UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "LA SAPIENZA"

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

DOTTORATO IN STUDI POLITICI
SCUOLA DI DOTTORATO (*Mediatrends*, Storia, Politica e Società)
Curriculum b: Teoria dei processi socio-culturali, politici
e della cooperazione internazionale

Ciclo XXXII

La *Multilevel Governance* come strumento per migliorare l'efficacia delle politiche *place-based:* il caso della Politica Regionale Europea

Coordinatore: Prof. Luca Scuccimarra

Tutor: Prof. Andrea Billi
Co-Tutor: Prof. Roberto Pasca di Magliano

Dottoranda: Maria Teresa Raggi

SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

La *Multilevel Governance* come strumento per migliorare l'efficacia delle politiche *place-based:* il caso della Politica Regionale Europea

SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

INDICE

Abstract ... 9

Introduzione ... 11

1. Multilevel Governance: aspetti teorici e storico-politici ... 17

1.1. Dalla governance alla Multilevel Governance ... 17

1.2. Multilevel Governance dalle politiche tradizionali top-down alle politiche bottom-up ... 30

1.3. Analisi della letteratura sulla Multilevel Governance nel sistema Europeo ... 38

1.3.1. Riferimenti teorici ... 38

1.3.2 Caratteristiche distintive ... 46

1.4 I principali documenti europei connessi alla governance e alla Multilevel Governance ... 49

1.5 Definizioni e condizioni per l'attuazione della Multilevel Governance nell'Unione Europea ... 55

1.5.1 Accountability della classe politica regionale e locale come pre-condizione per l'attuazione della Multielvel Governance ... 57

2. La Politica di Coesione e la Multilevel Governance ... 61

2.1 L'Unione Europea e genesi della Politica di Coesione ... 61

2.2 I Trattati e la Politica di coesione: il Trattato di Maastricth e la riforma della Politica di Coesione ... 70

2.2.1 I Trattati di Amsterdam e Nizza: il potenziamento della Politica di Coesione ... 75

2.2.2 "L'Agenda 2000" e la Strategia di Lisbona: sfide dell'allargamento e riflessi sulla coesione territoriale ... 77

2.2.3 Il Trattato di Lisbona e Protocollo n. 2: il rafforzamento dei principi della Politica di Coesione ... 79

2.2.4 La Strategia Europa 2020 e ricadute sulla Politica di Coesione ... 84

2.3 La Politica di Coesione come possibile realizzazione della Multilevel Governance ... 89

2.4 Principi della Politica di Coesione e coerenza con il modello della Multilevel Governance ... 95

2.4.1 ll Principio di Sussidiarietà e la Multilevel Governance ... 98

2.4.2 Il Principio di Partenariato e la Multilevel Governance ... 102

2.4.3 La Politica di Coesione e l'applicazione dei Principi di Sussidiarietà e Partenariato attraverso la Multilevel Governance ... 110

2.5 I principi, gli strumenti di attuazione e gli obiettivi della Multilevel Governance nella Politica di Coesione ... 120

2.6 Gli attori della Multilevel Governance nella Politica di Coesione ... 124

2.6.1 Il Comitato di Sorveglianza ... 124

2.6.2 Il Comitato delle Regioni nella Politica di Coesione e governance

europea: la sua composizione 126

2.6.2.1 Ruolo e strumenti del Comitato delle Regioni nella Politica di Coesione 132

2.6.2.2 Il Comitato delle Regioni promotore della Multilevel Governance 143

3. La governance politico istituzionale e la Multilevel Governance nella Politica di Coesione di uno Stato membro – il caso dell'Italia 147

3.1 Il quadro legislativo e politico alla base della governance della Politica di Coesione 147

3.2 La governance della Politica di Coesione e attribuzioni a livello nazionale . 152

3.2.1 L'Agenzia per la Coesione Territoriale (attore) istituzionale della Multilevel governance 163

3.3 La governance attuativa nazionale e regionale della Politica di Coesione 168

4. La Multilevel Governance e la Politica di Coesione nella programmazione 2014-2020 e 2021-2027 177

4.1 La Multilevel Governance nell'iter regolamentare della programmazione della Politica di Coesione 177

4.1.1 Gli "Strumenti Locali di Tipo Partecipativo" strumenti di Multilevel Governance 195

4.2.1 La Smart Specialisation Strategy condizionalità (ex-ante) e policy multilevel della Programmazione 2014-2020 199

4.2 La Politica di Coesione 2014-2020 – Obiettivi, strumenti e priorità 206

4.3 La Multilevel Governance e le caratteristiche della nuova programmazione 2021-2027 220

5. Il modello della Multilevel Governance: risultati attesi e contributi effettivi alla governance della Politica Regionale Europea 225

5.1 Valutazione e riflessioni sull'attuazione della Multilevel Governance 225

5.1.1 Impatto della Multilevel Governance sull'accountability dei funzionari pubblici e della classe politica regionale e locale 229

5.2 L'implementazione del modello di Multilevel Governance nel contributo dei Trattati ……...231

5.2.1 L'implementazione della Multilevel Governance attraverso la valorizzazionte degli enti territoriali e dei suoi attori…….. 237

5.3 Contributo dell'Agenzia per la Coesione Territoriale all'implementazione del modello di Multilevel Governance nazionale 244

5.4 L'implementazione della Multilevel Governance nella Politica di Coesione nazionale della programmazione 2014 – 2020 e riflessi sulla nuova programmazione 2021-2027 247

6. CONCLUSIONI 253

Valutazione conclusiva dell'implementazione della Multilevel Governance nella Politica di Coesione e del modello di Multilevel Governance: alcune indicazioni di policy 253

Lista degli Acronimi 267

Bibliografia 271

Pareri, Decisioni e Regolamenti 287
Link e Portali 293

Abstract

Il progetto di ricerca "*La Multilevel Governance* come strumento per migliorare l'efficacia delle politiche *place-based*: il caso della Politica Regionale Europea", si è sviluppato nel seguente percorso: analisi del concetto di *governance* e ricostruzione attraverso la letteratura del passaggio dalla *governance* alla *Multilevel Governance;* definizione delle condizioni che identificano la presenza di *Multilevel Governance;* analisi del percorso dalle politiche tradizionali *top-down* alle politiche *bottom-up;* identificazione delle caratteristiche della *Multilevel Governance* che la distinguono rispetto ad altri concetti che pure fanno riferimento all'approccio di *governance;* ricerca dei principali documenti europei che ne riferiscono e le pre-condizioni per la sua attuazione. Nella fase successiva si ricostruisce attraverso i trattati e i regolamenti la politica Regionale Europea, si definisce il concetto di "coesione territoriale" e si individua il campo di applicabilità della *Multilevel Governance* nella Politica di Coesione, analizzandone gli aspetti di coerenza con i principi di sussidiarietà e partenariato. Si definiscono gli attori che si muovono in questo perimetro e contribuiscono fattivamente a favorire una Politica di Coesione sempre più *multilevel*. Successivamente si analizza il quadro politico istituzionale di *governance* della Politica di Coesione e le relazioni tra attori istituzionali e non, posti a diversi livelli di governo, per osservare come l'interazione tra questi attori influenza le politiche regionali e contribuisce ad un migliore utilizzo dei Fondi Strutturali Europei. Lo studio mostra quale sia il rapporto tra *Multilevel Governance*, Politica di Coesione e programmazione dei Fondi Strutturali Europei, con uno sguardo particolare alla Programmazione (2014-2020), i suoi strumenti e alla nuova *policy multilevel*, la *Smart Strategy Specialisation*, cercando di verificare i processi di *governance* ed in particolare di *Multilevel Governance*, che vengono messi in atto per attuare le politiche comunitarie. Inoltre si discute come la *Multilevel Governance* abbia o meno, valorizzato la dimensione territoriale per far fronte ai cambiamenti che avvengono su scala regionale, nazionale e globale, al processo di europeizzazione, alla competizione regionale e alla riduzione di trasferimenti nazionali agli enti locali. Infine verifica

l'implementazione della *Multilevel Governance* nella Politica di Coesione nazionale (2014-2020), e si individua quali sono le nuove prospettive per la *Multilevel Governance* nella programmazione (2021-2027), sottolineando le indicazioni di policy per garantirne maggiore efficacia.

Questo lavoro di ricerca, così strutturato, rappresenta ad oggi il primo contributo di analisi complessa ed articolata, della *Multilevel Governance*, e ne ricostruisce non solo le caratteristiche ma ne ripercorre tutto il suo processo di implementazione all'interno della Politica di Coesione. Non esiste, a mia conoscenza, uno studio che partendo dalla definizione di *governance* e *Multilevel Governance*, ne identifica le caratteristiche, e ne traccia il percorso all'interno dei Fondi Strutturali Europei ed in particolare della Politica di Coesione. Manca, inoltre, una verifica di coerenza dell'attuazione della MLG con i principi teorici; dall'analisi dei soggetti politici-istituzionali ed organi che ne fanno parte, al riscontro rispetto le differenti evoluzioni ed implementazioni, sino ad arrivare all'attuale programmazione (2014-2020), con una breve apertura anche alla prossima programmazione (2021-2027).

Dopo aver analizzato il sistema complesso della *Multilevel Governance* nella Politica di Coesione, considerato i diversi risultati, le diverse disposizioni istituzionali e costituzionali all'interno di ogni Stato membro, la ricerca assume come valida la tesi secondo la quale, non esiste un unico modello di *Multilevel Governance* per l'Unione Europea. Nel corso del tempo è necessario riformulare il modello della *Multilevel Governance* nella Politica di Coesione nella direzione di una maggiore flessibilità e adattabilità al contesto istituzionale, cercando e mantenendo un equilibrio tra il raggiungimento di risultati migliori e i costi di coordinamento associati alla definizione di accordi di *Multilevel Governance* e fra i diversi attori che ne fanno parte. Per raggiungerlo la ricerca si conclude con alcune possibili indicazioni di policy, strumenti e strategie per un modello di *governance* sempre più *multilevel* delle politiche europee, ma con la consapevolezza che non esiste un modello migliore di *governance* ma il miglior equilibrio di *governance.*

Introduzione

Dal punto di vista storico politico internazionale, a partire dalla fine del seconda guerra mondiale, i diversi livelli di governo (internazionale, nazionale e locale), si ritrovano in un nuovo scenario, dove i cambiamenti che ci sono stati fanno sì che un nuovo approccio di *governance* trovi terreno fertile in tutta Europa. Il prolungato periodo di pace che segue il conflitto mondiale e l'assestamento della struttura organizzativa degli stati porta alla strutturazione del welfare state, un sistema di assistenza e di sicurezza sociale che ha finito con il burocratizzarsi e con il diventare estremamente dispendioso, dando il via a tendenze verso la decentralizzazione. Tali spinte sono accentuate dallo svilupparsi di movimenti interni agli stati a favore di forme autonome e indipendenti di comunità regionali e locali (regionalismo), in cui le minoranze locali possono dar voce alle proprie rivendicazioni e sono tutelate sia da leggi nazionali che da direttive e raccomandazioni comunitarie. In questo contesto si assiste ad un rafforzamento delle autonomie regionali e alla creazione di un meso-livello istituzionale regionale anche in Stati dove questo non esisteva.

Negli anni a venire in particolare in Italia negli anni '90 la crisi della classe politica, il collasso del sistema dei partiti politici controbilanciato dalla nascita di nuovi movimenti, i problemi fiscali ed economici, l'enorme debito pubblico e il movimento per sradicare la corruzione governativa, hanno diffuso i semi del cambiamento.[1] La trasformazione dello scenario politico avvenuta con la dissoluzione della Prima Repubblica è stata accompagnata da grandi cambiamenti. Uno dei più importanti è stato il processo di devoluzione e trasferimento di poteri e competenze dai livelli superiori ai livelli inferiori di governo, basato sul principio di sussidiarietà[2] al fine di conferire maggiore indipendenza alle Regioni e assicurare un più alto livello di *accountability* e responsabilità delle autorità politiche e amministrative.[3]

---

[1] S. CECCANTI, S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione.* Bologna, Il Mulino, 2004

[2] M. KEATING, *Second Round Reform. Devolution and Constitutional Reform in the United Kingdom, Spain and Italy*, LEQS Paper n. 15/2009, London School of Economics, 2009

[3] C. DESIDERI e V. SANTANTONIO, *Prospects and Difficulties in Italy*, in C. JEFFREY (a cura di), The Regional Dimension of the European Union:Towards a Third Level in Europe?, London, Frank Cass. 1997 S. PIATTONI, *Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti*

Inoltre nel corso degli ultimi decenni, i processi di europeizzazione e globalizzazione che hanno caratterizzato la struttura politica, economica e sociale dell'Europa contemporanea, hanno messo in discussione i rapporti gerarchici tra i diversi livelli di governo e in particolare il ruolo dello stato nazionale che, pur non subendo una perdita netta del proprio ruolo, lo vede ridisegnato sia rispetto ai livelli di governo sovranazionali, sia soprattutto rispetto ai livelli di governo locali, verso i quali è in atto, seppur in misura diversa nei vari Paesi, un processo di decentramento, che trae origine dall'affermazione del principio di sussidiarietà.[4]

Si assiste quindi a cambiamenti nei rapporti istituzionali che rendono i governi locali da un lato più autonomi rispetto al livello di governo nazionale e dall'altro più dipendenti dai mutamenti che avvengono a livello globale. Si assiste ad un cambiamento delle relazioni tra gli attori che operano a livello locale, in termini di un maggiore coinvolgimento degli attori economici privati e della società civile nella formulazione e realizzazione delle politiche pubbliche e ad uno spostamento verso modalità di *governance* che prevedono processi decisionali in cui intervengono una pluralità di attori che interagiscono in dinamiche concertative e negoziali.

In questo quadro evolutivo della *governance*, questo lavoro di ricerca cerca di analizzare il sistema di *governance*, *ovvero* il modo in cui si strutturano le configurazioni di *governance*, in particolare della *multilevel governance* (di seguito MLG), sia in termini di coinvolgimento di livelli di governo diversi, sia in termini di allargamento della tipologia di attori coinvolti. Lo studio indaga soprattutto come configurazioni diverse di

---

interistituzionali e risposte regionali, in S. FABBRINI (a cura di), L'europeizzazione dell'Italia, Roma-Bari, Laterza, 2003 pp. 108-138

[4] La sussidiarietà è il principio generale secondo cui le autorità di livello di governo superiore dovrebbero svolgere solo le attività che non possono essere svolte più efficacemente al livello locale. Questo comporta una trasformazione nel bilancio delle responsabilità tra istituzioni europee e Stati Membri, e un movimento verso il basso in direzione delle autorità regionali e locali, rendendo i processi decisionali e di allocazione delle risorse più vicini alle persone e ai luoghi che di fatto vivono i problemi. Il dibattito sul principio di sussidiarietà è molto ampio. In particolare si vedano: A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2001, pp. 13 ss.; M. ARMANNO, *Il principio costituzionale di sussidiarietà. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione europea*, Torino, 2011, spec. pp. 101 ss; C. FASONE, *Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism*, in LUISS Guido Carli School of Government Working Paper No. SOG-WP4/2013, 2013, reperibile in https://ssrn.com/abstract=2243503

governance influenzino i processi decisionali e le *policy place-based*[5] nel sistema europeo dei Fondi Strutturali ed in particolare delle politiche Regionali Europee.

Il primo capitolo è dedicato all'analisi della letteratura sulla *governance* che rappresenta il quadro interpretativo alla luce del quale analizzare le dinamiche di trasformazione della *governance*. In particolare si è scelto di analizzare i processi decisionali alla luce della prospettiva della MLG, approccio che trova origine nell'analisi dei processi decisionali interni all'Unione Europea (di seguito UE) e che dà conto dell'allargamento degli attori governativi e non governativi, a varie scale geografiche, coinvolti nei processi decisionali. Si ricostruisce il passaggio dalle politiche tradizionali *top-down* alle politiche *botton-up,* approccio che prende le distanze dal ricorso a forze strutturali e impersonali e sottolinea invece il ruolo svolto dai singoli attori, che si costituiscono in rete e che operano ai diversi livelli di governo. Si arriva così a definire un quadro non solo teorico della MLG, con un approfondimento sull'*accountability* della classe politica e regionale quale condizione necessaria per la sua attuazione.

Nel secondo capitolo attraverso i trattati e i regolamenti della politica Regionale Europea, si ricostruisce la nascita della definizione del concetto di "coesione territoriale" e della Politica di Coesione, che diventa il quadro di riferimento e il campo di applicabilità della MLG. La definizione del concetto di "coesione territoriale" e della Politica di Coesione e il processo che porta nella politica regionale la maggiore considerazione degli attori regionali e locali nella definizione e attuazione della Politica di Coesione.[6]

[5] Nell'approccio *place-based*, il "capitale territoriale" dei luoghi le istituzioni locali e le politiche pubbliche possono indirizzare i processi di sviluppo economico ed i loro effetti redistributivi. In particolare, quando si ragiona di politiche strutturali di sviluppo, è essenziale considerare le istituzioni e le convenzioni sociali dei luoghi, l'organizzazione e le caratteristiche distintive dello spazio geografico e la loro dotazione di risorse produttive (inclusa la dotazione di "capitale sociale"). R. CAMAGNI, *On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?,* Urban Studies, n. 13, 2002, pp. 2395-2412, R. CAMAGNI, *Per un concetto di capitale territoriale*, in BORRI D. FERLAINO F. (a cura di); *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, Angeli, Milano; 2009, pp. 66-89

[6] La coesione economica e sociale, così com'è definita dall'Atto unico europeo del 1986, mira a «ridurre il divario fra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite». Il più recente trattato dell'UE, il Trattato di Lisbona del 2007, aggiunge una terza dimensione e parla di «coesione economica, sociale e territoriale». La politica di coesione, pertanto, dovrebbe promuovere uno «sviluppo territoriale» più equilibrato e sostenibile, un concetto più ampio rispetto alla politica regionale, che è correlata al FESR e opera specificamente a livello regionale.

In questi passaggi fondamentali troviamo il rafforzamento del modello della MLG, quali sono le condizioni che ci consentono di implementare il modello della MLG, e definire perché la politica regionale ed in particolare la politica di coesione è non solo il luogo di nascita delle riflessioni sul modello della MLG ma anche la *policy* dove questo modello trova la sua migliore applicazione. Inoltre si motivano attraverso i principi gli aspetti di coerenza della Politica di Coesione e dei suoi principi (in particolare sussidiarietà e partenariato) con il modello della MLG e dove questa trova la sua attuazione. Inoltre attraverso la correlazione tra i principi teorici della Politica di Coesione e quelli della MLG, ho evidenziato che gli strumenti di attuazione posti in essere per metterli in atto, portano alla definizione di obiettivi comuni alla Politica ed al modello. La ricerca pone poi enfasi sugli attori e le reti che all'interno della Politica di Coesione danno un contributo fattivo alla MLG. Tra gli attori della MLG ampio spazio viene dato al Comitato delle Regioni (di seguito Comitato) organo consultivo dell'UE che rappresenta gli enti locali e regionali d'Europa ed esprime formalmente la sua opinione (non vincolante) nel processo legislativo dell'UE per assicurare che la posizione e le esigenze degli enti regionali e locali siano rispettate.

La fase di ricerca successiva (terzo capitolo) prende in analisi, la *governance* politico istituzionale e gli attori che ai vari livelli danno vita alla Politica di Coesione, si ricostruiscono le relazioni e le connessioni che si creano fra i diversi livelli di attori che in essa si muovono. Questa analisi consente di cogliere i nessi fra il livello locale, quello nazionale e internazionale, e verificare come questi livelli interagiscono e se contribuiscono o meno a generare un modello di MLG efficace per il raggiungimento degli obiettivi di *policy* della Politica di Coesione. In questo capitolo la ricostruzione della *governance* politico-istituzionale ha preso in esame soprattutto il caso dell'Italia. Si sottolinea che nel corso di tutto il progetto di ricerca diversi sono i riferimenti alla MLG nella Politica di Coesione dell'Italia, anche in relazione all'attuazione della MLG rispetto agli altri Stati Membri.

Nel quarto capitolo si applicano le analisi svolte verificando il modello

della MLG rispetto al sistema europeo dei Fondi Strutturali, in particolare dei Fondi Strutturali e di investimento Europei (di seguito Fondi SIE) verificando dove questa interviene nella programmazione Nazionale e Regionale (2014-2020) e quali sono gli strumenti che tracciano il percorso alla MLG. Si analizza il sistema di *governance* dei Fondi SIE dell'attuale programmazione, mostrando dove si ritrova la MLG ed il suo contributo al soddisfacimento dei bisogni del territorio e al raggiungimento negli obiettivi di policy nazionali e regionali. In particolare si prende in analisi una *policy multilevel*, la *Smart Specialisation Strategy* (di seguito S3), che pone al centro degli interventi lo sviluppo economico e sociale dei territori gestito attraverso un modello *multistakeholder* dove l'individuazione delle priorità di investimento è affidata ad un processo interattivo di cooperazione tra settore pubblico e settore privato definito processo di scoperta imprenditoriale.[7] Questo modello *multistakeholder* si configura perfettamente come un modello di MLG.

Nel quinto capitolo si ripercorre tutto il progetto di ricerca e si fanno le considerazioni conclusive ai capitoli precedenti, si sintetizzano quali sono stati i contributi effettivi dei trattati per la strutturazione di una Politica di Coesione orientata alla MLG, perché la Politica di Coesione e i suoi principi sono strettamente correlati alla MLG, come hanno contribuito gli attori della *governance* ed in particolare il Comitato delle Regioni (di seguito Comitato) a favorire la MLG, come l'implementazione della *Multilevel Governance* nella programmazione della Politica di Coesione ha contribuito o meno al raggiungimento degli obiettivi della Politica di Coesione. Questo permette di presentare una valutazione conclusiva del modello di MLG realizzato ad oggi nella Politica di Coesione, valutando la legittimità delle decisioni prese attraverso processi riconducibili alla MLG, se questi hanno effettivamente migliorato l'*accountability* della classe politica regionale e locale e raggiunto risultati elevati in termini di miglior *performances* nell'utilizzo dei Fondi SIE, oppure se il modello della MLG ha invece contribuito a un offuscamento dell'*accountability* politica attraverso l'aggiunta di altri attori al processo

[7] Gli imprenditori in grado di combinare la conoscenza scientifica, tecnologica ed ingegneristica con la conoscenza del mercato producono e condividono informazioni sui nuovi domini di attività economiche in cui il territorio eccelle o ha il potenziale di eccellere in futuro e gli eventuali limiti o vincoli da gestire e che il settore pubblico genera, in risposta alle iniziative di policy.

decisionale e implementativo, ad una dispersione dei poteri e delle responsabilità con effetti di ricaduta negativa nell'utilizzo dei Fondi SIE. L'analisi discute se il modello di gestione dei Fondi SIE possa essere considerato in una prospettiva di MLG e come questa possa (se possibile), contribuire a migliorarne le *performances* della Politica di Coesione. La parte finale del capitolo verifica, nelle bozze dei nuovi regolamenti della prossima programmazione (2021-2027), se vi siano o meno richiami al modello di MLG e se le prime indicazioni della Commissione favoriscono le politiche *place-based*.

La ricerca si conclude con un capitolo/paragrafo finale con le conclusioni e le indicazioni di policy, anche alla luce delle nuove prospettive di *governance* della Politica di Coesione. Nelle conclusioni dopo aver analizzato il sistema complesso della MLG nella Politica di Coesione considerato i diversi risultati, le diverse disposizioni istituzionali e costituzionali all'interno di ogni Stato membro, la ricerca assume come valida la tesi secondo la quale, non esiste un unico modello di MLG per l'UE. Nel corso del tempo è necessario riformulare il modello della MLG nella Politica di Coesione nella direzione di una maggiore flessibilità e adattabilità al contesto istituzionale, cercando e mantenendo un equilibrio per il raggiungimento di risultati migliori, tra i costi di coordinamento associati alla definizione di accordi di MLG e fra i diversi attori che ne fanno parte. Per raggiungerlo la ricerca si conclude con alcune possibili indicazioni di policy, strumenti e strategie per un modello di *governance* sempre più *multilevel* delle politiche europee, ma con la consapevolezza che non esiste un modello migliore di *governance* ma il miglior equilibrio di *governance.*

CAPITOLO PRIMO

1. Multilevel Governance: aspetti teorici e storico-politici

1.1. Dalla governance alla Multilevel Governance

L'analisi della letteratura sulla *governance* rappresenta il quadro interpretativo alla luce del quale analizzare le dinamiche di trasformazione ed in particolare i processi decisionali alla luce della prospettiva della MLG, approccio che trova origine nell'analisi dei processi decisionali interni all'UE e che dà conto dell'allargamento degli attori governativi e non governativi, a varie scale geografiche, coinvolti nei processi decisionali. Questo approccio prende le distanze dal ricorso a forze strutturali e impersonali e sottolinea invece il ruolo svolto dai singoli attori, che si costituiscono in rete e che operano ai diversi livelli di governo.

La *governance* ha assunto un ruolo centrale nel dibattito sullo sviluppo, da almeno dieci anni. Questo si fonda sul riconoscimento che per uno sviluppo equo sono fondamentali istituzioni forti e responsabili, l'impegno politico per una gestione efficace dello stato e una società civile vivace e organizzata.

Nella letteratura accademica come in ambito politico il concetto di *governance* è uno dei più utilizzati per descrivere una serie di tendenze al cambiamento che si sono susseguite nelle democrazie occidentali negli ultimi trent'anni, che riguardano nuove modalità di interazione fra istituzioni pubbliche, società civile e attori economici, nel campo della formulazione e realizzazione delle politiche pubbliche, basate su strumenti di coordinamento di natura privatistica come accordi e patti, piuttosto che su meccanismi gerarchici e autoritativi. In effetti, una delle caratteristiche del discorso intorno alla *governance* e una delle principali difficoltà nell'utilizzo di tale termine è la sua notevole diffusione e il conseguente stiramento concettuale che ne è derivato.[8] Di *governance* si parla in una

[8] G. SARTORI, *Antologia di scienza politica*, a cura di, Bologna, Il Mulino, 1970

molteplicità di campi di ricerca e di applicazione che vanno dall'ambito delle imprese a quello dell'amministrazione, dall'analisi del territorio subnazionale e metropolitano a quello nazionale e sovranazionale, fino al campo di indagine che riguarda il sistema internazionale emerso con la fine della guerra fredda. Per i vari campi sopra indicati si parla rispettivamente di *corporate governance*, *public governance*, *local e urban governance*, *domestic governance*, *European e multi-level governance*, *global governance.*[9]

La diffusione di questo concetto è legata ad una serie di mutamenti politici, sociali ed economici che caratterizzano il secondo dopoguerra, manifestandosi in maniera più evidente a partire dagli anni '70 e giungendo al culmine nel corso degli anni '90. In quest'arco di tempo, infatti, si modifica radicalmente il rapporto tra stato, mercato e società civile rendendo necessario un riaggiustamento di quegli elementi che avevano caratterizzato fino ad allora le modalità di governo. Le coordinate di questi cambiamenti sono esaminate nei seguenti punti:[10]

- la crisi finanziaria dello stato. Le difficoltà economiche che gli stati nazionali si trovano a dover fronteggiare nel corso degli anni '80 e '90 sono legate all'aumento delle funzioni economiche e politiche che i governi avevano assunto nei decenni precedenti, con particolare riferimento alle politiche redistributive connesse all'espansione del welfare state. Il conseguente aumento della spesa e del debito pubblico, una pressione fiscale che non poteva essere ulteriormente incrementata e la riduzione del supporto politico spingono i governi a ricercare soluzioni alternative per mantenere i livelli di spesa e di servizi raggiunti: uno dei principali strumenti utilizzati a questo scopo è il coinvolgimento dei privati nell'erogazione di servizi precedentemente di competenza degli enti pubblici;
- lo spostamento ideologico dallo stato al mercato. I giudizi negativi attribuiti alla capacità dello stato di rispondere alle esigenze della società

[9] S. BELLIGNI, Miss *Governance I Presume*, Rivista di Storia e Scienze Sociali N. 50/51 Meridiana, 2004

[10] B. GUY PETERS e J. PIERRE, *Governance, Politics and the State,*2000. - B. GUY PETERS e J. PIERRE, *Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance* in *Policy and Politics*, vol. 29, N. 2, 2001, pp. 131-135

vengono mossi da tutte le maggiori prospettive ideologiche: i social-democratici sottolineano la forte burocratizzazione dello stato e il mancato raggiungimento egli obiettivi di giustizia sociale cui il *welfare state* avrebbe dovuto rispondere, mentre le forze conservatrici e liberali criticano l'eccessiva espansione della sfera pubblica e della pressione fiscale e individuano nel forte ruolo dello stato la causa, piuttosto che la soluzione, dell'inefficienza e della crisi economica. Il *New Public Management* è l'approccio che teorizza (e mette in opera, nelle politiche reaganiane e thatcheriane) la ritrazione dello stato dalla produzione e dall'erogazione dei servizi e una sua maggiore presenza nella fase di valutazione delle *performances*. Quando alla fine degli anni '80 le conseguenze di un'economia guidata dal mercato emergono sottoforma di crescenti disuguaglianze e della rivalutazione del ruolo dello stato, il modello del *New Public Management* viene superato da un nuovo approccio che rivaluta il ruolo dei governi nazionali ricercando nuove soluzioni nella gestione dei servizi pubblici;

- la globalizzazione. La crescente interdipendenza tra gli stati diviene progressivamente più rilevante e assume un'influenza sempre maggiore sul governo dei singoli stati nazionali. Nonostante il fatto che con questo termine si faccia riferimento ad una molteplicità di tendenze economiche, culturali e politiche, in questa sede si richiamano due aspetti: il ruolo svolto dagli organismi sovranazionali, UE *in primis*, che pongono dei vincoli all'operato dei governi nazionali attraverso direttive, accordi e regolamenti cui le legislazioni nazionali si adattano progressivamente; l'accresciuta mobilità del capitale che incrementa la competizione dei territori per l'attrazione degli investimenti e favorisce lo sviluppo di rapporti di cooperazione tra attori pubblici e attori privati;
- l'aumento della complessità. L'aumento del numero di attori coinvolti nella produzione di norme e regolamentazioni, nei processi decisionali, nell'erogazione dei servizi moltiplica le forme di *governance* e le relazioni che vi intercorrono e rende il governo del territorio (sia a livello nazionale che locale) un processo molto più complesso. Inoltre il coinvolgimento di attori che non ricoprono cariche elettive evidenzia il problema

dell'*accountability*, della responsabilità delle scelte pubbliche nei confronti della società civile che, a sua volta, richiede livelli di partecipazione diretta sempre più elevati.

La ricerca di un nuovo quadro interpretativo alla luce del quale analizzare i mutamenti sopra menzionati è sfociata nel recupero del concetto di *governance*, già utilizzato nel periodo medioevale, il cui significato originario di "guidare", "indirizzare" (*steering*) indica un cambiamento nel processo di governo che prevede la trasformazione dei rapporti tra stato, mercato e società civile e la moltiplicazione degli attori in campo: allo stato si aggiungono organizzazioni sovranazionali, attori economici a livello locale, nazionale e internazionale, governi locali, organizzazioni della società civile, attori privati, interessi organizzati.[11] Il problema messo in luce, allora, riguarda l'analisi dei modi di coordinamento sociale:

"Social coordination refers to the ways in which disparate but interdependent social agencies are coordinated to achieve specific social (economic, political, etc.) objectives. And, in these terms, one could define the general field of governance studies as concerned with the resolution of (para) political problems (in the sense of problems of collective goal-attainment or the realization of collective purposes) in and through specific configurations of governmental (hierarchical) and extra governmental (non-hierarchical) institutions, organizations, and practices"[12]

Le modalità di interazione del processo decisionale centrate sulla cooperazione e la negoziazione tra un numero crescente di attori sono state identificate nel corso del tempo come un valore in sé, così che cooperazione ed inclusività diventassero un obiettivo da raggiungere piuttosto che dinamiche da analizzare e che alla *governance* fosse associato un valore normativo rispetto al quale le modalità tradizionali di *government* si configurano come antagoniste. Al di là delle differenze tra i due modelli decisionali, alla dicotomia tra *government* e *governance* viene attribuita anche una chiara connotazione valoriale: dal punto di vista storico i due concetti vengono associati a due stadi differenti e successivi dello sviluppo

[11] B. GUY PETERS e J. PIERRE, *Governance, Politics and the State,* Palgrave Macmillan, 2000
[12] B. JESSOP, *The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?,* 1995 pag. 317

democratico ordinabili secondo una scala di appropriatezza (standard di funzionamento ottimale dei sistemi democratici) e desiderabilità (parametri normativi). Il concetto di *governance* viene, infatti, considerato più evoluto e desiderabile di quello di *government*, rappresenterebbe la naturale evoluzione storica delle forme di *decision making* ed anche la forma moralmente e politicamente più desiderabile: un punto d'arrivo nell'evoluzione delle modalità di processo decisionale e di costruzione delle politiche. Le ragioni di questo giudizio di valore sono dovute al trasferimento agli esiti della valutazione positiva data all'aspetto "procedurale", sia perché contempla l'inclusione di un più ampio numero di attori nel processo decisionale, sia per la metodologia della concertazione e della negoziazione, come se queste caratteristiche potessero di per sé determinare un processo decisionale capace di massimizzare alcuni valori democratici come l'inclusione, la trasparenza, l'*accountability*, il decentramento e la partecipazione, rispetto ad un processo di *government* basato su comandi, leggi e applicazione del principio di maggioranza.

L'apertura del processo decisionale ad una varietà di attori sia pubblici che privati favorirebbe la rappresentanza di interessi diversi (partecipazione ed inclusione) riducendo la distanza fra governo e ambiente, permettendo pertanto una riduzione delle asimmetrie informative (trasparenza), accrescendo la responsabilità e l'*accountability*. Tali caratteristiche del processo decisionale sembrerebbero favorire in maniera diretta degli esiti sistemici desiderabili permettendo a) il ricorso a decisioni unanimi e la conseguente minimizzazione di costi esterni e della necessità di coercizione con effetti positivi sulla governabilità del sistema, b) il ricorso all'apporto specifico e competente dei diversi attori partecipanti tale da facilitare la risoluzione di eventuali problemi, c) la promozione del reciproco riconoscimento degli attori e il miglioramento della fiducia interpersonale con conseguente aumento dello stock di capitale sociale e di legittimità a disposizione del sistema politico democratico.

Riflessioni più recenti hanno, messo in luce la complementarietà dei due stili decisionali: da un lato il tipo di relazioni riconducibili all'etichetta del "*government*" caratterizzate da maggiore centralismo sono state rivalutate,

dall'altro la *governance* non è "un'invenzione" recente, dal momento che un certo grado di relazioni non gerarchiche fra i diversi attori istituzionali è sempre esistito; adesso l'approccio tende a sottolineare la centralità assunta da fenomeni definiti come nuovi ma che erano già in atto o già stati analizzati da prospettive teoriche diverse, come ad esempio il tema della dispersione del potere introdotto dal filone pluralista e la complessità dei processi decisionali descritta nell'analisi delle politiche pubbliche. Tuttavia i teorici della *governance* sottolineano come l'elemento di novità sia dato dal sostanziale ridimensionamento dell'autorità pubblica e dalla maggiore inclusività dei processi decisionali, dal coinvolgimento di una gamma di attori molto più ampia e dalla loro compartecipazione ad un livello paritario.[13] Venuta meno la visione stato – centrica, il governo assume il ruolo di *primus inter pares* con funzioni di coordinamento e controllo ma non di decisione esclusiva; secondo questa lettura lo stato, piuttosto che svuotarsi (*hollowing out*),[14] continua a svolgere un ruolo centrale definendo obiettivi e priorità, rimanendo baluardo del perseguimento dell'interesse collettivo. Cambia, però, il modo attraverso cui tali obiettivi vengono raggiunti, dal momento che l'aumento degli attori coinvolti nei processi decisionali rende necessarie modalità di concertazione e accordo piuttosto che comando e controllo.[15] Il concetto di *governance* permette così di riconcettualizzare il ruolo dello stato nazionale che si sburocratizza e si apre a nuove forme di relazioni con gli altri attori, modificando la natura della propria autorità con una modalità d'interazione che si rifà al modello del "*power to*" e non più del "*power over*". La *governance* si concretizza allora in capacità di "*co-managing, co-steering and co-guidance*"[16] sulla base di modalità d'azione caratterizzate da flessibilità e adattabilità reciproca in funzione della risoluzione dei conflitti.

Una critica che viene mossa all'approccio di *governance* è il suo configurarsi più come uno schema descrittivo che come una teoria con

[13] S. PROFETI, *Il potere locale tra politica e politiche. Il mosaico della governance nell'area vasta fiorentina*, Rubbettino, 2010

[14] R.A.W. RHODES, *Understanding governance: Policy networks, governance and accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997

[15] G. STOKER, *Governance as Theory: Five Propositions*. International Social Science Journal, 1998. B. GUY PETERS e J. PIERRE, *Governance, Politics and the State*, Palgrave Macmillan 2000

[16] J. KOOIMAN, Modern *governance*: *new government-society interactions*, Sage, London, 1993 pag. 6

capacità esplicativa a causa della mancanza di un insieme di concetti di base univocamente definiti e di asserti espliciti circa le relazioni che li legano,[17] descrive una serie di aspetti problematici che derivano dalle stesse caratteristiche dei processi di *governance* e che possono pregiudicarne il risultato. In primo luogo, la partecipazione di un elevato numero di attori nel processo decisionale pone un problema di individuazione delle specifiche responsabilità attribuite a ciascuno, con delle ripercussioni sia sui rapporti interni alla rete/coalizione/partnership sia sulle relazioni con gli attori esterni: nel primo caso Stoker mette in guardia dalla possibilità di comportamenti opportunistici che mirano ad ottenere il massimo profitto con il minimo sforzo e che scaricano le singole responsabilità sugli altri componenti della rete; è probabile, infatti, che all'interno del gruppo di *governance* si strutturino delle relazioni di potere che pongono gli attori in una posizione reciprocamente asimmetrica. A ciò si aggiunge un problema di *accountability*, ovvero di responsabilità nei confronti di coloro che sono esclusi dalla rete, dal momento che, venuta meno la forma di legittimazione data dall'elezione, l'espressione dell'insoddisfazione per le decisioni prese non ha canali definiti in cui poter essere indirizzata e la capacità di influenza sugli attori della rete risulta ridotta. Infine, un'altra questione, legata alle precedenti, riguarda il coinvolgimento di attori non governativi e quindi non elettivi, che esercitano un potere decisionale pur non essendo stati formalmente delegati. L'intervento dei soggetti privati fa emergere un problema di deficit di legittimità della decisione che si ripercuote sulla capacità di promuovere consenso, mobilitare risorse e promuovere forme ulteriori di cooperazione e partnership. Da queste considerazioni si evince il carattere tutt'altro che spontaneo degli equilibri di *governance* e che, nonostante le modalità di concertazione e negoziazione che prefigurano un modello di interazione di tipo "*winwin*", sarebbe poco realistico non prendere in considerazione la possibilità di fallimento del processo di concertazione dando per scontato la coesione e la comunità di intenti di *partnerships e networks*. A questo proposito Stoker propone di ridare

[17] B. JESSOP, *The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?*, 1995 e G. STOKER, *Governance* as Theory: Five Propositions. International Social Science Journal, 1998

centralità al ruolo del governo in quanto coordinatore (*steeringrole, enabler, commisioner, catalytic agent*) del processo decisionale. Proprio quest'ultimo punto rappresenta una delle principali aree di riflessione dell'approccio di *governance*. La ridefinizione del ruolo del governo e degli strumenti di cui dispone nei processi decisionali è stata analizzata sia nelle relazioni tra attori pubblici, privati e società civile (*governance* orizzontale), sia nelle relazioni tra attori pubblici posti a diversi livelli istituzionali/territoriali (*governance* verticale).

Le tendenze al cambiamento descritte in apertura – le trasformazioni del sistema economico a livello nazionale ed internazionale, la fine del boom economico, l'incremento del libero mercato e la conseguente maggiore mobilità del capitale internazionale – sono state l'elemento di avvio dei processi di *rescaling* e ristrutturazione spaziale dello stato[18]. In un contesto segnato dalla denazionalizzazione dello stato (dovuta alla crescente centralità di legami transnazionali), la destabilizzazione del sistema politico (la riduzione delle gerarchie interne allo stato e la tendenza alla creazione di reti con attori non istituzionali) e l'internazionalizzazione dei regimi politici (rilevanza delle politiche internazionali), l'obiettivo dello stato passa dalla ricerca di uno sviluppo interno equilibrato a quello della competizione internazionale.[19]

In maniera complementare allo studio delle forme di *governance* orizzontale, si sviluppa l'analisi della *governance* verticale. I cambiamenti che ci sono stati nelle relazioni tra i diversi livelli di governo (internazionale, nazionale e locale) a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale spiegano la fortuna che questo concetto ha ottenuto in Europa, dove è stato applicato innanzitutto alla riconcettualizzazione del ruolo dello stato nazionale a seguito dei cambiamenti avvenuti con la costituzione della Comunità Europea prima e dell'UE poi. In particolare l'approccio della MLG ha permesso di focalizzare i modi in cui questi livelli istituzionali interagiscono reciprocamente secondo un nuovo sistema di relazioni

[18] N. BRENNER, *Stato Spazio e Urbanizzazione,* Guerrini Scientifica, 2004 e H. SAVITCH E R. K. VOGEL, *Theorie of Urban Politicts* edited, Jonathan Davies and David Imbroscio, 2009

[19] G. MAcLOUD *Place, Politics and 'Scale Dependence': Exploring the Structuration of Euro-Regionalism* - Articolo in Urban Study, 1999

negoziali non gerarchiche.[20]

Alla metà del XX secolo, lo scoppio del secondo conflitto mondiale mette in discussione la capacità del sistema internazionale, basato su accordi bilaterali fra gli stati, di garantire un equilibrio pacifico. Il riconoscimento della crescente interdipendenza politica e la ricerca di economie di scala sono le ragioni che sottostanno alla costituzione di un'entità sovranazionale quale la Comunità Europea, primo passo di un percorso che avrebbe comportato la cessione di una serie di competenze da parte degli stati nazionali alle nuove istituzioni sovranazionali. Inizia così a rallentare il processo di centralizzazione dell'autorità statale che aveva avuto origine con la pace di Westphalia nel 1648. Intanto il prolungato periodo di pace e l'assestamento della struttura organizzativa degli stati nazione porta alla strutturazione del welfare state, un sistema di assistenza e di sicurezza sociale che ha finito con il burocratizzarsi e con il diventare estremamente dispendioso, dando il via a tendenze verso la decentralizzazione. Tali spinte sono accentuate dallo svilupparsi di movimenti interni agli stati a favore di forme autonome ed indipendenti di comunità regionali e locali (regionalismo) che trovano spazio all'interno di un contesto pacifico regolato da accordi di cooperazione e non belligeranza in cui le minoranze locali possono dar voce alle proprie rivendicazioni e sono tutelate sia da leggi nazionali che da direttive e raccomandazioni comunitarie. Queste spinte sono sfociate nel rafforzamento delle autonomie regionali o nell'impulso alla creazione di un meso-livello istituzionale regionale anche in stati dove questo non esisteva. Tale fenomeno è stato ulteriormente rafforzato attraverso le politiche comunitarie di Coesione che, mirando a compensare il ritardo di alcune economie locali attraverso lo stanziamento dei Fondi Strutturali (*Single European Act*, 1986), ha stimolato la creazione e il coinvolgimento diretto di questi livelli intermedi di governo promuovendo l'applicazione del principio di sussidiarietà.[21]

Il risultato di queste tendenze sarebbe la creazione di un sistema MLG caratterizzato dalla perdita di autorità e dalla riduzione delle competenze da

[20] J. PIERRE, J. e B. G. PETERS, *Recent Developments in Intergovernmental Relationships: Towards Multi-Level Governance*, Policy and Politics, 2001

[21] L. HOOGHE e G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2001

parte dello stato nazione a vantaggio di tre diversi ordini di attori: le istituzioni sovranazionali, gli enti locali, la società civile (terzo settore e attori privati). Le pressioni esercitate da questi attori sullo stato nazionale rispettivamente "*from above, from below and from within*" [22] rappresentano le tendenze comuni a tutti gli stati europei. Nel caso delle pressioni "dall'alto", la questione riguarda il modo in cui il processo di integrazione europea ha creato un trasferimento di poteri a livello sovra nazionale, indipendentemente dal fatto che l'UE esista per permettere agli stati membri di raggiungere obiettivi che altrimenti non sarebbero in grado di raggiungere da soli o che questi ultimi abbiano deciso di delegare consapevolmente parte delle proprie competenze all'UE. La seconda pressione "dal basso" viene dai livelli di governo periferici. A prescindere dal tipo di interpretazione e individuazione delle cause – e cioè che queste pressioni siano create da istanze regionaliste o dalla volontà dello stato centrale di delegare parte delle proprie competenze, soprattutto in materia di welfare, agli enti di governo locale regionalizzazione – vi è in tutta Europa una tendenza alla devoluzione di alcune funzioni ai livelli di governo intermedi.

Infine, per quanto riguarda le pressioni che vengono "dall'interno", queste si riferiscono alla riduzione della distanza tra stato e società civile nei processi decisionali, che viene ricondotta al processo di europeizzazione e globalizzazione. E' possibile individuare l'origine di questo fenomeno nella crisi economica degli anni '70, quando la necessità di riduzione delle spese, principalmente legate all'espansione del welfare state, aveva indotto gli stati nazionali ad una redistribuzione delle competenze dello stato centrale attraverso un processo di *downscaling* verso livelli di governo più bassi e la società civile e ad un ridimensionamento del ruolo dello stato in termini di facilitatore e regolatore piuttosto che di produttore e distributore di servizi.

Questi tre tipi di "pressioni" sullo stato nazionale permettono di riarticolare alcune delle dicotomie su cui la nascita dello stato aveva posto le proprie fondamenta: nazionale/internazionale; centro/periferia; stato/società – che rappresentano le linee di demarcazione attraverso cui lo stato era riuscito a legittimare la propria sovranità su un territorio delimitato da

[22] S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press, 2010

confini nazionali, annullando ogni fonte concorrente in materia legislativa e normativa. Tale visione stato-centrica si era concretizzata nella limitazione del potere d'azione delle autorità locali, un processo di centralizzazione di funzioni e di potere decisionale che aveva relegato ad un ruolo marginale sia la società civile che i livelli di governo sub-nazionali. L'inversione di questa tendenza rappresenta l'oggetto principale dell'approccio di MLG.

1. Nazionale/Internazionale. La teoria delle relazioni internazionali mette in evidenza il cambiamento delle relazioni tra gli stati nazione, legati da mutue interdipendenze, dalla presenza crescente di modi strutturati di regolazione internazionale e dalla necessità di cooperazione reciproca, attuata attraverso la creazione di accordi che implicano un trasferimento di sovranità verso enti sovranazionali e che hanno un impatto sull'autonomia e sulla sovranità dei singoli stati. Tra gli accordi più vincolanti c'è la creazione della Comunità Economica Europea, che diventerà ancora più stringente con la sua trasformazione e allargamento in UE. Questo trasferimento di potere decisionale è stato generalmente teorizzato sulla base di approcci strutturalisti, in due versioni. Da un lato il funzionalismo sosteneva l'adeguamento degli stati alle forze impersonali, principalmente economiche (o alle agenzie appena create neofunzionalismo), che rafforzano le relazioni di interdipendenza a livello globale. Secondo l'approccio funzionalista la regolazione internazionale conseguente a queste esigenze sarebbe orientata in primo luogo ad individuare soluzioni ottimali per la società nazionale puntando ad accrescere la sovranità statale. Dall'altro lato il neorealismo metteva in evidenza la centralità dei dirigenti statali nel perseguire l'interesse nazionale; tuttavia la centralità del soggetto agente è ancora lontana dall'essere alla base dell'approccio poiché l'unico interesse proprio di cui il dirigente nazionale si fa portatore è la conservazione del suo ruolo istituzionale, un interesse che viene in ogni caso subordinato ed eventualmente sacrificato rispetto all'interesse nazionale. In questo approccio, così come in quello funzionalista, il processo di integrazione è strumentale all'interesse nazionale ed ha l'unico scopo di preservare l'integrità dello stato e della nazione: se la convenienza e l'utilità dovessero venire meno i dirigenti statali fermerebbero o interromperebbero il processo

di integrazione. Nell'approccio della MLG al processo di integrazione viene fatta corrispondere una riduzione del ruolo dello stato ed un trasferimento delle sue competenze verso gli enti sovranazionali. In particolare viene sottolineato che, se precedentemente lo stato nazionale faceva da unico intermediario tra gli interessi e le rivendicazioni interne locali e gli enti sovranazionali, adesso tale intermediazione è messa in secondo piano dal ruolo crescente ricoperto dalle autorità subnazionali e dai gruppi sociali nell'ambito internazionale. Rispetto a questi cambiamenti vi è una duplice interpretazione: se sia stata la globalizzazione a sollecitare l'intervento di questi attori a livello sovranazionale rendendo più aspra la competizione tra sistemi di produzione locali o se sia stata l'UE a ricercare e a dare forza alle autorità subnazionali attraverso la creazione di una struttura di opportunità politiche a livello europeo.

2. Centro/Periferia. In secondo luogo, la riorganizzazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo interni allo stato nazionale mette in discussione la dicotomia centro/periferia, descrivendo una tendenza trasformativa dello stato centrale unitario verso forme di decentralizzazione, devoluzione e configurazioni federali connesse alla richiesta di maggiore autonomia da parte dei gruppi sub-nazionali (*politics*), all'attivazione dei livelli sub-nazionali di governo e della società civile per l'ideazione, l'implementazione e la valutazione delle politiche (policy) e la ridefinizione delle competenze degli enti di governo locali (*polity*). Anche questa dicotomia discende dal processo di costruzione degli stati nazionali, durante il quale la ricerca di una forte omogeneità interna era prioritaria al fine di mantenere il controllo sullo spazio nazionale e sulle popolazioni. La creazione della periferia era, infatti, funzionale alla marginalizzazione di tutte le narrazioni alternative a cui veniva contrapposta la desiderabilità e la necessità della soluzione unitaria nazionale. In questo quadro si perde l'attenzione al territorio in quanto lo si caratterizza soltanto in relazione al concetto di scala ottimale cui svolgere determinate attività all'interno di un discorso fondato sull'efficienza economica funzionale all'organizzazione dei processi di produzione.[23] In seguito la *new economic geography* e le

[23] B. ANDERSON, *Comunità immaginate*, Roma, Manifestolibri, 1996 – S. PIATTONI, *The theory*

teorie neoregionaliste riprendono il concetto di territorio come luogo, non solo come scala, in cui trovano spazio forme specifiche di organizzazione economica, collegate strettamente alle condizioni sociali e politiche locali, problematizzando il rapporto centro-periferia. Il tentativo di far emergere le caratteristiche dei luoghi può essere inglobato nel discorso riguardante la crescita economica, in cui si ricercano "modelli di sviluppo" che altro non aspetterebbero che di essere replicati altrove. E l'illusione della replicabilità restituisce di nuovo allo spazio la qualifica di scala piuttosto che di luogo. Tuttavia, il territorio rappresenta più della scala cui alcune funzioni sono svolte in maniera efficiente e tende a creare comunità d'interesse e di destino che spingono i territori a richiedere maggiore autonomia nella gestione di alcuni servizi o forme più spinte di autogoverno. La letteratura sul federalismo discute precisamente i modi in cui i territori si costituiscono come comunità autogovernanti e quali relazioni dovrebbero avere gli uni con gli altri e con l'entità territoriale sovraordinata di riferimento. Il livello statale viene messo in discussione non solo perché ci sono delle funzioni che non sono gestite in maniera ottimale a quel livello di governo, ma anche per l'emergere di nuovi attori (pubblici e privati, individuali e collettivi) che perseguono obiettivi e strategie che implicano una ridefinizione della scala cui i problemi devono essere affrontati e che promuovono il coinvolgimento attivo del livello istituzionale al quale agiscono all'interno del processo decisionale.

3 Stato/Società. Infine il superamento della dicotomia stato/società sottende a una riduzione della distinzione netta tra il settore pubblico e quello privato e tra stato e società con un crescente coinvolgimento di organizzazioni non governative (NGO) e organizzazioni della società civile (CSO) nei processi decisionali. Questi gruppi non si configurano necessariamente come portatori di interessi privati o particolari, ma sono anche capaci di esprimere interessi pubblici ovvero interessi ampiamente condivisi dalla popolazione ma lasciati disattesi dai soggetti pubblici che dovrebbero tradizionalmente perseguire l'interesse generale. Questa sovrapposizione di ruoli fra soggetti pubblici e privati, la suddivisione meno

of multi-level governance, Oxford, Oxford University Press, 2010

rigorosa fra interessi generali e particolari e la mancata coincidenza tra interesse generale ed interesse nazionale e tra stato e società mette in discussione la dicotomia pubblico/privato.

L'UE viene così ad essere una "*composite polity*", "*a system of political relations in which actors at various levels and in different geographical units within a loosely linked system face both horizontal and vertical interlocutors and find corresponding opportunities for alliance building across both axes… Europe is a composite polity composed of semi sovereign states, quasi-autonomous European institutions, and virtually represented citizens*".[24] Questi attori della società civile, tradizionalmente esclusi dai processi decisionali e dalle strutture di potere, si muovono all'interno di una "struttura di opportunità politiche" che indica il grado in cui a ciascun gruppo è permesso di avere accesso al potere e di manipolare il sistema politico. Tale concetto descrive la capacità di raggiungere i propri scopi in relazione alle alleanze strette con gli attori già interni al sistema politico ed alla disponibilità di questi ultimi a creare tali alleanze in relazione alla generale apertura o chiusura del sistema politico rispetto alle influenze sociali.

In generale la MLG mette in discussione la centralità dello stato sia nel mediare le relazioni centro-periferia al suo interno, sia nel mediare la relazione tra formazioni subnazionali e contesto internazionale così che lo stato smette di essere l'unico soggetto legittimato a rappresentare all'estero gli interessi nazionali -, sia nel far corrispondere l'interesse dei vari gruppi con l'interesse nazionale nell'ambito del rapporto stato-società civile.

1.2. Multilevel Governance dalle politiche tradizionali top-down alle politiche bottom-up

Per ricostruire il passaggio dalle politiche tradizionali *top-down* alle politiche *bottom-up* bisogna partire dalla Costituzione del 1946 che prevedeva un sistema amministrativo basato su un sistema gerarchico dove

[24] D. IMIG, e S. TARROW, *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, Lanham, Md, Rowman and Littlefield, 2001, pp. 15-16

al livello inferiore della struttura amministrativa si trovavano i Comuni, preceduti dalle Province e poi dalle Regioni, a queste ultime il sistema amministrativo riconosceva ampi poteri legislativi in quanto dovevano essere centri decisionali indipendenti. Nella realtà, i diversi Governi centrali negli anni hanno sempre preferito mantenere un forte controllo sulle Regioni, rimandando per numerosi anni l'emanazione della legislazione necessaria a rendere operativi i provvedimenti costituzionali volti a concretizzare l'autonomia regionale. Per molti anni è mancato un contesto chiaro che definisse i poteri delle istituzioni regionali e le loro relazioni con lo Stato centrale. Di fatto, la Carta costituzionale italiana distingue solo tra Regioni "ordinarie" e Regioni a "statuto speciale".[25] Le cinque Regioni a statuto speciale, istituite contemporaneamente alla Costituzione, vennero definite come tali per ragioni di natura etnica, linguistica e geografica, e al fine di salvaguardare e compensare tali peculiarità (come la perifericità insulare) vennero dotate di più ampia autonomia rispetto alle Regioni "ordinarie". Le riforme istituzionali necessarie all'entrata in funzione delle Regioni ordinarie per inserirle appieno nel sistema delle autonomie locali furono realizzate nel 1970; la maggior parte delle funzioni amministrative vennero poi trasferite dallo Stato centrale nel 1977. Nonostante un quadro normativo più o meno regolamentato per definire le competenze delle Regioni, queste venivano ancora utilizzate dallo Stato Centrale come enti attuatori delle politiche dello Stato centrale, incaricate di spendere le risorse trasferite – e controllate – dal livello nazionale. Questa situazione di incertezza e confusione nella distribuzione delle competenze, nella struttura organizzativa dei poteri locali e nelle relazioni centro-periferia durò fino agli anni '90. La politica regionale era gestita conformemente a questo stile amministrativo dal livello centrale secondo un approccio *top-down*. L'ente amministrativo responsabile per la politica regionale era la Cassa per il Mezzogiorno (CASMEZ), un'agenzia incaricata dell'implementazione del programma di sviluppo settoriale elaborato dal Governo centrale, basato principalmente su trasferimenti di capitale e incentivi al settore privato. Durante questo primo periodo, l'utilizzo della politica regionale, secondo le

[25] Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige e Valle D'Aosta.

convenienze politiche al fine di costruire un serbatoio di voti, ne minò il successo complessivo.[26] Infatti, la costante ingerenza della classe dirigente del tempo nelle attività amministrative era dettata dalla volontà di assecondare le agende personali dei politici di turno, piuttosto che da motivi economici legati allo sviluppo dei territori. L'estrema instabilità dei Governi in questi anni creò una classe politica focalizzata maggiormente sull'ottenimento di benefici di breve periodo piuttosto che sulla programmazione di lungo termine. Per di più, non era contemplata alcuna forma di *accountability* per le azioni e gli interventi posti in essere.[27] Di conseguenza, alcuni autori ritengono che la priorità della classe politica regionale, specialmente nel Mezzogiorno, fosse di rafforzare e perpetuare sé stessa; il modo più facile per ottenere ciò era costruire forti legami preferenziali con la classe amministrativa e i Governi locali.[28] Questi ultimi, per garantire il supporto ad essi richiesto, pretesero nel tempo crescenti risorse dirette a rafforzare le reti clientelari, in questa logica le risorse del governo centrale e locale venivano utilizzate per scopi clientelari che servivano a rafforzare i singoli poteri. La classe politica assecondando le richieste locali affermava il proprio potere all'interno del partito e nei confronti degli altri partiti. I leader politici regionali usavano dunque i fondi addizionali per "comprare" il consenso dei leader politici locali, e questa allocazione di risorse era del tutto priva di una sottostante logica di sviluppo economico.[29] Il meccanismo distorto della negoziazione privata tra la classe politica regionale e quella locale venne rafforzato dal desiderio dei politici locali di conservare la loro posizione privilegiata di potere sui cittadini.[30] Complessivamente, la "politica italiana era caratterizzata da tre elementi: un sistema elettorale che diluiva la responsabilità dei *policy-maker*, un sistema giudiziario impotente nei confronti dello strapotere dei partiti politici e un

[26] J. BOISSEVAIN, *Patronage in Sicily*, in «Man», new series, vol. 1, n.1, 1966 pp. 18-33. e S. GINER, *Political Economy, Legitimation and the State in Southern Europe*, in «The British Journal of Sociology», vol. 33, n. 2, 1982, pp. 172-199

[27] G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza 2003 e M. FINOCCHIARO CASTRO, I. RIZZO, *Performance Measurement of Heritage Conservation Activity* in Sicily, Working Paper Series del Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi (DEMQ), Università di Catania, 2006

[28] S. PIATTONI, *Local Political Class and Economic Development. The Cases of Abruzzo and Puglia in the 1970s and 1980s*, 1997

[29] C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia*, Bologna, Il Mulino, 1992

[30] J. CHUBB, *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982

apparato amministrativo [...] caratterizzato da amministrazioni pubbliche prive di *accountability* e spesso piagate dalla corruzione".[31] In questo contesto dominato da una logica centralizzata e *top down*, non c'era spazio per la MLG o multi-attore né per la realizzazione di forme di sussidiarietà o partenariato. Infatti, sia storicamente che culturalmente le Regioni italiane sono state meno propense – a paragone di altre Regioni dell'Europa continentale – a incoraggiare la partecipazione e il coinvolgimento degli attori della società civile. Il Paese, difatti, non era caratterizzato da un modello di coordinamento collaborativo tra i diversi portatori di interesse.[32] Come argomentato da Piattoni: "Il Principio del Partenariato si scontra con le difficoltà tipiche collegate al livello territoriale, alla struttura istituzionale e alla cultura politica dello Stato membro in cui è applicato e implementato".[33] Nel caso dell'Italia è necessario osservare che il principio in questione, introdotto nel contesto della Politica di Coesione negli anni '90, venne "innestato" su un Paese caratterizzato da un approccio tradizionalmente centralizzato e da un basso livello di deliberazione consensuale nel processo decisionale.[34] Infatti nello specifico settore della politica regionale prima dell'adozione delle regole della Politica di Coesione dell'UE, la società civile e il partenariato privato erano considerati beneficiari di fondi distribuiti quasi a caso e senza adeguati controlli nel contesto degli incentivi industriali offerti alle imprese private per investire nel Sud. Questa prassi successivamente non consentì alla società civile e agli *stakeholder* di essere visti quali attori proattivi anziché meramente reattivi, come erano stati considerati fino ad allora. Inoltre, bisogna considerare che la società civile non necessariamente si trova nella posizione migliore per rappresentare gli interessi della popolazione, ovvero "le organizzazioni della società civile non vogliono essere coinvolte nel

[31] C. BICCHIERI, R. MUDABI, P. NAVARRA, *A Matter of Trust: The Search for Accountability in Italian Politics, 1990-2000*, http://ssrn. com/abstract=296659, 2002, pag.5

[32] M. MARRA, *Delegation, Policy Integration, and Cooperation. How to Solve Problems of Coordination in Structural Fund Programs. Preliminary Findings from Comparative Case Studies in the South of Italy*, Paper presented at the 46th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), Volos, Greece, 30 agosto – 3 settembre, 2006

[33] S. PIATTONI, Open Day 2009 intervention

[34] P. GRAZIANO, *From Local Partnerships to Regional Spaces for Politics? Europeanization and EU Cohesion Policy in Southern Italy*, in «Regional & Federal Studies», vol. 20, n. 3, 2010 pp. 315-333. e L. POLVERARI, R. MICHIE, *New Partnership Dynamics in a Changing Cohesion Policy Context*, in «IQ-Net Thematic Paper», vol. 25, N. 2, Glasgow, 2009

processo di p*olicy-making*, dato che esso richiede tempo ed energia e non sempre conduce ai risultati attesi".[35] Inoltre, si presume che una delle pre-condizioni per il coinvolgimento degli *stakeholders* sia la dotazione di capitale sociale e il livello di fiducia esistente tra gli attori che negoziano un accordo. Queste due pre-condizioni mancavano in molte Regioni italiane, ad eccezione di alcune Regioni quali la Basilicata e le aree del Nord.[36]

Negli anni '90 si passa da un approccio centralizzato alla MLG in questi anni la crisi della classe politica, il collasso del sistema dei partiti politici controbilanciato dalla nascita di nuovi movimenti, i problemi fiscali ed economici, l'ostilità crescente della Lega Nord ai trasferimenti finanziari finalizzati a supportare i processi di sviluppo del Mezzogiorno, in aggiunta ai mediocri risultati ottenuti dello stesso intervento centralizzato, l'enorme debito pubblico e il movimento per sradicare la corruzione governativa, diffusero i semi del cambiamento.[37] La drastica trasformazione dello scenario politico avvenuta con la dissoluzione della Prima Repubblica è stata accompagnata grandi cambiamenti:

- un nuovo sistema elettorale locale basato sull'elezione diretta dei sindaci, formalmente responsabili e quindi potenzialmente meno esposti alla corruzione e al clientelismo.[38] Le nuove regole elettorali erano tese a rendere i politici maggiormente responsabili nei confronti del proprio corpo elettorale, promuovendo un sistema più responsabile e trasparente,[39] un cambiamento nella relazione tra la sfera amministrativa e politica, con una più chiara distinzione dei poteri per evitare un offuscamento delle responsabilità.[40]

---

[35] S. PIATTONI, Open Day 2009 intervention

[36] R.D. PUTNAM, R. LEONARDI, R. V. NANETTI, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993

[37] S. CECCANTI, S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004

[38] Legge n. 81/1993, «Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale»

[39] C. BICCHIERI,R. MUDABI, P. NAVARRA, *A Matter of Trust: The Search for Accountability in Italian Politics 1990-2000*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=296659, 2002 - R. MUDAMBI, P. NAVARRA, *Electoral Strategies in Mixed Systems of Representation*, unpublished manuscript, London School of Economics (UK), 2001

[40] D.lgs. n. 29/1993; legge n. 59/1997; legge n. 191/1998; legge n. 145/2002. «Si pone adesso quale dovere dei politici definire le politiche e le strategie, valutare i risultati, nominare i direttori generali, senza alcun ulteriore coinvolgimento diretto nell'amministrazione, laddove ai dirigenti e ai manager amministrativi sono conferiti più ampi poteri, ma anche più grandi responsabilità, e più alti salari connessi ai risultati ottenuti e alla *performance*» (Bassanini, 2000a, p. 16). S. MILIO, *From Policy to Implementation in the European Union: The Challenge of Multi-Level Governance System*, Tauris

Questi due cambiamenti erano indirizzati a migliorare l'*accountability* sia nei confronti dell'elettorato che all'interno dello stesso Governo. Un processo di devoluzione e trasferimento di poteri e competenze[41] dai livelli superiori ai livelli inferiori di governo, basato sul principio di sussidiarietà,[42] al fine di conferire maggiore indipendenza alle Regioni e assicurare un più alto livello di *accountability* e responsabilità delle autorità politiche e amministrative.[43] Questo processo raggiunse l'apice nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione (le riforme ebbero l'effetto di porre il livello nazionale e regionale su un piano di maggiore parità sia nei confronti della Corte Costituzionale che nell'allocazione dei poteri primari in una varietà di settori di policy, inclusa la politica regionale), un processo di decentralizzazione, accompagnato da un cambiamento nel paradigma della politica regionale da un approccio *top down* a uno *bottom up*[44] e da una politica di "sostentamento dall'esterno" a una politica di "sviluppo endogeno", tradotti nell'adozione delle regole della Politica di Coesione dell'UE.[45] Di conseguenza, si rese necessario prevedere forme di coordinamento tra il livello nazionale e le entità sub-nazionali, tenendo in considerazione relazioni – se presenti – a volte difficili e conflittuali tra i Governi regionali e locali. Inoltre, la nuova politica regionale europea "ebbe l'effetto di spronare i Governi regionali ad agire in modo più coordinato per cercare di carpire maggiori responsabilità dal livello centrale"[46]. Questi ultimi due aspetti miravano a preparare il terreno per un approccio partecipativo alla politica regionale. In altre parole, emerse un nuovo approccio dal basso, basato sul ruolo centrale delle Regioni.

Accademic Studies, London, I.B. Tauris, 2010

[41] Legge n. 421/1992; legge n. 59/1997. La legge n. 59/1997, conosciuta come la Riforma Bassanini, concerne la ridefinizione ad opera del governo dei poteri e doveri delle autorità regionali e locali; la riforma del sistema di contrattazione nel settore pubblico; la riforma delle macro-strutture del governo; e l'introduzione della legge annuale di delegificazione e semplificazione (per rendere operativa questa legge-delega è stata necessaria l'emanazione di più di 60 decreti legislativi).

[42] M. KEATING, *Second Round Reform. Devolution and Constitutional Reform in the United Kingdom, Spain and Italy*, LEQS Paper n. 15/2009, London School of Economics, 2009

[43] C. DESIDERI, V. SANTANTONIO, *Prospects and Difficulties in Italy*, in C. JEFFREY (a cura di), The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?, London, Frank Cass, 1997 – S. PIATTONI. *Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti interistituzionali e risposte regionali*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003 pp. 108-138.

[44] R. LEONARDI, *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*, New York, Palgrave, 2005

[45] A. LA SPINA, *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2003

[46] M. BULL, J. BAUDNER, *Europeanization and Italian Policy for the Mezzogiorno*, in «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 6, 2004 pubblicato online nel 2011, pp. 1058-1076

Il nuovo disegno istituzionale era diretto a tentare di allineare il sistema italiano agli imperativi europei. In questi anni di transizione si assisté ad una fase di riorganizzazione della direzione centrale delle politiche di sviluppo e delle azioni strutturali. Vennero previsti aggiustamenti istituzionali, amministrativi e organizzativi per consentire il passaggio da una gestione centralizzata a un approccio multilivello e decentralizzato. Inoltre, l'impeto riformatore condusse a significativi cambiamenti nelle relazioni tra centro e periferia, promuovendo processi di decentralizzazione e devoluzione con un grado di inclusività in relazione agli attori socio-economici sub-nazionali locali e non governativi "basato su un allargato consenso neo-corporativo e un approccio orientato al partenariato nelle relazioni intergovernative".[47] Come affermato da Bull e Baunder, "*gli strumenti delle politiche regionali vennero utilizzati anche per incentivare le riforme amministrative e la partecipazione degli attori socio-economici nelle Regioni e nei Comuni. Per realizzare ciò, gli strumenti di policy esistenti vennero diffusi e connessi ai fondi strutturali, e venne dato un ruolo centrale agli strumenti connessi alla regolamentazione dei fondi strutturali*".[48] Questo fu il caso dei Patti Territoriali e dei successivi Progetti Integrati Territoriali (PIT), che rappresentarono significative innovazioni istituzionali atte a promuovere il partenariato attraverso la partecipazione di attori non statali al processo decisionale sia interno che esterno ai programmi dei Fondi Strutturali Europei.[49] Altro esempio più recente di questo passaggio di gestione multi livello viene dagli APQ (Accordi di Programma Quadro) che sono lo strumento attuativo dell'Intesa istituzionale tra Stato, Regione e Enti pubblici. Queste stesse amministrazioni, sono sia i promotori che i soggetti attuatori, insieme ai privati.

In sintesi, a metà degli anni '90 ci fu una svolta nella politica regionale italiana; il riformato sistema politico diede un importante stimolo alla

[47] E. GUALINI, *Challenges to Multi-Level Governance: Contradiction sand Conflicts in the Europeanization of Italian Regional Policy*, in «Journal of European Public Policy», vol. 10, n. 4, 2003, p. 616-663

[48] M. BULL, J. BAUDNER, *Europeanization and Italian Policy for the Mezzogiorno*, in «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 6, 2004 pubblicato online nel 2011, pp. 1069

[49] C. TRIGILIA, *Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura*, in «Stato e mercato», vol. 63, n. 361. 2001 - D. CERSOSIMO, G. WOLLEB, *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in «Stato e Mercato», N. 63, 2001, pp. 221-222

rinnovazione della classe politica, potenzialmente migliorando l'uso delle risorse[50] e il grado di *accountability* nel loro impiego. Le caratteristiche amministrative, politiche e culturali preesistenti ai cambiamenti radicali introdotti negli anni '90 indica come – *accountability* politica e coinvolgimento degli *stakeholders* – fossero deboli e scarsamente articolate all'interno del sistema italiano. È quindi innegabile che l'Italia fece dei notevoli passi avanti, passando da Stato altamente interventista in cui la legge non godeva della dovuta considerazione e la dimensione regionale era sottovalutata e trascurata, ad uno Stato regolatore moderno basato su leggi trasparenti e organizzate secondo i principi della MLG. Nel frattempo, anche la politica regionale venne assoggettata a riforme radicali dovute all'abolizione dell'approccio centralizzato. Emerse in tal modo un nuovo metodo *bottom-up*, basato sul ruolo centrale della Regione e degli attori sociali locali. Si assiste ad un processo di decentralizzazione, accompagnato da un cambiamento nel paradigma della politica regionale da un approccio top-down a uno bottom-up[51] e da una politica di "sostentamento dall'esterno" a una politica di "sviluppo endogeno", tradotti nell'adozione delle regole della Politica di Coesione dell'UE[52]. Di conseguenza, si rese necessario prevedere forme di coordinamento tra il livello nazionale e le entità sub-nazionali. Inoltre, la nuova politica regionale europea "ebbe l'effetto di spronare i Governi regionali ad agire in modo più coordinato per cercare di carpire maggiori responsabilità dal livello centrale".[53]

L'insieme di queste tendenze storico politiche prima internazionali e poi nazionali sono alla base della generazione di un sistema di *governance* multilivello o MLG caratterizzato dalla perdita di autorità e dalla riduzione delle competenze da parte dello stato nazione a vantaggio di tre diversi ordini di attori:

[50] OECD *Territorial Reviews*, Italy, Paris, OECD pag. 39, 2001 - I. CIPOLETTA, *Un Mezzogiorno debole ma migliore*, in A. D'AMATO, G. ROSA (a cura di), *Nel Sud per competere*, Roma - Bari, Laterza, 1999

[51] R. LEONARDI, *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*, New York, Palgrave. 2005

[52] A. LA SPINA, *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2003. - M. BULL, J. BAUDNER *Europeanization and Italian Policy for the Mezzogiorno*, in Journal of European Public Policy, 2004

[53] M. BULL, J. BAUDNER. *Europeanization and Italian Policy for the Mezzogiorno*, in Journal of European Public Policy, 2004

- le istituzioni sovranazionali;
- gli enti locali;
- la società civile (terzo settore e attori privati).

1.3. Analisi della letteratura sulla Multilevel Governance nel sistema Europeo

1.3.1. Riferimenti teorici

Da un punto di vista teorico, il concetto di MLG ha le sue origini nei primi anni novanta. I primi studiosi che hanno introdotto l'approccio di MLG attraverso il loro lavoro sono stati Gary Marks and Liesbet Hooghe. Il dibattito sul tema si accende con un articolo di Gary Marks del 1992 in cui l'autore esplora questo concetto proponendolo come strumento utile per capire le dinamiche del processo decisionale all'interno dell'UE. Nel 1996 nel loro contributo al " *Journal of Common Market Studies* " chiamato " *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*" hanno sfidato la visione dello stato-centrica tradizionale, sostenendo che la sovranità degli stati europei è limitata dalla applicazione di un processo decisionale collettivo e dalla crescente competenza delle istituzioni sovranazionali. Essi hanno inoltre sostenuto che gli stati europei stanno perdendo la loro presa sulla mediazione di rappresentanza degli interessi nazionali nelle relazioni internazionali".[54]

Fino ad allora gli studi europei si erano, infatti, limitati alle analisi empiriche delle istituzioni e dei processi politici ma, dal punto di vista dell'analisi teorica, ci si trovava di fronte alla contrapposizione tra approcci sovranazionali e intergovernativi o tra approcci neofunzionalisti e realisti.[55] A questo proposito, Marks prende le distanze dalle due principali teorie, l'intergovernamentalismo e il funzionalismo, che spiegavano il funzionamento dell'UE con le stesse forze che avevano fatto da propulsore al processo di integrazione. Tali spinte erano individuate

[54] G. MARKS, L. HOOGHE, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*. Journal of Common Market Studies, Vol.34, N. 3 – 1996 pag. 341

[55] F. SCHARPF, *Verso una teoria della multilevel governance in Europa*" in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, N.1, 2002, pp. 11-42

dall'intergovernamentalismo con la volontà degli stati di difendere e promuovere l'interesse nazionale in un contesto intergovernativo e dai funzionalisti con le forze di mercato che spingevano individui, gruppi e imprese ad agire ad un livello sovranazionale. Introducendo il concetto di MLG, Marks esce dalla dicotomia - ragione di stato/forze economiche- abbandonando l'idea di forze impersonali che determinano la natura delle relazioni internazionali e concentrandosi invece su attori politici ed economici portatori di interessi propri.[56]

Convenzionalmente, la MLG è stata intesa in letteratura come una teoria descrittiva, tesa a evidenziare le relazioni verticali tra gli attori collocati ai diversi livelli territoriali e le variazioni intervenute nelle relazioni orizzontali tra lo Stato e la società.[57] Il concetto indica da una parte la dispersione della g*overnance* attuale tra centri decisionali multipli e differenti livelli territoriali, e dall'altra parte l'interconnessione delle molteplici arene politiche nei processi di *governance.*[58] Dunque la MLG può essere concepita come "il risultato simultaneo dei processi di integrazione europea e regionalizzazione, che hanno entrambi avuto per effetto una dispersione dei poteri dello Stato nazionale".[59]

Gli autori che fanno riferimento allo schema interpretativo della MLG apportano, a supporto della propria tesi, alcuni elementi che ridurrebbero la capacità di controllo degli stati nazionali sui processi decisionali europei, sostenendo che tali processi sono sempre meno vincolati dalle posizioni dei singoli stati membri, soprattutto a partire dal compromesso del Lussemburgo (1966), che ha previsto un utilizzo residuale del potere di veto, e dall'introduzione del voto a maggioranza qualificata piuttosto che quello all'unanimità. Inoltre il ruolo crescente del Parlamento Europeo nel processo legislativo, delle strutture di "*comitology*",[60] l'influenza delle

[56] S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press, 2010

[57] I. BACHE, *Europeanization and Multi-level Governance: Cohesion Policy in the EU and Britain*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield 2008

[58] G. MARKS, e L. HOOGHE, *Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-Level Governance*, in «American Political Science Review », vol. 97, n. 2, 2003 pp. 233-243

[59] T. CONZELMANN, *Towards a New Concept of Multi-Level Governance?* in Committee of the Regions, *The Contributions to the 2008 Ateliers*, Brussels, Forward Studies/Cellule de Prospective, 2008, pag. 31

[60] Per quanto riguarda l'implementazione delle politiche e delle direttive, questa è a discrezione della Commissione che utilizza delle particolari strutture definite C*omitology*: "*practice of having a committee of national representatives assisting the Commission in its executive work*" a cui

interpretazioni dei casi svolte dalla Commissione Europea di Giustizia sui contesti nazionali, la necessità di recepire nell'ordinamento nazionale le direttive europee, sono tutti elementi che contribuiscono a ridimensionare la centralità dello stato nazionale.

In particolare, l'approccio della MLG si oppone alla visione stato-centrica della prospettiva intergovernativa secondo cui solo gli stati costituiscono attori autonomi teoreticamente rilevanti all'interno di un percorso di integrazione in cui la loro sovranità è mantenuta, rafforzata ed espressa attraverso la partecipazione e l'influenza al processo decisionale europeo: in questa prospettiva l'integrazione europea non sarebbe altro che un patto tra Stati nazionali, rispetto ai quali le istituzioni sovranazionali avrebbero una scarsa autonomia e servirebbero gli interessi individuali dei vari stati che, attraverso contrattazioni e negoziazioni, animano il processo decisionale. Infine, la teorie stato-centrica, respingono l'idea di un livello sovranazionale come propria autorità, considerando le organizzazioni internazionali semplici strumenti creati con il solo scopo di servire gli interessi dello Stato. Al contrario, l'approccio della MLG sottolinea che non sono gli stati che si configurano come attori principali all'interno del processo decisionale ma che piuttosto quest'ultimo assume le caratteristiche di un processo collettivo in cui la sovranità e la capacità governativa risultano diffuse e diluite fra diversi livelli istituzionali non più legati da relazioni puramente gerarchiche (in cui lo Stato nazionale è l'unica interfaccia tra il livello sovranazionale e quello locale) ma interconnessi reciprocamente attraverso relazioni non mediate.[61]

In particolare rispetto alla visione più stato-centrica, la MLG mette in discussione la centralità dello stato nel mediare le relazioni centro-periferia, decidendo quali formazioni politiche sub-nazionali abbiano diritto di voce sulla scena politica internazionale. Così l'approccio della MLG fa emergere da un lato, la capacità delle autorità statali non centrali di avere un ruolo attivo nei processi decisionali nazionali e di interfacciarsi con le organizzazioni sovranazionali senza il lasciapassare e la mediazione dello

partecipano di esperti, funzionari locali, rappresentanti dei gruppi di interesse e attori privati.

[61] L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2001

stato nazionale (carattere multilivello del concetto) e, dall'altra, dà spazio alle istanze della società civile che interagiscono e partecipano ai processi decisionali anche in qualità di organizzazioni non governative (carattere di *governance* del concetto).[62]

La MLG supera i domini tradizionalmente separati della politica domestica e internazionale: evidenzia la distinzione sempre più labile tra queste sfere nel contesto dell'integrazione europea. I governi sovranazionali, nazionali, regionali e locali sono interconnessi in sistemi politici territorialmente onnicomprensivi.[63] In breve, il concetto di MLG è emerso nel contesto degli studi sull'integrazione europea essenzialmente come un "modello alternativo" all'approccio intergovernamentalista e stato-centrico.[64] I sostenitori del modello stato-centrico considerano i Governi nazionali gli attori chiave nel sistema dell'UE, il dibattito sulla MLG riguarda invece principalmente le competenze decisionali degli attori ai diversi livelli.

Hooghe e Marks, partendo dalla definizione di *MLG* come dispersione dell'autorità decisionale dallo stato nazionale verso le istituzioni sovranazionali e le istituzioni locali, elaborano uno schema di analisi di questo processo di dispersione, di "*unravelling of the state*". In questo senso individuano due idealtipi di MLG: il primo (*Type* I MLG) descrive giurisdizioni (internazionali, nazionali, regionali, locali, ecc) generali che non si sovrappongono le une alle altre, in cui ogni livello si riferisce a uno specifico territorio con una netta ripartizione delle competenze e un numero definito di livelli giurisdizionali, ricorda il funzionamento dei sistemi federali in cui vi è una stabile divisione del lavoro fra un numero definito di livelli di governo con un potere giurisdizionale mutualmente esclusivo su di un certo territorio o su un certo numero di temi. Al contrario il secondo tipo (*Type* II MLG) riguarda giurisdizioni operanti su numerosi livelli territoriali che non di rado si sovrappongono le une alle altre, finalizzate ad assolvere funzioni specifiche, fa riferimento a giurisdizioni specializzate in numero

[62] S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press 2010

[63] L. BEKEMANS, *Multi-Level Governance and the EU in a Global Context: Some Introductory Reflexions, in Committee of the Regions*, The Contributions to the 2008 Ateliers, Forward Studies/Cellule de prospective, Brussels 2008, pag. 95

[64] G. MARKS, L. HOOGHE, K. BLANK, *European Integration and the State*, EUI Working Paper RSC, n. 95/7, Badia Fiesolana, San Domenico (FI), 1995

potenzialmente infinito i cui ruoli si sovrappongono in un sistema relativamente flessibile.[65] Il vantaggio di questo secondo tipo di MLG è che le diverse funzioni possono essere tarate per il raggiungimento dei bisogni specifici delle diverse parti interessate. Ci si riferisce dunque a enti di *governance* dal *design* flessibile, stabiliti *ad hoc* per assumere funzioni e fornire servizi specifici. L'unità di analisi è la singola *policy* piuttosto che il singolo Governo. Questi idealtipi non sono mutualmente esclusivi e possono essere paragonati alla dicotomia *government/governance* che infiamma gran parte del dibattito sulla *governance*, tant'è vero che i due autori descrivono la compresenza dei due idealtipi nel sistema europeo:

"The EU combines Type I and Type II governance. The bulk of EU policies, with the major exception of monetary policy, apply to a single unified jurisdiction. The EU bundles together a variety of internationalized policy competencies that are handled elsewhere by numerous, overlapping, and functionally specific jurisdictions. However, some salient features of EU architecture appear consistent with Type II governance: variable territorial jurisdictions as a result of treaty derogations; distinct governance systems or "pillars" for different policies; the multiplication of independent European agencies; the flexibility clause of the Amsterdam Treaty specifying the conditions under which a subset of member states can engage in greater integration"[66].

Scharpf va ancora oltre rispetto a Hooghe e Marks riformulando la dicotomia descritta in termini di "optimal scale of government" (scala ottimale di governo) alla quale è possibile identificare i livelli di governo ottimali a garantire la soluzione di problemi collettivi. La caratteristica di "ottimale" è legata alla capacità di operare ad una scala sufficientemente ampia da poter ottenere soluzioni tecniche superiori rimanendo tuttavia ad una scala sufficientemente piccola da non sacrificare il carattere

[65] L. HOOGHE, e G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers – 2001 L. HOOGHE, e G. MARKS. *Types of Multi-level Governance: What, where, why?*, paper presentato alla conferenza "MultiLevel *Governance*: Interdisciplinary Perspectives," University of Sheffield, http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf, 2001
[66] Idem

democratico delle soluzioni, nei termini di un sacrificio rilevante delle preferenze individuali.[67]

Non vi è accordo tra gli studiosi in relazione allo specifico tipo di MLG attuata nell'UE. La MLG di I tipo implica l'assimilabilità ad uno Stato federale; il che non si concilia con l'ampia varietà di strutture regionali e locali presenti in Europa e con l'assenza di intesa relativamente al ruolo svolto da queste strutture subnazionali negli Stati membri.[68] Dunque una MLG di II tipo sembrerebbe per certi versi una base più adatta su cui costruire. In realtà, nell'Europa contemporanea giurisdizioni generali e specifiche coesistono, in quanto rispondono a bisogni diversi. Infatti, Bache suggerisce che interpretare la MLG come una combinazione di *governance* di I e II tipo permette di affiancare alla stabilità fornita da istituzioni di governo formali, la maggiore efficienza di accordi più flessibili che permettono l'ingresso degli *stakeholders* locali nei processi di *policy*.[69]

In definitiva, la principale innovazione della MLG rispetto al funzionalismo, al neo-funzionalismo, al realismo e all'intergovernamentalismo – "sta nell'abbandono delle forze strutturali e impersonali come elementi esplicativi delle relazioni fra i diversi attori istituzionali e la nuova rilevanza attribuita agli attori collettivi o individuali, che si muovono liberamente attraverso livelli di governo formalmente separati". La nuova prospettiva di analisi dei processi decisionali quindi si configura in maniera tale da avere non solo un carattere multilivello, ma anche un carattere multi-attore, nel senso che mette in evidenza la presenza di una pluralità di attori che si costituiscono in reti e che operano ai diversi livelli di governo,[70] delineando così una modalità del processo decisionale

---

[67] F. SCHARPF, *Verso una teoria della multi-level governance in Europa,* in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, N.1, 2002, pp. 11-42

[68] T. CONZELMANN, *Towards a New Concept of Multi-Level Governance?* in Committee of the Regions, *The Contributions to the 2008 Ateliers*, Brussels, Forward Studies/Cellule de Prospective, 2008

[69] I. BACHE, *Europeanization and Multi-level Governance: Cohesion Policy in the EU and Britain*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2008, pag. 63

[70] Una volta completata l'integrazione economica dei mercati l'attenzione è stata spostata dai meccanismi di integrazione alle modalità di funzionamento del processo decisionale europeo. Le teorie che hanno concentrato l'attenzione su quest'aspetto hanno continuato a fare riferimento al concetto di *governance* intesa come strutturazione delle relazioni che supera i confini istituzionali e si concentra sulle reti trasversali che si vengono a creare. Tuttavia tali teorie, in particolare la network *governance*, la Committee *governance* e la New modes of *governance* hanno un raggio di azione più contenuto rispetto all'approccio della MLG: la MLG opera non solo un'analisi delle relazioni, ma tiene conto del contesto più ampio in cui queste relazioni si svolgono. (cfr. S. PIATTONI, 2010).

attraverso cui si cerca di giungere a decisioni autorevoli attraverso il coinvolgimento di reti dense di attori. Questo allargamento del numero di attori coinvolti è spesso visto come un valore in sé, come un elemento intrinsecamente positivo in grado di assicurare la rappresentanza di interessi diversi e di favorire lo svolgersi del processo decisionale con modalità che ne garantirebbero le qualità "democratiche". Ciò ha fatto sì che "l'etichetta" *MLG* fosse associata sia ad un metodo che struttura un processo decisionale alternativo al *government*, sia ad un particolare esito di equilibrio del sistema democratico, creando un allargamento del concetto e attribuendogli un carattere normativo che contrasta con il suo utilizzo scientifico.

Così come accade per il più generale concetto di *governance* anche il termine MLG corre il rischio di diventare un'etichetta attribuita ad un'ampia gamma di fenomeni perdendo la sua capacità esplicativa e analitica, mentre la vaghezza definitoria del concetto rende di per se difficile individuare il campo di applicazione e lo specifico referente empirico. Resta aperto allora il dibattito sulla natura ontologica ed epistemologica della MLG. Piattoni[71] conclude il suo excursus sull'approccio della MLG sottolineando la necessità di definire le condizioni che ci permettano di capire quando siamo in presenza di MLG, di identificare le caratteristiche che la distinguono rispetto ad altri concetti che pure fanno riferimento all'approccio di *governance*, di individuare il campo di applicabilità di questo concetto (locale, nazionale, europeo) e di valutare la legittimità delle decisioni prese attraverso processi riconducibili alla MLG.

Da quanto illustrato emerge la necessità di rendere più precisa la definizione di MLG. Due sono le definizioni proposte: la prima è una definizione di Marks intorno alla quale c'è una generale condivisione: "*A system of continuous negotiations among nested governments at several territorial tiers*"[72], che però resta ancora molto generale, e la seconda quella di Bache e Flinders che specificano: "*The multi-level concept then contained both vertical and horizontal dimensions. 'Multi-level' referred to the*

[71] S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance: Conceptual,Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2010

[72] S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance: Conceptual,Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2010 pag. 83 - G. MARKS, '*Structural policy and multi-level governance in the EC*', in A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL, *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond, Boulder*, CO: Lynne Rienner, 1993, pag. 392

increased interdependence of government operating at different territorial levels, while 'governance' signaled the growing interdependence between governments and non-governmental actors at various territorial levels". [73]

Sebbene l'idea di MLG è stata inizialmente sviluppata in tutta l'UE, molte forme di essa sono state applicate in altre aree di studio, come nello studio degli stati federali in politica comparata. Molto importante è l'argomento di J. McCormick sulle origini del concetto. Secondo lui, "la MLG è un cugino concettuale di altri due concetti più anziani", il federalismo e con federalismo.[74]

Durante gli ultimi anni, la teoria della MLG è stata ampiamente utilizzata dai ricercatori dell'Europa occidentale e degli Stati Uniti per spiegare la *governance* europea. Anche se la MLG è forse più importante per comprendere l'attuazione delle direttive europee".[75]

Il concetto indica da una parte la dispersione della *governance* attuale tra centri decisionali multipli e differenti livelli territoriali, e dall'altra parte l'interconnessione delle molteplici arene politiche nei processi di *governance.*[76] Dunque la MLG può essere concepita come "il risultato simultaneo dei processi di integrazione europea e regionalizzazione, che hanno entrambi avuto per effetto una dispersione dei poteri dello Stato nazionale"[77]. L'espansione dei poteri e delle attività dell'UE e il consolidamento delle sue strutture, specialmente dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (AUE) nel 1986, hanno dato luogo a un'insoddisfazione crescente in relazione alle teorizzazioni tradizionali sulla natura del sistema politico europeo. Si riscontra un consenso crescente sul fatto che nel concettualizzare l'UE, i confini tra le sfere domestiche e internazionali, così come tra Stato e società, diventano sempre più fluidi e indistinti – il concetto di MLG ha riscosso un notevole successo nel descrivere questi cambiamenti.

---

[73] I. BACHE, M. FLINDERS, *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2004, pag.3

[74] J. McCORMICK, J., *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. Palgrave MacMillan, 2008

[75] A. WIENER, e T. DIEZ, *European Integration Theory*. Oxford University Press: USA, 2009, pag.95

[76] L. HOOGHE, G. MARKS, *Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-Level Governance*, in «American Political Science Review», vol. 97, n. 2, 2003 pp. 233-243

[77] T. CONZELMANN, *Towards a New Concept of Multi-Level Governance?* in Committee of the Regions, *The Contributions to the 2008 Ateliers*, Brussels, Forward Studies/Cellule de Prospective, 2008, pag.31

Il nucleo della teoria della MLG ed i diversi livelli territoriali alla quale essa fa riferimento è stata notevolmente contestata. Alcuni pensatori ritengono che l'organizzazione dei livelli implica un ordine gerarchico difficilmente applicabile ad un sistema così complesso come quello dell'UE. Altri diversamente non riescono a distinguere tra i diversi livelli di attori pubblici e privati che operano ad incastro con ruoli sia a livello nazionale che internazionale. Più in particolare Stubb[78] ha accusato parte della letteratura multilivello di "normativismo prematuro", "modellazione astratta", e "rimaneggiato neo-pluralismo". Diversamente alcuni autori ritengono che l'approccio della MLG ha permesso di focalizzare i modi in cui questi livelli istituzionali interagiscono reciprocamente secondo un nuovo sistema di relazioni negoziali non gerarchiche.[79]

Tuttavia, Bache e Flinders osservano che nonostante la MLG rimane un concetto controverso, il suo *appeals* resta interessante vista la preoccupazione condivisa data dalla sempre maggiore complessità, delle giurisdizioni proliferanti, dell'ascesa di attori non statali, e delle relative sfide per il potere dello Stato".[80]

Dal momento che la MLG è stata discussa ampiamente tra gli studiosi dell'UE come modello descrittivo, questa ricerca invece si focalizza sulla MLG come modello implementativo – su cui finora è stato detto relativamente poco.

1.3.2 Caratteristiche distintive

Il termine MLG evoca l'idea di soluzioni sempre più complesse per raggiungere decisioni autoritative in un ambiente sempre più denso di attori pubblici e privati, collettivi e individuali[81], con la conseguente dispersione di autorità decisionale tra i diversi livelli territoriali e istituzionali.[82]

---

[78] P. STUBBS, *Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe*. Southeast European Politics, Vol. VI, No. 2, 2005, pp. 66-87

[79] B.GUY PETERS, J. PIERRE, *Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance* in Policy and Politics, vol. 29, N. 2, 2001 pp. 131-135

[80] P. STUBBS, *Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe*. Southeast European Politics, Vol. VI, No. 2, 2005, pag.68

[81] S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press, 2010

[82] L. HOOGHE, e G. MARKS, Multilevel *Governance and European Integration - Governance* in Europa, 2001

La caratteristica 'multilivello' è definita come "un sistema di continue negoziazioni tra diversi livelli territoriali – sovrazionale, nazionale, regionale e locale",[83] caratteristico del sistema strutturato dall'UE e l'interno degli Stati membri. La MLG in linee generali e per idealtipi può presentarsi in due modi:[84]

- come descrizione di un numero limitato di livelli giuridici e istituzionali (internazionale, nazionale, regionale, meso, locale). Questi livelli hanno competenze multiple sia in ambito di politiche pubbliche che di rappresentanza istituzionale. Ogni livello istituzionale ha rilevanza su un livello territoriale. Le caratteristiche dei livelli istituzionali sono: stabilità nel tempo per permettere al ciclo di *policy* di esaurirsi; flessibile allocazione delle competenze in materia di *policy;*
- come costruzione di istituzioni specializzate, frammentate in una serie di funzioni specifiche finalizzate al raggiungimento del risultato di policy prefissato. Il numero di livelli è potenzialmente elevato e variano al variare della domanda di policy.

È' evidente che il primo modello è basato sul territorio, quindi ha a che vedere con l'articolazione dello stato, i sistemi federali, decentrati, regionali, le autonomie locali; le competenze dei livelli sono vaste ma limitate territorialmente. Il secondo modello è invece basato sulla materia di *policy* e riguarda lo svuotamento dello stato verso l'esterno, con la creazione di livelli giurisdizionali e istituzionali impegnati nella realizzazione di politiche specifiche non limitate territorialmente, se non dai confini dello stato. Questi due 'idealtipi' possono realizzarsi anche in forme intermedie. Piattoni[85] propone a questo punto tre caratteristiche in base alle quali identificare un processo decisionale come esempio di MLG:

- il coinvolgimento simultaneo di diversi livelli di governo (più di due) nel processo di policy making;
- il coinvolgimento di attori non governativi a diversi livelli di governo;
- la presenza di relazioni che non rispondono ad un modello verticistico

[83] L. HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Clarendon Press, 1996
[84] L. HOOGHE, G. MARKS, *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*, American Political Science Review, 2003
[85] S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press 2010

ma assumano le caratteristiche di un network non gerarchico.

Il primo punto corrisponde alla dimensione verticale del concetto indicata da Bache e Flinders. L'individuazione del numero di livelli di governo coinvolti perché si possa parlare di MLG circoscrive il campo di rilevanza teorica del concetto: la presenza di due livelli di governo definisce il campo di azione delle teorie delle relazioni internazionali e dell'approccio intergovernativo (nel caso dell'interazione tra livello nazionale e livello internazionale) o del federalismo e del regionalismo (nel caso dell'interazione tra livello nazionale e livello locale).

Il secondo punto corrisponde alla dimensione di *governance* orizzontale, che descrive l'interazione tra attori istituzionali e non nei processi di *policy making* e il coinvolgimento degli attori della società civile (dai sindacati alle NGO e CSO). La mobilitazione di questi attori ai diversi livelli di governo è parte integrante del concetto di *governance* ed è uno degli strumenti di connessione tra i livelli di governo, quando le relazioni tra istituzioni risultano difficili o eccessivamente formalizzate e contribuiscono alla costituzione di interazioni che prendono la forma di network, piuttosto che di strutture gerarchiche.

Proprio quest'ultimo elemento è il contenuto del terzo punto che fa riferimento alla forma assunta dalle relazioni tra tutti gli attori che prendono parte al processo di *policy making*[86] chiarisce ulteriormente questo concetto, indicando quali caratteristiche specifiche della MLG la condizionalità e la sussidiarietà. La prima permette ai livelli di governo superiori di fissare e far rispettare le regole del gioco, laddove la seconda consente ai livelli di governo più bassi di elaborare e implementare gli interventi e progredire verso gli obiettivi di *policy* sulla base delle conoscenze e preferenze locali.

La MLG in quest'ottica può essere definita come 'un modo o un sistema di gestione', ovvero come l'insieme di quei processi, procedure, risorse, istituzioni e attori che determinano come vengono prese e attuate le decisioni all'interno di un determinato ambito applicativo – sia esso geografico o economico. In altre parole, la MLG riguarda tutti quei processi

[86] F. BARCA, *AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* - Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009, pag.41

e quelle modalità formali e informali di interazione (condizionate dalle relative relazioni di potere) tra le istituzioni e gli altri attori (interazione orizzontale), nonché quelle tra i diversi livelli esistenti all'interno di una medesima struttura (interazione verticale), ed i loro rispettivi ruoli nel definire scelte collettive efficaci e rendicontabili. In questi termini generali, il concetto fa quindi riferimento a come l'autorità decisionale risulta distribuita tra gli attori, e non implica necessariamente che tale autorità sia distribuita tra gli attori in modo uguale né che vi sia un loro maggior coinvolgimento.

1.4 I principali documenti europei connessi alla governance e alla Multilevel Governance

Considerato l'*excursus* fatto sino ad ora sulla MLG, questa potrebbe garantire un rafforzamento della dimensione democratica dell'UE. L''introduzione, in Europa, di una vera MLG rappresenta, da sempre, l'obiettivo strategico dell'UE, e poco dopo l'avvio della strategia di Lisbona nel 2000, la Commissione europea ha adottato il suo Libro bianco sulla *governance* europea, il *White Paper on European Governance*, adottato dalla Commissione European del luglio 2001, definisce il termine *governance* come "*the rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence. These five "principles of good governance" reinforce those of subsidiarity and proportionality*". Il Libro bianco sulla *governance* europea mette in evidenza cinque principi basilari per una buona *governance* nell'elaborazione delle politiche dell'UE, ossia:[87]

- apertura: le istituzioni devono operare in modo più aperto: assieme agli Stati membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'UE e in che consistono le decisioni che essa adotta;

[87] A. PALUMBO, S. VACCARO, *Governance: teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano, 2007, pag. 64

- partecipazione: la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'UE dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione;
- responsabilità: è necessario chiarire il ruolo di ciascuno nel processo decisionale, per cui, successivamente, ogni operatore interessato deve assumere la responsabilità del ruolo attribuitogli e dell'attività svolta;
- efficacia: le politiche dell'UE devono essere efficaci e tempestive, prese al momento giusto producendo i risultati attesi in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato;
- coerenza: le politiche e gli interventi dell'UE devono essere coerenti e di facile comprensione. […] La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare una impostazione coerente all'interno di un sistema complesso."

Il rispetto di tutti questi i principi in tutto il ciclo politico dell'UE costituiscono un importante passo aggiuntivo per integrare il perseguimento degli obiettivi dell'UE a tutti i livelli di governo e aumentare la titolarità tra i partner della società. Al fine di attuare questi principi, il Libro Bianco afferma la necessità di impegnare non solo tutte le istituzioni e gli organi comunitari, ma anche le amministrazioni nazionali, le regioni, le città e la società civile.[88] Infatti, soltanto grazie alla cooperazione tra tutti i soggetti indicati, la Commissione europea sarà in grado di migliorare la normativa comunitaria e di attuare un corretto decentramento tra i vari livelli di governo. Pertanto, una buona *governance*, nell'UE, non può che essere a vari livelli, in un contesto uniforme ed integrato. Occorre, innanzitutto, coinvolgere i cittadini attraverso gli organi rappresentativi della democrazia, regionale e locale, fermo restando le competenze degli Stati membri, effettivi interlocutori della Commissione. È, altresì, necessario garantire la partecipazione e la collaborazione tra Regioni, città e altri enti locali, in quanto soggetti più direttamente interessati dalle politiche dell'UE, come la politica agricola comune, l'utilizzo dei fondi strutturali e le norme in materia ambientale. Pertanto, il Libro bianco sulla *Governance*, ha l'obiettivo di

[88] Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C306 del 17 dic. 2007

adottare nuovi strumenti che avvicinino l'UE ai cittadini europei, rafforzando la democrazia in Europa e consolidando la legittimità delle istituzioni europee.[89] Il libro bianco sulla *governance*, mirava a garantire una partecipazione maggiore dei cittadini e delle organizzazioni, al processo di formazione delle politiche dell'UE. In particolare, esso sollecitava ad una maggiore estensione e responsabilizzazione di tutte le parti in causa, così da rendere più percepibile, ai cittadini europei, il fatto che gli Stati membri, collaborando all'interno dell'UE, avrebbero potuto dare risposte più efficaci alle loro problematiche.

Altro documento importante per una MLG a livello europeo è il "Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *Governance* Multilivello",[90] che mira alla realizzazione di una buona *governance* europea,[91] nell'interesse dei cittadini e delle politiche comunitarie.[92] A tal proposito, occorre precisare che il cosiddetto Libro Bianco rappresenta un primo contributo, del Comitato, per la realizzazione di una buona *governance*, per agevolare l'UE a prevenire e a rispondere ai problemi, secondo modalità più efficaci e a lungo termine, prendendo spunto dalla dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007. Il libro bianco sulla MLG del Comitato è stato promosso nel 2009 e, si inserisce, in una iniziativa politica diretta a costruire l'Europa in partenariato. In questo documento, sono stabiliti due obiettivi strategici:[93] favorire la partecipazione al processo europeo; rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria. In questo ambito, il Comitato, pone l'esigenza di realizzare una collaborazione (una vera e propria partnership) tra istituzioni europee, Stati membri e enti regionali, per una corretta realizzazione della MLG. Attraverso questa interazione sarebbe possibile creare un sistema di governo maggiormente rappresentativo delle istituzioni e più rispettoso del principio di sussidiarietà. Nel Libro bianco in esame, si afferma come sia

[89] Commissione europea 2001 *La Governance europea* - Libro bianco

[90] Nel secondo capitolo (paragrafo 2.6.2 e sottoparagrafi), si veda approfondimento sul Comitato delle Regioni.

[91] Nella Relazione sulla *governance* e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale del 17 settembre 2008 (A6-0356/2008), il Parlamento europeo "invita il Comitato delle regioni a intensificare la propria azione per sviluppare la prassi della *governance* sia dal punto di vista qualitativo che da quello quantitativo".

[92] Il processo di elaborazione del presente Libro bianco ha beneficiato del contributo del mondo accademico, attraverso gli Atelier del CdR (www.cor.europa.eu/ateliers) e ha formato oggetto di una consultazione preliminare delle principali associazioni europee di enti regionali e locali.

[93] C. De LUTIO, *Governance europea. Una riforma necessaria*, Gruppo Editoriale l'Espresso S.p.A, Roma, 2013, pag. 32 ss

possibile raggiungere una buona *governance*, avvalendosi del contributo degli enti regionali e locali, che non devono essere ritenuti semplici intermediari, ma veri e propri *partners*, che collaborano nella realizzazione di un ottimale livello di governo. A tal fine, il Comitato ritiene di accordarsi con la Commissione nella scelta degli strumenti strategici più idonei a soddisfare le esigenze della collettività locale. Questo modello di *governance* comporta una responsabilità comune dei diversi livelli di potere coinvolti, sollecitando, attraverso un approccio integrato, la compartecipazione dei diversi livelli di *governance* nella formulazione delle politiche e della legislazione comunitaria. Con riferimento all'esigenza di realizzare il partenariato, auspicato dal libro bianco, occorre prendere in considerazione una Risoluzione in materia, adottata dal Parlamento europeo nel 2008.[94] La proposta si fonda sul fatto che un buon successo dello sviluppo regionale non dipende, esclusivamente, dalla possibilità di raggiungere un accordo sugli obiettivi da realizzare, ma innanzitutto, dall'individuazione delle procedure da adottare per perseguire tali risultati, procedure che si concretizzano nella *governance*.[95] Occorre che le politiche, su scala regionale e urbana, si innestino nell'ambito di una strategia di sviluppo integrato, realizzando meccanismi che escludano il reciproco ostacolarsi di politiche diverse (Stato, Regioni, Comuni, altri), dotate di propri poteri, bilanci e calendari.[96] La risoluzione del Parlamento europeo elabora una serie di richieste alla Commissione, agli stati membri ed alle autorità regionali e locali, inerenti la semplificazione e la collaborazione tra livelli di governo, partendo dalla premessa che la struttura dei Fondi strutturali, con la sua diversificazione di obiettivi, è molto complessa; ciononostante, tutti i fondi strutturali, come anche gli altri fondi comunitari, mirano allo stesso obiettivo, ossia allo sviluppo sostenibile delle regioni e delle città dell'UE.[97]

---

[94] Parlamento europeo. *Relazione sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale*, 17 settembre 2008

[95] F. SHARPF, *Verso una teoria della multi-level governance, in Europa*, in Riv. Pol. It. Pubbl, 2002, pag.13

[96] P. BILANCIA, M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il trattato di Lisbona*, Giuffrè editore, Milano, 2009, pag. 51

[97] F. SHARPF, *Verso una teoria della multi-level governance, in Europa*, in Riv. Pol. It. Pubbl, 2002, pag. 13

La struttura dei fondi e i metodi di *governance* devono, inoltre, fare in modo che tutti gli strumenti finanziari si coordino reciprocamente, garantendo un'integrazione ottimale. Ciò si può realizzare, esclusivamente, se le strutture sono semplici e trasparenti.[98] Specificamente, nella risoluzione, si pone al centro delle politiche europee, nazionali e regionali, l'interesse e il benessere dei cittadini. Si afferma che un buon livello di g*overnance* e di partenariato, finalizzato alla cooperazione tra le varie autorità, è favorevole per tutti i cittadini dell'UE. Il partenariato deve considerare tutte le comunità e i gruppi nazionali. Esso garantisce, come evidenziato, un migliore assorbimento dei fondi. Inoltre, occorre precisare che il processo di partenariato può aver luogo soltanto tra *partner* che dispongano delle competenze necessarie, e sussiste la necessità di destinare fondi per la formazione di questi *partner*s. Il partenariato, altresì, può contribuire all'efficacia, all'efficienza, alla legittimità e alla trasparenza in tutte le fasi della programmazione e del funzionamento dei Fondi strutturali.[99] Infine, il Parlamento europeo, in questa Risoluzione, chiede che i futuri regolamenti in tema di Fondi strutturali contengano disposizioni dettagliate, che impongano, in modo vincolante, l'attuazione del principio di partenariato.

La Carta della *Governance* multilivello (di seguito la Carta) rappresenta un'ulteriore conferma di quanto fin ora esposto, in quanto adottata allo scopo di sollecitare tutte le autorità pubbliche ad attuare la MLG. Essa è stata adottata dal Comitato, il 3 aprile 2014 e, approvata dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, e rappresenta un manifesto politico delle città e delle Regioni d'Europa che invita tutte le autorità pubbliche all'adozione della MLG, nella dimensione e nell'attuazione quotidiane delle politiche.[100] Per i diversi livelli di governo, locale, regionale, nazionale ed europeo, ciò implica, innanzitutto, lavorare in partenariato e applicare dei principi capaci di assicurare un'elaborazione efficiente delle politiche, come quelli della partecipazione, della

[98] P. BILANCIA, M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il trattato di Lisbona*, Giuffrè editore, Milano, 2009, pag. 51
[99] https://www.europarl.europa.eu/portal/en
[100] A. PALUMBO, S. VACCARO (a cura di), *Governance: teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano, 2007, pag. 64

cooperazione, dell'apertura, della trasparenza, dell'inclusività e della coerenza delle politiche, nell'interesse dei cittadini. I principi fondamentali su cui si fonda la Carta sono proprio quelli di partenariato e di sussidiarietà tra i diversi livelli di governo. Sebbene non vincolante giuridicamente, la Carta impegna i soggetti che la sottoscrivono ad applicare la MLG nella gestione delle politiche pubbliche, ad avviare progetti in partenariato con il settore pubblico e quello privato, a sviluppare ulteriormente la collaborazione territoriale. Attraverso questo strumento, i soggetti firmatari affermano la volontà: di utilizzare la MLG per garantire un orientamento europeo, nella rispettiva regione o città, collaborando con organi politici e amministrativi; di favorire la cooperazione transfrontaliera con altre regioni e città; di rinnovare la loro amministrazione, con le moderne tecnologie digitali, garantendo la trasparenza e offrendo servizi pubblici facilmente accessibili ai cittadini; di favorire la partecipazione dei cittadini alle decisioni. La Carta, quindi, è un ulteriore elemento che si innesta nell'esigenza di realizzare una valida MLG. La firma della Carta è aperta a tutti gli enti locali e regionali dell'UE, ossia i comuni, le comunità montane, le città metropolitane, le province, le regioni ecc. Sono invitate a dare il loro sostegno formale anche le associazioni europee e nazionali di enti locali e regionali, come pure le reti di enti locali e regionali, anche i politici di ogni livello di governo possono dare il loro sostegno firmando la Carta. Aderendo alla Carta, i firmatari esprimono l'intenzione di:

- utilizzare la MLG per promuovere un "atteggiamento europeo" nella rispettiva regione o città, cooperando con organi politici e amministrativi dal livello locale a quello politico e viceversa;
- promuovere la collaborazione transfrontaliera con altre regioni e città, superando così ostacoli amministrativi e frontiere geografiche;
- ammodernare la loro amministrazione, avvalendosi pienamente di soluzioni digitali e innovative, aumentando la trasparenza e l'apertura e offrendo al tempo stesso servizi pubblici di qualità facilmente accessibili ai cittadini;

- promuovere la partecipazione dei cittadini e della società civile al processo decisionale, sviluppando così ulteriormente la democrazia partecipativa.[101]

1.5 Definizioni e condizioni per l'attuazione della Multilevel Governance nell'Unione Europea

Rispetto alle definizioni adottate nel corso del tempo, una prima definizione di MLG la si ritrova nel *Libro bianco sulla governance europea* licenziato nel 2001 (COM (2001)428) dalla Commissione. La MLG viene declinata nei documenti del Comitato non solamente come paradigma descrittivo complessivo (inglobante, come si è più volte rilevato, tanto i profili istituzionali quanto quelli della buona *governance* del rapporto tra autonomie regionali, autorità statali ed istituzioni europee) ma pure quale principio strutturante l'azione pubblica europea valido per tutte le politiche e strategie aventi un forte impatto territoriale.[102] Nell'ultima pagina di tale documento, la Commissione conclude le proprie riflessioni sul nuovo metodo comunitario specificando che "*occorrono principi chiari che indichino la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri. Occorre anzitutto rispondere alla frequente domanda dei cittadini su "Chi fa che cosa in Europa", ma per questo è necessaria una visione comune.* Il Libro bianco ha gettato luce su un'Europa concreta, in piena evoluzione, un'UE basata su una MLG in cui le parti interessate contribuiscono secondo le capacità e le competenze di ciascuna al successo globale dell'impresa. Continua: *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.*[103] In tale contesto l'interazione tra i vari livelli di governo responsabili su di uno stesso territorio e nei confronti di una medesima

[101] Informazioni per l'adesione alla Carta della *Governance* multilivello: https://cor.europa.eu/en

[102] Parere *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello*: *iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, CdR 273/2011 fin, 8 ss.

[103] Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello, CdR 89/2009, 35

comunità di persone diviene, quindi, uno dei principi strutturanti una buona *governance.*[104]

Una seconda definizione la si ritrova in un parere del Comitato economico e sociale europeo, ad avviso del quale l'espressione MLG 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.*[105] Il Comitato economico e sociale europeo, infine, considera la MLG "*un principio consistente nell'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sul partenariato, che si concretizza attraverso una cooperazione funzionale e istituzionalizzata intesa a elaborare e attuare le politiche dell'Unione europea. Tale modalità di governance implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti. Essa inoltre stimola, attraverso un approccio integrato, la compartecipazione dei diversi livelli di governance nella formulazione delle politiche e della legislazione comunitarie, attraverso diversi meccanismi (consultazioni, analisi d'impatto territoriale, ecc.)*".[106] Un'azione pubblica coordinata, quindi, che riguarda tanto la fase di assunzione delle decisioni, nel quale si auspica l'integrazione degli obiettivi degli enti regionali e locali nelle strategie sovranazionali, quanto la fase in senso lato esecutiva.[107]

In definitiva, la sintesi lessicale azione di MLG esprimerebbe una modalità di esercizio delle funzioni pubbliche secondo una logica (politica)

---

[104] La Commissione fece quindi proprie talune raccomandazioni relative al decentramento delle politiche prodotte dai servizi della Commissione stessa nel 2001, come documentato in L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007, pag. 59, che li individua in un rapporto del maggio 2001 titolato *Ouvernance à plusieurs niveaux: articulation et mise en rosea des différents niveaux territoriaux* ed un secondo rapporto del mese successivo, titolato *Décentralisation. Meillure implication des acteurs nationaux, régionaux et locaux*.

[105] COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni — Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione — Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE»* (GUUE C 107/02 del 6.4.2011), al punto 3.6.1.

[106] Punto 2 del Parere del Comitato delle Regioni *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, (2012/C 113/12).

[107] Cfr. il *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 7.

e strumenti (giuridici) di coordinamento, collaborazione e integrazione tra i diversi livelli istituzionali, anziché in termini di rigida separazione tra gli stessi.

Le condizioni che vengono considerate preliminari per una concreta realizzazione di tale modalità di governo[108] sono: *(i)* consolidare i fondamenti e i principi alla base di questo tipo di *governance* nel quadro istituzionale e politico sia europeo che nazionale, *(ii)* dare attuazione alle *governance* multilivello tramite meccanismi e strumenti pertinenti, *(iii)* garantire le condizioni per l'autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo, in particolare degli enti regionali e locali, e per una condivisione efficiente delle risorse grazie a una migliore perequazione nella distribuzione dei finanziamenti pubblici. Un'ulteriore condizione considerata necessaria per l'attuazione di tale azione coordinata è un presupposto di carattere politico e sistematico. "*Per raggiungere gli obiettivi comuni, la MLG deve fondarsi sulla lealtà reciproca tra tutti i livelli di governo e tra le istituzioni. Il quadro istituzionale è fondamentale ma non è tuttavia sufficiente a garantire una buona governance. È invece indispensabile la buona cooperazione tra i diversi livelli di potere politico e le istituzioni: una cooperazione basata sulla fiducia, e non sul confronto tra le diverse legittimità politiche e democratiche*".[109]

Al fine di evitare gli inconvenienti derivanti da tale cooperazione e coordinazione viene da molti ritenuta essenziale e preliminare una chiara demarcazione tra i ruoli e le responsabilità (ovvero l'*accountability*) della classe politica e regionale[110], ponendo questa come pre-condizione per l'attuazione della MLG.

1.5.1 Accountability della classe politica regionale e locale come pre-condizione per l'attuazione della Multielvel Governance

Una prima definizione di *accountability (*responsabilità) politica ci viene data da Philip Schmitter, la quale la descrive cosi: "*in termini generali,*

[108] Così il Parere del Comitato delle Regioni *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, (2012/C 113/12), p. 2

[109] *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009 fin, 10

[110] Segue un approfondimento nel sottoparagrafo successivo 1.5.1

l'accountability politica è la relazione tra due gruppi di persone o (più spesso) organizzazioni, in cui le prime consentono di tenere le seconde informate, offrire loro spiegazioni per le decisioni prese, e sottomettersi a qualsiasi tipo di sanzione predeterminata che possa essere loro imposta. Le seconde, nel frattempo, sono soggette all'autorità delle prime, sono tenute a fornire le informazioni richieste, a dare spiegazioni in merito all'obbedienza o disobbedienza ai comandi impartiti dalle prime, e ad accettare le conseguenze per il loro operato e i risultati ottenuti. Accountability, in breve, implica uno scambio di responsabilità e potenziali sanzioni tra governanti e cittadini, reso ancora più complicato dall'interposizione di una pluralità di rappresentanti concorrenti. Non è necessario ribadire che questa relazione è caratterizzata da molti rischi, connessioni allentate, e inversioni di ruoli, sicché il risultato ne è quasi sempre contestato. L'informazione può essere selettiva e alterata, le spiegazioni possono essere delegate ad altri attori; le sanzioni vengono raramente applicate e talvolta sono semplicemente ignorate".[111]

L'*accountability* politica dovrebbe garantire ad ogni cittadino gli stessi diritti e doveri. Il diritto ad essere informati (con alcune limitate eccezioni) e a ricevere giustificazioni sulle decisioni e sull'operato di politici e amministratori, permettere ai cittadini di formulare giudizi in relazione all'efficienza e adeguatezza delle scelte e della loro implementazione, e agire di conseguenza sul piano elettorale. In politica, e particolarmente nelle democrazie rappresentative, l'*accountability* è un fattore importante nell'assicurare una buona *governance* e garantire processi di MLG. È stato dimostrato che la crescita e il benessere dei cittadini sono incrementati da Governi che si conformano allo stato di diritto e sono capaci di allestire una macchina amministrativa che fornisca beni e servizi in modo efficiente.[112] Comunque, nonostante il numero dei regimi democratici, e di conseguenza l'uso appropriato dei meccanismi costituzionali per assicurare

[111] P.C. SCHMITTER, *The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability,* Journal of Democracy, 2004, pag.47

[112] KNACK, P. KEEFER, *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures*, in Economic and Politics, vol. 7, 1995, pp. 207-227 - P. MAURO, *Corruption and Growth*, in Quarterly Journal of Economics, vol. 110, N. 3, 1995 pp. 681-712 - W. EASTERLY, R. LEVINE, *Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions*, in The Quarterly Journal of Economics, vol. 112, N. 4, 1997 pp. 1203-1250

l'*accountability* dei politici sia sostanzialmente incrementato negli ultimi decenni, sistemi di governo inefficienti rimangono un fenomeno comune a livello globale.[113]

La letteratura sulle fonti dell'*accountability* politica descrive i meccanismi di governo come un gioco tra un principale – il pubblico – e un agente – il politico o *policy-maker*. Il primo delega al secondo una serie di strumenti con cui realizzare determinati obiettivi. Nel gioco, gli interessi delle due parti possono trovarsi in contrapposizione. Anche quando agiscono nell'interesse dei loro potenziali elettori, è probabile che i *policy-makers* al contempo perseguano la propria agenda politica, per esempio traendo vantaggio dalla posizione di responsabilità che rivestono per arricchirsi. La possibilità stessa dell'esistenza di conflitti di interessi all'interno della classe politica fa sì che la delega delle responsabilità decisionali e implementative automaticamente apra la porta a significative inefficienze.

Il problema di delega sopra descritto, è accentuato dal fatto che i politici possono sfruttare la carenza informativa dei cittadini sulle politiche per perseguire il proprio profitto personale. Questo è particolarmente vero in relazione all'implementazione dei Fondi Strutturali Europei, che non solo è basata su una programmazione a lungo termine, ma che è anche suscettibile di essere utilizzata dalla classe politica per finanziare progetti che non sempre rappresentano una priorità per lo sviluppo regionale ma che sono utili per costruire consenso. In sintesi, una classe politica non *accountable* cercherà di manipolare ogni forma di informazione e pubblicità diretta al pubblico circa l'uso dei Fondi Strutturali Europei.

In particolare la Politica di Coesione richiede un elevato grado di tecnicismo, il raggiungimento di risultati implementativi positivi è determinato da diversi fattori – la capacità di mettere a sistema i fondi, il coordinamento tra le amministrazioni ai diversi livelli, il contributo degli stakeholders – di modo che imputare la colpa degli eventuali fallimenti di policy a una combinazione di questi fattori costituisce una tentazione. "A meno che non si individuino modi per esporre e sanzionare questi

[113] A. ADSERA, *et al.*, *Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government*, in The Journal of Law, Economics, & Organization, vol. 19, N. 2, 2003 pp. 445-490

comportamenti, i due attori (controllato e controllore) potrebbero accordarsi per trarre profitto a danno degli attori appartenenti ad altri livelli”.[114]

[114] S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pag.226

CAPITOLO SECONDO

2. La Politica di Coesione e la Multilevel Governance

2.1 L'Unione Europea e genesi della Politica di Coesione

Le tensioni provocate da quella che è stata definita "cecità federale" si manifestarono in modo irreversibile a partire dagli anni '80, per l'effetto di una pluralità di fattori abbondantemente approfonditi da numerosi studi delle ultime tre decadi che mutarono il rapporto tra le arene politiche regionali e quella comunitaria, conducendo alla valorizzazione degli enti pubblici territoriali, sia come strumento di maggiore efficacia ed efficienza dell'azione pubblica, che veicolo di solidità e qualità della democrazia. Si fa riferimento, in particolare alla logica del *"New public management"*[115] che segna il passaggio ad una filosofia dello Stato di carattere economico-imprenditoriale focalizzando l'attenzione sulla necessità di istituzioni appropriate al governo dei processi economici e sociali; alle rivendicazioni dei movimenti regionalisti; alla rivalutazione del territorio come elemento condizionante l'efficienza economica, istituzionale e sociale; all'incapacità delle politiche macroeconomiche statali, gerarchiche e centralizzate, nel regolare lo sviluppo locale. Un passaggio fondamentale nell'itinerario di cui si discorre fu il rafforzamento della politica regionale comunitaria, che progressivamente venne considerata una delle condizioni necessarie per il proseguimento dell'integrazione economica della Comunità.

La dimensione territoriale regionale, da un punto di vista socio-economico (cioè, funzionale) e non politico-istituzionale, non era sconosciuta ai primi sei Stati membri: il preambolo del Trattato CEE di Roma faceva riferimento all'"*esigenza di rafforzare l'unità delle loro*

[115] Il New Public Management, conosciuto anche con la sigla NPM, è uno stile di *governance* (governo d'impresa) che è emerso nei primi anni ottanta del XX secolo nei lavori di alcuni studiosi statunitensi. La public *governance*, in effetti, è la gestione di settori pubblici complessi e non direttamente limitabili alle dinamiche di mercato, in quanto i portatori di interessi (gli stakeholders) sono di natura plurima e comprendono istituzioni, associazioni senza scopo di lucro, cittadini privati, imprese e altri enti pubblici in rete: dato questo convergere di interessi disomogenei per natura e finalità in un equilibrio dinamico molti studiosi preferiscono parlare di "collaborative public management".

economie e di garantirne lo sviluppo armonioso riducendo il divario fra le diverse Regioni e il ritardo di quelle più svantaggiate"[116] e l'art. 2 individuava tra i compiti delle nuove istituzioni "*la promozione di uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità*".[117] Il 29 maggio 1956, anzi, cioè fino a quando il tema venne discusso alla Conferenza di Venezia in cui il Consiglio dei Ministri della CECA diede il via libera ai negoziati per la stesura dei due successivi trattati comunitari fu il Segretario di Stato tedesco Hallstein a proporre la necessità di creare un fondo europeo per le zone sottosviluppate e, in sede di conclusioni, venne fatta presente la necessità di sostenere "un Paese in via di sviluppo quale è l'Italia".[118] Le indicazioni relative ad una politica europea diretta al recupero delle aree in ritardo non trovarono, però, corrispondenza nell'impostazione generale del Trattato firmato a Roma, in quanto la scelta fu quella di non istituire una politica regionale e gli strumenti pure previsti non si allinearono alle considerazioni emerse in sede preparatoria.[119]

Nel Trattato di Roma del 1957 non era menzionato nulla a proposito della Politica di Coesione, e quindi della coesione intesa come politica dell'allora CE. Non era menzionata nemmeno l'idea di una vera politica di sviluppo volta a risolvere gli squilibri regionali dei vari Stati membri. Tuttavia, malgrado non fosse ancora formata un'idea di Politica di Coesione, il problema delle disparità regionali non era sconosciuto ai c.d padri fondatori della Comunità. Nel Preambolo del Trattato infatti, si affermava che gli Stati firmatari si assumevano l'impegno di "assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni ed il ritardo di quelle meno favorite". Il Trattato quindi riconosceva agli Stati la possibilità di erogare aiuti nazionali per favorire lo sviluppo regionale e assegnava alla

[116] Si fa qui riferimento al preambolo del Trattato costitutivo della Comunità Economica Europea.

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

[118] Verbale della Conferenza dei Ministri degli affari esteri degli Stati membri della CECA, Venezia 29-30 maggio 1956.

[119] G.P. MANZELLA, T. AMICO Di MEANE, *Tra Mezzogiorno ed Europa. Punti di svolta «italiani» della politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2011, pp. 395-400. - A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della* multilevel *governance*, in *federalismi.it*, 9, 2013.

Commissione solamente il compito di vigilare sulla loro erogazione (artt. 87 e 88).

Il riconoscimento della necessità di un vero e proprio approccio integrato e comune della politica regionale maturò allora gradualmente tra gli Stati membri nel corso di un ventennio. Nel tempo le disparità regionali furono considerate, dal punto di vista economico, una questione risolvibile a livello nazionale. Al tempo era infatti diffuso il convincimento che, mentre l'integrazione economica avrebbe risolto automaticamente nel medio periodo il problema degli squilibri tra le Regioni, nel breve periodo tale mancanza sarebbe stata sopperita con gli strumenti esistenti offerti dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI), dal Fondo Sociale Europeo (FSE) previsto nel Trattato di Roma e dalla sezione "orientamento" del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG) creato nel 1962. Tenendo in considerazione che tra i sei Stati fondatori solo in Italia era presente una vasta zona di sottosviluppo localizzata nel Mezzogiorno, peraltro i suddetti strumenti erano sembrati sufficienti a garantire un riequilibrio economico e sociale. Questo il quadro iniziale dell'evoluzione di tale politica, mentre ora si cercherà per sommi capi di evidenziare alcune tappe significative che hanno caratterizzato l'evoluzione della Politica di Coesione, anche attraverso una breve analisi delle discipline che si sono susseguite. In particolare, gli articolati normativi, che mostrano l'evolversi dei meccanismi prescelti per indirizzare quantità, localizzazione geografica, concentrazione settoriale degli interventi e per controllarne l'effettiva realizzazione della politica.

- con il reg. (CEE) n. 25/1962, viene istituito il Fondo agricolo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura (FEOGA). Nella Risoluzione del Consiglio del 25 maggio 1971, riguardante il nuovo orientamento della politica agricola comune120, al punto VII il Consiglio afferma quanto segue: è "necessario che vengano realizzati progressi rapidi nello sviluppo di altre politiche della Comunità, segnatamente per quanto riguarda l'unione economica e monetaria, la politica regionale e la politica sociale. Tali progressi contribuirebbero in maniera sostanziale alla realizzazione della

[120] In GU C 52 del 27.5.1971, pp. 1–7.

riforma dell'agricoltura. In particolare, il Consiglio conviene che gli Stati membri e la Comunità istituiranno un sistema d'incentivazione dello sviluppo *regionale che favorisca la creazione di nuovi posti di lavoro specie in Regioni caratterizzate da una notevole eccedenza di popolazione agricola attiva. Per quanto riguarda la politica sociale, il Fondo sociale europeo rinnovato dovrà essere dotato di mezzi sufficienti per contribuire alla riconversione professionale di agricoltori desiderosi di esercitare un'altra professione*". A partire dal 1975 tale fondo viene utilizzato per ridurre i cosiddetti "squilibri regionali" esistenti in ambito comunitario. E' secondo tale modalità, ad esempio, che il Mezzogiorno italiano ed il Sud della Francia beneficiano di interventi a carico del FEOGA diretti al miglioramento delle condizioni di vita e di produzione agricola;

- in data 11 maggio 1965 viene trasmessa dalla Commissione al Consiglio una prima Comunicazione sulla politica regionale con le conclusioni di tre gruppi di esperti e nel 1968 viene istituita la direzione generale per la politica regionale;
- agli inizi degli anni settanta la Comunità ha cominciato a curare quella cecità di cui era affetta e ha cominciato a vedere non solo gli Stati ma anche quello che vi era all'interno. Questo è dovuto grazie all'aumento del numero di Stati federali o regionali all'interno della Comunità. Ci si riferisce all'integrale regionalizzazione dell'Italia, a quella del Belgio e all'ingresso, nelle comunità europee, di due Stati dotatisi di autonomie regionali: Portogallo e Spagna. Il primo vero riconoscimento dell'esistenza di problemi regionali, si ebbe durante le Conferenza dei capi di Stato o di governo di Parigi nel (1972) e di Copenaghen (1973) in seguito alle quali fu affidato alla Commissione il compito di elaborare un rapporto sulla politica regionale[121] con il Regolamento 18 marzo 1975 n. 7
- del Consiglio adottato ai sensi dell'art. 235 TCEE (cd. poteri impliciti) viene istituito il "Fondo europeo di sviluppo regionale", destinato a correggere i principali squilibri regionali, con particolare riguardo a quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale (art. 1). E' a partire

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

dall'istituzione di tale fondo che Parlamento europeo e Commissione avvertono l'esigenza di un maggior coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nelle politiche europee.[122] Dal punto di vista politico-istituzionale tale elaborazione ebbe un'accelerazione con l'avvio delle negoziazioni per l'adesione all'UE di due realtà socio-economiche quali l'Irlanda ed il Regno Unito. La prima con forti divari al proprio interno; la seconda con una esperienza molto radicata in materia di politiche territoriali e di riconversione industriale. Dal punto di vista politico, il Fondo si caratterizzava infatti come una contropartita economica utile a placare il malcontento dell'opinione pubblica di uno Stato (Gran Bretagna) che, a causa della sua struttura economica, non poteva beneficiare in maniera adeguata dei contributi legati alla politica agricola europea, pur essendo un contributore netto del bilancio comunitario;

- essendo necessario realizzare un'azione comunitaria specifica a beneficio delle produzioni agricole delle Regioni meridionali della Comunità nella composizione di allora (difatti tali Programmi erano stati previsti nel contesto dell'ingresso nella Comunità della Spagna e del Portogallo ed avevano costituito la contropartita del loro assenso ad un allargamento che avrebbe in parte portato alla necessaria ristrutturazione delle loro economie, ma andava a beneficio pure di Grecia, Italia e Francia), con il Regolamento (CEE) 23 luglio 1985, n. 2088, del Consiglio, relativo ai "Programmi integrati mediterranei"(PIM)[123], viene adottata una strategia integrata in cui le autonomie territoriali per la prima volta non sono mero oggetto di obiettivi e policies, coinvolte solo passivamente, "quali destinatarie obbligate e riflesse di decisioni prese senza di loro",[124] ma assumono il ruolo di partner.[125] Tale regolamento istituisce un'azione comunitaria specifica, che prevede la partecipazione della Comunità alla realizzazione di PIM (vale a dire: azioni pluriennali di una durata massima di sette anni, coerenti tra di loro e coerenti con le politiche comuni, volte al

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

[123] C. D'ORTA, *I Programmi integrati mediterranei in Italia: disciplina e prima attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1988, pag. 101 ss.

[124] G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2, 2001, pag. 329

[125] G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Milano, 2005, 80-82

miglioramento delle strutture socio-economiche), da presentarsi alla Commissione (artt. 1-2). “I PIM sono elaborati all'opportuno livello geografico dalle autorità regionali o dalle altre autorità designate da ciascuno Stato membro interessato”[126] (art. 5) e “l'applicazione dei PIM si articola mediante contratti di programma tra le parti interessate (Commissione, stati membri, autorità regionali o qualsiasi altra autorità designata dallo Stato membro), che definiscono i loro impegni rispettivi” (art. 9). L'allegato IV precisa che “il contratto redatto per ciascun PIM, indica: a) la designazione da parte dello Stato membro dell'autorità regionale o di qualsiasi altra autorità da esso designata per assicurare la buona esecuzione del PIM, nonché la composizione del comitato amministrativo incaricato di assisterla”. Ai sensi dell’art. 3 del regolamento PIM, per contribuire alla realizzazione dei PIM, si può ricorrere a diversi mezzi di finanziamento, vale a dire il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione “orientamento” (FEAOG), i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) nonché le “risorse aggiuntive specifiche” rientranti in una speciale linea di bilancio intitolata “PIM – apporto supplementare” prevista all’art. 11, n. 2, del detto regolamento;

- in vista del completamento del mercato interno entro il 1992, il 17 febbraio 1986 viene firmato a Lussemburgo da nove Stati membri un Atto Unico (il 28 febbraio 1986 viene firmato pure dalla Danimarca, dall'Italia e dalla Grecia), trattato che attribuisce alla Comunità Economica Europea ulteriori competenze – alcune delle quali tipicamente riservate alle entità sub-statali e contemporaneamente getta le basi giuridiche di un’effettiva

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

Politica di Coesione destinata a controbilanciare i vincoli del mercato unico nelle Regioni meno prospere. Il permanere delle disparità regionali conduce alla definitiva presa d'atto del fallimento della strategia seguita fino allora, secondo la quale il sottosviluppo sarebbe stato risolto da effetti positivi automatici e a cascata.[127] In particolare, l'Atto unico non solo fa della coesione economica e sociale una nuova competenza della Comunità ma condiziona la realizzazione del mercato unico al conseguimento della coesione economica e sociale (art. 2). Fissa strategie e mezzi di quest'ultima (artt. 130A-E) e prefigura l'utilizzazione sistematica e maggiormente razionale dei fondi cd. Strutturali. L'Atto unico può essere considerato la vera riforma dei Fondi Strutturali Europei, la prima dichiarazione politica esplicitata verso una Politica di Coesione economica;

- tale direzione viene approfondita dal successivo Regolamento (CEE) n. 2052/88, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali su proposta del Presidente della Commissione, Jacques Delors, i capi di stato e di governo adottano un piano d'azione che consentirà di raddoppiare le risorse finanziarie dei Fondi Strutturali Europei tra il 1987 e il 1992 grazie ai cosiddetti "Delors Package I e II" che riformarono il budget della Comunità. La prima riforma dei Fondi Strutturali Europei consiste nell'emanazione di 5 nuovi Regolamenti: il Regolamento quadro n. 2052/88 di cui sopra, che enunciava le emissioni dei fondi e definiva i principi base del loro funzionamento; un regolamento di coordinamento, il n. 4253, che prevedeva un approccio integrato attraverso una gestione maggiormente sinergica delle risorse e un regolamento di applicazione per ognuno dei tre fondi: 4254/88/CEE (FESR), 4255/88/CEE (FSE), 4256/88/CEE (FEAOG Sezione Orientamento). All'interno del Regolamento (CEE) n. 2052/88, in particolare, viene operata una radicale trasformazione delle modalità di gestione dei fondi, che vengono informati ai principi di concentrazione, cofinanziamento, partenariato e valutazione (cfr. gli artt. 4-6).

---

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

L’ottica del finanziamento dei singoli progetti ed il processo di distribuzione viene in questo modo fondato su atti di natura programmatoria elaborati dalle amministrazioni nazionali in stretta collaborazione con l’amministrazione comunitaria, con l’effetto di rafforzare gli strumenti a disposizione della Commissione per svolgere un’azione di condizionamento sugli interventi dei singoli Stati membri, orientandone le strategie e le scelte attuative.

La riforma trova la sua prima attuazione nella programmazione comunitaria 1988-1993 nella quale, sulla base del principio di concentrazione, vengono fissati come prioritari 5 obiettivi da perseguire l’Ob.1: promuovere lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (finanziato da FESR, FSE, FEAOG); Ob.2: riconvertire le regioni e le zone in declino industriale (finanziato da FESR, FSE); Ob.3: combattere la disoccupazione professionale dei giovani (finanziato dal FSE); Ob.4: facilitare l’inserimento professionale dei giovani (finanziato dal FSE); Ob.5a: promuovere un più veloce adattamento delle strutture agricole (finanziato da FSE, FEAOG-Orientamento) Ob.5b: favorire lo sviluppo delle zone rurali a basso livello di sviluppo socioeconomico (finanziato da FSE, FEAOG-Orientamento). Dopo cinque anni dalla sua entrata in vigore, la nuova regolamentazione fu sottoposta a revisione. In questo modo fu anche possibile controllare l'utilizzo dei contributi dei Fondi Strutturali Europei e valutare il grado di realizzazione e attuazione a livello nazionale e locale dei compiti assunti nei confronti della Comunità. Nel 1993, al termine del periodo di programmazione, la Commissione apportò alcune modifiche all'impianto operativo dei Fondi Strutturali Europei. Attraverso il documento, noto come Pacchetto Delors II, la Commissione sottolineò la validità di fondo dei principi che avevano ispirato la riforma del 1988, ma fece emergere anche la necessità di apportare dei miglioramenti nella semplificazione delle procedure, nelle trasparenze e nel controllo finanziario. La normativa fu quindi modificata attraverso il regolamento (CEE) n. 2081 del 1993.[128]

[128] Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al

Dal punto di vista organizzativo, l'evoluzione iniziata a partire dalla metà degli anni ottanta registra inoltre il passaggio da un sistema duale – in cui le politiche regionali nazionali e quella comunitaria si svolgono in parallelo – ad uno integrato. Infine, l'istituzionalizzazione della politica regionale con la riforma del 1988[129] cambia il modello d'azione pubblica delle istituzioni dell'UE, per lungo tempo fondato sul ruolo ineliminabile dello Stato centrale: inizia la graduale evoluzione di un processo decisionale e implementativo strutturato secondo il modello del partenariato (cioè di un modello cooperativo su base consensuale), con l'ammissione alle politiche pubbliche europee delle entità subnazionali, le amministrazioni regionali si vedono, infatti, per la prima volta riconosciute competenze di programmazione, gestione e partecipazione lungo tutto lo svilupparsi della funzione. Ma perché le entità sub-statali ottengano i primi riconoscimenti sarebbe stato necessario attendere il Trattato di Maastricht. Grazie ad esso si supera definitivamente la "cecità originaria". Maastricht porta delle importanti novità: la prima riguarda l'apertura del Consiglio (Consiglio dei Ministri) a rappresentanti delle entità sub-statali, la seconda novità è costituita dalla creazione del *Comitato delle Regioni*, sul quale verrà fatto un approfondimento nei paragrafi successivi, la terza ed ultima novità è costituita dall'enunciazione del principio di sussidiarietà, il quale indica, tra gli obiettivi perseguiti dal Trattato, "la creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini". Anche a questo principio saranno dedicati degli approfondimenti successivi. Con Maastricht si struttura definitivamente la base per una Politica di Coesione con un sistema di MLG.

coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti.

[129] M. VACCA, voce *Fondi europei*, in *Enc. dir.*, Agg. I, 1997, 550-560 - V. GIUZZI, voce *Politiche comunitarie*, in *Enc. dir.*, Agg. III, 1999, 844-852 in particolare

2.2 I Trattati e la Politica di coesione: il Trattato di Maastricth e la riforma della Politica di Coesione

Firmato il 7 ottobre 1992 ed è entrato in vigore il 1° novembre 1993. Ufficialmente noto come trattato sull'UE, il trattato di Maastricht ha segnato l'inizio di una "nuova fase del processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa", dando alle comunità precedenti una dimensione politica. Il trattato di Maastricht rappresentò un importante passo avanti non solo per l'Europa in generale ma anche, in particolare, per la Politica di Coesione. Il trattato introdusse la prima riforma della Politica di Coesione, creando una maggior flessibilità per i governi nazionali. Stabilì chiaramente che la coesione economica e sociale era, insieme al mercato unico e all'unione economia e monetaria, uno degli obiettivi cardine dell'UE.

Così come l'Atto unico europeo aveva introdotto il Titolo V specificamente dedicato alla "Coesione economica e sociale", anche il Trattato di Maastricht confermò la scelta di inserire un apposito Titolo sul tema. Il nuovo Titolo XIV sulla "Coesione economica e sociale", il quale sostituì dunque il Titolo V introdotto dall'Atto unico europeo, precisava e sviluppava le disposizioni contenute nel suddetto Titolo V, alla luce della prassi e delle norme emanate dalle istituzioni europee.

La particolare attenzione rivolta alla coesione economica e sociale si riverberò sul forte aumento delle risorse finanziarie per la Politica di Coesione. Il pacchetto Delors II, adottato in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992, raddoppiò le risorse stanziate per la Politica di Coesione per il periodo 1994 – 1999. Le risorse stanziate per questa politica erano quindi pari a un terzo del bilancio dell'UE, come lo sono anche oggi. Ha avuto grande importanza anche la creazione del Fondo di coesione, il più recente dei Fondi Strutturali Europei, nasce come nuovo strumento finanziario volto alla "erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti trans-europee nel settore delle infrastrutture dei trasporti". La Grecia, l'Irlanda, la Spagna e il Portogallo, Stati con un PIL pro-capite inferiore al 90% della media UE a quell'epoca, avrebbero dovuto ricevere aiuti per progetti nel settore dei trasporti, delle infrastrutture energetiche e delle telecomunicazioni e dell'ambiente. A

quell'epoca, gli Stati membri che risultavano idonei al finanziamento percepivano fino all'85% dei costi dei progetti, con regole di *governance* più blande rispetto agli altri Fondi Strutturali Europei.

E' stato proprio Maastricht a mettere in moto un processo di rivalutazione periodica della politica. All'art. 130B sono stati aggiunti due capoversi rispetto a quanto precedentemente previsto dall'Atto unico europeo, il secondo capoverso prevedeva che la Commissione avrebbe dovuto presentare *«ogni tre anni […] una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito»*. Veniva, altresì, attribuita alla Commissione la facoltà di presentare eventuali proposte all'interno della suddetta relazione. Da allora, la Commissione è tenuta a pubblicare ogni tre anni una relazione sulla coesione, che offra una valutazione dei progressi compiuti verso la realizzazione delle riforme economiche e sociali e che presenti, se necessario, proposte di riforma.

Inoltre con Maastricht, a mio avviso, cominciò a delinearsi, la rappresentanza delle identità collettive territoriali ed essere considerata quale principio generale strutturante le istituzioni sovranazionali e la loro azione pubblica, vennero prese sul serio tutta una serie di istanze (di garanzia e di partecipazione) che fino a quel momento non avevano trovato risposta. Tutto questo nel contesto di una profonda riforma complessiva avente ad oggetto l'esistenza dell'UE, le funzioni che essa svolge, i modi con cui condiziona le attività spettanti ai poteri pubblici nazionali ed il rapporto con questi, attraverso un più intenso passaggio da un'Unione economica dalle competenze settoriali ad un'Unione politica dalle competenze sempre più estese, con un nuovo protagonismo degli Stati membri. In quel momento la legittimità dell'UE non solo risultava essere deficitaria, ma sempre più debole. Man mano che la sua sfera d'azione si ampliava in virtù dell'estensione delle proprie competenze su nuove aree di *policy* e quanto più l'UE aveva successo, secondo il noto paradosso identificato da Scharpf,[130] tanto più essa indeboliva le basi della propria

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

legittimità. Il dilemma dell'UE, secondo tale ricostruzione, sarebbe quello per cui "*quanto più l'Unione europea ha poteri autonomi, tanto meno legittima diventa. Quanto più rispetta i processi politici degli stati membri che, secondo questa teoria, sono di gran lunga la maggiore fonte di legittimità, tanto più inefficiente diventa*".[131]

In questo quadro, affinchè si abbia la rappresentanza effettiva delle istanze territoriali, una prima novità a partire da Maastricht, invero spesso sopravvalutata, fu la previsione della possibilità di apertura del Consiglio dei Ministri ad esponenti delle entità sub-statali, per effetto della riforma dell'art. 146 (ora art. 14, paragrafo 2, TUE). Questa novità legislativa accolse una proposta delle entità federate belghe prevedendo la possibilità che un esponente regionale, purché "*abilitato a impegnare il Governo dello Stato membro*", possa rappresentare lo Stato di appartenenza nelle sedute del Consiglio anziché, come avveniva in precedenza, solamente assistere il delegato nazionale. In primo luogo le autonomie territoriali ritenevano di poter compensare la perdita/limitazione di proprie competenze quale conseguenza della limitazione delle competenze dello Stato membro a favore dell'ordinamento europeo attraverso la partecipazione diretta ai lavori di un organo legislativo sovranazionale. In secondo luogo, tale istituto voleva rimediare ad un paradosso tipico dell'integrazione europea per cui "*alcuni Stati membri, come Lussemburgo, Irlanda o Danimarca – meno popolati del Baden-Württemberg, delle Fiandre, della Catalogna o della Scozia – non solo fossero rappresentati nel Consiglio dei ministri, ma godessero anche del diritto di veto*"[132]. Questo dà la possibilità per soggetti autorizzati a rappresentare le autonomie di essere inclusi nelle delegazioni nazionali; di guidarle e di assumere la presidenza dello stesso Consiglio. La realizzazione pratica di tale facoltà si è tuttavia rivelata ben più complessa di quanto potesse sembrare all'apparenza, in virtù della necessità di garantire in sede di Consiglio dell'UE tanto l'unicità della posizione assunta da ciascun rappresentante quanto la sua globalità. Il coordinamento interno, al fine di garantire tali caratteristiche, deve quindi fare i conti innanzitutto con

[131] M. JACHTENFUCHS, *Theoretical Perspectives on European Governance*, in *Eur. law rev.*, 1, 2, 1995, pag. 129

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

la disomogeneità sussistente tra le competenze materiali come enucleate nei Trattati ed il riparto di competenze tra le diverse istituzioni nazionali, sia nel rapporto tra i diversi dicasteri di ciascun governo, sia sul piano dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali. Dal punto di vista procedurale la nomina dei delegati è, pertanto, innanzitutto una questione di collaborazione tra i differenti livelli di governo nazionali, tanto in senso verticale quanto orizzontale, cioè tra le autonomie stesse[133]. Inoltre, come è stato evidenziato, gli interessi curati dai delegati sono ad ogni modo globalmente nazionali e non possono quindi limitarsi a profili territorialmente e materialmente limitati (anche nelle materie di competenza esclusiva regionale)[134]. Per questo motivo tale possibilità sarebbe da riservarsi ad ipotesi residuali. Secondo altra prospettiva, tuttavia, il diritto di partecipazione e di voto riconosciuto a rappresentanti delle autonomie non è da considerarsi secondo la prospettiva dell'opposizione tra interessi regionali e interessi nazionali, bensì quale effettiva possibilità di inclusione degli interessi regionali – dal punto di vista del contenuto e della procedura di emersione e tutela degli stessi – nella globale posizione nazionale. In terzo luogo, la possibilità per le autonomie di inviare propri rappresentanti è strettamente correlata alla qualifica che sul piano interno assumono gli affari europei e, a tal proposito, assai differenti sono le soluzioni date dai diversi ordinamenti pluralisti.

Allo stesso modo ha prodotto un grande effetto sulla futura rivalutazione della politica attraverso la creazione del Comitato, come espressamente previsto dall'art. 198A introdotto nel Trattato CEE dal Trattato di Maastricht. Si tratta di "un Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali". L'art. 198C indicava le modalità con le quali effettuare la consultazione del Comitato da parte del Consiglio o della Commissione. In particolare, era possibile individuare

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

[134] Il legislatore statale ha disegnato i tratti di tale istituto sul piano nazionale con l'art. 5 della legge n. 131/2003, stabilendo alcun criterio per la composizione delle delegazioni nazionali in rapporto alla distribuzione interna delle competenze (quindi garantendo al rappresentante statale la funzione di capo delegazione ed il correlativo potere di enunciare la posizione nazionale anche nelle materie di competenza esclusiva regionale), a differenza di altri ordinamenti europei (Belgio, Germania, Austria e pure Spagna).

quattro tipologie di procedure:

- la consultazione obbligatoria, “nei casi previsti dal presente trattato”;
- la consultazione dietro richiesta da parte del Consiglio o della Commissione;
- la consultazione di propria iniziativa, “qualora ritenga che sono in causa interessi regionali specifici”;
- la consultazione di propria iniziativa, “qualora lo ritenga utile”, in relazione a ogni politica comunitaria.

Il Comitato ha aperto il processo decisionale dell'UE alle regioni e alle realtà locali, agevolando così il progresso dei loro interessi attraverso l'interazione con gli uffici della Commissione e un'attenta analisi delle sue proposte. Da allora, il Comitato ha ulteriormente stimolato la Commissione per una Politica di Coesione più efficiente, un approfondimento sul Comitato verrà fatto nei paragrafi successivi.

Inoltre, ricordiamo che il Trattato di Maastricht conteneva in allegato il “Protocollo sulla coesione economica e sociale”, il quale indicava le azioni da compiere e i principi da seguire ai fini del consolidamento della Politica di Coesione economica e sociale della Comunità. In particolare, nel citato Protocollo si ribadiva che “la promozione della coesione economica e sociale è di vitale importanza per il pieno sviluppo e il durevole successo della Comunità” e che, a tale scopo, assumeva “importanza l’inclusione della coesione economica e sociale negli articoli 2 e 3 del trattato”. Si riaffermava, altresì, il ruolo centrale dei Fondi Strutturali Europei ai fini del perseguimento degli obiettivi della Politica di Coesione della Comunità. In virtù di questa convinzione, si prevedevano “la necessità di un’approfondita valutazione del funzionamento e dell’efficienza dei Fondi Strutturali Europei nel 1992 e la necessità di riesaminare […] l’adeguata dimensione di tali fondi”. I Fondi Strutturali Europei sono stati, infatti, oggetto di un costante potenziamento e perfezionamento con l’obiettivo di imprimere un’accelerazione al processo di coesione.

Infine ma non meno importante, il principio di sussidiarietà[135] nell'ordinamento comunitario è stato introdotto dal Trattato di Maastricht e su tale principio si basa l'esercizio delle competenze da parte dell'UE, nonché la ripartizione delle stesse tra UE e Stati membri.

Dunque il Trattato di Maastricht porta delle importanti novità: la prima riguarda l'apertura del Consiglio (Consiglio dei Ministri) a rappresentanti delle entità sub-statali, la seconda novità è costituita dalla creazione del *Comitato delle Regioni*, sul quale verrà fatto un approfondimento nei paragrafi successivi, la terza ed ultima novità è costituita dall'enunciazione del principio di sussidiarietà, il quale indica, tra gli obiettivi perseguiti dal Trattato, "la creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini". Anche a questo principio saranno dedicati degli approfondimenti successivi.

Il Trattato di Maastricht riconosce l'importanza per ciò che oggi è diventata la principale politica di investimenti dell'UE. Maastricht ha messo in moto, con le sue riforme, gli strumenti anche partecipativi di cui la Politica di Coesione aveva bisogno per essere direttamente o indirettamente utile al benessere di milioni di europei, gettando le basi di una *governance* strutturata secondo un modello *multilevel.* strutturando definitivamente la base per una Politica di Coesione con un sistema di MLG.

2.2.1 I Trattati di Amsterdam e Nizza: il potenziamento della Politica di Coesione

Come per il resto, in materia di coesione territoriale i due Trattati successivi a Maastricht hanno sostanzialmente confermato ciò che era stato ratificato da quest'ultimo. Difatti, il Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997, all'art. 2 riaffermava che "*la Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità […] la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri"* e "il rafforzamento della coesione economica e sociale" veniva confermato all'art. 3 come uno degli obiettivi a

[135] Considerata l'importanza del Principio di Sussidiarietà ad esso è dedicato un approfondimento nel secondo capitolo al paragrafo 2.4.1

cui avrebbe dovuto ispirarsi l'azione della Comunità ed ha favorito l'avvio di un processo di rafforzamento della dimensione sociale della coesione in particolare, è stata riconosciuta una notevole importanza all'obiettivo della promozione dell'occupazione. Ciò nonostante alcune novità furono introdotte. Il Trattato di Amsterdam ha rappresentato un'altra importante tappa nel processo di integrazione europea, a questo trattato si deve, anzitutto, attraverso l'apposito protocollo, una compiuta procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà. Oltre a questo, esso ha rafforzato il ruolo del Comitato in vari modi:

- Riconoscendogli la piena autonomia nell'adozione del proprio regolamento interno (in precedenza era sottoposto all'approvazione del Consiglio);[136]
- Prevedendo la consultazione del Comitato da parte del Parlamento europeo e non solo da parte della Commissione e del Consiglio;
- Accrescendo i casi di consultazione obbligatoria

Quanto al Trattato di Nizza, è stato firmato il 26 Febbraio del 2001 e le disposizioni in termini di Politica di Coesione dei precedenti trattati vengono sostanzialmente confermati, mentre sono due le innovazioni che vanno segnalate e sono sostanzialmente con riferimento al Comitato:

- il titolo di legittimazione dei suoi membri, prevedendo che i membri fossero titolari di un trattato elettivo a livello regionale o locale o comunque responsabili nei confronti di un'assemblea elettiva di livello corrispondente. Ciò serviva per assicurare un collegamento istituzionale tra Comitato e le entità in esso rappresentate;
- il procedimento di nomina dei membri del Comitato: con Nizza si assiste ad un rafforzamento del ruolo dei singoli Stati a discapito del Consiglio, prevedendo il rafforzamento della proposta dei singoli Stati Membri, rispetto alla vera e propria nomina di pertinenza del Consiglio, stabilendo che la seconda debba essere presa conformemente alla prima.[137]

[136] A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli Editore, 2007
[137] Idem

Con il Trattato di Nizza abbiamo il consolidamento di una prassi, che però ha un valore molto significativo in quanto, rende giuridicamente vincolante ciò che prima non lo era.

2.2.2 "L'Agenda 2000" e la Strategia di Lisbona: sfide dell'allargamento e riflessi sulla coesione territoriale

Nel 1997 la Commissione europea ha presentato una Comunicazione intitolata *"Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia".* In vista del prospettato allargamento, durante il Consiglio europeo di Madrid del 1995 la Commissione era stata esortata a elaborare un documento contenente un parere sulle singole candidature presentate, correlato di valutazioni sugli impatti politici, istituzionali, sociali ed economici di tale allargamento. La Commissione, rispondendo a questa richiesta del Consiglio europeo, è andata oltre alle richieste proponendo anche una strategia generale da adottare a livello europeo per il decennio che sarebbe seguito. Nello specifico, *"Agenda 2000"* si concentrava su tre temi principali. Nella prima parte, intitolata "Le politiche dell'Unione", la Commissione ha affrontato il tema delle politiche strutturali in vista dell'allargamento che di lì a poco avrebbe preso luogo, e soprattutto il tema della coesione economica e sociale. Si sottolinea la necessità di *"portare avanti l'impegno per la coesione"* ai fini della riduzione delle disparità regionali in termini di sviluppo socioeconomico. Tra le misure individuate vi era anche un miglioramento del partenariato tra gli Stati membri e la Commissione nonché una maggiore concentrazione degli interventi ai fini di un loro perfezionamento e rafforzamento. La seconda parte si occupava dell'ampliamento sul quale la Commissione aveva formulato il proprio parere sulle singole candidature presentate valutandone le possibili conseguenze sulle politiche dell'UE. Proprio con riferimento a questo, secondo la raccomandazione della Commissione europea, la Politica di Coesione avrebbe dovuto essere ulteriormente approfondita in vista del quinto allargamento che avrebbe portato all'ingresso di Stati che si sarebbero configurati sicuramente come beneficiari dei Fondi Strutturali Europei e del Fondo di coesione. Dai dati

elaborati dalla Commissione si evinceva che l'allargamento avrebbe comportato un forte incremento del divario tra gli Stati membri in termini di reddito. A tale riguardo, la Commissione metteva in risalto che "*il numero stesso dei candidati e le enormi differenze di sviluppo economico e sociale che essi porteranno con sé, porranno l'Unione di fronte a problemi istituzionali e politici senza precedenti. Mentre la sua popolazione potrebbe aumentare di più di un quarto, per raggiungere quasi 500 milioni, il suo PIL totale aumenterebbe solo del 5% al massimo*". Da questi dati si evinceva che l'allargamento avrebbe comportato un forte incremento del divario tra gli Stati membri in termini di reddito. La terza parte illustrava il nuovo quadro finanziario per il periodo di programmazione 2000-2006.

Il Consiglio europeo di Lisbona il 23 e 24 marzo 2000 ha prodotto un documento denominato "*Conclusioni della Presidenza".* Il Consiglio riunitosi a Lisbona doveva, oltretutto, come scritto nell'introduzione del suddetto documento, *"concordare un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza".* Tale obiettivo estremamente ambizioso consisteva nel fare diventare l'economia dell'UE quella più competitiva del mondo e in grado di creare una crescita economica sostenibile e una maggiore coesione sociale. La Strategia di Lisbona,[138] che avrebbe dovuto guidare le politiche europee fino al 2010 (della durata di un decennio quindi), diede sicuramente un notevole impulso a quel processo di rafforzamento della dimensione sociale della coesione che era stato avviato formalmente col Trattato di Amsterdam (si veda il paragrafo precedente). Nel documento *"Conclusioni della Presidenza"* si affermava che sarebbe stato necessario promuovere una modernizzazione del modello sociale europeo mediante una serie di misure di livellamento, per esempio dell'istruzione e dell'occupazione aumentandone il livello e la qualità, nonché la modernizzazione della protezione sociale e la promozione dell'inclusione sociale. Più in generale, nel contesto di una "economia della conoscenza" sarebbe stato necessario

[138] Con la "Strategia di Lisbona" si intende un programma di riforme economiche e sociali con cui si sarebbe perseguito l'obiettivo strategico che l'Unione si era posta per il prossimo decennio.

“investire nelle persone e sviluppare uno Stato sociale attivo e dinamico” al fine di impedire che si acuissero ulteriormente i problemi sociali, quali la disoccupazione e l’esclusione sociale.

Le misure adottate dall’Agenda 2000 per migliorare il partenariato e le riforme economiche e sociali della “Strategia di Lisbona” presupponevano un coinvolgimento di attori che al tempo erano ancora esclusi dalla *governance* europea, rafforzando difatti il percorso tracciato in tal senso, dai Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza.

2.2.3 Il Trattato di Lisbona e Protocollo n. 2: il rafforzamento dei principi della Politica di Coesione

Il Trattato di Lisbona ha portato una serie di novità per quanto riguarda la Politica di Coesione. In primo luogo il Trattato ha portato il ruolo di legislatore del Parlamento su un piano di parità con il Consiglio per quanto riguarda i Fondi Strutturali Europei e la Politica di Coesione. L'articolo 177 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce l'applicazione generale della *procedura legislativa ordinaria (Procedura di codecisione)*, che sostituisce la *procedura del parere conforme* precedentemente applicabile. "[…] il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei fondi. Sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti.[139]

Il secondo grande cambiamento introdotto dal Trattato di Lisbona nel settore delle politiche di coesione, accanto alla modifica delle procedure legislative, rafforza in altro modo le competenze della commissione per lo sviluppo regionale. L'UE, infatti, riconosce ora esplicitamente la "coesione

[139] E. KRAMER, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale,* Direzione generale politiche interne, unità tematica politiche strutturali e di coesione, 2010

territoriale"[140] quale obiettivo di politica generale, accanto alla coesione economica e sociale. In particolare, tale Trattato rafforza la dimensione territoriale dell'UE facendo riferimento esplicito al principio dell'autonomia (art. 4, paragrafo 2, TE), introducendo l'obiettivo della coesione territoriale (art. 3, paragrafo 3, TUE sancisce che l'UE *promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri*). Con l'adozione del Trattato di Lisbona la coesione territoriale è divenuta uno degli obiettivi principali insieme alla coesione economica e sociale. Il concetto di coesione territoriale comporta un superamento dei concetti di coesione economica e sociale, in quanto ne integra e ne potenzia il significato. Delle tre proprietà della coesione la qualifica territoriale sottolinea la necessità di conoscere e misurare l'impatto territoriale di tutte le politiche, la traduzione sul territorio dell'obiettivo di sviluppo equilibrato e sostenibile assegnato all'UE dall'art. 2 del TUE. In termini di misure politiche, l'obiettivo è quindi quello di raggiungere uno sviluppo maggiormente equilibrato riducendo le disparità esistenti, prevenendo gli squilibri territoriali e rendendo più coerenti le politiche settoriali, che hanno un impatto territoriale, e la politica regionale. Altra finalità è il miglioramento dell'integrazione territoriale e la promozione della cooperazione tra Regioni. La dichiarazione finale dell'Assemblea generale 2008 della Commissione delle Isole della CRPM (*Conférence des Régions Périphérique, Maritimes d'Europe*) contiene una definizione interessante: "*la principale finalità del concetto di coesione territoriale è permettere ai vari territori dell'Unione di esercitare in modo equo le libertà fondamentali previste dal Trattato e dalle politiche comunitarie, sapendo che la capacità delle persone di muoversi, accedere ai beni, ai capitali o alla conoscenza non è uniforme nell'Unione e anzi dipende notevolmente dalle realtà geografiche o demografiche dei territori"*. Pertanto, il titolo XVIII della parte quarta del trattato sul funzionamento dell'UE è ora dedicato alla "Coesione economica, sociale e territoriale", e contiene gli articoli 174-178

[140] Per un riferimento ai modi molto diversi in cui il termine "territoriale" viene interpretato in Europa, si veda per esempio il documento di lavoro dello staff della Commissione annesso al *Libro verde sulla coesione territoriale* in cui l'aggettivo specifica una molteplicità di termini: "diversità territoriale, "competitività territoriale", accessibilità, sostenibilità, "processo permanente e collaborativo che comprende i vari attori coinvolti nello sviluppo territoriale", pianificazione spaziale, "aspetti territoriali delle politiche settoriali", "sviluppo territoriale policentrico", ecc.

sulle politiche regionali e i Fondi Strutturali Europei, che sostituiscono gli ex articoli 158-162 del trattato CE.[141]

Infine inserendo la dimensione regionale e locale nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 5, paragrafo 3, TUE), il generale principio di sussidiarietà qui definito viene ora esteso a livello regionale e locale: *"In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione"*. Tale concetto è esplicitato nel Protocollo n. 2 del trattato di Lisbona "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità".

Con il Trattato di Lisbona la dimensione regionale dell'Europa entra definitivamente nell'orizzonte dei valori che la caratterizzano. In tal modo, la dimensione istituzionale delle Regioni europee, creata con il Trattato di Maastricht, trova una base e un punto di riferimento solidi e non più penetrabili.[142]

Il Trattato di Lisbona non si limita a imporre ai governi nazionali il rafforzamento degli aspetti territoriali delle loro politiche. Il nuovo concetto di "coesione territoriale" va di pari passo con la terza principale novità che interessa soprattutto la politica regionale, ovvero la maggiore considerazione degli attori regionali e locali nella definizione e attuazione della Politica di Coesione. Il Trattato di Lisbona, è una ulteriore tappa significativa di tale percorso, tanto nel definire istituti di tutela/garanzia quanto di partecipazione. In questo passaggio fondamentale troviamo il rafforzamento del sistema di MLG che gli attori coinvolti si attendono venga attuato.

Il Trattato di Lisbona, sulla scia di quanto auspicato nel "Libro Bianco sulla *Governance*" del 2001,[143] ha previsto un'ulteriore crescita del ruolo

[141] E. KRAMER, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale*, Direzione generale politiche interne, unità tematica politiche strutturali e di coesione, 2010

[142] L. VIOLINI, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in Quaderni regionali, 2011, pag. 953

[143] Pubblicato dalla Commissione nel 2001. Nella sua introduzione si sottolinea la necessità di un

degli enti sub-statali nella parte dedicata ai principi. Il ruolo degli enti sub-statali rimane invece invariato per quanto riguarda l'assetto istituzionale. Per quanto concerne i principi, tre punti meritano di essere analizzati. Per prima cosa c'è un espresso riconoscimento degli enti sub-statali quale parte integrante della struttura costituzionale degli Stati membri,[144] e la conseguente esplicitazione dell'impegno da parte dell'UE a rispettare il sistema delle autonomie territoriali,[145] a cui fa seguito, l'inserimento degli enti sub-statali nel procedimento di formazione degli atti normativi europei. In secondo luogo viene ribadito e rafforzato rispetto alla precedente formulazione, il principio di sussidiarietà,[146] il quale viene esteso anche agli enti sub-statali e secondo cui nelle materie di competenza non esclusiva l'UE interviene "*soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati Membri né a livello centrale né a livello locale*". Terzo, viene valorizzato il *principio di prossimità*,[147] in virtù del quale le decisioni devono essere adottate *"il più vicino possibile ai cittadini"*.

Il Trattato di Lisbona completa il ruolo istituzionale del Comitato conferendogli il diritto di presentare ricorso presso la Corte di giustizia dell'UE in due precise circostanze: in primo luogo, per salvaguardare le proprie prerogative istituzionali e, in secondo luogo, per richiedere l'annullamento degli atti legislativi dell'UE che ritiene violino il principio di sussidiarietà (articolo 263 del TFUE). Inoltre, il mandato del Comitato è stato esteso da quattro a cinque anni e quello del suo presidente da due anni e mezzo, allineando il Comitato alle altre istituzioni europee e rafforzando quindi la sua capacità di influenzare le decisioni politiche. La consultazione del Comitato è obbligatoria in materia di coesione economica, sociale e territoriale e di Fondi Strutturali Europei.[148] Il Parlamento può stabilire un termine per la consultazione.

---

particolare coinvolgimento delle varie articolazioni territoriali esistenti. Tutto questo in prospettiva di un rafforzamento della Democrazia di prossimità nell'UE.

[144] A. PAPA, *Il modello europeo di integrazione* e la *multilevel governance* europea, paper, 2015

[145] Art. 4,2 TUE

[146] Art. 5,3 TUE.

[147] Con l'art. 10 TUE, si stabilisce anche il principio di prossimità secondo il quale le decisioni devono essere prese nella maniera il più possibile vicina ai cittadini coinvolgendo nel modo più possibile le amministrazioni nazionali e locali.

[148] Artt. 175, 177, 178 TFUE

Il Trattato di Lisbona dunque, ha potenziato notevolmente la presenza degli enti sub-statali nel processo decisionale europeo, soprattutto perché in alcuni Stati (tra cui l'Italia), quasi i due terzi della normativa europea ricade, nella fase c.d discendente,[149] nella competenza dei legislatori regionali, i quali hanno sempre espresso la volontà di non essere solamente dei destinatari passivi della normativa europea da attuare.[150] Poiché l'assetto istituzionale dell'UE è rimasto invariato, la partecipazione delle regioni (nel caso italiano) alla fase ascendente[151] è collegata ad una diversa attenzione che il Trattato riserva per i Parlamenti nazionali. Nello specifico si tratta della procedura di controllo del principio di sussidiarietà, di cui il *Protocollo n.2*[152] allegato al Trattato. Quest'ultimo conferisce indirettamente agli enti di livello inferiore di governo, spazio di intervento e di effettiva partecipazione a una effettiva presenza al processo di determinazione delle politiche e delle azioni europee. Difatti nel Protocollo è prevista la partecipazione degli enti sub-statali nella fase pre-legislativa, questo prevede, se la Commissione lo valuta necessario, la consultazione degli enti territoriali sub-statali, qualora la proposta legislativa li coinvolga nella fase di attuazione. E' inoltre previsto che la Commissione corredi ogni proposta di atto legislativo con una scheda esplicativa del contenuto della proposta e con riferimenti sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.[153] Nonostante gli Stati membri rimangano gli unici interlocutori istituzionali dell'UE, attraverso una revisione del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità si compie un ulteriore passo verso la valorizzazione in sede europea dell'autonomia territoriale.[154] Ci si riferisce particolarmente, alla

[149] La "fase discendente" riguarda le modalità e gli strumenti giuridici che garantiscono il tempestivo ed efficace l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi che derivano dall'ordinamento dell'UE (Trattati, regolamenti, direttive, decisioni, Sentenze del giudice europeo). Così come lo Stato, anche le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, devono dare attuazione in tempi certi alle direttive e agli altri obblighi dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite, con legge, dallo Stato (legge 24 dicembre 2012, n. 234 e legge 5 giugno 2003, n. 131).

[150] A. PAPA, *Il modello europeo di integrazione* e la *multilevel governance* europea, paper, 2015

[151] La "fase ascendente" riguarda la partecipazione delle istituzioni nazionali e regionali, e in particolare del Parlamento, alla formazione delle politiche e delle decisioni dell'UE.

[152] Protocollo n.2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

[153] Si tratta della c.d Procedura Barroso, secondo la quale ogni atto legislativo deve essere corredato di una scheda esplicativa sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nonché delle eventuali conseguenze che l'atto potrebbe avere sulle regolamentazioni statali e, se del caso, regionali (art. 5 Protocollo).

[154] P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo:*

disposizione del Protocollo secondo la quale le consultazioni che la Commissione effettua ai fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa,[155] "*devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste*".[156] Secondo altre disposizioni contenute all'interno del Protocollo, la *motivazione* in merito al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità deve coinvolgere le possibili conseguenze, in sede di attuazione, sulla legislazione regionale (art. 5 del Protocollo).

Con Lisbona dunque si è voluto rafforzare il principio di sussidiarietà e di conseguenza il controllo su di esso, rafforzamento che è stato realizzato in due modi: aumentando il numero di soggetti chiamati ad esercitare tale controllo, ma soprattutto mediante il coinvolgimento diretto dei parlamenti nazionali tanto da diventare essi i veri protagonisti del controllo di tale principio. In sede di controllo sulla conformità di un progetto di atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà, il Protocollo ha introdotto il sistema di allerta precoce o *early warning system*, secondo il quale spetta ai Parlamenti nazionali "*consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi*" di intervenire nella c.d. fase ascendente del diritto europeo per verificare se i progetti di atti legislativi rispettino il principio di sussidiarietà (art.6 del Protocollo). Il suddetto Protocollo attribuisce un nuovo potere al Comitato, quello cioè di poter ricorrere alla Corte di giustizia dell'UE contro un atto legislativo considerato lesivo del principio di sussidiarietà (art 8 del Protocollo). Sempre il citato art. 8 del Protocollo, stabilisce che ciascuno Stato membro, anche se sollecitato dal Parlamento, possa presentare ricorso verso atti legislativi che violino il principio di sussidiarietà.

2.2.4 La Strategia Europa 2020 e ricadute sulla Politica di Coesione

Nella Premessa della Comunicazione della Commissione europea "*EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*",[157] con la quale la Commissione lancia la Strategia Europa 2020, il Presidente

metodi e strumenti comuni di recepimento, Federalismi.it, 2013

[155] La Commissione è depositaria del potere di iniziativa legislativa.

[156] Art 2 del Protocollo n.2 sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità

[157] Commissione europea, EUROPA 2020. *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 03.03.2010

della Commissione Barroso ha affermato che: "*La Commissione propone per il 2020 cinque obiettivi misurabili dell'UE, che guideranno il processo e verranno tradotti in obiettivi nazionali. Tali obiettivi, che riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà, rappresentano la direzione da seguire e ci consentiranno di valutare la nostra riuscita".* Si tratta di traguardi ambiziosi ma raggiungibili, sostenuti da proposte concrete per garantirne il conseguimento. La Strategia Europa 2020 è stata elaborata nel marzo 2010, al termine della decennale Strategia di Lisbona e si è posta l'obiettivo di trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. A tale riguardo, la Commissione ha individuato nella sezione 2 della Comunicazione di cui sopra, tre priorità, consistenti nella crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, le quali dovrebbero rafforzarsi reciprocamente. Per questo lavoro l'attenzione verrà posta sul concetto di crescita inclusiva, che presuppone la promozione di "un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale"[158]. Questa nuova Strategia adottata dall'UE ha avuto notevoli ricadute su quella che è la Politica di Coesione, al fine di comprendere pienamente le ricadute di Europa 2020 sulla Politica di Coesione, occorre analizzare dapprima i tratti distintivi della Strategia Europa 2020. Dopo avere individuato le tre priorità pocanzi menzionate, la Commissione ha proposto nella sezione 2, cinque obiettivi principali da raggiungere entro il 2020.

1. Il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrebbe passare dall'attuale 69% ad almeno il 75%;
2. Il tasso di abbandono scolastico dovrebbe ridursi dall'attuale 15% al 10% e dovrebbe aumentare la quota di popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori dal 31% ad almeno il 40% nel 2020;

[158] Nella Comunicazione della Commissione europea, EUROPA 2020. "*Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*" alla sezione 2. La Commissione ha precisato che il concetto di crescita intelligente richiede lo sviluppo di "*un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione*", mentre quello di crescita sostenibile comporta la promozione di "*un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva".*

3. Il numero di Europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali dovrebbe essere ridotto del 25% facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone;

4. Tasso di investimento in R&S pari al 3% del PIL dell'UE;

5. Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile del nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica.[159]

Ai fini del presente lavoro, risultano rilevanti i primi tre obiettivi, la rilevanza della Strategia Europa 2020 risiede nel fatto che essa ha identificato "un numero limitato di obiettivi principali per il 2020", i quali hanno il pregio di configurarsi come obiettivi quantificati, e dunque misurabili, e tra i quali esiste una forte interconnessione.[160] Inoltre, si prevede che tali obiettivi siano intesi come parametri atti a guidare l'azione degli Stati membri, unitamente a quelle dell'UE, precisando che non si adotterà "un approccio unico, valido per tutti, questo al fine di tenere conto delle disparità socio-economiche esistenti tra gli Stati stessi. Tali obiettivi principali per l'UE devono essere tradotti in obiettivi nazionali che ciascuno Stato membro, secondo le proprie situazioni attuali, deve raggiungere nell'ambito di uno sforzo globale su scala UE, consentendo così a ciascuno Stato membro di adottare la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica. Grande importanza viene quindi data alle singole realtà nazionali. Gli obiettivi descritti hanno una portata più ampia che consiste in una serie di azioni a livello nazionale ed europeo. Dunque la Commissione ha proposto che tali obiettivi principali per l'UE, i quali dovrebbero essere rappresentativi delle tre priorità prima ricordate e "*siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali onde rispecchiare la situazione attuale di ciascuno Stato membro e il livello di ambizione che è in grado di raggiungere nell'ambito di*

[159] Idem

[160] In merito a tale interconnessione, la Commissione ha osservato che: «*Livelli d'istruzione più elevati, ad esempio, favoriscono l'occupabilità e i progressi compiuti nell'aumentare il tasso di occupazione contribuiscono a ridurre la povertà. Una maggior capacità di ricerca e sviluppo e di innovazione in tutti i settori dell'economia, associata ad un uso più efficiente delle risorse, migliorerà la competitività e favorirà la creazione di posti di lavoro. Investendo in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio si proteggerà l'ambiente, si contribuirà a combattere il cambiamento climatico e si creeranno nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro*».

uno sforzo globale su scala UE", consentendo così che "*ciascuno Stato membri adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica*".

Al fine di favorire il perseguimento di tali obiettivi principali, sono state presentate dalla Commissione, nella sezione 2, sette iniziative faro, le quali consistono in iniziative concrete riconducibili a ciascun tema prioritario e catalizzano progressi ad essi collegati:

1. "L'Unione dell'innovazione" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione;
2. "Youth on the move" per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro;
3. "Un'agenda europea del digitale" per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese;
4. "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" per contribuire a scindere la crescita economica dell'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica;
5. "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale;
6. "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro;
7. La "Piattaforma europea contro la povertà" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare

attivamente alla società.

Hanno maggiore rilevanza ai fini della coesione economica le iniziative faro 2, 6 e 7. Per ciò che attiene al tema oggetto del presente lavoro di ricerca, occorre notare che gli obiettivi della coesione economica, sociale e territoriale sono ricompresi nel concetto di crescita inclusiva, la quale costituisce una delle tre priorità della Strategia Europa 2020. Nella sua Comunicazione, la Commissione europea ha precisato che: una Crescita inclusiva significa rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa.[161] Inoltre, si è evidenziata la necessità di adottare politiche volte a incoraggiare la parità di genere sul mercato del lavoro, con l'obiettivo di promuovere la coesione sociale, unitamente alla crescita economica. Al fine di potenziare la coesione territoriale, si è previsto che ogni Regione dell'UE dovrebbe beneficiare dei vantaggi derivanti dalla crescita economica e dalla coesione sociale.

La Comunicazione della Commissione ha mostrato la centralità della Politica di Coesione nell'ambito della Strategia Europa 2020, in quanto tale politica è ricompresa tra quelle che dovrebbero essere mobilitate ai fini del perseguimento degli obiettivi fissati dalla Strategia Europa 2020. A tale proposito, si ricorda che "*la politica di coesione e i Fondi Strutturali Europei, già importanti di per sé, sono meccanismi fondamentali per realizzare le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle regioni*" e che, a tale scopo, si rendeva necessario rivedere "*il modo in cui […] i fondi strutturali devono essere strutturati per la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 in modo da massimizzare l'impatto e garantire l'efficienza e il valore aggiunto dell'UE*".

La Strategia 2020 e la Comunicazione della Commissione con i suoi obiettivi ha favorito la coesione economica, sociale e territoriale e la centralità della Politica di Coesione, pone le basi per un coinvolgimento territoriale molto più ampio ed articolato strutturato secondo il modello della MLG.

[161] Sezione 2, Comunicazione della Commissione europea, EUROPA 2020. "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", Bruxelles, 03.03.2010

2.3 La Politica di Coesione come possibile realizzazione della Multilevel Governance

La nascita e lo sviluppo della politica regionale si è da sempre caratterizzato per una pluralità di fattori che la caratterizzano. Se sin dal suo avvio sono compresenti i temi dell'equità e dell'efficienza, è possibile, infatti, distinguere, a seconda del prevalere dell'uno e dell'altro nel discorso comunitario, tre fondamentali momenti. Il primo, quello della fase più dichiaratamente compensativa della politica; il secondo, in cui l'intervento si concentra sui profili di competitività; il terzo, quello attuale, che può definirsi della c.d. "Lisbonizzazione" della Politica di Coesione, che vede gli obiettivi della politica regionale incorporare e fare propri quelli emersi come linee di indirizzo della politica economica europea nel corso del Consiglio europeo del 2000.[162] L' intervento di natura compensativa era, innanzitutto, considerato necessario perché, nel caso in cui le differenze di opportunità e di condizioni di vita avessero oltrepassato quello che era *politically acceptable*, la costruzione dello spazio pubblico europeo avrebbe ingenerato il timore della concentrazione di ricchezza nei paesi già più solidi, mettendo a rischio il processo di integrazione. Il *Rapporto sull'unione economica e monetaria nella Comunità europea*, steso dal Comitato per lo studio dell'unione economica e monetaria delle Comunità europee, correntemente conosciuto come *Rapporto Delors* dal nome del presidente del Comitato (e presidente della Commissione europea dal 1985 al 1995) Jacques Delors (relatori Gunter D. Baer, Tommaso Padoa-Schioppa), evidenziava già nel 1989[163] che "*l'esperienza storica suggerisce che in assenza di politiche di riequilibrio, l'impatto complessivo (dell'integrazione economica) sulle Regioni periferiche potrebbe essere negativo. I costi di trasporto e le economie di scala tendono a favorire lo spostamento delle attività economiche dalle Regioni meno sviluppate, specialmente se si trovano alla periferia della Comunità, verso le aree più sviluppate, al centro. L'unione economica e monetaria dovrebbe*

[162] G.P. MANZELLA, *La 'irresistibile' ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 3, 2009, pag. 844
[163] Anno in cui viene pubblicato.

incoraggiare e guidare gli aggiustamenti strutturali che possono aiutare le Regioni povere a ridurre le distanze da quelle più ricche".

Dal punto di vista strettamente economico la politica regionale si è caratterizzata inoltre per il cambiamento di approccio, da parte della Commissione, ai problemi legati allo sviluppo dei territori. In particolare venne superata l'idea che il mercato unico avrebbe generato di per sé effetti positivi sulle economie di tutti i paesi europei firmatari, comprese le aree più deboli secondo il modello neoclassico di crescita del premio Nobel Robert Solow[164] riconoscendo la necessità di politiche pubbliche sovranazionali di sviluppo che cominciassero gradualmente a fare proprio anche un approccio endogeno (cioè non etero diretto) della crescita, in cui un ruolo chiave è svolto dagli attori presenti sul territorio. Una particolare importanza sullo sviluppo di un'area viene così riconosciuta ai fattori di contesto (dotazione di infrastrutture materiali e immateriali, presenza di manodopera qualificata, accessibilità ai mercati) o a eventi esogeni che producono una modifica nel grado di agglomerazione, con il riconoscimento di un forte ruolo per le politiche regionali di supporto alla competitività territoriale.[165] L'adozione di tale *policy* non fu indolore, la politica regionale, spingeva verso il riaccentramento delle istanze funzionali su base territoriale.

La politica regionale o di coesione dell'UE oggi rappresenta quella parte delle politiche pubbliche per lo sviluppo socio-economico alla quale è affidata la peculiare missione di concorrere al riequilibrio economico-sociale e alla competitività di specifici territori: questo è il motivo per cui essa è anche chiamata "politica regionale" o "politica territoriale". L'espressione "politiche di coesione", rimanda quindi ad una politica di investimenti finalizzata a promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'UE e a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni, con particolare riguardo al ritardo delle Regioni meno favorite (art. 174 TFUE). Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'UE, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento

[164] R. SOLOW, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in *Quarterly Journal of Economics*, 70, 1956, pp. 65-94

[165] P. KRUGMAN, *Geography and trade*, Cambridge, The MIT Press, 1991 - A.J. VENABLES, *Equilibrium locations of vertically linked industries*, in *International Economic Review*, 37, 1996

della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'UE mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.[166]

La Politica di Coesione, in base al presupposto per cui non tutti i territori dell'UE garantiscono uno stesso livello di opportunità dal punto di vista dello sviluppo economico e sociale, individua delle risorse specifiche al fine di ridurre gli squilibri tra i territori. Accanto a interventi di carattere ordinario, la Politica di Coesione dell'UE prevede anche interventi "aggiuntivi", che si differenziano nettamente da quelli ordinari, sia per specifiche finalità – consistenti nel superamento degli squilibri economici e sociali, in una prospettiva territoriale, dimensione che è assente nelle altre politiche unionali.

L'UE appoggia questa realizzazione perlopiù con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti (art. 175 TFUE). L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'UE, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 TFUE e concorrono alla loro realizzazione. Come gli Stati membri che conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174 TFUE.

La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte. Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei

[166] *Trattato Sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)- Titolo XVIII Coesione Economica, Sociale e Territoriale - Art. 174*

Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'UE, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato.[167] Il procedimento di finanziamento della Politica di Coesione, definito dai regolamenti a cui i Trattati rinviano, coinvolge soggetti operanti a livelli di governo diversi, tanto nella fase di programmazione degli interventi che nella fase di gestione e controllo degli stessi. Ciascuno Stato membro, è sostanzialmente libero nell'individuare i livelli di governo chiamati a prendere parte alle varie fasi di programmazione ed esecuzione: l'ordinamento europeo, a tal uopo, assicura e incentiva la possibilità di un coinvolgimento attivo delle autonomie territoriali attraverso una normativa che, assegna la scelta nel merito ai singoli ordinamenti costituzionali e, quindi, perlopiù agli organi statali. Negli stessi regolamenti europei sulla Politica di Coesione, il legislatore europeo prende direttamente in considerazione l'organizzazione interna degli Stati membri interessati con ciò chiarendo che l'UE non è indifferente alla presenza di soggetti istituzionali diversi dallo Stato che, secondo l'ordinamento nazionale, potrebbero detenere rilevanti poteri in materia di attuazione del diritto sovranazionale.

Per quanto riguarda l'ordinamento costituzionale della Repubblica italiana, ad esempio, rilevano in particolare la competenza legislativa concorrente del Parlamento italiano e dei Consigli regionali a disciplinare i rapporti delle autonomie con l'UE (art. 117, comma 3) nonchè i diritti costituzionalmente riconosciuti a queste dall'art. 117, comma 5, il quale dispone che *«le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»*. Riconoscendo un parallelismo tra affari interni (cioè il riparto di potestà come definito in Costituzione) e affari europei (cioè

[167] *Trattato Sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)- Titolo XVIII Coesione Economica, Sociale e Territoriale - Art. 175*

l'esercizio delle stesse potestà nel momento in cui rilevano profili di coordinamento con l'ordinamento europeo).

Oggi "*la finalità dell'intervento comunitario non è rappresentata soltanto dalla necessità di redistribuire le risorse per eliminare o ridurre il divario da un punto di vista esclusivamente economico e sociale, ma tende a favorire la convergenza anche da un punto di vista politico. In tal modo non si persegue esclusivamente un obiettivo legato alla competitività, ma si tende all'affermazione dei principi di uguaglianza ed equità che dovrebbero informare tutte le politiche, in special modo quelle di coesione, realizzate in ambito comunitario*".[168]

Per tali motivi è stato evidenziato come tale politica esprima una dimensione delle relazioni tra popoli e cittadini dell'Europa e, pertanto, sia riconducibile non solo alle politiche sociali e alle obbligazioni positive dei poteri pubblici[169] ma, ben più in generale, sia espressione della forma dell'UE, facendo qui riferimento alla dimensione dell'attività di governo (*governance*).[170] Infatti, "autorità comunitarie, amministrazioni nazionali, regionali e locali, attori sociali, gruppi di interesse ed altri soggetti vengono aggregati, al fine di ridurre il divario economico e sociale tra le "Regioni d'Europa", quindi in funzione dell'intera collettività europea".[171] Tutto questo fa sì che quella di coesione sia una politica "popolare", cui va ascritto

---

[168] A. DE VITA, *Il ruolo delle Regioni italiane nell'attuazione della politica sui Fondi strutturali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, I, 2008, pag. 79. Sivedano, fra gli altri, pure L. SIMONETTI, *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3, 2006, pp. 415-416 - A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, IV, Milano, 2003, pag. 3797- C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 222- 223

[169] M. MASSA, *Profili generali della politica di coesione per il 2007/2013*, in *amministrazioneincammino.it*, «nemmeno si vuole affrontare il problema dogmatico di dare una definizione dei diritti sociali e delle relative tecniche di garanzia, per sapere se il tipo di interventi in esame può trovare posto tra queste o se invece deve essere collocato tra le "politiche" - che pure non sono meno importanti del riconoscimento dei diritti predetti», il quale fa propria la dicotomia tracciata nella relazione del Gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali (c.d. comitato Simitis) intitolata *Per l'affermazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea: è tempo di agire. Relazione del gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali*, edita anche in *Foro it*. 1999, V, 350 ss. (cfr. in particolare 360).

[170] G. MARTINICO, *The impact of the cohesion policies on the "Form of Union"*, in *Perspectives on Federalism*, 1, single issue, 2009, pp. 3-6, il quale riprende innanzitutto le considerazioni svolte da Mortati sulle forme di Stato e di governo per poi fare propria la proposta e l'intuizione di F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, Cedam, 2005

[171] S. QUINTILI, *Tecniche di cooperazione istituzionale nell'ambito dei Fondi strutturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2008, pag. 740 e C. FRANCHINI, G. VESPERINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 75.

un potenziale legittimante per la costruzione europea: è molto conosciuta dai cittadini europei specialmente quelli delle aree destinatarie degli aiuti – ed è ritenuta utile per la riduzione dei divari territoriali esistenti all'interno dell'UE.[172]

La Politica di Coesione dell'UE è allo stesso tempo ancor oggi oggetto di opinioni contrastanti, a tutti i livelli del dibattito politico, economico e istituzionale. Alcuni la considerano uno strumento moderno ed efficace di *governance* multilivello, per promuovere l'innovazione e rafforzare la capacità di sviluppo dei territori. Altri dissentono, evidenziando la mancanza di impegni vincolanti da parte di chi riceve i fondi e l'insuccesso nel promuovere progressi istituzionali, per cui considerano la Politica di Coesione uno strumento facilmente utilizzabile da soggetti poco innovativi e funzionale ad alimentare nuova stratificazioni della burocrazia in virtù della complessità delle sue regole. Alcuni considerano la Politica di Coesione come uno strumento indispensabile per consentire all'UE di rispondere alle aspettative di pari opportunità che la sua stessa esistenza ed i suoi interventi alimentano nei propri cittadini. Altri ancora la ritengono un meccanismo inefficiente per redistribuire risorse tra Stati membri e Regioni, in quanto allo stesso tempo ostacola i processi di agglomerazione delle attività economiche, non riesce a produrre maggiore equità e indebolisce gli Stati nazionali.[173]

La Politica di Coesione ha dimostrato di detenere la potenzialità di conformare anche altri settori dell'azione pubblica europea: i suoi strumenti sono stati studiati per essere cioè utilizzati al fine di perseguire obiettivi fatti propri e sostenuti da politiche meno dotate dal punto di vista finanziario ed organizzativo. Inoltre le relazioni tra Commissione e amministrazioni nazionali sono strutturate secondo una forma organizzativa e procedimentale tale da garantire il perseguimento di interessi interdipendenti[174]: in questo

[172] Sul punto si vedano i risultati emersi dalla rassegna condotta nel gennaio 2008 sulla percezione della politica regionale da parte della cittadinanza. Ne emerge un quadro nel quale i cittadini europei conoscono la politica (il 50%) e la ritengono un'iniziativa meritevole del livello europeo (80%). I risultati sono consultabili sul sito http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_234_en.pdf.

[173] F. BARCA, *Un' agenda per la riforma della politica di coesione*, Rapporto indipendente Predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, sintesi in italiano, 2009

[174] S. MENTO, *I poteri amministrativi della Commissione europea in materia di fondi strutturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl*. 2007, pag. 139

senso tale politica ha dato luogo al più analizzato esempio di funzione pubblica esercitata secondo il modello della MLG.

Per tutti questi motivi la Politica di Coesione è, in definitiva, non solo il luogo di nascita delle riflessioni intorno alla MLG, ma pure il terreno più proficuo su cui verificarne il contenuto anche alla luce della sua concreta applicazione.

2.4 Principi della Politica di Coesione e coerenza con il modello della *Multilevel Governance*

I fondamenti della Politica di Coesione, assumono la forma di aiuto non rimborsabile e supportano programmi attuativi di iniziativa regionale e statale che devono essere finalizzati ad incidere strutturalmente sull'assetto economico e sociale dei territori interessati dagli interventi. I fondi, iscritti in bilancio ed erogati dalla Commissione europea, sono quindi frutto di gestione concorrente delle finanze e giungono ai beneficiari finali attraverso la mediazione delle autorità statali e regionali, le quali sono tenute dapprima a programmare e, in un secondo tempo, a gestire i diversi interventi.

Tutti questi soggetti pubblici sono quindi cogestori di progetti comuni programmati in un arco di tempo pluriennale (settennale). Tale procedimento si svolge alla luce di alcuni principi che, a partire dalle riforme degli anni '80, informano la Politica di Coesione: complementarietà, addizionalità, proporzionalità, concentrazione tematica (delle risorse, della spesa, dell'oggetto degli investimenti), programmazione, sussidiarietà e partenariato.[175]

Alla luce del principio di complementarietà da un lato gli Stati membri e le stesse istituzioni UE sono tenute a condurre le loro politiche economiche generali con il fine di raggiungere gli obiettivi della Politica di Coesione sovranazionale (art. 175 TFUE) complementarietà tra le singole politiche settoriali e la politica regionale dell'UE mentre dall'altro lato i Fondi

[175] Per il periodo di programmazione 2014/2020 i medesimi principi sono collocati al Titolo I, Parte II, del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1303/2013, il quale li elenca come segue: principi generali (art. 4) e all'Art. 95 e Allegato (X) il principio di Addizionalità

Strutturali Europei intervengono a complemento delle azioni nazionali, comprese le azioni a livello regionale e locale, integrandovi le priorità europee[176] complementarietà tra politica regionale europea e politiche di sviluppo nazionali. La complementarietà degli interventi strutturali si esplica dunque in primo luogo nella diretta presa in considerazione da parte delle istituzioni europee delle misure nazionali, anche regionali o locali, già programmate per lo sviluppo dei territori; in secondo luogo, elemento questo ancora più innovativo, la complementarietà si veste di connotati politici oltre che macroeconomici, comportando una integrazione nelle politiche nazionali delle strategie complessive dell'UE, in quanto l'elaborazione e l'attuazione di tutte le politiche e azioni dell'UE, compresa l'attuazione del mercato interno, devono tenere conto come già sopra riportato degli obiettivi dell'articolo 174 TFUE e concorrere alla loro realizzazione.

Riveste carattere finanziario il principio di addizionalità, per cui l'erogazione di risorse finanziarie da parte del livello superiore non può e non deve sostituire i finanziamenti strutturali, pubblici o assimilabili, di provenienza nazionale, ma aggiungersi ad essi. Anche tale principio fa sì che l'intervento sovranazionale si indirizzi laddove lo Stato interessato abbia già ritenuto di intervenire, con la conseguenza che tale intervento si pone come un rafforzamento di quest'ultimo, nell'ottica della massimizzazione delle possibilità di successo delle iniziative programmate e della necessità di non disperdere, con misure tra di loro non coordinate, rilevanti risorse pubbliche.

Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, le risorse finanziarie e amministrative richieste per la preparazione e attuazione di programmi, riguardanti la sorveglianza, la predisposizione di relazioni, la valutazione, la gestione e il controllo, devono rispettare il principio di proporzionalità con riguardo al livello del sostegno assegnato e tengono conto della finalità generale di ridurre gli oneri amministrativi a carico degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo dei programmi.

---

[176] Così l'art. 4, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1303/2013, partenariato e *govenance* a più livelli (art. 5)

Un altro principio, strettamente legato ai precedenti, è quello della concentrazione tematica, ossia della necessità che gli aiuti siano canalizzati solo su alcuni obiettivi strategici e siano in grado, complessivamente, di raggiungere le finalità prefissate.

La Politica di Coesione è inoltre divenuta emblematica dei processi di progressiva europeizzazione delle singole amministrazioni nazionali, ad esempio alla luce del necessario principio di programmazione quale cardine dell'azione pubblica degli enti. Per adeguarsi ai principi sovranazionali della politica le autorità statali e regionali hanno infatti dovuto migliorare la capacità organizzativa e procedimentale nel delineare strategie complesse, sviluppare metodologie di analisi dei rischi e attività di monitoraggio della domanda di finanziamento esistente nel proprio territorio, riorganizzare strutture e procedure amministrative, dare un maggiore sostegno all'attività progettuale a livello locale e garantire una migliore comunicazione con i beneficiari riguardo le scadenze e l'assistenza aggiuntiva ai progetti in difficoltà.

Il sostegno dei Fondi Strutturali europei è eseguito in stretta cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri conformemente al principio di sussidiarietà. Così l'art 5, comma 3, TUE: "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'UE interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione".

Infine il coinvolgimento dei partner è fondamentale per la realizzazione della strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione. Per questo motivo, il partenariato è uno dei principi essenziali dei fondi dell'UE gestiti dall'UE e dagli Stati Membri. Nella cornice legislativa della nuova programmazione 2014-2020, questo principio ha visto parecchie innovazioni rispetto alla programmazione precedente, il principio di partenariato difatti è stato rafforzato. L'articolo 5 del Regolamento contenente disposizioni comuni (*Common Provision Regulation*) determina

che il principio di partenariato debba essere obbligatorio per ogni Fondo SIE. Il principio di partenariato comporta una stretta collaborazione negli Stati membri tra le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale, cosi come nel settore privato e gli altri settori. Lavorare in partnership è un valore aggiunto, in quanto assicura maggiore esperienza e know-how durante il processo di *decision-making*. Questo principio va visto in stretta correlazione con l'approccio della *governance* multilivello e col principio di sussidiarietà, per questo si è scelto nei paragrafi successivi di fare un approfondimento della loro correlazione con la MLG.

2.4.1 ll Principio di Sussidiarietà e la Multilevel Governance

Una definizione unitaria del principio di sussidiarietà appare molto ardua, per la densità del contesto culturale, per la stratificazione del dato storico, e per il sovraccarico ideologico dal quale risultano segnate le ricostruzioni teoriche che ne sono state proposte[177] e dall'intrinseca connotazione quale principio di logica politico-organizzativa prima che giuridica.[178]

Il principio di sussidiarietà insieme al principio di proporzionalità disciplinano l'esercizio delle competenze dell'UE. Nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'UE, il principio di sussidiarietà intende proteggere la capacità di decisione e di azione degli Stati membri e legittimare l'intervento dell'UE se gli obiettivi di un'azione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possono, "a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione", essere conseguiti meglio a livello di UE. L'inserimento di questo principio nei trattati europei mira quindi a portare l'esercizio delle competenze il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di prossimità

---

[177] S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *federalismi.it*, 5, 2006, pag.1

[178] Su tale principio diversi sono gli autori, fra i tanti a P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 1996, 383 ss.; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1998; S. MANGIAMELI, *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, Milano, Giuffrè, 2006; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2007; B. FLYNN, *Reformed subsidiarity in the Constitution for Europe: can it deliver on expectations?*, in *eipa.nl*; J. WOELK, P. BUßJÄGER, *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, Lavis, Eurac book, 2010; S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà tra passato e presente*, in *Dir. e società*, 2-3, 2011, pp. 372-387 in particolare.

enunciato all'articolo 10, paragrafo 3, TUE. La base giuridica del principiò di sussidiarietà è l'art 5, paragrafo 3 del TFUE e il protocollo n.2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Come già visto importantissima è stata la formalizzazione nel Trattato di Maastricht del principio di sussidiarietà, soprattutto per via delle pressioni della Repubblica federale tedesca, i cui *lander* temevano l'esproprio di talune competenze loro costituzionalmente attribuite in determinate materie. Per quanto riguarda nello specifico il principio di sussidiarietà mira a stabilire il livello di intervento più pertinente sei settori di competenza condivisa tra l'UE e i paesi dell'UE.

Il Trattato di Lisbona perfeziona il principio rispetto al Trattato di Maastricht facendo proprie le istanze regionali. Se nella formulazione originaria di Maastricht, il Trattato disponeva che *"nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario" (*art 5,2 TCE*)*, il Trattato di Lisbona perfeziona tale concetto: *"l'Unione interviene (...) soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale" (art 5,3 TUE).* Il Trattato di Lisbona, sulla scia di quanto auspicato nel *Libro Bianco sulla Governance* del 2001,[179] ha previsto un'ulteriore crescita del ruolo degli enti sub-statali nella parte dedicata ai principi. Il ruolo degli enti sub-statali rimane invece invariato per quanto riguarda l'assetto istituzionale. Il principio di sussidiarietà, viene ribadito e rafforzato rispetto alla precedente formulazione e viene esteso anche agli enti sub-statali e nelle materie di competenza non esclusiva l'UE interviene soltanto quando gli obiettivi da perseguire per il raggiungimento delle finalità di policy non possono essere conseguiti dagli Stati Membri. Inoltre, viene valorizzato il *principio di prossimità,* con l'art. 10 TUE, si

[179] Pubblicato dalla Commissione nel 2001. Nella sua introduzione si sottolinea la necessità di un particolare coinvolgimento delle varie articolazioni territoriali esistenti. Tutto questo in prospettiva di un rafforzamento della Democrazia di prossimità nell'UE.

stabilisce il principio di prossimità secondo il quale le decisioni devono essere prese nella maniera il più possibile vicina ai cittadini coinvolgendo nel modo più possibile le amministrazioni nazionali e locali. Dunque, Lisbona ha: riconosciuto gli enti sub-statali come parte integrante ed imprescindibile della struttura costituzionale degli Stati membri; ha incluso nel Trattato il rispetto del sistema delle autonomie locali e regionali tra i principi fondamentali (art. 4,2 TUE), ha identificato la coesione territoriale (che è notoriamente la politica delle regioni) tra gli obiettivi fondamentali dell'UE (art. 3,3 TUE). Rinnovato è anche lo spirito che viene dato al principio di sussidiarietà, attraverso una sua riformulazione ed a un coinvolgimento dei livelli sub-statali nella consultazione pre-legislativa nel quadro della procedura di controllo parlamentare del rispetto del suddetto principio (ex ante), e uno strumento di controllo giurisdizionale

Il significato e la finalità generali del principio di sussidiarietà risiedono nel riconoscimento di una certa indipendenza a un'autorità subordinata rispetto a un'autorità di livello superiore, segnatamente a un ente locale rispetto a un potere centrale. Si tratta dunque di una ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di potere, principio questo che costituisce la base istituzionale degli Stati a struttura federale. Applicato al quadro dell'UE, il principio di sussidiarietà funge da criterio regolatore per l'esercizio delle competenze non esclusive dell'UE. Il principio di sussidiarietà esclude l'intervento dell'UE quando una questione può essere regolata in modo efficace dagli Stati membri a livello centrale, regionale o locale e legittima invece l'UE a esercitare i suoi poteri quando gli Stati membri non sono in grado di raggiungere gli obiettivi di un'azione prevista in misura soddisfacente e quando l'intervento a livello dell'UE può apportare un valore aggiunto.[180]

Le molteplici sfaccettature che tale principio assume da un punto di vista di inquadramento generale sono annotate nel commento di Matteo Mascia al parere del Comitato delle Regioni sul rapporto tra sussidiarietà e democrazia, in cui l'Autore evidenzia come in tale documento "il Comitato tesse l'elogio del principio di sussidiarietà, segnalandone le ragioni di utilità

[180] https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/7/il-principio-di-sussidiarieta

intrinseca: esso consente di " mantenere e incentivare l'accettazione del processo di integrazione" (utilità in termini di *legittimazione*); "impedisce il centralismo" (utilità in termini di *preservazione dell'identità* della dimensione comunale e regionale); "migliora la qualità dell'azione europea nel suo complesso" (utilità in termini di *efficienza* e qualificazione democratica); protegge "contro interventi ingiustificati sulla sovranità degli Stati membri" e allo stesso tempo "tutela i diritti e le competenze delle Regioni, dei comuni e gruppi di comuni" (utilità in termini di salvaguardia di una *corretta divisione del lavoro politico*)".[181]

Dal punto di vista strettamente giuridico del principio di sussidiarietà una linea interpretativa ha inteso evidenziare il ruolo di freno svolto dalla sussidiarietà rispetto all'espansione dell'azione politica sovranazionale, valorizzando la prossimità al cittadino dell'autore della decisione politica quale criterio di allocazione; l'altra – all'opposto – ha evidenziato come "più che difesa della sovranità degli Stati membri ovvero garanzia delle loro articolazioni interne, la sussidiarietà si conferma corrispondere ad un preciso interesse proprio dell'ordinamento comunitario e della sua capacità (e necessità) di articolazione funzionale".[182] La sussidiarietà in tal senso sarebbe un principio guida per stabilire il confine tra le responsabilità degli Stati membri e quelle dell'UE. L'introduzione del principio di sussidiarietà avrebbe contribuito così a segnare il superamento del metodo funzionalista concepito in senso stretto in favore di una parziale articolazione dei poteri secondo le forme e gli strumenti propri dei sistemi articolati secondo un modello multilivello.

Per quanto sopra articolato, appare chiaro come vi sia una stretta connessione tra sussidiarietà e MLG, che quest'ultimo è un'applicazione concreta del principio di sussidiarietà e che ne arricchisce difatti il contenuto. La modalità di gestione partecipata e flessibile della MLG sono la base di un modello di gestione che prevede la concreta applicazione del principio di sussidiarietà. Per tal motivo il Comitato, nel cappello

[181] M. MASCIA, *Il CdR nel sistema dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1996, pag. 100
[182] R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2003, pag. 4; evidenzia il profilo preminente della «proficua soddisfazione dell'interesse sovranazionale» anche N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, pag.167

introduttivo al *Libro bianco sulla governance multilivello*, afferma quanto segue: "*l'Unione europea si fonda su un complesso di valori comuni e di diritti fondamentali, che sono alla base dell'emergere di una cultura politica comune a livello dell'Unione europea. La sussidiarietà, la proporzionalità, la prossimità, il partenariato, la partecipazione, la solidarietà e la lealtà reciproca sono i principi fondanti che ispirano e guidano l'azione comunitaria. Tali principi determinano il modello europeo di protezione dei diritti fondamentali, tra cui figurano l'autonomia regionale e locale e il rispetto della diversità. La promozione e la difesa di questo modello presuppongono una responsabilità condivisa tra tutti i livelli di governo*".

Sempre il Comitato nel suo Libro bianco sulla *governance* multilivello, afferma quanto segue*:" l'attuazione della governance* multilivello *poggia sul rispetto del principio di sussidiarietà, che consente di evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere e garantisce che le politiche vengano elaborate e applicate al livello più appropriato. Il rispetto del principio di sussidiarietà e la governance* multilivello *sono due aspetti indissociabili: il primo riguarda le competenze dei diversi livelli di potere, mentre il secondo pone l'accento sulla loro interazione"*.[183]

2.4.2 Il Principio di Partenariato e la Multilevel Governance

Il processo di decentramento atto a incrementare l'efficacia dell'intervento pubblico nell'ambito delle politiche di coesione dell'UE ha interessato la maggior parte degli Stati Membri a partire dall'inizio degli anni '90[184] e le regole di programmazione dei Fondi Strutturali Europei hanno favorito questa tendenza imponendo indirettamente agli Stati Membri di istituire meccanismi di programmazione basati sul principio di partenariato,[185] allo scopo di includere soggetti istituzionali sub-statali e interessi economici e sociali nella definizione e nell'implementazione degli interventi cofinanziati

[183] Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello, CdR 89/2009, pag.7

[184] L. HOOGHE, G. MARKS, A. SCHAKEL, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, London, Routledge, 2010

[185] Il principio di partenariato si suddivide in verticale e orizzontale. Il primo si riferisce alle amministrazioni pubbliche dal livello comunitario a quello locale, il secondo invece coinvolge trasversalmente tutti i settori della società civile (associazioni che rappresentano le parti imprenditoriali e sociali, i cittadini, le associazioni di cittadini ecc.).

dai fondi UE.

Il partenariato è una forma di collaborazione e confronto tra diverse parti. Queste possono avere natura diversa: soggetti pubblici o privati, forze economiche e sociali, ma sono accomunate dal fatto di condividere un medesimo settore di interesse. Questa forma di collaborazione è finalizzata alla concentrazione della programmazione e attuazione di interventi per lo sviluppo economico, del territorio e dell'integrazione sociale. Il partenariato è uno dei principi di riferimento della politica europea di coesione economica e sociale fin dalla riforma del 1988, la quale riconosceva al partenariato una funzione chiave e sottolineava la necessità di una più stretta collaborazione tra la Commissione e le istituzioni degli Stati Membri ai vari livelli (nazionale, regionale e locale) nelle fasi di programmazione e attuazione degli interventi.

Nel Regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999, il partenariato viene esteso alle autorità regionali e locali, alle parti socio-economiche e ad altri organismi competenti ed i partner intervengono in ogni fase: preparazione, finanziamento, sorveglianza e valutazione. Questo approccio assicura che le competenze dei diversi partner nei rispettivi settori di attività siano adeguatamente sfruttate garantendo così il più efficace utilizzo delle risorse dell'UE. Il coinvolgimento su tutti i livelli dei partner della Politica di Coesione nella pianificazione, attuazione e nella valutazione dei programmi è necessario affinché si sentano protagonisti degli interventi dell'UE e affinché condividano un comune impegno per il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. E' facilmente intuibile che un lavoro partenariale di questo tipo, oltre a permettere la partecipazione ad una vasta gamma di attori, evita anche che questo tipo di politiche siano soggette a pressioni da parte delle lobbies.

Il rafforzamento del principio di partenariato lo rileviamo anche nel Titolo XVIII del TFUE dedicato alla coesione economica, sociale e territoriale, quest'ultima accezione (territoriale) rappresenta una delle novità introdotte da Lisbona, e comporta, un arricchimento della coesione economica e sociale come sostenuto nel Libro verde sulla Coesione

Territoriale 2008,[186] osservare la coesione da un punto di vista territoriale comporta anche il raggiungimento di obiettivi quali ad esempio: lo sviluppo sostenibile e l'accesso ai servizi, che necessitano per il loro raggiungimento di forme di partenariato ampie che assicurino una forte componente territoriale, poiché solo un forte partenariato è in grado di garantire una progettazione e implementazione delle politiche basate sulle conoscenze locali necessarie al raggiungimento anche degli obiettivi di cui sopra. L'aver enfatizzato la componente territoriale, permette alla programmazione dei Fondi Strutturali Europei di sviluppare politiche regionali meno generiche e più incentrate sulle specificità territoriali (si ricorda anche il processo *bottom-up* di scoperta e la promozione delle eccellenze regionali) e la necessità di sviluppare partenariati fortemente radicati sul territorio che contribuiscano sia alla fase di programmazione (a monte) sia alle successive fasi di attuazione e monitoraggio.

Nella corrente programmazione 2014-2020 il partenariato rappresenta uno dei principi chiave per l'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune (QSC) dell'UE e tra le varie novità di questa programmazione per quanto riguarda il principio di partenariato si definisce per questo un ruolo nella programmazione, gestione, sorveglianza e valutazione dei progetti finanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (di seguito SIE),[187] dunque si amplia il coinvolgimento attivo dei partner nell'intero ciclo di programmazione e questo comporta una stretta collaborazione negli Stati membri tra le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale, come pure con il settore privato e il terzo settore.

Per quanto riguarda il principio di partenariato da un punto di vista normativo, questa spazia essenzialmente da documenti dell'UE, documenti degli Stati Membri e documenti della regioni/lander. Tra questi ovviamente quelli più importanti della corrente programmazione sono i primi, i quali sono i *"driver"* di tutta l'azione regionale, e tra questi si annoverano il "Regolamento (UE) n. 1303/2013 del parlamento europeo e del consiglio

[186] COM (2008) 616, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo. *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza,* 2008

[187] Si precisa che dalla programmazione 2014-2020 i Fondi Strutturali Europei prendono la denominazione di Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE)

del 17 dicembre 2013.[188] In particolare, l'articolo 5 del suddetto Regolamento stabilisce che ogni Stato membro organizza, rispettivamente per l'Accordo di partenariato e per ciascun programma, un partenariato con determinati partner segnati all'interno del Regolamento stesso, e cosi declinati: *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.* Sempre all'articolo 5: I partenariati devono essere organizzati in base all'assetto istituzionale di ciascuno Stato membro. Negli Stati membri ad assetto decentrato, le regioni saranno attori chiave nell'organizzazione del partenariato. La programmazione 2014-2020 aggiunge un elemento di novità rispetto al passato, un elemento di sfida dal punto di vista degli equilibri istituzionali e sottolinea l'importanza del livello locale per il successo delle politiche di coesione,[189] introducendo nel Regolamento 1303/2013 agli artt. 32-35 indicazioni sulle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo. Queste indicazioni e l'utilizzo degli strumenti indicati nel Regolamento,[190] sono facoltative per tutti i fondi ad eccezione del Fondo europeo di sviluppo agricolo rurale (FEASR) e da un punto di vista teorico, questi strumenti dovrebbero rispondere ai fabbisogni dei territori.

Inoltre la Commissione europea nel Regolamento delegato (UE)[191] n. 240/2014 del 7 gennaio 2014 dispone un Codice Europeo di Condotta sul partenariato (di seguito Codice di Condotta) nell'ambito dei Fondi SIE, questo in considerazione del fatto che gli Stati Membri attuano il principio di partenariato in modo molto differente gli uni dagli altri. La Commissione attraverso il Codice di Condotta ha adottato una serie comune di norme per

[188] Recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE), sul Fondo di coesione (FSC), sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio" già citato in precedenza poiché Regolamento cardine di tutto il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020

[189] Idem

[190] Nel Regolamento 1303/2013 artt. 32-36, sono indicati due tipi di strumenti: Lo Sviluppo locale di tipo partecipativo denominato sviluppo locale LEADER, e gli Investimenti territoriali integrati.

[191] Nella procedura per gli atti delegati (articolo 290 del TFUE), la Commissione può adottare regolamenti delegati per specificare o integrare determinati aspetti o dettagli di un regolamento o di una direttiva dell'UE.

colmare questo divario, vincolante per gli Stati membri al fine di sostenerli nell'organizzazione dei partenariati è che garantisca il dialogo e la partecipazione di tutti gli attori rilevanti nella gestione dei Fondi: autorità nazionali, regionali, locali, altre autorità pubbliche, sindacati, datori di lavoro, organizzazioni non governative, ecc, poiché si prevede che un maggior coinvolgimento dei partner favorisca una spesa più efficace dei Fondi. Pur lasciando agli Stati ampio margine di manovra, il Codice di condotta richiede che essi assicurino comunque una serie di condizioni necessarie per garantire l'attuazione del principio del partenariato. Le parole chiave per assicurare un'efficace collaborazione tra i soggetti interessati sono: trasparenza, informazioni adeguate e tempi sufficienti. Il Codice di condotta, in particolare, stabilisce i principi e le buone pratiche riguardanti: le procedure trasparenti per l'identificazione dei partner, sia per l'Accordo di Partenariato che per i Programmi (Capo II); il coinvolgimento dei partner nell'attività di programmazione -preparazione dell'Accordo di partenariato e dei Programmi(Capo III); la formulazione di regole riguardanti la composizione e le procedure interne dei comitati di sorveglianza (Capo IV); il coinvolgimento dei partner nella gestione -preparazione dei bandi-, sorveglianza e valutazione dei Programmi (Capo V); il rafforzamento della capacità istituzionale dei partner al fine di migliorarne le competenze e le abilità per poter partecipare attivamente al processo, nonché il ruolo della Commissione europea nella disseminazione di buone pratiche (Capo VI). L' obiettivo è quello di fornire un codice europeo di condotta per sostenere e agevolare gli Stati membri nell'organizzazione di partenariati finalizzati agli accordi di partenariato e ai programmi finanziati dal Regolamento (UE) n. 1303/2013. Il Codice di condotta costituisce un ulteriore importante passo avanti al fine di rafforzare l'impegno collettivo e la titolarità della Politica di Coesione, definisce gli obiettivi e i criteri che consentono agli Stati membri di attuare i principi della MLG e dei partenariati, ma lascia la necessaria flessibilità per le modalità pratiche di attuazione secondo la struttura istituzionale interna dello Stato membro in questione. Un pilastro importante a tale riguardo è che prevede un approccio differenziato nei confronti dei partner che riflette le loro funzioni e

competenze in materia di Politica di Coesione.

Dopo aver definito come si struttura e il quadro normativo nel quale si ritrovano i riferimenti al principio di partenariato, è necessario verificare come questo principio sia correlato alla MLG. Certamente il partenariato avanza di pari passo con l'approccio della MLG ed entrambi si alimentano a vicenda poiché quest'ultimo rafforza l'attuazione del principio di partenariato in due direzioni: sia in senso verticale, tra le autorità regionali e locali, tra il governo nazionale e l'UE, che in senso orizzontale tra i diversi livelli, i partner economici e sociali e le organizzazioni della società civile. Il principio di partenariato è strettamente collegato al concetto di MLG e nell'attuale programmazione questa logica come si è visto si è accentuata, attraverso il coinvolgimento formale di tutti i livelli di governo, attraverso la partecipazione delle autorità regionali, locali, cittadine e delle altre autorità pubbliche competenti per favorire un approccio coerente e integrato nell'attuazione dei fondi, anche in funzione della realizzazione della Strategia Europa 2020.

Nella maggior parte dei casi, si richiede alle regioni di partecipare attivamente all'elaborazione dei documenti strategici e all'attuazione dei fondi del Quadro Strategico Comunitario (QSC) a livello nazionale. Le regioni che sono Autorità di gestione dei programmi devono organizzare il partenariato e coinvolgere nelle attività di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi le autorità locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e gli organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità e della non discriminazione. La partecipazione attiva di tutte le parti interessate viene considerata come fondamentale fin dalle primissime fasi della programmazione in particolare per quanto concerne la preparazione del contratto di partenariato a livello nazionale e dei programmi a livello nazionale e regionale. Secondo il Regolamento (UE) n. 1303/2013, il contratto di partenariato e i programmi devono essere elaborati dagli Stati Membri o da un'autorità da essi designata in collaborazione coi partner. Conformemente al sistema della MLG, gli Stati membri associano i partner

(autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; le parti economiche e sociali e i pertinenti organismi che rappresentano la società civile) alle attività di preparazione degli Accordi di partenariato e delle relazioni sullo stato di attuazione e a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi, anche attraverso la partecipazione ai Comitati di Sorveglianza come predisposto dall'art. 48 del Regolamento 1303/2013,[192] questi giocano un ruolo essenziale nell'attuazione dei programmi e di questi sono la naturale espressione dei partenariati all'opera.

Inoltre la rilevanza che ha acquisito la MLG correlata al principio di partenariato in questa programmazione è evidente e si evince anche dai documenti non giuridicamente vincolanti (ma squisitamente politici) del Comitato. Il 3 aprile 2014 è stata adottata dal Comitato la "Carta della *governance* multilivello", un manifesto politico delle città e delle regioni d'Europa che invita tutte le autorità pubbliche ad adottare la MLG nell'attuazione quotidiane delle politiche, questo significa innanzitutto lavorare in partenariato. Nel preambolo vengono esplicitamente elencati i principi fondamentali a cui fare riferimento in applicazione della MLG. Tra questi si annovera la promozione della partecipazione e del partenariato coinvolgendo i soggetti pubblici e privati interessati nell'intero processo di elaborazione delle politiche rispettando ovviamente quei principi fondamentali per tutto il funzionamento dell'UE, ovvero i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Dunque il partenariato va visto sempre più in stretta correlazione con l'approccio della MLG e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, intendendo con MLG un'azione coordinata dell'UE, degli Stati membri e delle autorità regionali e locali, fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE.[193] Il coinvolgimento dei partner aiuta a ridurre i problemi di coordinamento e di capacità nel processo di formazione e attuazione delle politiche tra i differenti livelli di governo. Un coinvolgimento effettivo di tutti i livelli di governo e degli *stakeholders*

[192] Se in questo paragrafo si è descritto il ruolo del Comitato di Sorveglianza nel partenariato istituzionale della programmazione, nel paragrafo (2.6.1) si approfondirà il ruolo del Comitato di Sorveglianza quale attore istituzionale della MLG.

[193] Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello, CONST –IV – 020, 2009

intesi come rappresentanti degli enti locali, delle imprese e delle parti sociali sia in fase di programmazione che di gestione, risulta fondamentale per adempiere alle obbligazioni assunte dallo Stato membro. Già nel corso della precedente programmazione, l'assunzione di misure per migliorare il sistema di MLG è stata individuata dalla Commissione come priorità e vi sono state misure correttive e migliorative del sistema di MLG ed inoltre la sua implementazione è stata individuata come priorità. Le indicazioni della Commissione inoltre indicavano che il Partenariato istituzionale degli enti locali e le rappresentanze delle parti sociali e delle imprese sarebbero dovuti essere coinvolti fin dal processo di programmazione, nell'analisi e applicazione del quadro normativo comunitario e, successivamente, nella definizione e programmazione delle *policy* e degli interventi, in modo da migliorare l'impatto delle politiche comunitarie verso le amministrazioni locali sia sotto il profilo normativo che della programmazione economica. Malgrado queste indicazioni, problemi legati alla piena attuazione della MLG permangono anche nell'attuale programmazione.

In questo contesto di forte valorizzazione (in linea di principio) territoriale del partenariato, la necessità di attuare più efficacemente la MLG appare una *conditio sine qua non*, non solo per poter usufruire dei finanziamenti stanziati ma soprattutto perché questi, nei territori ad essi destinati, abbiano una ricaduta positiva sia in termini di efficienza che di efficacia.

Infine si ricorda che la Commissione ha indicato la MLG come unico possibile modello di attuazione della politica di sviluppo regionale europea; il che vale ovviamente anche per l'Italia e che un corretto e appropriato dialogo tecnico e politico fra tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella programmazione e attuazione delle politiche di coesione, soprattutto con gli Enti locali titolari di funzioni amministrative, consente non solo di rimuovere parecchi ostacoli burocratici, ma soprattutto permette di conseguire più efficacemente i risultati in termini di miglioramento degli obiettivi. La centralità della corretta ed efficace applicazione di strumenti di MLG è peraltro riconosciuta in tutte le recenti Comunicazioni della Commissione sul futuro della Politica di Coesione e sugli obiettivi della Strategia "Europa

2020" e, senza dubbio, all'interno della quinta e della sesta relazione sulla coesione.

In questa sede, si vuole sottolineare come una compiuta attuazione della MLG, è conseguenza di un partenariato istituzionale degli enti locali e rappresentanze delle parti sociali e delle imprese, realmente partecipi fin dall'inizio al processo di programmazione.

2.4.3 La Politica di Coesione e l'applicazione dei Principi di Sussidiarietà e Partenariato attraverso la Multilevel Governance

Poiché le politiche hanno effetti tra loto interdipendenti, senza un adeguato coordinamento l'impatto di qualsiasi politica si ritiene potrebbe diminuire sensibilmente, se non addirittura diventare negativo: si ritiene cioè non sia possibile massimizzare l'impatto delle politiche attraverso l'adozione di un approccio settoriale e decisioni politiche prese isolatamente. Nella "*Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale - Investire sul futuro dell'Europa"*,[194] la Commissione, ritiene che mentre la coesione sociale ed economica affronta le disparità regionali in termini di competitività e benessere; la coesione territoriale promuove invece l'importanza dell'accesso ai servizi, lo sviluppo sostenibile, le geografie funzionali, per cui mentre la maggioranza delle politiche agisce ad un solo livello geografico amministrativo, il perseguimento della coesione territoriale implica un approccio più funzionale e flessibile. A seconda della tematica, la dimensione geografica può variare dalle macro Regioni, come la Regione del Mar Baltico o del Danubio, alle Regioni metropolitane o transfrontaliere, o ancora a gruppi di aree rurali e città commerciali. Una geografia più flessibile si ritiene possa cogliere meglio le esternalità positive e negative della concentrazione, migliorare i collegamenti e facilitare la cooperazione, riuscendo ad essere più efficace nella promozione della coesione territoriale e l'analisi territoriale, al fine di promuovere una miglior conoscenza dell'UE in termini territoriali e l'adozione di sistemi più efficaci per valutare l'impatto delle politiche comunitarie. In tal modo si ritiene

[194] Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale - *Investire sul futuro dell'Europa,* Bruxelles, 29.11.2010

quindi possano essere controbilanciati gli effetti negativi di tre elementi: la concentrazione del processo decisionale, la dispersione dell'azione e la diluizione dei risultati.[195] Cambia il ruolo del territorio e, per l'effetto, delle istituzioni territoriali. Dal punto di vista politico il territorio passa dall'essere oggetto al divenire soggetto dello sviluppo. Una diversa funzione del territorio che con le sue specificità (topografia, morfologia, storia, antropologia, identità) condiziona interessi e, successivamente, decisioni pubbliche. La dimensione territoriale così come emerge dall'articolato normativo sulla Politica di Coesione della corrente programmazione 2014-2020 costituisce, alla luce di tali riflessioni, la naturale prosecuzione di un percorso ormai quasi ventennale, che, a partire dal 2000, ha attraversato gli ultimi due cicli di programmazione in stretto raccordo con le azioni intraprese dalla politica aggiuntiva nazionale nel medesimo periodo. Tale esperienza ha visto la sperimentazione di numerosi strumenti attuativi *place based*, che hanno fatto leva sul coinvolgimento ed il ruolo attivo conferito alle istituzioni e al partenariato locale e d'area vasta (tra questi: i Patti Territoriali, i Progetti Integrati Territoriali del QCS 2000-2006, i Gruppi di Azione Locale del programma LEADER, i progetti urbani e territoriali promossi dalle Regioni nel periodo 2007-2013).

Dunque come visto, nel periodo di programmazione 2007-2013 è notevolmente cresciuta la valenza strategica della Politica di Coesione nel quadro delle principali agende politiche dell'UE, giacché essa svolge un ruolo trainante nell'implementazione degli obiettivi stabiliti a Lisbona nel 2000 e a Göteborg l'anno successivo, tanto d'aver assunto anche una maggiore importanza in termini d'impegni di spesa nel bilancio comunitario.[196] Numerosi studi sostengono poi che questo potenziamento della Politica di Coesione in ambito comunitario è stato accompagnato da un graduale consolidamento delle strutture interne di policy, in termini di obiettivi, disposizioni e procedure[197]. L'insieme di queste componenti sembra costituire il presupposto necessario affinché la Politica di Coesione

[195] *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009, 18.

[196] E. BRUZZO, E. DOMORENOK La politica di coesione nell'Unione europea allargata: aspetti economici, sociali e territoriali – Unifepress, 2009

[197] S. PIATTONI, *La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative* in Rivista italiana di scienza politica, 2005

possa essere considerata una delle più istituzionalizzate dell'UE, nonostante che il ruolo degli Stati continui a rimanere rilevante, soprattutto nelle fasi di formulazione e di decisione. Una caratteristica distintiva della politica in questione – particolarmente rilevante ai fini del presente studio – è che essa si è strutturata attorno ad una serie di principi e di pratiche che si rifanno ad un "approccio endogeno di politica pubblica",[198] cioè basato sulla mobilitazione delle risorse e dei soggetti già presenti sul territorio interessato dai provvedimenti, approccio che almeno in parte supera la logica, precedentemente privilegiata, costituita da interventi centralizzati, eterodiretti ed esogeni, a favore di una logica di interventi contrattati e gestiti dagli stessi soggetti economici e sociali presenti sul territorio beneficiario dell'intervento pubblico. Più specificamente, si tratta di un insieme di schemi organizzativi e operativi che si sono evoluti nel contesto della politica regionale comunitaria, dando vita ad un nuovo sistema d'intervento pubblico per lo sviluppo del territorio, il quale – oltre a promuovere la convergenza economica e sociale tra le regioni europee – s'incentra sull'obiettivo di rafforzare i principi di sussidiarietà e partenariato attraverso il coordinamento e la cooperazione tra soggetti pubblici e privati che operano a vari livelli istituzionali e territoriali, promuovendo difatti un modello di MLG. Innegabile il fatto che ad oggi il rapporto tra istituzioni regionali, territorio e interessi, è stato profondamente modificato dalle politiche europee. Al fine della partecipazione ai singoli programmi finanziati dall'UE per periodi di tempo prestabiliti, ad esempio, uffici e organi regionali divengono parte di strutture che non hanno una dimensione puramente regionale o statale. In alcuni casi vengono creati nuovi uffici, in altri riallocate le risorse umane per adeguare l'organizzazione interna ai modelli europei, cosicchè uffici e/o funzionari assumono un duplice ruolo: mantengono i compiti assegnati in seno all'organizzazione regionale *tout court* e divengono parte degli elementi che compongono un altro sistema, qual è il programma operativo relativo alla gestione dei fondi. In ogni caso ciò che emerge è una disgregazione dell'ente regionale, che nelle relazioni

[198] M. BRUNAZZO, *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica* – Carocci, 2005

europee si presenta come un agglomerato di amministrazioni, con problematiche diverse e competenze settoriali specifiche, amministrazioni che agiscono nei confronti della popolazione regionale e delle istituzioni statali ed europee seguendo itinerari alquanto differenziati. L'interazione con il sistema sovranazionale ha quindi ad oggi spesso comportato una disaggregazione dei poteri, dell'organizzazione e degli stessi interessi tutelati dagli enti regionali.[199] Il dialogo strutturato con la Commissione per il tramite delle associazioni settoriali è pure, a tal proposito, causa di frazionamento.

La MLG in questo contesto arricchisce il contenuto del principio di sussidiarietà. Più precisamente, ad avviso del Comitato come visto nel paragrafo precedente, l'attuazione della MLG poggia sul rispetto del principio di sussidiarietà, per evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere e siano applicate al livello più appropriato. La sussidiarietà individua nella "cooperazione lo strumento più idoneo per superare i numerosi conflitti di competenza tra i soggetti pubblici operanti nell'ambito europeo". Il metodo della *partnership*, in particolare, anch'esso fatto derivare dalla sussidiarietà, "presuppone la distribuzione del potere reale tra i vari livelli e li vincola a negoziare accordi cooperativi al fine di raggiungere obiettivi comuni", in quanto la soluzione più adeguata consiste "nell'adozione di azioni omogenee, sincronizzate e coordinate", per cui il principio di sussidiarietà può essere utilizzato "per accentuare il ricorso a formule istituzionali che consentano di assicurare una sorta di gestione comune degli interessi coinvolti".[200] L'art. 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1260 del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (riporta che "*in applicazione del principio di sussidiarietà la responsabilità per l'attuazione degli interventi compete agli Stati membri, al livello territoriale appropriato, in base alla situazione specifica di ciascuno Stato membro, e salve le competenze della Commissione, segnatamente in materia di esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee*"). Nel

[199] Queste le conclusioni dello studio condotto da G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2010, pp. 1-32

[200] P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, Editoriale scientifica, 2000, pag. 36,50,51,84 e 95 ss.

regolamento del Consiglio n. 1083/2006, avente ad oggetto i principi generali per i fondi a finalità strutturale nel periodo di programmazione 2007/2013, ad esempio, non viene esplicitato il rinvio testuale al principio di sussidiarietà, che era per l'appunto presente all'art. 8, paragrafo 3, del precedente regolamento in materia, di cui sopra. Si rinvengono tuttavia nell'articolato normativo del 2006 espliciti richiami ad un impianto sussidiario nei *considerando* dello stesso, con particolare riguardo ai numeri 25, 27, 60 e 65. Per quanto riguarda il nuovo regolamento (UE) n.1303/2013 torna chiaramente il richiamo del principio di sussidiarietà sia nei *considerando* dello stesso, con particolare riguardo ai numeri 11, 62, 67 e 129 che nei contenuti del regolamento all'Art. 4 "Principi Generali" punto 3, Art. 5 "Accordo di Partenariato" e Art. 10 e Allegato I "Quadro Comune Strategico" in particolare al Punto 5 "Principi orizzontali di cui agli Art. 5,7 e 8 e obiettivi strategici trasversali.

Per quanto riguarda il principio di partenariato già nel Libro bianco sulla *governance* la Commissione europea rilevava infatti che "*il modo in cui l'Unione opera attualmente non consente un'adeguata interazione in un partenariato a più livelli, nel quale i governi nazionali facciano partecipare appieno le loro Regioni e le loro città all'elaborazione della politica europea*". E'sinonimo, innanzitutto, di un approccio territoriale, e non più settoriale, alle politiche di sviluppo, di fronte ai limiti degli approcci previgenti considerati troppo centralizzatori, settoriali e verticali prevalenti: un nuovo metodo che accentua quindi la differenza che sussiste tra interessi territoriali (generali) e interessi funzionali (settoriali). La Commissione evidenzia tale concetto come segue: "*una collaborazione più stretta fra tutti i livelli dell'amministrazione pubblica (nazionale, regionale e locale) favorisce un approccio coerente e integrato nell'attuazione dei fondi. Le autorità regionali e locali, che rappresentano le autorità pubbliche di livello più basso, hanno un ruolo chiave da svolgere e un interesse fondamentale alla realizzazione della strategia Europa 2020 e al conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale. Il loro grado di coinvolgimento dipenderà dall'assetto istituzionale dei singoli Stati membri e, in particolare, dai poteri giuridici e di bilancio assegnati ai*

diversi livelli territoriali in rapporto al campo di azione dei vari fondi. A livello nazionale, gli Stati membri sono incoraggiati ad avvalersi delle associazioni e delle reti esistenti di autorità regionali, subregionali e locali, che possono offrire un'ampia rappresentatività e un forte contributo di esperienza pratica".[201] Tale modalità integrata dell'azione pubblica vorrebbe garantire una maggiore efficacia delle politiche comuni ed implicherebbe una dimensione verticale, cioè la necessità di un migliore coordinamento tra i diversi livelli di pubblico potere (quale direttiva per il legislatore e le amministrazioni), ed una dimensione orizzontale, vale a dire un'attuazione coerente delle politiche settoriali per realizzare uno sviluppo sostenibile ed assicurare una sinergia tra le politiche dell'UE (quale direttiva per la forma, organizzativa e procedurale, delle funzioni). Dal punto di vista della rilevanza normativa di tale approccio integrato e territoriale fondamentale è come già ampiamente evidenziato, il nuovo regolamento (UE) n. 1303/2013 che nasce dall'intento di coordinare ed armonizzare l'attuazione dei fondi che forniscono sostegno nell'ambito della Politica di Coesione, attraverso l'individuazione di disposizioni comuni per tutti questi fondi. Nel paragrafo n. 4.1 del capitolo quarto, si vedano a tal proposito in particolare l'art. 15 (*Contenuto dell'accordo di partenariato*), del regolamento (UE) n. 1303/2013, che al paragrafo 2 dispone che " *L'accordo di partenariato indica altresì: a) un approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto mediante i fondi SIE o una sintesi degli approcci integrati allo sviluppo territoriale sulla base dei contenuti dei programmi* […]", alla luce del quale vengono indicati una serie di requisiti"; così come il punto 3 "*Approccio integrato e disposizioni per l'uso dei fondi SIE"* ed il punto 6 "*Modalità per fronteggiare le principali sfide territoriali"* del Quadro strategico comune per il periodo di programmazione 2014/2020, allegato I al suddetto regolamento (UE) n.1303/2013.

Occorre ad esempio tenere presente come vi siano ad oggi, presso ogni livello di governo, uffici istituzionalmente ordinati a mantenere relazioni

[201] Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione europea *Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune – elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato*, SWD (2012) Bruxelles, 24.4.2012, 106 fin.

con le istituzioni europee in virtù di una competenza formalmente attribuita in tal senso, così come uffici che interagiscono con l'UE quale conseguenza degli interessi affidati alla loro cura, condizionati dalle politiche pubbliche sovranazionali; uffici di settore e uffici che fungono da centro di riferimento delle singole componenti dell'amministrazione di appartenenza; uffici incaricati della cura di aspetti amministrativi e strutture a cui spetta la cura degli aspetti politici connessi alle relazioni con l'UE.

Le varie forme di partenariato, divengono in tale contesto un istituto fondamentale. In particolare, al punto 22 del *Protocollo di cooperazione tra Commissione Europea e il Comitato delle Regioni*[202] le due istituzioni hanno concordato per tale motivo di cooperare per rafforzare il principio del partenariato adottando un approccio di MLG per tutte le politiche dell'UE in cui la consultazione del Comitato è obbligatoria. Un ruolo peculiare in tale quadro d'insieme è assunto dalle forme di partenariato di tipo negoziale previste dalla normativa sovranazionale sui Fondi Strutturali Europei, per l'erogazione dei quali Commissione europea, Stati membri e loro *partner* (tra i quali le autonomie regionali) interagiscono in diversi stadi della procedura e a più livelli: i soggetti coinvolti pervengono, infatti, all'adozione di decisioni consensuali in grado di imporre agli stessi vincoli di comportamento, sotto il controllo della Commissione europea che assume la responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio relativo ai fondi stessi. Dal punto di vista dell'ordinamento italiano vi sono differenti strumenti per la programmazione negoziata, intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, patti territoriali, contratti di programma e contratti d'area, previste dall'art. 1 della legge n. 104/1995, dall'art. 8 della legge 341/1995, dall'articolo 2, commi 203, 204, 205, 206, 207, 209 e 214 della legge 28 dicembre 1996, n. 662, che, al fine di regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie, prevede la possibilità di attivare specifici strumenti. Tali strumenti sono quindi disciplinati dalla delibera CIPE 21 marzo 1997,

[202] Protocollo di cooperazione tra Commissione Europea e il Comitato delle Regioni (GU C 102, 5.4.2012), allegato al "Regolamento Interno del Comitato delle Regioni"

n. 29, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'8 maggio 1997, n. 105, recante Disciplina della programmazione negoziata. Sempre con riguardo al piano nazionale si vedano, infine, i "contratti istituzionali di sviluppo" che possono essere stipulati tra il Ministro delegato e le Regioni o le amministrazioni competenti (compresi i concessionari di servizi pubblici) ai sensi dell'art. 6 del d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88,[203] al fine di destinare le risorse del Fondo di coesione assegnate dal CIPE individuando responsabilità, tempi e modalità di attuazione degli interventi.

Tali disposizioni, è bene precisarlo, non sono le sole prescrizioni che formalizzano espressamente la facoltà di ricorrere a strumenti di tipo convenzionale, cioè la necessità di un metodo concertativo sostanziale che preveda il finanziamento a carico del bilancio europeo di azioni e interventi la cui esecuzione rimane di competenza degli Stati finanziati o di enti pubblici appartenenti all'ordinamenti di questi.

Nell'esperienza tedesca i contratti di finanziamento pubblico sono ricondotti alla categoria del contratto di diritto pubblico. Esempi di tali contratti sono ad esempio i già citati Programmi integrati comunitari e le Partnership transnazionali fra istituzioni universitarie. Negli ultimi dieci anni sono stati conclusi, in diversi Stati, accordi multilivello con obiettivi socioeconomici: ad esempio in Austria (Patti territoriali per l'occupazione 2007-2013), Belgio (*Fiandre in azione*, Patto 2020), Regno Unito (*The Greater Nottingham Partnership*), Francia (Patto territoriale per l'inclusione), Germania (Iniziativa per l'innovazione *Regioni imprenditoriali* del ministero federale tedesco dell'Istruzione e della ricerca) e Spagna (Patti territoriali della Catalogna per il mondo rurale).[204]

Nel Libro bianco sulla governance della Commissione europea (2001), specificamente nel paragrafo "*Arrivare ai cittadini tramite la democrazia regionale e locale",* la Commissione già evidenziava la possibilità di "*migliorare l'attuazione di determinate politiche comunitarie mediante contratti tripartiti su obiettivi specifici, che verrebbero conclusi tra gli Stati*

[203] DECRETO LEGISLATIVO 31 maggio 2011, n. 88. Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42.
[204] N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 58

membri, le Regioni e le località da essi designate a tale scopo e la Commissione stessa. I governi centrali avrebbero un ruolo chiave nel predisporre i contratti e resterebbero responsabili della loro esecuzione, nell'ambito della quale, l'autorità subnazionale designata negli Stati membri s'impegnerà ad attuare determinate azioni per conseguire obiettivi specifici definiti nella legislazione "primaria". I contratti comprenderebbero disposizioni di controllo. In una simile impostazione rientrerebbero i regolamenti e le direttive riguardanti i settori per i quali le pubbliche autorità subnazionali sono responsabili dell'attuazione nell'ambito dell'ordinamento istituzionale o amministrativo nazionale. A titolo sperimentale, questa impostazione potrebbe essere applicata alla politica ambientale. Inoltre, la Commissione si è già impegnata ad attuare in futuro un maggiore decentramento nella politica regionale".[205]

Tali accordi sarebbero espressione di quella che è stata definita coamministrazione, quale "sistema fondato su di una struttura regolatoria volta a realizzare un vero e proprio esercizio congiunto delle funzioni comunitarie" in cui "si viene a produrre una con titolarità della competenza tra l'amministrazione comunitaria e quella nazionale" in quanto ad un "soggetto nazionale viene attribuito in modo formale e obbligatorio il compito di svolgere in proprio una determinata azione che si rivela necessaria e indispensabile per lo svolgimento della funzione comunitaria". Sulla scorta di quanto previsto nel Libro bianco della Commissione sulla *governance* europea tali strumenti amministrativi rappresentano quindi anche un raccordo privilegiato tra il livello comunitario e la "base sociale", e espressione di una MLG.

Il Libro bianco si conclude individuando alcune categorie di pratiche concrete di MLG, suddivise sotto due rubriche. I. Procedure: Informazione e consultazione; Coinvolgimento delle parti interessate e capacità di risposta; II. Contenuto delle politiche dell'UE: Politica territoriale / integrata / localizzata; III. Meccanismi per legiferare con intelligenza e Strumenti innovativi di attuazione e partenariato. Pratiche concrete che hanno costituito criterio di verifica di singole politiche pubbliche europee nei due

[205] *Seconda relazione sulla coesione*, COM (2001) 21 def. del 31 gennaio 2001.

Scoreboard for monitoring Multilevel governance (MLG) at the European Union predisposti negli anni 2011 e 2012.

2.5 I principi, gli strumenti di attuazione e gli obiettivi della Multilevel Governance nella Politica di Coesione

Dopo aver definito le caratteristiche della MLG, averne individuato il contesto di applicazione nella Politica di Coesione ed i principi che caratterizzano la Politica di Coesione e la MLG, è possibile tracciare uno schema di dettaglio dentro il quale siano correlati: i principi che caratterizzano la MLG versus i principi della Politica di Coesione; gli strumenti di attuazione dei principi e definizione degli obiettivi.

Principi della **Politica di Coesione** *vs* principi della ***Multilevel Governance***	Strumenti di Attuazione	Obiettivi
PARTENARIATO vs PARTECIPAZIONE	Coinvolgimento attivo di tutti gli attori (*stakeholder* lungo tutto il processo politico/progettuale (dal concepimento alla realizzazione, dai risultati alla valutazione d'impatto).	Coinvolgimento delle parti interessate: "*vote and voice*", regolarità nella partecipazione al processo in ogni sua fase, livello d'impegno
	Equità percepita del processo. Tutti gli interessi ed i valori devono essere inclusi o almeno rappresentati.	Partecipazione di tutti gli attori, le donne, le minoranze.
	Comprensione reciproca.	Corretta percezione di tutto il processo.
	Approccio inclusivo (tutte le parti interessate: singoli individui e gruppi, privati e pubblici, le minoranze). Equilibrio tra i generi. Creazione e gestione di reti per lo scambio di informazioni e l'apprendimento collettivo.	Creazione/gestione di *network* .
	Responsabilizzazione (ripartizione più equa del potere, aumentando la consapevolezza politica e supportando le azioni di gruppi svantaggiati, presenza/assenza di attori chiave).	Responsabilizzazione
	Gestione dei conflitti, reali o latenti (prevenzione/risoluzione).	Gestione e risoluzione dei conflitti.
	Creazione e mantenimento della fiducia nelle istituzioni, fiducia nei risultati finali e reciprocità negli anni successivi. Partecipazione del settore pubblico nel determinare la volontà generale (e non solo nel procurare mezzi e tecnologia).	Rappresentatività e Scambi di informazioni.

Principi della **Politica di Coesione** *vs* principi della ***Multilevel Governance***	Strumenti di Attuazione	Obiettivi
ACCOUNTABILITY vs RESPONSABILITA'	Ruoli chiari e regole nei processi legislativi ed esecutivi. Chi è ritenuto responsabile delle decisioni e dei relativi risultati.	Chiarezza dei ruoli: chi è il responsabile di ogni fase?
	Responsabilità accettata e condivisa tra gli attori. Comunicazione dei risultati (divulgazione di informazioni ed aggiornamento).	Divisione delle responsabilità: equilibrio nelle responsabilità, corresponsabilità.
	Obbligo di divulgare i flussi finanziari dei funzionari pubblici ed in generale sull'uso delle risorse pubbliche. Controllo delle operazioni e monitoraggio.	Monitoraggio: regolarità e affidabilità delle rendicontazioni, verifica e valutazione delle performance
	Responsabilità dei gestori delle risorse finanziarie e rendicontabilità nell'impiego delle stesse; due sotto-categorie: i) regolarità ed affidabilità delle rendicontazioni; ii) verifica e valutazione delle performance.	Divulgazione degli aggiornamenti (reporting)
	Responsabilità dei governi nei confronti dei cittadini: capacità dei cittadini di partecipare nella selezione del loro governo/rappresentanti (elezioni formali); misura in cui i cittadini possono richiedere alle autorità pubbliche di rendere conto del proprio operato.	Coamministrazione

Principi della **Politica di Coesione** *vs* principi della ***Multilevel Governance***	Strumenti di Attuazione	Obiettivi
ACCOUNTABILITY vs TRASPARENZA	Trasparenza finanziaria e rivelazione delle informazioni. Gestione svolta secondo regole chiare e accessibili. Regole ed assunzioni trasparenti per gli interni e gli esterni al processo. Informazioni disponibili, chiare ed aggiornate sulle decisioni prese, attività, risultati e risorse (bilancio, gestione del personale e norme di amministrazione)	Documentazione: accessibilità facile e pubblica, aggiornamento, comprensibilità, linguaggio, completezza. Relazioni periodiche chiare ed accessibili.
	Feedback alle richieste di informazioni, reclami e ricorsi. Uso di un linguaggio comprensibile e accessibile al grande pubblico.	Scambio di informazioni con attori esterni.
	Fornitura di prove di stabilità; prevedibilità; riduzione dei rischi di corruzione.	Feedback: quantità e qualità, procedure, contenuti

Principi della **Politica di Coesione** *vs* principi della ***Multilevel Governance***	Strumenti di Attuazione	Obiettivi
SUSSIDIARIETA' e PROPORZIONALITA' ***vs*** ***CAPACITA'***	Competenze ed esperienza degli attori. Imparzialità e professionalità degli operatori pubblici. Apprendimento collettivo.	Maggiori Competenze e Testimonianze
	Capacità e volontà di trasferire esperienze, competenze e conoscenza agli attori interessati. Inserimento nel processo decisionale di esperti.	Professionalità e Apprendimento collaborativo
	Esercizio delle Competenza per materia e prossimità	Maggiore Professionalità
	Ripartizione delle Competenze tra i diversi di potere	Coamministrazione

Principi della **Politica di Coesione** *vs* principi della ***Multilevel Governance***	Strumenti di Attuazione	Obiettivi
PROGRAMMAZIONE ***vs*** **EFFICACIA**	Capacità della politica / progetto di raggiungere i risultati desiderati. Grado in cui gli obiettivi dichiarati sono soddisfatti (con i mezzi e gli input che possono essere richiesti). Quanto vengono realmente utilizzati i risultati della politica/progetto e fino a che punto viene concretizzato lo scopo della politica/progetto.	Quantità/qualità dei risultati vs. obiettivi/scopi (raggiungimento degli obiettivi, processo per ottenere i risultati)
	Benefici previsti sono stati regolarmente conseguiti, così come è percepito dagli attori interessati. Non solo decisioni politiche; ma anche verità scientifiche.	Report Periodici Obiettivi sui risultati raggiunti e scambio di *Best Practices*
	Accordi istituzionali e modelli comportamentali mutati, con conseguenti miglioramenti.	Cambiamento negli accordi istituzionali e nelle conseguenti azioni.
	Qualità della progettazione, elaborazione e attuazione della politica/progetto: obiettivi chiari nella formulazione, decisioni prese al livello più appropriato.	Disponibilità pubblica di documenti, etc.
	Coordinamento tra le diverse politiche, strutture e livelli, numero delle amministrazioni e dei soggetti con competenze analoghe.	Coordinamento interorganizzativo, intersettoriale, multilivello.
	Risorse finanziarie sicure per la pianificazione, implementazione e monitoraggio delle attività connesse alle principali componenti della *governance* (ad esempio il processo partecipativo).	Risorse finanziarie disponibili per gli approcci partecipativi,

Principi della **Politica di Coesione** *vs* principi della ***Multilevel Governance***	Strumenti di Attuazione	Obiettivi
COMPLEMENTARIETA' e ADDIZIONALITA' ***vs*** **EFFICIENZA**	Capacità di conseguire i risultati pianificati per mezzo di attività basate su un uso attento delle risorse disponibili.	Allocazione delle risorse: livello di bilancio per quanto riguarda i risultati pianificati; gestione del bilancio, gestione del personale, la distribuzione di bilancio.
	Grado di realizzazione degli obiettivi e misura in cui i problemi sono risolti rispetto ai costi sostenuti (= risultati della politica/progetto raggiunti a costi ragionevoli).	Quantità/qualità dei risultati vs. costi
	Buon uso del denaro, ma anche del tempo (rispetto delle scadenze) e delle "energie". Uso di risorse limitate per risultati maggiori.	Rispetto delle scadenze e capacità nel gestire le risorse
	Quantità, qualità e tempestività dei risultati ottenuti.	
	Previsione ed effettiva considerazione di risultati alterati.	Capacità di analisi delle informazioni e dei dati
	Qualità del monitoraggio (la sua esistenza si / no, precisione e flessibilità, l'uso che ne viene fatto; adeguatezza delle informazione di base).	Qualità del monitoraggio
	Gestione del rischio: capacità di adattarsi ai cambiamenti *in itinere* .	Gestione del rischio: capacità di adattamento e flessibilità in risposta a cambiamenti.
	Appropriata formulazione (in termini di costi) della politica/progetto rispetto alla dimensione efficienza ed ai rischi connessi alle decisioni da prendere. Distribuzione dei costi e dei benefici della politica/progetto attraverso diversi livelli e settori.	Gestione delle risorse in modo efficiente
	Relazioni/coordinamento/collaborazione tra gli attori (= effetti sui costi di transazione).	

Questa analisi di correlazione tra principi della Politica di Coesione e principi della MLG, evidenzia chiaramente che gli strumenti di attuazione posti in essere portano alla definizione di obiettivi comuni della Politica e del modello, così da poter affermare ed avvalorare la tesi che la Politica di Coesione è la politica implementativa della MLG.[206]

[206] Si veda quanto riportato al paragrafo 2.3

2.6 Gli attori della Multilevel Governance nella Politica di Coesione

2.6.1 Il Comitato di Sorveglianza

Il Comitato di Sorveglianza (di seguito CdS) lo troviamo al Titolo V del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Secondo quanto disposto dal Regolamento, entro tre mesi dalla decisione della Commissione di adozione di un programma, lo Stato membro, o in questo caso la regione, istituisce un CdS d'intesa con l'autorità di gestione, per sorvegliare sull'attuazione del programma. Ciascun CdS stabilisce e adotta il proprio regolamento interno conformemente al quadro giuridico, istituzionale e finanziario dello Stato membro interessato o della regione interessata (Art. 47). La sua composizione, sebbene decisa dallo Stato membro o dalla regione, deve rispettare certe caratteristiche: esso deve essere composto da rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri d'intesa con l'autorità di gestione (AdG) e degli organismi intermedi (OI) e da rappresentanti dei partner di cui all'Art.5. I rappresentanti dei partner ricevono delega per far parte del CdS dai rispettivi partner attraverso procedure trasparenti. Ciascun membro del CdS può avere diritto di voto (Art. 48). Il CdS svolge svariate funzioni, secondo quanto stabilito dal Regolamento, esso si occupa in generale di: controllare l'andamento del programma; formulare osservazioni e verificare i provvedimenti adottati. Per quanto riguarda la sua composizione, il CdS riunisce i rappresentanti delle autorità competenti sull'attuazione del programma, degli organismi intermedi del partenariato istituzionale (Art.49). Si precisa che i componenti del CdS si suddividono tra coloro che hanno diritto di voto deliberativo, consultivo e invitati permanenti senza diritto di voto. La Commissione può partecipare ai lavori del CdS a titolo consultivo generalmente attraverso il Commissario europeo per la politica regionale.[207] Il Comitato esamina tutti gli aspetti che incidono sui risultati del programma ed esprime un parere sulle eventuali modifiche del programma proposte dall'Autorità di gestione. Sempre secondo quanto

[207] Attualmente, il Commissario europeo per la politica regionale nella Commissione Junker è ad interim l'austriaco Johannes Hahn in carica dall'inizio di luglio 2019, a seguito dell'elezione della romena Corina Crețu al Parlamento europeo.

disposto dal Regolamento, il CdS si occupa di controllare l'andamento del programma per esaminare i progressi nel raggiungimento dei *target* prefissati, di formulare osservazioni all'autorità di gestione sull'attuazione e la valutazione del programma, di verificare i provvedimenti adottati in risposta a tali osservazioni. In particolare il CdS esamina: a) ogni aspetto che incide sui risultati del programma operativo; b) i progressi realizzati nell'attuazione del piano di valutazione e il seguito dato ai risultati delle valutazioni; c) l'attuazione della strategia di comunicazione; d) l'esecuzione dei grandi progetti; e) l'attuazione dei piani d'azione comuni; f) le azioni intese a promuovere la parità tra uomini e donne, le pari opportunità, la non discriminazione, compresa l'accessibilità per persone con disabilità; le azioni intese a promuovere lo sviluppo sostenibile; h) se del caso, le condizionalità ex ante non sono soddisfatte alla data di presentazione dell'accordo di partenariato e del programma operativo, lo stato di avanzamento delle azioni volte a soddisfare le condizionalità ex ante applicabili; i) gli strumenti finanziari. In deroga all'articolo 49, paragrafo 3, il comitato di sorveglianza esamina e approva: a) la metodologia e i criteri usati per la selezione delle operazioni; b) le relazioni di attuazione annuali e finali; c) il piano di valutazione del programma operativo ed eventuali modifiche dello stesso, anche quando uno dei due è parte del piano di valutazione comune a norma dell'articolo 114, paragrafo 1; d) la strategia di comunicazione per il programma operativo ed eventuali modifiche della stessa; e) eventuali proposte di modifiche al programma operativo presentate dall'autorità di gestione (Art. 110).

Nella governance attuativa dei Programmi della Politica di Coesione, l'organo istituzionale fondamentale è il CdS che rappresenta difatti il momento di sintesi di tutto il partenariato che ha preso parte alla stesura del Programma ed ha un ruolo fondamentale nell'attuazione dei programmi essendo la naturale espressione dei partenariati all'opera. Difatti il CdS segue tutto l'iter attuativo di un programma, approva la strategia ed il piano di comunicazione, come pure tutte le valutazioni sono soggette all'esame del comitato di sorveglianza e trasmesse successivamente alla Commissione. Infine almeno una volta nel corso del periodo di programmazione si valuta

in che modo il sostegno dei Fondi SIE abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità.

Dunque i CdS giocano un ruolo essenziale nell'attuazione dei programmi, valutano l'attuazione dei programmi e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi, esaminano nel dettaglio tutti gli aspetti che incidono sui risultati dei programmi. Infine devono essere consultati ed emettere un parere sulle eventuali modifiche dei programmi e possono rivolgere raccomandazioni all'autorità di gestione in merito all'attuazione dei programmi e alla loro valutazione.

Conformemente al sistema della MLG, gli Stati membri associano i partner alle attività delle relazioni sullo stato di attuazione dei programmi anche attraverso la partecipazione ai CdS, questo diventa difatti un attore della MLG in grado di rappresentare attraverso i componenti della rappresentanza territoriale ed istituzionale le istanze di coloro che ne fanno parte, implementando difatti un sistema di MLG.

2.6.2 Il Comitato delle Regioni nella Politica di Coesione e governance europea: la sua composizione

I 350 membri del Comitato (così come i supplenti) vengono individuati secondo un'impostazione territoriale volta a garantire gli equilibri fra gli Stati membri dell'UE. In concreto tali equilibri sono perseguiti secondo dei criteri di ripartizione dei seggi che tengono conto della popolazione in essi residente. Secondo l'art 300, par. 3, del TFUE, i Membri del Comitato sono scelti fra "i rappresentanti delle collettività regionali e locali" che siano "titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta".[208] In concreto, tuttavia, resta nella disponibilità degli Stati la qualificazione dei membri del Comitato, definendo altresì le modalità attraverso le quali vanno

[208] Per il periodo dal 26 gennaio 2015 al 25 gennaio 2020 il Consiglio ha adottato la decisione (UE) 2015/116, dd. 26.1.2015, relativa alla nomina dei membri titolari e dei membri supplenti del Comitato delle regioni. Invero, già a partire dal trattato di Nizza si era cercato di delineare la composizione del Comitato nel senso di valorizzare il collegamento con le realtà regionali e locali. I membri del Comitato sono eletti per cinque anni (art. 302 TFUE). La composizione del Comitato delle regioni deve anche «tener conto dell'evoluzione economica, sociale e demografica nell'Unione» e «il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta delle decisioni a tal fine» (art. 300, co. 5 TFUE).

distribuiti i vari seggi a disposizione tra i diversi enti territoriali (siano essi riconducibile alla dimensione regionale o a quella locale). Di conseguenza, mancando criteri omogenei cui gli Stati devono rifarsi, si registra un panorama molto eterogeneo quanto a criteri di scelta o procedure concretamente seguite. E' siffatta variabilità riflette il quadro eterogeneo dei diversi assetti ordinamentali compresenti nell'UE. Si verificano, pertanto, sia situazioni in cui la dimensione regionale sconta un certo livello di sotto-rappresentazione (come nel caso di Portogallo e Regno Unito), sia situazioni in cui, al contrario, è la dimensione locale ad apparire in posizione recessiva (come in Belgio, Germania o Austria).[209]

Il mandato dei membri del Comitato è stato prolungato da quattro a cinque anni[210], allineandolo cosi alla durata delle altre istituzioni europee.

Il Comitato[211] è un organo consultivo dalla *membership* mista del quale sono chiamati a far parte "*i rappresentanti delle collettività regionali e locali*" al fine di tutelare le istanze sub-statali attraverso la diretta inclusione dei loro specifici interessi nei processi decisionali europei. In tal senso tale istituzione rappresenta una peculiare declinazione del principio di sussidiarietà e a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il Comitato ha assunto il ruolo di "custode" del principio di sussidiarietà. Il Trattato di Lisbona ha formalizzato questa funzione di tutela, inserendo il Comitato fra i destinatari della relazione annuale della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 9 del Protocollo).[212]

---

[209] Attualmente i membri effettivi ed i supplenti del Comitato, sono così ripartiti tra gli Stati membri: 24 per Francia, Germania, Italia e Regno Unito; 21 per Polonia e Spagna; 15 per la Romania; 12 per Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Ungheria; 9 per Croazia, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lituania e Slovacchia; 7 per Lettonia e Slovenia; 6 per l'Estonia; 5 per Cipro, Lussemburgo e Malta.

[210] Art 205 TFUE

[211] Tale istituzione è ora disciplinata all'art. 13, paragrafo 4, TUE e nella Parte VI, Titolo I (*Disposizioni istituzionali*), Capo III (*Gli organi consultivi dell'Unione*), artt. 300 e 305-307 TFUE. Sul ruolo e la struttura del Comitato delle Regioni si rimanda, fra gli altri, ad E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, che presta attenzione non solo agli aspetti istituzionali formali normalmente indagati in letteratura, ma pure ai processi e alle relazioni più informali che conferiscono significato alle cornici istituzionali nel sistema di *governance* europea.

[212] Con riguardo a tale ruolo di «custode» si evidenzia in particolar modo come nel periodo di ufficio di Peter Straub (2004-2006), presidente del Land Baden-Wurttemerg, sia stato compiuto uno sforzo atto a delineare il ruolo del Comitato in rapporto al principio (cfr. il parere del 16 novembre 2005 recante *Orientamenti per l'applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, Comitato delle Regioni 220/2004 fin, ed il Parere del 12 ottobre 2005, in merito alla *Relazione della Commissione - Legiferare meglio 2004* e alla *Comunicazione della Commissione al*

Il Comitato è strutturato quale organo consultivo *sui generis* di rappresentanza politica, territoriale e funzionale. Il Parlamento e la Commissione Europea hanno voluto dare alle autorità regionali e locali, indipendentemente dal grado della loro autonomia negli ordinamenti nazionali, un canale di rappresentanza ed una possibilità di contributo al processo politico europeo, senza però complicare ulteriormente le procedure decisionali. Il Comitato è, in definitiva, un'assemblea consultiva finalizzata a rappresentare gli interessi regionali e locali, non gli interessi del singolo ente, ma il diritto delle autonomie a essere consultate nella fase di assunzione di scelte che influenzano la loro esistenza quotidiana[213] e, per il tramite di questi, avvicinare i cittadini alle istituzioni europee al fine di garantire attraverso la prossimità pure una maggiore democraticità, efficacia e legittimità dell'azione europea.

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

L'attuale struttura del Comitato è il frutto di alcuni aggiustamenti, innovativi ma non rivoluzionari, intervenuti in occasione di ogni revisione dei Trattati. Un'innovazione strutturale in particolare, anche se dai risultati pratici discussi per l'elevato *turnover* che ne è derivato, è stata prevista dal Trattato di Nizza, che ha modificato la disciplina del Comitato in un punto cruciale attinente alla legittimazione democratica dell'istituzione: i requisiti per la *membership*. In virtù di tali modifiche il Comitato deve essere ora composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta (art. 300,

---

Consiglio e al Parlamento europeo - Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea, CdR 121/2005). E'stata inoltre creata la Rete di monitoraggio della sussidiarietà che ha consentito lo scambio di esperienze anche con Regioni che non erano membri del Comitato.

[213] S. PIATTONI, *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford: University Press, 2010, pag. 30

paragrafo 3, TFUE).[214] Allo stesso tempo, ai sensi dell'art. 300, paragrafo 4, TFUE, i membri del Comitato non sono vincolati da alcun mandato imperativo: devono cioè esercitare le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'UE. Conformemente ai Trattati, organi del Comitato sono l'Assemblea plenaria, il presidente, l'Ufficio di presidenza e sei commissioni con competenze nei seguenti ambiti politici: (I) COTER – Politica di coesione territoriale; (II) ECOS – Politica economica e sociale; (III) NAT – Risorse naturali; (IV) ENVE – Ambiente, cambiamenti climatici, energia rinnovabile; (V) EDUC – Formazione e cultura; (VI) CIVEX – Cittadinanza, *governance*, affari istituzionali ed esterni.[215] L'organizzazione interna e la composizione sono improntate essenzialmente ad un'impostazione territoriale, volta a garantire l'equilibrio tra gli Stati (secondo il criterio della popolazione) anziché tra i vari livelli sub-statali.

Tale configurazione rende inevitabile l'esistenza di due asimmetrie fonti di conflittualità/divergenze tra gli interessi rappresentati. Asimmetrie legate alle differenze politico-amministrative che nei paesi membri sussistono in ordine al concetto di "collettività territoriale" (in primo luogo con riguardo alla titolarità o meno di poteri legislativi) e, ancor più, alle divergenze che caratterizzano gli interessi regionali e quelli locali, (proprio tale composizione disomogenea viene considerata uno dei limiti strutturali e, per l'effetto, politico-decisionali, del Comitato), dopo gli allargamenti del 2004 parimenti rappresentati in seno all'istituzione (47,1% le autorità locali e 52,9% le autorità sovra locali).[216]

Un'ulteriore asimmetria è dovuta al fatto che all'interno delle singole rappresentanze nazionali – e, pertanto, alla luce delle scelte concretamente compiute dal singolo Stato membro in punto di riparto dei seggi a disposizione – vi sono enti che rappresentano principalmente gli interessi

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

[215] Comitato delle Regioni — *Regolamento interno*, in *GU L 6* del 9.1.2010, pp. 14–31

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

della propria comunità di riferimento (gli enti regionali, qualora ne sia garantita in numero adeguato la partecipazione) ed enti che principalmente sono chiamati a rappresentare la pluralità di istituzioni dello stesso tipo presenti nel territorio nazionale (è questo il caso degli enti locali). L'Italia ha deciso di suddividere paritariamente tra Regioni ed enti locali i consiglieri che le spettano, probabilmente è stata assunta in virtù della "circostanza per cui nel nostro Paese, i Comuni, per un verso, sono espressione di identità collettive forti e molto sentite, per altro verso, dimostrano una capacità di influenza politica maggiore di quella delle Regioni (non dotate di radici altrettanto profonde nel tessuto socio-istituzionale)". Alle Regioni italiane, è quindi preclusa una rappresentanza individuale.[217] La conseguenza di questo potrebbe portare ad un difetto di individualità della rappresentanza, concepita più come generica rappresentanza di "livelli" di governo che di specifiche istituzioni regionali".[218]

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

La varietà delle procedure per la selezione dei membri e dei supplenti del Comitato adottate nell'UE rispecchia la diversità dei sistemi politici e territoriali presenti in Europa. Le associazioni degli enti territoriali svolgono frequentemente un ruolo di rilievo. Infatti, nella maggior parte degli Stati membri in particolare quelli di più recente adesione – spetta proprio alle associazioni di enti regionali o locali predisporre le liste di candidati da trasmettere poi ai rispettivi governi nazionali per la designazione finale. Benché la sensibilità politica dei governi nazionali nei confronti degli enti regionali e locali del proprio paese vari da uno Stato all'altro, è raro che le liste proposte dalle associazioni vengano modificate. In altri termini, quasi

[217] A. D'ATENA, *Gli assetti territoriali, le Regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato della Regioni*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2002, pag. 582
[218] G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in Le Regioni, 2, 2001, pag. 335

tutti i governi nazionali accettano l'elenco di candidati che è stato loro sottoposto e lo approvano senza modifiche prima di trasmetterlo al Consiglio dell'UE per le procedure di cui all'art. 305 TFUE. L'articolo 305, paragrafo 2, del TFUE così dispone: *«il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, adotta una* decisione che determina la composizione del Comitato". Il paragrafo 3 dello stesso articolo prosegue disponendo che: *«[…] Il Consiglio adotta l'elenco dei membri e dei supplenti redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro. […]*".

Nell'ordinamento italiano tale profilo è ora disciplinato dalla legge del 24 dicembre 2012, n. 234 il cui art. 27 dispone che è il Presidente del Consiglio dei Ministri a proporre al Consiglio dell'UE i membri titolari e i membri supplenti del Comitato, spettanti all'Italia in base all'articolo 305 del TFUE. Ai fini di tale proposta i membri titolari e supplenti del Comitato sono indicati, per le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome; per la rappresentanza delle assemblee legislative regionali, dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome; per le province e per i comuni, rispettivamente, dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCEM, secondo i criteri definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza unificata. E' stato tuttavia rilevato da interviste effettuate alle direzioni regionali che nonostante tale ruolo svolto dalle associazioni rappresentative degli interessi regionali, il Comitato viene percepito dai rappresentanti degli enti territoriali italiani come poco utile.[219]

Una volta riunita presso il Comitato, ogni delegazione nazionale definisce le regole del proprio operato e le proprie soluzioni organizzative, dato che l'unico lavoro di coordinamento è svolto dall'Unità per il protocollo e l'assistenza ai membri (art. 8 del regolamento interno). Come è stato evidenziato, "l'aumento del turnover nella *membership* del Comitato avvenuto in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Nizza, ha fatto sì che

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

la qualità dei meccanismi di coordinamento stabiliti da ciascuna delegazione divenisse la principale garanzia della continuità e della coerenza interna di queste strutture".[220]

Nelle procedure e nell'organizzazione dell'istituzione non si può però nascondere come la prassi abbia condotto pure i gruppi politici (ora disciplinati all'art. 9 del regolamento interno, ma formatisi spontaneamente al suo interno durante le prime sessioni plenarie) ad assumere un ruolo rilevante nelle attività del Comitato, rafforzandone la variabile politica e contribuendo a connotarlo quale istituzione di rappresentanza politica territoriale. Ad esempio nella distribuzione delle principali cariche istituzionali interne, nella distribuzione dei pareri all'interno delle commissioni, nell'integrare i nuovi membri nella politica interna del Comitato.[221]

2.6.2.1 Ruolo e strumenti del Comitato delle Regioni nella Politica di Coesione

In questo paragrafo si cerca di definire il profilo ed il ruolo "strategico" del Comitato. L'attività svolta dal Comitato è indice del suo ruolo e impatto nel processo politico decisionale dell'UE.

In base al disposto dell'articolo 307 TFUE, il Comitato si caratterizza per l'adozione di pareri, esercitando una funzione consultiva *ex* artt. 13, paragrafo 4, TUE e 300 TFUE. Tali pareri rappresentano "il momento terminale di aggregazione della domanda politica rispetto alle istituzioni comunitarie incaricate di convertire questa domanda in decisioni vincolanti". I casi in cui il Comitato svolge la propria funzione consultiva sono i seguenti:

a) quando è consultato dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla

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

[221] E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, pp. 99-116

Commissione nei casi previsti dai Trattati (consultazione obbligatoria)[222] e in tutti gli altri casi, in particolare quelli concernenti la cooperazione transfrontaliera, in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno (consultazione facoltativa).[223] Questa ultima tipologia di consultazione risulta quella che ha dato vita negli ultimi anni al maggior numero di pareri;

b) di propria iniziativa, qualora lo ritenga utile;

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

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

Non sono tuttavia mancati studi, accademici e istituzionali, che hanno voluto analizzare l'impatto dell'attività del Comitato, al fine di contribuire alla sua evoluzione ed a una maggiore consapevolezza del suo ruolo. A prescindere dai dati normativi, fondamentale è infatti l'esame quantitativo e qualitativo dei lavori del Comitato per comprenderne il ruolo concreto quale

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

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

aggregatore degli interessi sub-statali. Senza nascondere le debolezze di tali lavori. E' stato ad esempio evidenziato come la maggior parte dei documenti prodotti dal Comitato prenda posizione anche o soprattutto su interessi generali e istituzionali, più che su problemi maggiormente pratici e tecnici oppure attraverso un'azione di tipo clientelare: per tal motivo alcuni enti hanno ritenuto di non valorizzare eccessivamente tale canale di interazione con le istituzioni europee, prediligendo il *lobbying* individuale.[224]

Nella dichiarazione di missione nell'aprile 2009[225] il Comitato ha interpretato in senso ampio il proprio ruolo, ritenendo che a tale riguardo si devono distinguere chiaramente tre aspetti della sua missione istituzionale: il suo statuto di assemblea politica che deve condurre a un maggiore impegno nel dibattito politico europeo; la sua funzione regolatrice che deve svolgere un ruolo determinante per una impostazione più territoriale dell'azione comunitaria e, infine, la sua missione di approfondimento e confronto (*benchmarking*) che vorrebbe favorire la diffusione delle buone pratiche a livello regionale e locale. Compito principale che deriva da tale auto qualificazione di assemblea politica (anziché di mero organo consultivo) è l'attivazione di tutti gli strumenti possibili affinché le politiche dell'UE tengano conto dei diversi livelli territoriali di governo. Ad esempio S. Mangiameli evidenzia ad esempio come il ruolo specifico del Comitato non sia tanto quello legato all'esercizio delle funzioni ad esso formalmente attribuite quanto la sua capacità di porsi come interlocutore chiave nei lavori delle istituzioni europee.[226]

Si rende necessario, pertanto, guardare a trecentosessanta gradi i rapporti che il Comitato intrattiene con gli enti territoriali per meglio comprendere quali siano le relazioni con gli interessi che il Comitato vorrebbe o dovrebbe rappresentare. Un ruolo fondamentale nella determinazione di tale missione del Comitato é svolta dal Protocollo di cooperazione tra Comitato e

---

[224] C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, pag.345

[225] Comitato delle Regioni, Assemblea dei Rappresentanti regionali e locali dell'UE, *Dichiarazione di Missione*, Bruxelles, 21 aprile 2009

[226] S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in *issirfa.cnr.it*, 2005. Tale mutamento veniva già rilevato dallo stesso CdR nel 2001, nel parere del 14 novembre 2001 (105/2001) avente ad oggetto *Il ruolo e la partecipazione del Comitato delle Regioni al processo decisionale europeo*.

Commissione.[227] Nella fase pre-legislativa, durante la quale la Commissione consulta le autorità locali e regionali,[228] il Comitato ad esempio coopera alla predisposizione dei documenti e alla valutazione dell'impatto delle proposte in corso di precisazione. In secondo luogo, a norma dell'articolo 55 del Regolamento interno, il segretariato generale è tenuto a presentare all'Assemblea plenaria almeno una volta all'anno una relazione sull'impatto dei pareri del Comitato. Per consentire al Comitato di preparare periodicamente tale rapporto sull'impatto dei suoi lavori, i servizi della Commissione forniscono due volte l'anno risposte circostanziate in cui motivano le ragioni per cui hanno ritenuto di tener conto o meno delle osservazioni contenute nei pareri del Comitato (punto 14 del protocollo di cooperazione).

Fino a questo momento il Comitato era definito un "organo consultivo", con un forte potenziale evolutivo in ragione delle neonate azioni di decentramento politico-istituzionale.[229] Il suo compito era, ed è tuttora, quello di agire per "*una sempre più stretta unione tra i popoli d'Europa,*

---

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

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

[229] D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità, Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2008

nella quale le decisioni sono prese il più possibile vicino ai cittadini",[230] privilegiando quindi la "prossimità territoriale con i cittadini" e salvaguardando il principio di sussidiarietà dando voce alle collettività regionali e locali quando l'attuazione delle politiche adottate coinvolgesse i loro interessi.[231]

Attività principale del Comitato è la formulazione di Pareri, gran parte dei quali tuttavia erano facoltativi nell'era *pre*-Lisbona. Solamente in cinque ambiti il Comitato poteva rendere pareri obbligatori (coesione economico-sociale e Fondi Strutturali Europei, reti transeuropee di trasporti, telecomunicazioni e reti di infrastruttura energetica, salute pubblica, istruzione e gioventù, cultura). Il principio di sussidiarietà dell'era *pre*-Lisbona infatti non tenendo presente la dimensione sub-statale rendeva l'azione del Comitato poco efficace. La valorizzazione della dimensione regionale si ha nel Trattato di Lisbona cosi anche il Comitato ha visto un deciso potenziamento del suo ruolo e dei suoi poteri con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona,[232] che riconosce esplicitamente il principio dell'autonomia regionale e locale negli Stati membri[233] e attribuiva maggiore importanza ai livelli sub-statali[234] nel quadro del principio di sussidiarietà. Nel quadro del principio di sussidiarietà si è adottato un nuovo approccio ai fini del controllo della sussidiarietà non solo nella fase giudiziaria *ex post* (quando cioè le violazioni si sono già consumate),[235] ma anche durante l'intero processo decisionale dell'UE. Questo doppio controllo si estende anche al rispetto del principio di proporzionalità. I poteri riconosciuti al Comitato sull'applicazione dei principi di

[230] Previsto dall'art 1,2 TUE

[231] C. NAPOLITANO, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in Federalismi.it, 2017

[232] Idem

[233] Art. 4, par. 2, TUE, ai sensi del quale "*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. […]".*

[234] Art. 5, par. 3, TUE, ai sensi del quale "*In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo".*

[235] C. NAPOLITANO, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in Federalismi.it, 2017

sussidiarietà e di proporzionalità in virtù del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati, concorrono a delineare il Comitato come una "semi-istituzione" come è stato indicato da numerosi esperti, i quali oramai dubitano della natura meramente consultiva dello stesso.[236] Rispetto all'era *pre*-Lisbona, sono stati aumentati a dieci i settori sui quali il Comitato deve essere obbligatoriamente consultato: coesione economica e sociale; reti trans europee; sanità pubblica; istruzione; cultura; politica dell'occupazione; politica sociale; ambiente; formazione professionale e trasporti. Il TFUE stabilisce l'obbligo di richiedere il parere del Comitato prima dell'adozione di un atto da parte del Consiglio o del Parlamento. Infine si è specificato che il Comitato può essere consultato ogni qualvolta il Parlamento, la Commissione o il Consiglio lo ritengano opportuno, soprattutto nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera.[237] A sua volta, il Comitato può di sua iniziativa formulare pareri sulle proposte UE che ritenga interferenti con il principio di sussidiarietà.[238] Inoltre è stato attribuito al Comitato il diritto di adire la Corte di giustizia[239] non solo per tutelare le proprie prerogative ma anche per chiedere l'annullamento di atti normativi dell'UE, che in violazione del principio di sussidiarietà, annullino le competenze regionali e locali.[240] Il TUE ha rafforzato la presenza del Comitato in ogni fase del processo legislativo grazie a questo obbligo di consultazione che i responsabili della legislazione europea hanno nei suoi confronti. In definitiva, dopo le modifiche apportate da Lisbona, il Comitato ha potenziato la sua azione di controllo della sussidiarietà non solo nella fase (*ex-post),* ma durante tutto il processo decisionale europeo.

---

[236] S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2011

[237] Art. 307 TFUE

[238] E. DOMORENOK, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Carrocci editore, 2010

[239] Il Comitato delle Regioni ha aspirato per lungo tempo ad acquisire il diritto di adire la Corte di giustizia in caso di violazione del principio di sussidiarietà. In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, esso ha ora tale diritto, a norma dell'articolo 8 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

[240] art. 58, par. 1, *Regolamento interno* cit.: «La presentazione di un ricorso o di un'istanza di intervento dinanzi alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà, contro un atto legislativo per l'adozione del quale il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede la consultazione del Comitato, può essere proposta dal Presidente del Comitato o dalla commissione che era stata designata per elaborare il relativo progetto di parere».

La legittimazione ad agire del Comitato è prevista in due casi (art. 8 del *Protocollo n. 2 sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità* allegato al Trattato di Lisbona):

- salvaguardia delle proprie prerogative, vale a dire, mancata consultazione nelle ipotesi previste dal Trattato quale ipotesi di illegittimità dell'atto adottato (profilo formale);

avverso atti legislativi – solo quelli per l'adozione dei quali il TFUE richiede la sua consultazione adottati in violazione del principio di sussidiarietà (profilo sostanziale), vale a dire, in assenza di una motivazione sufficiente rispetto i presupposti dell'azione sovranazionale.

I Pareri sono comunque lo strumento principale tramite il quale il Comitato interviene sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, avvalendosi, per la loro stesura, di tutti i contributi che i suoi membri apportano, nonché di una fitta rete di cooperazione con le istituzioni europee. Il quadro complessivo che emerge dai Pareri resi dal Comitato è quello di un organo attento al rispetto della sussidiarietà, che sottolinea la necessità di garantire, in queste azioni, la partecipazione delle autonomie locali.

Inoltre, in virtù dell'accordo di cooperazione concluso con il Parlamento europeo nel febbraio 2014, il Comitato ha il compito di elaborare una serie di relazioni sull'impatto delle proposte legislative dell'UE ed uno dei suoi membri è invitato a partecipare a tutte le riunioni di commissione pertinenti del Parlamento. Il Comitato è tenuto ad effettuare le c.d. valutazioni d'impatto territoriale (VIT) grazie alle quali riesce a relazionare sui potenziali impatti che i progetti normativi europei possono esplicare nei territori degli enti territoriali dell'UE.[241] Tali strumenti sono potenzialmente idonei a consentire all'UE di definire con maggior accuratezza le proprie politiche strategiche ed interventi normativi. In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Comitato pare aver concentrato molta della propria attenzione sulla difesa del tema della sussidiarietà al fine anche di ulteriormente consolidare il proprio ruolo nel contesto istituzionale europeo. E sono i profili inerenti la vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà

[241] Nell'ambito dell'attività valutativa, il Comitato delle Regioni svolge sia valutazioni di impatto territoriale vere e proprie, sia valutazioni di impatto urbano, sia analisi e valutazioni mirate.

a rappresentare l'elemento alla stregua del quale meglio analizzare e valutare il contributo del Comitato alla definizione dei processi decisionali europei. Come è noto, il principio di sussidiarietà (art. 5, par. 3, TUE), esplicitamente include la dimensione locale e regionale sottolineando la necessità che siano rispettate le competenze che gli Stati membri le riconoscono.

Al fine di poter meglio vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Istituzioni europee, il Comitato ha inciso sulla propria struttura interna e modulato le proprie competenze. Pare opportuno ricordare, inoltre, che dal 2012 il Comitato ha anche sottoscritto un ulteriore Protocollo sulle modalità di cooperazione con la Commissione Europea[242] avente lo scopo di implementare le sinergie e la collaborazione fra i due organi nell'ambito delle azioni di monitoraggio del rispetto principio di sussidiarietà. Tale protocollo dà attuazione alle disposizioni del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona. In particolare, laddove quest'ultimo integra i percorsi di dialogo integrato tra i diversi livelli di governo (di cui all'art. 2), il Protocollo di Collaborazione fra Comitato e Commissione prevede lo svolgimento di consultazioni pre-legislative per tenere conto della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Inoltre, sempre nel 2012, il Comitato ha deciso di formalizzare le strategie da seguire per il controllo della sussidiarietà, procedimentalizzando l'attività di monitoraggio e di consulenza.[243]

In considerazione del fatto che circa il settanta percento delle politiche dell'UE coinvolgono più o meno direttamente gli enti territoriali, il Comitato, in sede di svolgimento delle sue funzioni di coordinamento e supporto informativo, ha messo a punto vari strumenti e meccanismi procedurali, realizzando un significativo coinvolgimento dei molteplici soggetti interessati.[244] Si segnala, in particolare, il *Subsidiarity Monitoring Network* (SMN), rete di controllo della sussidiarietà attivata nel 2007, cui

[242] Protocollo 2012/C 102/02 adottato nell'aprile del 2012.
[243] *Controllo della sussidiarietà una strategia riveduta per il Comitato delle Regioni*, R/CdR 606/2101, in https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/default.aspx
[244] Si tratta *in primis* di regioni ed enti locali, ma anche di associazioni europee, nazionali, regionali e locali, organizzazioni non governative, organizzazioni senza fini di lucro, piattaforme e reti varie.

fanno parte oltre 150 membri che annoverano le assemblee legislative ed i governi delle regioni dotate di poteri legislativi; gli enti locali e le regioni prive di potestà legislativa propria e le associazioni di enti locali.[245] Questo *network* opera come una piattaforma di comunicazione interattiva attraverso cui il Comitato agevola lo scambio di informazioni fra i vari enti coinvolti, tanto nella fase di consultazione politica pre-legislativa, quanto durante la fase di produzione normativa vera e propria. Il controllo della sussidiarietà tramite questo strumento si affianca al controllo esercitato in Italia dalle singole regioni[246] che ai sensi della legge n. 234 del 24 dicembre 2012, possono interloquire direttamente con le due Camere per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'UE. Le Camere possono consultare i consigli, le assemblee delle regioni e delle province autonome. Compito della "Rete di controllo della sussidiarietà" è quello di monitorare il rispetto dello stesso principio da parte dell'UE nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza. Gli esiti del monitoraggio sono utilizzati dal Comitato per la redazione dei suoi pareri. Il contributo che la "Rete di controllo della sussidiarietà" assicura al Comitato nella tutela del principio– in asse con il principio di prossimità *ex* art. 5, par. 3 TUE – mira:

- a incrementare la conoscenza dei risvolti pratici dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

- a consentire la partecipazione politica delle amministrazioni locali e regionali al monitoraggio dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

- a mantenere un costante flusso di dati, relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità, tra i livelli locali e regionali e il Comitato;

- a identificare misure per migliorare il processo legislativo, semplificare le procedure amministrative e accrescere l'accettazione delle

[245] Per maggiori approfondimenti si consulti https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx. Sul punto si veda anche lo studio del Comitato delle Regioni intitolato *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*, reperibile al sito https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/Without%20Document%20Sets/Full%20Regional_parlia ments_FINAL.pdf, spec. 155 ss.

[246] C. NAPOLITANO, La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea, in Federalismi.it, 2017

politiche Ue da parte dei cittadini.[247]

L'attività del Comitato è poi agevolata dalla creazione, nel 2012, di una nuova piattaforma, il *Regional Parlamentary Exchange* (REGIPEX), finalizzata all'agevolazione della partecipazione delle regioni dotate di potestà legislativa alla fase ascendente del processo europeo di produzione normativa e, in particolare, al c.d. sistema di allerta preventiva (*early warning system*).[248] Pare opportuno menzionare anche la "Piattaforma di Monitoraggio Europa 2020", la Piattaforma *European Grouping of Territorial Cooperation* (EGTC),[249] la Piattaforma Cooperazione Decentrata (ATLAS),[250] nonché il c.d. Patto dei Sindaci.[251] In particolare, la "Piattaforma di Monitoraggio Europa 2020", istituita nel 2010 e coordinata dal Comitato, è una rete di regioni e città che ha lo scopo di monitorare il coinvolgimento degli enti territoriali nel processo di implementazione delle politiche Europee connesse ad Europa 2020, agevolando la condivisione delle istanze regionali e locali con la Commissione, di modo che questa ne possa tener conto in sede di definizione delle strategie e della *governance* europea in punto di crescita economica, innovazione e sviluppo sostenibile.[252]

Infine, con riferimento alla fase di controllo a posteriori sul processo europeo di produzione normativa, il Comitato si è visto riconoscere il compito di monitorare l'implementazione della legislazione europea a livello regionale e locale, potendo anche adire la Corte di Giustizia nelle ipotesi in cui si lamenti una violazione del principio di sussidiarietà, ricorrendo "avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul

[247] Idem

[248] Tale piattaforma è raggiungibile al sito https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx

[249] Tale Piattaforma ha lo scopo di agevolare la cooperazione interregionale o transazionale. Per maggiori approfondimenti sul ruolo del Comitato delle regioni in relazione a tale piattaforma si v. https://portal.cor.europa.eu/egtc/Pages/welcome.aspx

[250] L'*Atlas* della *Cooperazione Decentrata per lo Sviluppo* è uno strumento, creato congiuntamente da Comitato delle Regioni e Commissione europea, allo scopo di monitorare le attività di cooperazione allo sviluppo delle Autorità Locali e Regionali (ARL), fornendo una mappa dei progetti esistenti nonchè una base di informazioni utili ad assumere decisioni strategiche prima di intraprendere nuove attività di cooperazione, identificando lacune o duplicazioni delle attività.

[251] Tale rete è un'iniziativa europea globale che coinvolge gli enti locali e regionali nella lotta al cambiamento climatico e nella ricerca di un futuro energetico più sostenibile I firmatari si sono impegnati volontariamente a raggiungere e a superare l'obiettivo di riduzione delle emissioni di carbonio del 20 % fissato dall'UE attraverso una maggiore efficienza energetica e lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile

[252] Per maggiori informazioni sul punto si veda https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx

funzionamento dell'UE richiede la sua consultazione" (art. 8, Protocollo n. 2 annesso al TUE).[253] In forza dei poteri attribuitegli dal Protocollo n. 2, il Comitato si eleva, come detto, al rango di "semi-istituzione",[254] sebbene secondo quanto definito dal TUE esso è meramente un organo consultivo.[255] Come detto, l'attività principale del Comitato consiste nella formulazione di pareri obbligatori sia ai fini dell'emanazione di atti normativi con impatto regionale sia in altri settori. Nell'ambito della Politica di Coesione, che è ciò che interessa principalmente a questo lavoro, il Comitato, attraverso la sua commissione per la Politica di Coesione territoriale,[256] valuta l'esito dei negoziati sugli accordi di partenariato e i programmi operativi nel contesto della programmazione dei Fondi SIE per il periodo in corso di programmazione e sulle relazioni di coesione elaborate dalla Commissione.

Nonostante le perplessità che si hanno su tale istituzione, cosi come disegnata nel TFUE (struttura eterogenea e funzioni), non si può tacere in definitiva il fatto che gli stessi limiti abbiano contribuito ad un significativo progressivo miglioramento della qualità dell'attività del Comitato, posto che la sua forza istituzionale è evidentemente legata non alla sua sola legittimità ma soprattutto alla qualità del contributo sostanziale ai processi politico-decisionali. In secondo luogo, v'è chi ha evidenziato il ruolo fondamentale di tale istituzione nel consolidamento della dimensione sub-statale nei processi di governo europeo,[257] in particolar modo dovuto:

- alle attività e la rete di relazioni interistituzionali, articolata e coordinata, instauratesi attorno al Comitato;
- al rafforzamento della componente politica interna a scapito dimensione tecnica e nazionale;
- al ruolo di promotore di una visione operativa della MLG e di una sussidiarietà fondata sull'interazione efficace tra i diversi livelli di governo.

Il Comitato[258] si inserisce in un contesto istituzionale fortemente marcato

[253] Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

[254] PIER LUIGI PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in Federalismi.it, 22, 2016

[255] Art. 13,4, TUE

[256] COTER

[257] Conclusioni dello studio di E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010, pp. 191-195

[258] Ora disciplinato all'art 13, 4 TUE e nella Parte VI, Titoli I, Capo III, artt. 300 e 305-307 TFUE.

da una visione piramidale della realtà politica ed istituzionale europea: *l'Unione sopra gli Stati, questi sopra le regioni, quest'ultime sopra le collettività locali*.[259] Il Comitato, consapevole che una siffatta struttura piramidale e verticistica rende le Istituzioni europee sempre più lontane dai propri cittadini, ha proposto di rivedere la prassi decisionale di Bruxelles, nel contesto di una nuova realtà istituzionale disegnata dal Trattato di Lisbona, fortemente basato sul principio di sussidiarietà in tutti i suoi livelli di azione e che per la prima volta riconosce al fattore regionale tutto il suo ruolo specifico.

2.6.2.2 Il Comitato delle Regioni promotore della Multilevel Governance

Dopo un primo impulso della Commissione europea sulla riforma della *governance* dell'UE nel 2001,[260] il dibattito è ripartito grazie al Comitato, il quale, attraverso il suo *Libro bianco sulla governance multilivello*, propone di correggere e migliorare la *governance* europea. Attraverso la MLG, il Comitato propone alla Commissione di promuovere lo strumento di analisi d'impatto territoriale prima di ogni grande riforma delle politiche comunitarie. La dimensione territoriale, e soprattutto la sua componente sub-statale ha gradualmente acquisito un'importanza centrale nei processi di riforma della *governance* europea, in seguito al riconoscimento del potenziale che le Regioni e i Comuni possiedono in termini di fiducia nei rapporti con i cittadini, e soprattutto tenendo conto della loro posizione strategica per una efficace implementazione delle politiche pubbliche. Per questo motivo dalla fine degli anni ottanta c'è stato un netto avvicinamento tra le arene politiche regionali e quella comunitaria.[261] Questo processo ha ridisegnato il ruolo dello Stato che mentre prima era un interlocutore indispensabile tra le proprie articolazioni interne o enti sub-statali e l'allora Comunità europea, ora ha visto sottrarsi questo ruolo, o per lo meno

---

[259] E. DOMORENOK, Il ruolo del Comitato delle Regioni nella *governance* europea, Carrocci editore, 2010

[260] COM (2001) 428 def.-Gazzetta ufficiale C 287 del 12/10/2001. Nella cui sintesi iniziale è riportato *"E' necessario riformare la governance europea al fine di avvicinare i cittadini alle istituzioni europee"*

[261] E. DOMORENOK, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Carrocci editore, 2010

ridimensionarlo. Si sono create due dinamiche complementari: una proveniente dal basso *bottom-up*, ovvero dagli attori sub-statali, che cercano di sfruttare al meglio tutte le possibilità che l'integrazione economica ha aperto, l'altra, di natura *top-down*, proviene al contrario dalle istituzioni comunitarie che si sono prefissate l'obiettivo di potenziare il ruolo degli attori regionali e locali nell'arena politica europea. Dall'intreccio di queste due dinamiche sono nati svariati canali istituzionali e di *policy*, che hanno consentito agli attori regionali e locali non solo di accedere ai finanziamenti dei fondi dell'UE, ma anche di poter influenzare i processi decisionali a livello comunitario.[262] Il Comitato ha proposto la MLG come paradigma efficacemente descrittivo dei processi decisionali che caratterizzano alcune aree di *policy* a livello europeo, soprattutto la politica di sviluppo regionale.

Nel 2009, anno del Libro bianco sulla MLG, il Comitato rivendica per gli enti locali un ruolo di "*veri partner nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche europee*" e per sé un ruolo di "*catalizzatore della governance multilivello*".[263] Il 16 febbraio 2012, il Comitato ha adottato un Parere intitolato "*sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni"*. Il documento contiene un'analisi dei progressi realizzati in tema di creazione di una cultura della MLG e di piena partecipazione degli enti regionali e locali al processo decisionale dell'UE, nonché del livello di implementazione di alcune politiche europee che hanno una dimensione territoriale. Il Parere rileva che l'appello del Comitato "ha fatto la sua strada",[264] poiché vengono valutati positivamente gli orientamenti espressi dalla Commissione europea sulla nuova Politica di Coesione 2014-2020 che "riconoscono il ruolo essenziale dei livelli regionali e locali nell'elaborazione e nell'implementazione dei programmi europei". Nello stesso Parere, il Comitato considera la *governance* multilivello "*un principio consistente nell'azione dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità e*

[262] E. BOMBERG, P. PETERSON, *EU Decision-making. The Role of sub-national Authorities*, in Political Studies, 1998
[263] Libro bianco sulla *governance* multilivello del Comitato delle Regioni, 2009
[264]Parere del Comitato delle Regioni "Sviluppare una cultura della *Governance* multilivello", (2012/C 113/12)

sul partenariato, che si concretizza attraverso una cooperazione funzionale e istituzionalizzata intesa a elaborare e attuare le politiche dell'Unione europea,[265] Tale azione coordinata riguarda tanto il processo decisionale, auspicando l'integrazione degli obiettivi degli enti regionali e locali nelle strategie sovranazionali, quanto nella fase esecutiva e attuativa delle stesse. Per questi motivi le varie forme di partenariato, in particolare con riferimento alle politiche di coesione, diventano un istituto fondamentale, come ampiamente trattato in questo lavoro di ricerca. Nel *Libro bianco sulla governance multilivello* il Comitato premette che "*la legittimazione, l'efficacia e la visibilità dell'azione comunitaria dipendono dal contributo di tutti gli attori, e sono garantite solo a condizione che gli enti regionali e locali agiscano da veri e propri "partner" e non si limitino più a svolgere un ruolo di "intermediari. Infatti, favorendo un processo più dinamico e una maggiore responsabilizzazione dei diversi attori interessati, il partenariato va ben al di là della mera partecipazione e consultazione. La sfida della MLG consiste pertanto nella complementarietà e nell'articolazione tra la governance istituzionale e quella di partenariato*.[266]

Con riguardo a tale dichiarazione, è stato evidenziato come essa distinguerebbe nettamente tra principi istituzionali e principi legati alla buona *governance:* mentre i primi sono formalizzati nei Trattati europei o nella legislazione nazionale di diverso rango che costituiscono la loro fonte, i secondi sarebbero invece principalmente promossi dai Regolamenti di ogni specifica politica pubblica europea e di conseguenza sarebbero cogenti solamente in quell'ambito.[267]

[265] Idem
[266] Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello, CdR 89/2009
[267] A. SIMONATO *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE.* CLEUP, 2016

CAPITOLO TERZO

3 La governance politico istituzionale e la Multilevel Governance nella Politica di Coesione di uno Stato membro – il caso dell'Italia

3.1 Il quadro legislativo e politico alla base della governance della Politica di Coesione

Le politiche europee di sviluppo regionale, per il periodo di programmazione 2007/2013, come si è visto, trovano il proprio fondamento giuridico negli artt. 2-3, 158 ss. TCE e nel *Protocollo (n. 28) sulla coesione economica e sociale*; per il periodo di programmazione 2014/2020, negli artt. 3, paragrafo 3, TUE e 174-178 TFUE. Sul piano nazionale sono invece punto di riferimento le norme legislative e amministrative che in modo diretto o indiretto riguardano lo sviluppo dei territori come definito dagli artt. 117 e 118 Cost.; con riguardo al profilo delle risorse fa da riferimento l'articolo 119, Comma 5, Cost. che, nella versione post 2001, dispone che "*per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni*". Tale disposizione è stata attuata della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale,[268] al Capo V (*Interventi speciali*), art. 16 (*Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione*),[269] con la quale il Parlamento

[268] Recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*. L'art.1, comma 1, si apre con un riferimento importante: «*La presente legge costituisce attuazione dell'art. 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni e garantendo i princìpi di solidarietà e di coesione sociale*».

[269] L'articolo dispone quanto segue. «*I decreti legislativi di cui all'art. 2, con riferimento all'attuazione dell'art. 119, comma 5, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato; b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni; c) considerazione delle specifiche*

nazionale ha individuato i principi e criteri direttivi a cui dovrebbero ispirarsi i decreti legislativi che il Governo è stato abilitato ad adottare ai sensi dell'articolo 2 della stessa legge, in attuazione dell'art. 119 Cost. Tale legge delega amplia le già plurime finalità indicate dall'art. 119, comma 5, Cost. L'art. 1, comma 1, della legge n. 42/2009 chiarisce inoltre che "*la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119, comma 5, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del* superamento del dualismo economico del Paese".[270]

Il fatto che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali sono orientati a provvedere "a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" è uno degli elementi di manifesta e sostanziale diversità degli strumenti "straordinari" rispetto all'istituto della perequazione, Il riequilibrio territoriale che si realizza attraverso le risorse aggiuntive e gli interventi speciali sono fondamento della Politica di Coesione nazionale. Il modello nazionale di riequilibrio territoriale si afferma chiaramente alla lettera a) dell'art. 16 che ad esempio, non solo prescrive che le finalità di cui all'art. 119, comma 5, Cost. vengano perseguite, anche per il futuro, secondo

---

realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale; d) individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione; e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziate dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti». La legge 8 giugno 2011, n. 85, *Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale*, ha disposto all'art. 1, comma 1, lett. e), che alla legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, fosse apportata la seguente modificazione: «*all'art. 16, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: "1-bis. Gli interventi di cui al comma 1 sono riferiti a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrano i requisiti di cui all'art. 119, comma 5, della Costituzione*».

[270] G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2012, pag. 214

l'impostazione della Politica di Coesione unitaria (Politica di Coesione nazionale e europea) e quindi con il metodo della programmazione pluriennale delle risorse, ma conferma anche, in sede di attuazione delle nostre disposizioni costituzionali, un principio cardine della coesione europea spesso smentito dalla prassi; cioè il principio dell'addizionalità delle risorse europee a finalità strutturale, in virtù del quale tali risorse non possono essere sostitutive di quelle che lo Stato è tenuto a mettere in bilancio per realizzare le finalità di riequilibrio territoriale di cui all'art. 119, comma 5, Cost. In attuazione della legge delega del 2009 è stato approvato dal Consiglio dei ministri, fra gli altri, il d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88, recante "*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*. Il decreto legislativo, come precisato nell'art. 1 (*Oggetto*), dà una "prima attuazione" alla delega dell'art. 16, coerentemente con l'obiettivo, già chiaro fin dalla prima bozza del decreto trasmessa alla Commissione bicamerale, di circoscrivere le ampie finalità di cui all'art. 119, comma 5, Cost., come integrate dalla legge delega. Finalità che richiamano problemi di diversa natura e intensità che avrebbero bisogno di altrettante diverse risorse e modalità di intervento. Per tale motivo all'art. 8 (*Disposizioni transitorie e finali*) il legislatore precisa che "*ulteriori disposizioni attuative*" della delega in questione possono essere adottate "*con uno o più decreti legislativi*".

La scelta effettuata dal decreto ha quindi il significato politico di dare priorità alla questione della riduzione degli squilibri economici e sociali, fondamentalmente con riguardo al problema della rimozione del divario tra il Nord e il Sud del Paese, rispetto alle altre finalità pur importanti prospettate nel comma 5 dell'art. 119 della Costituzione e riprese all'art. 16 della legge delega del 2009. La base giuridica che fonda e legittima la politica regionale nazionale dal punto di vista finanziario è in definitiva ad oggi stratificata in una pluralità di atti normativi.

L'indirizzo politico, dopo la lunga e controversa stagione dell'intervento straordinario, è rappresentato dal nuovo indirizzo che ha trovato espressione nel Rapporto 1999 della Commissione Bilancio della Camera dei

Deputati.[271] In tale documento veniva prevista una svolta nella politica regionale nazionale, in quanto veniva riconosciuta l'inadeguatezza della teoria che vede la crescita economica come l'esito meccanico di un abbondante disponibilità di pochi fondamentali fattori, come il lavoro e il capitale fisico, e si osserva che *"la crescita e, più in generale, lo sviluppo dipendono da un insieme di altre importanti condizioni che definiscono il contesto entro il quale si svolge il processo economico".* Centralità è data al nesso di causalità tra sviluppo e contesto territoriale, che viene significativamente rovesciato rispetto ai modi di pensare tradizionali. Mentre versioni della teoria economica della crescita degli anni Cinquanta assumevano che lo sviluppo economico, sostenuto dalla disponibilità di capitale e lavoro, avrebbe trascinato con sé anche la disponibilità dei fattori cd. di contesto (formazione, infrastrutture, servizi di ogni genere, istituzioni), si riconosce ora che questi fattori debbono essere assicurati "prima"; si riconosce, cioè, che essi rappresentano condizioni essenziali per lo sviluppo. Ne deriva un ridimensionamento della valenza attribuita agli incentivi finanziari e tributari rivolti al capitale investito e al lavoro in quanto leve di politica dello sviluppo; e l'accentuazione dell'importanza che deve essere attribuita alle politiche volte al sostegno dell'offerta di servizi per i cittadini, per le agglomerazioni di imprese, per l'accessibilità delle risorse immobili (ambientali, culturali, sociali).

In questo contesto è determinante per l'efficacia della strategia la credibilità del sistema di *governance*, dei suoi livelli di coordinamento, dei sistemi di regole, esplicite o implicite. Alla luce di tale complesso articolato di principi e regole emerge, innanzitutto, che la politica economica di Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenze, è da ripartirsi secondo due modalità attuative differenti sul versante della spesa pubblica. Esistono infatti:

- una politica economica ordinaria, per cui ogni livello di governo deve assicurare il massimo benessere e le migliori condizioni di contesto possibili, attraverso le risorse del bilancio ordinario. Secondo tale prospettiva coesistono quindi a loro volta una pluralità di azioni pubbliche.

[271] CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro, Rapporto alla Commissione Bilancio*, Servizio Studi, n. 16, 1999.

Una politica a livello nazionale di tipo ordinario cioè destinata a tutto il territorio nazionale e che in quanto tale esercita effetti diversi nelle differenti Regioni avente ad oggetto obiettivi generali nazionali. Tale politica vede l'intervento dello Stato, che provvede al finanziamento ed alla realizzazione delle funzioni proprie o comunque di attività che possono essere dallo stesso direttamente effettuate. Accanto a tale politica generale statale sussiste una politica finanziaria, sempre ordinaria, effettuata a livello territoriale dagli enti autonomi nell'esercizio delle funzioni loro attribuite finalizzata alla soddisfazione dei bisogni delle rispettive popolazioni e il cui svolgimento dovrebbe essere garantito, trattandosi di funzioni proprie, con le ordinarie risorse a disposizione. La politica ordinaria, sia a livello statale che regionale, non è però in grado di soddisfare completamente i bisogni delle diverse aree territoriali, visto che gli interventi sono strutturati prendendo in considerazione soltanto le condizioni concrete in cui si trova il territorio interessato, senza cioè che rilevino profili di differenza con un superiore livello raggiunto da realtà similari o comparabili;

- una politica economica per la coesione, volta a superare i ritardi di sviluppo attraverso attività materiali e risorse aggiuntive. Aggiuntive in quanto non possono, cioè, essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti autonomi. Tali risorse possono essere contributi speciali dal bilancio dello Stato attraverso fondi a destinazione vincolata, finanziamenti dell'UE e correlati necessari cofinanziamenti nazionali secondo il metodo dell'addizionalità e della programmazione pluriennale, nonché le risorse aggiuntive (rispetto alle politiche ordinarie) e specifiche assegnate alla politica regionale, iscritte nel bilancio dello Stato con previsione settennale nell'*ex* Fondo Aree Sottoutilizzate (oggi, dopo il d. lgs. 88/2011, Fondo per lo sviluppo e la coesione).[272] Per dare attuazione al dettato costituzionale lo strumento-principe è oggi il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC, che, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, che sostituisce il Fondo aree sottosviluppate FAS),[273] il quale può finanziare

[272] Sui meccanismi e le garanzie del Fondo per lo sviluppo e la coesione, cfr. G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2012, pp. 231-236

[273] A sua volta istituito dall'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante *Disposizioni per*

un’ampia gamma di interventi speciali da effettuare in favore degli attori istituzionali previsti dalla Costituzione, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell'UE. Il fondo, infatti, ha carattere pluriennale in coerenza con l’articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell’UE, garantendo l’unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi strutturali dell’UE. La programmazione degli interventi finanziati a carico del fondo è inoltre realizzata tenendo conto anche della programmazione degli interventi di carattere ordinario.

Le due politiche (ordinaria e per la coesione) sono tra loro integrate ma distinte dal punto di vista delle fonti di riparto delle competenze, della forma di esercizio della funzione, nonché dal punto di vista finanziario. La misura finanziaria delle due tipologie in particolare è assai differente: le politiche regionali utilizzano risorse di origine sia nazionale sia comunitaria di spesa in conto capitale aggiuntiva; le politiche generali nazionali sono invece date dalla somma della restante spesa in conto capitale (ovvero ordinaria) e dell’intera spesa corrente delle amministrazioni pubbliche. E’ proprio la specialità dell’obiettivo che permette allo Stato di poter intervenire in sede di determinazione e di relativo finanziamento degli investimenti, cui si aggiungono gli interventi europei.

3.2 La governance della Politica di Coesione e attribuzioni a livello nazionale

A livello politico a capo del sistema di gestione statale dei Fondi Strutturali Europei in Italia c’è il Ministero della coesione territoriale e del Mezzogiorno, la cui istituzione è stata resa possibile dall’art. 7, commi 26-29, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, in virtù dei quali sono attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni di cui all'art. 24, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ovvero: programmazione economica e finanziaria, coordinamento e

la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003).

verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, con particolare riferimento alle aree depresse, esercitando a tal fine le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione dell'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei. Con il Governo Gentiloni, il Mezzogiorno è tornato formalmente ad avere un Ministro ad esso dedicato senza portafoglio, in virtù del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2016, al quale è stata conferita la delega in materia di politiche per la coesione territoriale e per gli interventi finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 gennaio 2017). Con il Governo Conte e Conte bis, il Ministero ha assunto la denominazione prima di "Ministero per il Sud" (DPCM 1 giugno 2018), al quale è delegato l'esercizio delle funzioni di coordinamento, indirizzo, promozione d'iniziative, anche normative, vigilanza e verifica, nonche' ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro competente, relativamente alla materia delle politiche per la coesione territoriale e per gli interventi finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno (DPCM 27 giugno 2018) e successivamente "Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale" (DPCM 5 e 26 settembre 2019).

Alla gestione politica e all'evoluzione normativa, descritta nel paragrafo precedente, si accompagna anche allo sviluppo delle strutture amministrative dedicate al tema. Le modalità di cooperazione e gestione della politica regionale hanno infatti indotto cambiamenti nel modello organizzativo adottato nell'ambito della politica dei Fondi Strutturali Europei, in particolare sono state riordinate le relazioni tra le strutture a ciò dedicate dai soggetti istituzionali protagonisti della politica di sviluppo: Commissione europea, amministrazioni statali, Regioni e autonomie locali. Quando negli anni Novanta venne definitivamente superato il precedente approccio agli interventi straordinari e aggiuntivi nei territori meridionali, pure l'architettura istituzionale del sistema risultò in particolare modificata con l'unificazione, in un unico dicastero, dei Ministeri del tesoro, e del bilancio e della programmazione economica sancita dal d.lgs. 5 settembre 1997, n. 430 in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 7 della

l. 3 aprile 1997, n. 94. A tale intervento si affiancò la correlata istituzione del *Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione* (di seguito DPS) di cui all'art. 4 del d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38.[274] Il DPS viene inserito nell'ambito del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, con l'obiettivo istituzionale di realizzare, in attuazione dell'art. 119 comma 5 della Costituzione, gli interventi volti al riequilibrio economico-sociale e allo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate del Paese. Nel 2006, ridenominato "*Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica"*, fu incardinato nel Ministero dello sviluppo economico (di seguito MISE) : ne furono riorganizzate la struttura e le funzioni e fu posto in avvalimento ai Ministri per la coesione territoriale (senza portafoglio) cui tale delega è stata conferita. Il Dipartimento viene trasferito al MISE e il d.P.R. del 14 Novembre 2007, n. 225 (recante *Riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico, a norma dell'articolo 1,* comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296) che ne riorganizza la struttura e le funzioni. Al DPS[275] vennero affidate funzioni di coordinamento orizzontale e verticale degli interventi per lo sviluppo territoriale, specie a mezzo di investimenti pubblici. Vedremo più avanti che nel 2013 il DPS verrà soppresso.

In Italia, nel corso dei vari cicli di programmazione delle politiche di coesione si è evidenziata la insoddisfacente capacità delle amministrazioni pubbliche, in particolare di quelle regionali, di utilizzare le risorse dei Fondi Strutturali Europei messe a disposizione dall'UE e quelle generate dal relativo cofinanziamento nazionale, con il conseguente rischio di mancato utilizzo di quota delle risorse disponibili. In questo contesto si ha la necessità del rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi europei e questo ha portato alla definizione di un nuovo quadro di

[274] Regolamento recante *Attribuzioni dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché disposizione in materia di organizzazione e di personale, a norma dell'art. 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n. 94*. Dal 18 maggio 2006 (ai sensi del d.l. n. 181/06, convertito l. n. 233/06).

[275] Il DPS unifica le direzioni generali che nei precedenti 35 anni si erano cimentate su questo terreno, e in particolare: la direzione per i fondi comunitari, responsabile nel 1996-98 del primo esercizio italiano di fissazione e conseguimento di un obiettivo quantitativo di impegno ed erogazione di fondi per investimenti pubblici; le direzioni responsabili, rispettivamente, dei contratti di programma e dei patti territoriali, e delle intese istituzionali; la direzione responsabile per l'istruttoria delle decisioni in merito ai programmi di settore. vedi F. BARCA, *Obiettivi e assetto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPS)*, in *Economia Italiana*, 3, 1998 e ID., *Il ruolo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione-DPS*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 2000, pp.839 ss.

governance istituzionale per le politiche di coesione. Nel quadro delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la Politica di Coesione, e principalmente per accelerare l'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei della programmazione 2007-2013, che erano allora a rischio disimpegno automatico, con il D.L. n. 69 del 2013 (articolo 9, comma 2) è stata data facoltà al Governo di sostituirsi all'amministrazione inerte o inadempiente responsabile degli interventi, anche attraverso la nomina di un commissario straordinario, nei casi di mancata attuazione dei programmi e dei progetti cofinanziati con Fondi Strutturali Europei e di sottoutilizzazione dei relativi finanziamenti.

E' necessaria la definizione del nuovo quadro di *governance* istituzionale per le politiche di coesione, soprattutto in vista del successivo ciclo di programmazione, all'epoca 2014-2020, questo nuovo quadro di *governance* viene delineato dall'articolo 10 del D.L. n. 101 del 2013 che, all'inizio della XVII legislatura, ha affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla nuova Agenzia per la coesione territoriale (di seguito Agenzia), sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio, l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della Politica di Coesione.

L'Agenzia è stata istituita dunque ai sensi dell'art. 10 del decreto legge 101/2013, è un Agenzia pubblica italiana, vigilata direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha l'obiettivo di sostenere, promuovere ed accompagnare programmi e progetti per lo sviluppo e la coesione territoriale. L'Agenzia fornisce supporto all'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale, attraverso azioni di accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali titolari di programmi operativi e agli enti beneficiari degli stessi, oltre ad attività di monitoraggio e verifica degli investimenti e di supporto alla promozione e al miglioramento della progettualità e della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi. Dunque nel 2013, come sopra annunciato il DPS è stato soppresso e la maggior parte delle sue funzioni sono state trasferite all'Agenzia, mentre la restante parte al nuovo Dipartimento per le politiche di coesione (di seguito DPCoe) presso la Presidenza del Consiglio dei

ministri.

L'operazione si è concretizzata dunque con il trasferimento delle competenze dal MISE alla Presidenza del Consiglio dei ministri e con la costituzione, attraverso tre D.P.C.M. in data 15 dicembre 2014, nell'ordinamento della Presidenza del Consiglio del DPCoe. Difatti "*viene affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla nuova Agenzia per la coesione territoriale l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della Politica di Coesione. Oltre all'Agenzia, nel nuovo quadro operano al momento diversi soggetti istituzionali, costituiti dal Dipartimento per le politiche di coesione, da due Nuclei per la valutazione, dalla Cabina di regia e dal Gruppo di Azione Coesione, oltre che ovviamente dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).*[276]A questi si aggiunge la Ragioneria Generale dello Stato con uno dei dipartimenti del Ministero Economia e Finanze (MEF) ovvero l'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'UE (di seguito IGRUE).

Riassumendo le strutture di vertice sono: l'Agenzia (che sostituisce il DPS); il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (di seguito CIPE), che a partire dalla legge n. 183 del 1987 è concepito come "gabinetto economico comunitario";[277] la Ragioneria Generale dello Stato (uno dei quattro dipartimenti del MEF) e l'IGRUE).[278]

---

[276] *La Governance della Politica di Coesione*, in Camera dei Deputati – Servizio Studi – XVIII Legislatura del 22 marzo 2019

[277] Già l'art. 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48 (recante *Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e Istituzione del Comitato dei Ministri per la programmazione*), che istituisce l'organo interministeriale di coordinamento, attribuiva al CIPE il compito di inserirsi nell'ambito dell'azione necessaria per armonizzare la politica economica nazionale con le politiche comunitarie.

[278] L'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea si articola in 13 uffici dirigenziali non generali, i cui compiti sono definiti ai sensi dell'art. 1, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica del 30 gennaio 2008, n. 43 recante il Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e svolge le seguenti funzioni: a) partecipazione al processo di formazione, esecuzione e certificazione del bilancio dell'Unione europea e relativi adempimenti; b) analisi dei riflessi finanziari e di bilancio derivante dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e quantificazione degli oneri a carico della finanza nazionale; c) partecipazione al processo di definizione della normativa e delle politiche in sede comunitaria e coordinamento del processo di recepimento della normativa comunitaria nell'ordinamento interno, per quanto di competenza del Dipartimento; d) monitoraggio dei flussi finanziari intercorrenti tra l'Italia e l'Unione europea; monitoraggio dell'attuazione finanziaria, fisica e procedurale, degli interventi di politica comunitaria, ivi compresi i Fondi strutturali; e) esercizio dei controlli sull'attuazione degli interventi di politica comunitaria e sull'utilizzo delle relative risorse finanziarie, ivi comprese le quote di cofinanziamento nazionale, anche attraverso l'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato; f) gestione del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183; g)

Per quanto riguarda i compiti ad essi assegnati l'Agenzia è dotata di uno Statuto, approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 9 luglio 2014, che ne disciplina l'articolazione, la composizione, le competenze e le modalità di nomina degli organi di direzione e del collegio dei revisori, stabilisce i principi e le modalità di adozione dei regolamenti e degli altri atti generali che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia. Come visto con il successivo D.P.C.M. 15 dicembre 2014 DPCoe presso la Presidenza del Consiglio e disposto il trasferimento all'Agenzia di 210 unità di personale provenienti dall'ex DPS del MISE. Infine, con due successivi D.P.C.M. in pari data, sono stati approvati il Regolamento di organizzazione (D.P.C.M. 7 agosto 2015) e il Regolamento di contabilità dell'Agenzia (D.P.C.M. 7 agosto 2015). Per quel che concerne le competenze di recente riordinate dalla legge 9 agosto 2018, n. 97 (di conversione del D.L. n. 86/2018, articolo *4-ter)* l'Agenzia, con riferimento sia ai Fondi Strutturali Europei che al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, tenuto conto degli obiettivi definiti dagli atti di indirizzo e programmazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e nel rispetto delle competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri:

- assicura, in raccordo con le amministrazioni competenti, il monitoraggio e il controllo di tutti i programmi operativi e di tutti gli interventi della Politica di Coesione, vigilando altresì sull'attuazione dei programmi medesimi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano risorse della Politica di Coesione;
- assicura il supporto alle attività della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- fornisce assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono programmi europei o nazionali, anche con riferimento alla formazione del personale delle amministrazioni interessate;
- sostiene la realizzazione dei programmi con azioni di accompagnamento alle amministrazioni titolari, promuovendo il ricorso ai Contratti Istituzionali di Sviluppo e l'attivazione dell'Agenzia nazionale per

gestione dei conti correnti di tesoreria riguardanti i flussi finanziari con l'Unione europea.

l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Invitalia Spa, in qualità di centrale di committenza;

- promuove, il miglioramento della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi;
- può assumere le funzioni dirette di autorità di gestione di programmi finanziati con le risorse della Politica di Coesione e per la conduzione di specifici progetti avvalendosi a tal fine di Invitalia Spa, propone, ai fini dell'adozione da parte della Presidenza del Consiglio, le necessarie misure di accelerazione degli interventi, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del D. Lgs. 88/2011, e dà esecuzione alle determinazioni assunte ai fini dei poteri sostitutivi in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi, per evitare il disimpegno dei fondi europei, ai sensi dell'articolo 6, comma 6, del medesimo D. Lgs. n. 88/2011.

Il CIPE ha il compito di elaborare e approvare gli indirizzi generali delle politiche comunitarie (v. le Delibere CIPE 174/2006 e 166/2007), mentre, già nel periodo di programmazione 2000-2006, la funzione di programmazione e gestione di tutti i programmi comunitari era competenza del DPS oggi Agenzia. L'attuale quadro di programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo 2014-2020, definito dall'art. 1, commi 703-706, della legge n. 190/2014 (stabilità 2015), assegna al CIPE di provvedere, con apposite delibere, alla programmazione e alla ripartizione della dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione tra le diverse aree tematiche nazionali; di approvare i piani operativi definiti dalla Cabina di regia e proposti, anche singolarmente, dall'Autorità politica per la coesione.

L'IGRUE è di fatto il gestore unico delle risorse, coordina e amministra, i flussi finanziari tra la Commissione Europea e le amministrazioni nazionali e regionali, che sono responsabili dell'attuazione degli interventi cofinanziati dall'UE, inoltre è l'organismo nazionale di coordinamento delle Autorità di *audit* designate per ciascun Programma Operativo. L'attuale quadro di programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo 2014-2020, definito dall'art. 1, commi 703-706, della

legge n. 190/2014 (stabilità 2015), dispone, quanto alla gestione delle risorse, il trasferimento in apposita contabilità speciale presso il Fondo di rotazione[279] per l'attuazione delle politiche nazionali, delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, che si aggiunge alle altre contabilità speciali attraverso le quali il Fondo medesimo gestisce le risorse dei Fondi Strutturali Europei, sia quelle nazionali di cofinanziamento sia quelle provenienti dall'UE.

Il Fondo di rotazione, istituito dalla legge n. 183 del 1987, presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è gestito dall' IGRUE, attraverso separati conti correnti di tesoreria: uno relativo alle risorse dei fondi strutturali provenienti dall'UE, l'altro relativo alla quota di cofinanziamento nazionale degli stessi fondi. Il Fondo di Rotazione provvede ad erogare alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria, nonché a concedere ai soggetti titolari delle azioni comprese nei programmi suddetti anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio dell'UE. Con le disposizioni introdotte dalla legge di stabilità 2015, l'IGRUE diventa l'unico centro contabile di gestione di tutte le risorse in essere per le politiche di coesione: Fondi Strutturali Europei 2007-2013 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), Piano di Azione e Coesione (risorse stralciate cofinanziamento 2007-2013), Fondi Strutturali Europei 2014-2020 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), interventi complementari (risorse stralciate cofinanziamento 2014-2020), Fondo sviluppo e coesione.

Come visto, ai fini della definizione del nuovo quadro di *governance* per le politiche di coesione, l'articolo 10 del D.L. n.101 del 2013 – oltre ad istituire l'Agenzia per la coesione territoriale ha operato il trasferimento delle competenze del DPS dal MISE alla Presidenza del Consiglio dei ministri, individuando, al comma 2 dell'articolo le funzioni attribuite alla Presidenza medesima, ferme restando le attribuzioni sia del Ministro

[279] Il Fondo di Rotazione, non è un'opportunità incentivante autonoma, ma lo strumento con il quale lo Stato garantisce la copertura della quota parte nazionale degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. Le risorse del Fondo - gestito dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica - sono ripartite tra le Regioni (ognuna intestataria di un conto corrente presso la Ragioneria Generale dello Stato) per la copertura delle rispettive quote di cofinanziamento.

delegato che delle amministrazioni titolari di programmi e delle relative autorità di gestione. Il trasferimento si è completato alla fine del 2014 con l'emanazione di due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in data 15 dicembre 2014, che istituiscono nell'ordinamento della Presidenza del Consiglio il DPCoe, responsabile del coordinamento e della programmazione della Politica di Coesione, disciplinandone i compiti e le attribuzioni in relazione alle funzioni sopra descritte; con un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, anche esso del 15 dicembre 2014, sono state trasferite dal DPS le necessarie risorse umane, finanziarie e strumentali. Il DPCoe è la struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri che cura il raccordo con le istituzioni dell'UE e le Amministrazioni statali e regionali, per la predisposizione della programmazione economica e finanziaria e la destinazione territoriale delle risorse, con riferimento all'impiego sia dei fondi a finalità strutturale dell'UE, sia del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Il DPCoe promuove e coordina i programmi e gli interventi finanziati con tali strumenti, raccoglie ed elabora le informazioni e i dati relativi alla loro attuazione, coordina le connesse attività di valutazione, elabora proposte di atti deliberativi al CIPE per le attività di competenza. Svolge, inoltre, attività di sorveglianza sull'attuazione delle politiche di coesione e vigila sull'Agenzia. Al fine di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse, cura l'istruttoria per l'esercizio dei poteri sostitutivi (art.12 D.L. n.133/2014). Spetta, infine, a tale struttura il coordinamento e l'attivazione dello strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS).[280] Il DPCoe risulta

[280] Il Contratto istituzionale di sviluppo (CIS) è un istituto introdotto nell'ordinamento dall'articolo 6 del D. Lgs. n. 88 del 2011 in sostituzione del previgente istituto dell'intesa istituzionale di programma. Il CIS costituisce uno strumento che le amministrazioni competenti possono stipulare sia per accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali europei sia per accelerare la realizzazione di nuovi progetti strategici di rilievo nazionale, interregionale e regionale, tra loro funzionalmente connessi in relazione a obiettivi e risultati, finanziati con risorse nazionali, dell'Unione europea e del Fondo per lo sviluppo e la coesione. In particolare, i CIS sono finalizzati all'accelerazione della realizzazione degli interventi speciali che prevedono la realizzazione di opere infrastrutturali, funzionali alla coesione territoriale e a uno sviluppo equilibrato del Paese. Con i CIS, in sostanza, le risorse sono concentrate per la realizzazione di un'unica grande infrastruttura a valenza nazionale o interregionale (salve eccezioni dettate da specificità territoriali), superando i tradizionali limiti regionali verso una logica per macroaree. Le Amministrazioni responsabili degli interventi possano avvalersi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. per tutte le attività economiche, finanziarie e tecniche, nonché in qualità di Centrale di committenza, ad esclusione di quanto demandato all'attuazione da parte dei concessionari di servizi pubblici. Per valorizzare i contratti istituzionali di sviluppo, da ultimo, il D.L. n. 91/2017, all'articolo 7, ha previsto che, per accelerare l'attuazione di interventi complessi, definiti dalla norma come "aventi natura di grandi

organizzato in un unico Ufficio di livello dirigenziale generale (Ufficio per le politiche di coesione), articolato a sua volta in due servizi: il Servizio Analisi, definizione delle politiche e della programmazione ed il Servizio Rilevazioni informative, *open coesione*, misure straordinarie per l'attuazione, nonché supporto giuridico e gestione strumenti normativi.

Sempre in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 10 del decreto legge n.101 del 2013 con D.P.C.M. del 19 novembre 2014, questo ha previsto la riorganizzazione del Nucleo tecnico di valutazione degli investimenti, il Nucleo è stato suddiviso in due strutture: il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (di seguito NUVAP), costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e il Nucleo di verifica e controllo (di seguito NUVEC), costituito presso l'Agenzia.

Il NUVAP interviene in ordine alle attività di valutazione delle politiche e dei progetti di sviluppo socioeconomico e territoriale, di coordinamento del Sistema nazionale di valutazione della politica regionale e di verifica e monitoraggio del rispetto del principio di addizionalità comunitaria. Effettua inoltre analisi e supporto tecnico finalizzati all'implementazione di indicatori e meccanismi premiali nonché un supporto alle amministrazioni nei rapporti con gli organi delle istituzioni internazionali in tema di valutazione e analisi statistica delle politiche di sviluppo territoriali. Il NUVEC ha funzioni in tema di verifiche, anche con successiva emissione di rapporti ed eventuali proposte di revoca del finanziamento, sull'attuazione dei programmi e dei progetti d'investimento delle Amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico; esercita inoltre funzioni di *audit* al fine della correttezza e regolarità della spesa e di proposta delle iniziative da adottare per la rimozione degli ostacoli all'attuazione ed all'accelerazione della spesa.

---

progetti" ovvero di "investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, che richiedano un approccio integrato e l'impiego di fondi strutturali di investimento europei e di fondi nazionali inseriti in piani e programmi operativi finanziati a valere sulle risorse nazionali e europee", sia il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno ad individuare gli interventi per i quali si procede alla sottoscrizione di appositi Contratti istituzionali di sviluppo, su richiesta delle amministrazioni interessate, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 36 del regolamento(UE) n. 1303/2013.

La legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014, comma 703), nel ridefinire le procedure programmatorie ed operative relativamente alle risorse del FSC per il ciclo 2014-2020, ha previsto l'istituzione di un ulteriore soggetto, sede di partenariato tra le varie istituzioni, che riveste un ruolo centrale della programmazione del FSC 2014-2020, la cosiddetta "Cabina di regia", composta dai rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, è incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria, dei soggetti attuatori a livello nazionale e regionale e dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio nonché, infine, dell'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020. Tale funzione risulta confermata dal decreto istitutivo del nuovo organo (D.P.C.M. 25 febbraio 2016). Il decreto stabilisce, all'articolo 1, che la Cabina di regia costituisce, per la programmazione del FSC 2014-2020, la sede di confronto tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nonché le Città metropolitane, per la definizione dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale. Precisa inoltre che tali piani devono recare l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, la relativa stima finanziaria, i soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, i tempi di attuazione e le modalità di monitoraggio, nonché l'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020. Per la realizzazione di queste finalità la "Cabina di Regia" assicura il raccordo politico, strategico e funzionale, per facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi, imprimerne l'accelerazione e garantirne una più stretta correlazione con le politiche governative per la coesione territoriale. In relazione allo stato di avanzamento degli impieghi delle risorse, la "Cabina di Regia", infine, formula indicazioni e proposte per la destinazione più opportuna dei finanziamenti disponibili, in ragione della realizzazione tempestiva degli investimenti.

Un ulteriore soggetto che interviene nella gestione delle risorse per le politiche di coesione è il "Gruppo di Azione Coesione", la cui operatività riguarda le risorse confluite a partire del 2011 nel Piano di Azione Coesione. Tali risorse derivano dalla decisione presa nel corso del 2011 quando, alla luce dei ritardi nell'utilizzo dei fondi comunitari e al fine di evitare la perdita dei finanziamenti determinata con il c.d. disimpegno automatico, il Governo ha disposto una riprogrammazione delle risorse dei Fondi Strutturali Europei, con una riduzione della quota di cofinanziamento nazionale, le cui risorse sono state destinate agli obiettivi del Piano di Azione Coesione. La costituzione del "Gruppo di Azione Coesione" è stata prevista nel documento originario del Piano (del 15 novembre 2011), al fine di definire e promuovere la riprogrammazione e/o rimodulazione dei programmi cofinanziati necessaria per assicurare il perseguimento degli obiettivi del Piano medesimo. Con decreto del 1° agosto 2012, il Ministro per la coesione territoriale ha definito le competenze del "Gruppo di Azione e Coesione" affidandogli compiti di indirizzo, monitoraggio e sorveglianza delle azioni di qualificazione e accelerazione della Politica di Coesione comunitaria e nazionale 2007-2013 e 2014-2020 ricomprese nel Piano di Azione e Coesione.

3.2.1 L'Agenzia per la Coesione Territoriale (attore) istituzionale della Multilevel governance

L'Agenzia, istituita e destinata a sostituirsi al DPS (il suo iter costitutivo è stato già descritto al paragrafo precedente), si è inserita nell'articolato sistema di *governance* delineato a livello nazionale per rispondere da un lato, alle carenze gestionali delle amministrazioni pubbliche nel gestire i Fondi Strutturali Europei e sottoutilizzo dei fondi, e dall'altro rispondere alle esigenze di un modello di MLG delineato dalla regolamentazione comunitaria, che in Italia vede già l'intervento di numerosi soggetti, pubblici e privati, operanti a vari livelli di governo: centrale, regionale e anche strettamente locale. Sin dalla sua istituzione la Commissione dell'UE ha guardato al modello italiano dell'Agenzia con molto interesse, giacché questa nuova struttura che a partire dal 2014 "vigila" sull'impiego in Italia

dei Fondi Strutturali Europei, potrebbe essere replicata anche in altri Paesi membri. Ricordiamo che l'Agenzia, è una struttura che era stata per la prima volta immaginata dall'ex ministro Fabrizio Barca ancora durante il Governo presieduto da Mario Monti. Secondo il disegno originario, essa doveva avere due compiti: in primo luogo, vigilare sull'andamento della spesa dei fondi comunitari e, soprattutto, assistere quegli Enti locali che non si dimostrano in grado d'impegnare le risorse finanziarie loro attribuite per la realizzazione dei progetti di sviluppo strutturale. Il successivo ministro Carlo Trigilia durante il breve periodo di attività del governo Letta l'aveva definita "uno strumento propulsivo", per la gestione dei Fondi Strutturali Europei. Come visto nel paragrafo precedente viene istituita ai sensi dell'art. 10 del decreto legge 101/2013, dotata di uno Statuto, approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 9 luglio 2014, che ne disciplina l'articolazione, la composizione, le competenze e le modalità di nomina degli organi di direzione e del collegio dei revisori, stabilisce i principi e le modalità di adozione dei regolamenti e degli altri atti generali che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia. Con il successivo D.P.C.M. 15 dicembre 2014 è disposto il trasferimento all'Agenzia di 210 unità di personale provenienti dall'ex DPS del MISE. L'Agenzia, al suo avvio ha disposto l'assunzione di altre 120 unità lavorative "altamente qualificate" in materia dei fondi strutturali, che hanno oggi il compito di perseguire i due obiettivi per i quali è stata istituita l'Agenzia. Infine, con due successivi D.P.C.M. in pari data, sono stati approvati il Regolamento di organizzazione dell'Agenzia (D.P.C.M. 7 agosto 2015) e il Regolamento di contabilità dell'Agenzia per la coesione territoriale (D.P.C.M. 7 agosto 2015). Per quel che concerne le competenze di recente riordinate dalla legge 9 agosto 2018, n. 97 (di conversione del D.L. n. 86/2018, articolo *4-ter)* l'Agenzia, con riferimento sia ai Fondi Strutturali Europei che al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, opera tenendo conto degli obiettivi definiti dagli atti di indirizzo e programmazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e nel rispetto delle competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In particolare l'Agenzia, sulla base "degli obiettivi definiti dagli atti di indirizzo e programmazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativamente ai Fondi Strutturali Europei e al Fondo per lo sviluppo e la coesione", è chiamata a occuparsi del "monitoraggio sistematico e continuo dei programmi operativi e degli interventi della Politica di Coesione, anche attraverso specifiche attività di valutazione e verifica"; sviluppa azioni di appoggio e di supporto tecnico per le Amministrazioni che attuano interventi di coesione territoriale, con specifiche iniziative di formazione del personale impiegato in tali attività e attraverso la partecipazione di "qualificati soggetti pubblici di settore per l'accelerazione e la realizzazione dei programmi"; controlla il compimento dei programmi e l'esecuzione dei progetti che si avvalgono dei Fondi Strutturali Europei; favorisce il potenziamento "della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi"; può assumere il ruolo di "autorità di gestione di programmi per la conduzione di specifici progetti a carattere sperimentale"; svolge, infine, le iniziative inerenti alle misure di accelerazione degli interventi e all'esercizio dei poteri sostitutivi. A proposito delle disposizioni di carattere organizzativo, andrebbe ulteriormente sottolineato il carattere "tecnocratico" e non "burocratico" della struttura, perché se è un bene che la politica venga tenuta distante dalla gestione di questo strumento, evitando ogni forma di "intermediazione impropria", è altrettanto essenziale scongiurare il pericolo di riproporre una impostazione esclusivamente di tipo "dipartimentale" o gravosamente "amministrativa" nell'articolazione dell'Agenzia, che proprio nella sua fisionomia organizzativa richiede l'apporto di competenze comprovate e di una particolare agilità di azione.[281]

Questo modello, è oggetto di stretta osservazione da parte di Bruxelles, in quanto è la prima volta che in un paese europeo si ricorre a un sistema di questo tipo per i seguenti principali motivi: "l'Italia è un Paese caratterizzato da una 'decentralizzazione' molto marcata nella gestione dei fondi, per cui se non c'è un forte coordinamento e un'azione di monitoraggio a livello nazionale, il rischio che le risorse vadano disperse è

[281] A. LEPORE, *L'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno. Lineamenti di una storia e di una strategia economica* in Rivista economica del Mezzogiorno, 2013, pp. 360-361.

molto alto. Quindi, il principale ruolo affidato al gruppo di esperti è quello di rendere più fluido l'attuale sistema della gestione dei Fondi Strutturali Europei ed in particolare dei fondi della Politica di Coesione.

Oggi ci si pone la questione se la soluzione adottata dal governo italiano, nell'istituire l'Agenzia, ha favorito un più efficace coordinamento fra tutti i soggetti che partecipano, direttamente e indirettamente, alla realizzazione della Politica di Coesione nel nostro Paese implementando un modello di MLG efficace.

L'Agenzia può effettivamente costituire un elemento a favore di una più coerente MLG nell'ambito del processo d'implementazione in Italia della Politica di Coesione dell'UE che nei precedenti periodi di programmazione e soprattutto nel periodo di programmazione 2007-2013, si è rivelato molto difficile e, pertanto, anche poco efficiente, come sta a confermare il basso tasso di realizzazione che è stato raggiunto. L'Agenzia si inserisce nel sistema di *governance* già previsto dalla regolamentazione comunitaria per il periodo 2014-2020, con il duplice obiettivo da un lato, di favorire un più efficace coordinamento fra tutti i soggetti che partecipano, direttamente e indirettamente, all'attuazione della Politica di Coesione nel nostro paese e dall'altro di consentire alle autorità nazionali responsabili della realizzazione della Politica di Coesione di migliorare la loro *perfomance* sul piano finanziario e, nel contempo, rendere più efficaci i programmi e i progetti di sviluppo cofinanzianti dall'UE nell'ambito di tale politica. La scelta di costituire un Ente autonomo e libero da impedimenti, investito al tempo stesso di un ruolo nazionale e meridionale, è stata proprio una delle caratteristiche per le quali la Cassa per il Mezzogiorno fu finanziata dalla Banca Mondiale: si trattava, infatti, di uno strumento tecnico, distaccato dal potere politico e capace di rappresentare gli interessi reciproci del Nord e del Sud, in un quadro unitario dell'intero Paese. Una visione di questa ampiezza potrebbe servire a non considerare la questione del Mezzogiorno separata, ma in rapporto proficuo con le esigenze e le prospettive del Centro-Nord.[282]

[282] Idem, pag. 382

L'Agenzia, potrà rappresentare un soggetto rilevante nell'elaborazione di un nuovo modello di sviluppo se sarà inserita in un più profondo ripensamento – non solo procedurale, ma anche sostanziale – delle scelte che hanno caratterizzato in genere l'approccio pubblico alle istanze inerenti la produzione e l'occupazione, ora basato più su meccanismi di contribuzione monetaria che sull'implementazione di servizi efficienti e di opportunità d'inserimento nel mercato del lavoro. L'impiego dei fondi comunitari, in un'ottica nazionale e non solo limitata ad alcuni contesti territoriali, implica – oltre ad una più coerente logica di metodo – anche un processo di responsabilizzazione istituzionale e politica in grado di scollegare da interessi di parte le decisioni con cui s'individuano la destinazione e le concrete modalità di utilizzo delle risorse disponibili. Alle "vecchie" misure occorre sostituire nuove ipotesi progettuali d'investimento che possano incidere in maniera determinante sul tessuto socio-economico, in modo da orientarne lo sviluppo a favore di criteri di solidarietà, equità e giustizia redistributiva, anche a beneficio del livello di competitività dell'intero sistema. In questa prospettiva, non si può certo rinunciare all'autonomia regionale e locale per l'essenziale ruolo che questa mantiene nell'adattare gli interventi alle diversificate situazioni di bisogno. Inoltre, la "convergenza" della sussidiarietà e della MLG nelle politiche pubbliche verso un'impostazione integrata costituisce il presupposto – anche nello scenario europeo – per affrontare la prolungata sfida di una crescita omogenea dei differenti contesti territoriali definita sulla base di comuni e condivise priorità.

In questo contesto di *governance* istituzionale l'Agenzia se non governata dalle logiche politico amministrative tipiche delle strutture pubbliche e maggiormente caratterizzata come struttura tecnica, certamente sarebbe il valore aggiunto della MLG della Politica di Coesione nazionale. Purtroppo le scelte concorsuali fatte per la dotazione dei 120 supertecnici non ha prodotto i risultati sperati in quanto, il nuovo organico è stato selezionato con criteri di bando che hanno favorito l'accesso a giovani leve ma con poca o nessuna esperienza qualificata, lasciando fuori i cosiddetti "supertecnici" che nella fase preselettiva non hanno visto riconosciuto in

termini di punteggio aggiuntivo la loro esperienza pluriennale (questa veniva riconosciuta solo dopo la fase dei test iniziali), i test iniziali inevitabilmente sono stati superati prevalentemente da ragazzi neolaureati, con poca esperienza e con più tempo per prepararsi. Questa carenza in organico di "supertecnici" fatta eccezione per alcuni, ha fatto si che la struttura ad oggi non sia caratterizzata e vista prevalentemente come struttura tecnica e subisca di fatto ancora le logiche amministrative/politiche che non aiutano il processo di spinta verso un modello di *governance* sempre più *Multilevel.*

3.3 La governance attuativa nazionale e regionale della Politica di Coesione

L'attuazione della Politica di Coesione si ha anche attraverso la predisposizione e gestione dei programmi operativi. Prima che questi vengano predisposti, in particolare per quanto riguarda gli strumenti attuativi a livello regionale si produce un Documento Strategico Unitario o Regionale (DSU o DSR),[283] base strategica sulla quale impostare successivamente i Programmi Operativi Regionali (POR). Tutte le amministrazioni coinvolte adottano un proprio documento di programmazione strategica (territoriale per le amministrazioni regionali, settoriale per le amministrazioni centrali) e di coordinamento tecnico delle diverse componenti della politica regionale unitaria. Ogni Regione in particolare è tenuta a definire il proprio *modus operandi* in un documento di programmazione strategico-operativa che: a) tenga conto degli obiettivi generali e specifici della politica regionale di coesione unitaria per la Regione, con particolare riferimento a quanto contenuto nell'Accordo di Partenariato; b) che indichi le risorse che verranno impiegate; c) che indichi le modalità previste per il coinvolgimento del partenariato istituzionale e socioeconomico; d) che individui le priorità e le modalità di attuazione

[283] Una volta adottato l'Accordo di Partenariato all'interno di ogni ordinamento nazionale e, quindi, completata la definizione dell'approccio strategico, europeo e nazionale, della politica regionale unitaria, tutte le istituzioni coinvolte sono chiamate a cooperare al fine di predisporre, approvare, gestire, monitorare e valutare i vari programmi operativi. A livello regionale si produce un Documento Strategico Unitario o Regionale (DSU o DSR), base strategica sulla quale impostare successivamente i Programmi Operativi Regionali.

dell'insieme della politica regionale di coesione; e) che indichi le modalità per assicurare il coordinamento dell'azione complessiva della politica regionale (sia nazionale che comunitaria). Stesso discorso per le amministrazioni centrali che devono altresì tenere conto dei programmi regionali al fine di evitare discrasie con gli stessi. Questo in quanto la strategia di politica regionale unitaria si attua attraverso strumenti e modalità in grado di garantire, indipendentemente dalla fonte di finanziamento specifica (risorse della politica regionale comunitaria, nazionale o ordinaria), la migliore realizzazione dei livelli di cooperazione istituzionale necessari, la più ampia e funzionale partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti, tra le quali il sistema delle autonomie locali, condizioni adeguate di efficienza ed efficacia nelle procedure e nelle modalità attraverso le quali pervenire al conseguimento degli obiettivi e dei risultati.

Significativo ai fini della cooperazione tra il sistema politico-amministrativo europeo e quello nazionale è il momento in cui alla Commissione viene presentata la proposta di ciascun programma, redatta dagli organi statali dello Stato membro o dall'apposita autorità designata (generalmente per l'appunto un'autonomia regionale) ai sensi degli Art. 27 (Contenuto dei programmi) e 96 (Contenuto, adozione e modifica dei programmi operativi nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione), paragrafi da 1 a 8, Regolamento (UE) n. 1303/2013: la Commissione esercita infatti in tale contesto poteri di controllo e valutazione, al fine di stabilire se il programma ricevuto contribuisca o meno alla realizzazione delle finalità e delle priorità del Quadro Strategico Comunitario e dell'Accordo di Partenariato e degli orientamenti strategici per la coesione.[284]

La *governance* e la responsabilità della gestione dei programmi operativi si ha attraverso l'attribuzione delle funzioni di gestione, di certificazione e di *audit*,[285] ed è affidata ad autorità che possono essere nazionali o regionali e operano attenendosi alle indicazioni degli organismi di indirizzo e di coordinamento a livello centrale. I ministeri settoriali si configurano come

[284] Gli approfondimenti su questi strumenti verranno fatti nel capitolo successivo.
[285] Come vedremo a seguire, le autorità di certificazione e le autorità di *audit* sono pure da individuarsi all'interno delle rispettive amministrazioni centrali e regionali.

Autorità di Gestione (AdG) per i programmi operativi nazionali (PON), mentre le apposite ripartizioni delle giunte regionali assumono la stessa funzione per i programmi operativi regionali (POR). In linea generale i programmi possono essere attuati dunque su scala nazionale e regionale, ma esiste anche il livello interregionale. Nel caso in cui i programmi coinvolgano più Regioni o Macro Regioni, sono programmi di programmazione trasfrontaliera e transanazionale**.** Si sceglie il livello inter-regionale, piuttosto che quello regionale, quando l'obiettivo è quello di agire su economie di scala o di scopo. La gestione di questi programmi è congiunta: viene affidata alle Regioni con la partecipazione di centri di competenza nazionale o di amministrazioni centrali.

Le disposizioni rilevanti per la gestione dei programmi operativi all'interno del regolamento, sono in particolare quelle che si riportano di seguito: Articolo 4 (Principi generali), paragrafo 4 il regolamento afferma esplicitamente che: "*Gli Stati membri, al livello territoriale appropriato e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario, e gli organismi da essi designati a tale scopo sono responsabili della preparazione e dell'esecuzione dei programmi e svolgono i rispettivi compiti, in partenariato con i partner pertinenti di cui all'articolo 5, conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo"*. Tale disposizione chiarisce il tenore dell'art. 5 (Partenariato e *governance* a più livelli), il quale, prevede una stretta cooperazione, definita *partenariato*, non soltanto tra Commissione e Stato membro, ma anche con le autorità regionali o locali che sono direttamente interessate all'intervento programmato, così come con i soggetti della società civile (principio della MLG). Con tale disposizione viene chiarito che l'ordinamento europeo, pur atteggiandosi come formalmente neutrale di fronte all'organizzazione istituzionale degli Stati membri, tiene conto anche dell'esistenza di ordinamenti cd. composti, in particolar modo nella fase direttamente destinata alla realizzazione degli interventi finalizzati al riequilibrio del divario di sviluppo esistente tra i vari territori. Tale principio generale va coordinato, in ogni caso, con quello specifico contenuto nell' Art. 74 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 che prevede, con riferimento al programma

operativo, la responsabilità, sia gestionale che di controllo, dello Stato membro, al paragrafo 1 si precisa: "*Gli Stati membri adempiono agli obblighi di gestione, controllo e audit e assumono le responsabilità che ne derivano indicate nelle norme sulla gestione concorrente di cui al regolamento finanziario e alle norme specifiche di ciascun fondo*", con l'ulteriore precisazione all' Art. 122 (Responsabilità degli Stati membri) paragrafo 2 lettera c) che "*se un importo indebitamente versato al beneficiario non può essere recuperato, spetta allo Stato membro rimborsare al bilancio generale dell'Unione europea l'importo perduto*". Questo in applicazione del principio di responsabilità esclusiva degli ordinamenti esterni, in questo caso degli Stati Membri.

L'attuazione dei programmi operativi di cui agli Articoli 26 (Preparazione dei Programmi), 29 (Procedure di adozione), e 96 (Contenuto, adozione e modifica dei programmi operativi nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione), paragrafi 9 e 10 è di competenza degli Stati membri al livello territoriale appropriato, secondo l'ordinamento di ciascuno Stato membro. Detta competenza è esercitata conformemente al presente regolamento, e riportano: "*ciascun programma operativo è redatto dallo Stato membro o da un'autorità da esso designata*" cioè "*al livello territoriale appropriato, secondo l'ordinamento di ciascuno Stato membro*", "*in cooperazione con i partner di cui all'articolo 5*" cioè "*Ogni Stato membro organizza, per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include altresì i seguenti partner: a) le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; e c) i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione.* Infatti tale coinvolgimento, obbligatorio secondo quanto dispone il regolamento, dal punto di vista politico è stato rilevato possa avere un effetto considerevole sia sull'*accountability*, che sull'efficacia della politica. "Prima di tutto esso può migliorare la "responsività" dei programmi (un

elemento *ex ante* dell'*accountability*), contribuendo ad allineare le strategie dei programmi ai reali bisogni. In secondo luogo, esso può migliorare l'efficacia dei programmi permettendo alle autorità di gestione di accedere a informazioni utili a migliorare il *targeting* degli interventi, migliorando così sia il tiraggio degli interventi che la qualità dei progetti finanziati. Infine, esso può contribuire a migliorare l'*accountability ex post*, nel momento in cui partner e *stakeholder*, in quanto rappresentanti degli interessi organizzati, disseminano le informazioni relative al programma presso i loro associati, aumentando così trasparenza e informazione, e possono chieder conto, alle autorità responsabili dei programmi, nelle apposite sedi istituzionali (come i Comitati di Sorveglianza), delle attività svolte, della maniera in cui le risorse sono state spese e dei risultati ottenuti".[286] Inoltre gli interessi privati organizzati vengono quindi invitati a interagire direttamente con le amministrazioni a cui vengono attribuite le funzioni di cui al Regolamento (UE) n. 1303/2013, anziché privilegiare il dialogo con i luoghi eminentemente politici (assemblee e governi).

Come anticipato per ogni programma operativo devono essere necessariamente individuate un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione e una di *audit*, le funzioni di ciascuna delle quali sono individuate minuziosamente dal regolamento (art. 123 Regolamento (UE) n. 1303/2013). La prima è incaricata della gestione del programma stesso; la seconda certifica le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento, prima del loro invio alla Commissione; la terza infine, funzionalmente indipendente dalle altre, è responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

All'articolo 123, paragrafi da 1 a 4, 6 e 7 (*Designazione delle autorità*): 1. *Per ciascun programma operativo ogni Stato membro designa un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale o un organismo privato quale autorità di gestione. La stessa autorità di gestione*

[286] L. POLVERARI, *Alcune riflessioni sull'accountability della politica di coesione europea, sul trade-off tra diversi tipi di accountability e sul trade- off tra accountability ed efficacia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2011, pag. 1096, la quale evidenzia che tuttavia nella prassi, stante la vaghezza del dettato normativo che lascia ampio spazio per interpretazioni variegate e generalmente conformi alle tradizioni e pratiche vigenti in ambito nazionale, «la funzione di *accountability* realizzata in osservanza alle norme sul coinvolgimento del partenariato nelle varie fasi del *policy-making* è tutto sommato debole».

può essere designata per più di un programma operativo. 2. Per ciascun programma operativo lo Stato membro designa un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale quale autorità di certificazione, fermo restando il paragrafo 3. La stessa autorità di certificazione può essere designata per più di un programma operativo. 3. Lo Stato membro può designare per un programma operativo un'autorità di gestione che sia un'autorità o un organismo pubblico, affinché svolga anche le funzioni di autorità di certificazione. 4. Per ciascun programma operativo lo Stato membro designa un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale quale autorità di audit, funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione e dall'autorità di certificazione. La stessa autorità di audit può essere designata per più di un programma operativo. 6. Lo Stato membro può designare uno o più organismi intermedi per lo svolgimento di determinati compiti dell'autorità di gestione o di certificazione sotto la responsabilità di detta autorità. I relativi accordi tra l'autorità di gestione o di certificazione e gli organismi intermedi sono registrati formalmente per iscritto. 7. Lo Stato membro o l'autorità di gestione può affidare la gestione di parte di un programma operativo a un organismo intermedio mediante un accordo scritto tra l'organismo intermedio e lo Stato membro o l'autorità di gestione (una "sovvenzione globale"). L'organismo intermedio garantisce la propria solvibilità e competenza nel settore interessato, nonché la propria capacità di gestione amministrativa e finanziaria.[287]

[287] A sua volta l'articolo 124 (Procedura per la designazione dell'autorità di gestione e dell'autorità di certificazione) così dispone*: 1. Lo Stato membro notifica alla Commissione la data e la forma delle designazioni, che sono eseguite al livello appropriato, dell'autorità di gestione e, se del caso, dell'autorità di certificazione, prima della presentazione della prima richiesta di pagamento intermedio alla Commissione. 2. Le designazioni di cui al paragrafo 1 si basano su una relazione e un parere di un organismo di audit indipendente che valuta la conformità delle autorità ai criteri relativi all'ambiente di controllo interno, alla gestione del rischio, alle attività di gestione e di controllo e alla sorveglianza definiti all'allegato XIII. L'organismo di audit indipendente è l'autorità di audit ovvero un altro organismo di diritto pubblico o privato con la necessaria capacità di audit, indipendente dall'autorità di gestione e, se del caso, dall'autorità di certificazione, e che svolge il proprio lavoro tenendo conto degli standard in materia di audit accettati a livello internazionale. L'organismo di audit indipendente, qualora concluda che la parte del sistema di gestione e controllo relativa all'autorità di gestione o all'autorità di certificazione è sostanzialmente identica a quella istituita per il precedente periodo di programmazione e che esistono prove, alla luce delle operazioni di audit effettuate a norma delle pertinenti disposizioni del regolamento (CE) n. 1083/2006 e del regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio (1), dell'efficacia del suo funzionamento durante tale periodo, può concludere che i pertinenti criteri sono soddisfatti senza svolgere ulteriori attività di audit.*

Ogni Stato membro provvede alla definizione delle norme che disciplinano le relazioni con l'autorità di gestione, l'autorità di controllo e l'autorità di *audit*, i legami tra queste e la Commissione, nonché i rapporti reciproci tra le autorità designate (art. 123, par. 9 Regolamento (UE) n. 1303/2013). Le autorità di certificazione e di *audit* pure vengono individuate all'interno delle rispettive amministrazioni centrali e regionali, attraverso la costituzione di nuovi uffici oppure l'attribuzione di nuove funzioni a uffici preesistenti oppure a enti strumentali.

Gli Stati membri, in un momento antecedente la presentazione della "*prima domanda di pagamento intermedio*", sono tenuti a trasmettere alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo, con particolare riguardo all'organizzazione e alle procedure (art. 124, par. 1 e 2, Regolamento (UE) n. 1303/2013). Tale descrizione deve essere accompagnata da una relazione dell'autorità di *audit* o di un organismo funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione e di certificazione, nella quale si espongono i risultati della valutazione dei sistemi istituiti e si esprime un parere in merito alla conformità di questi ultimi rispetto al regolamento generale.

La responsabilità dell'attuazione e realizzazione degli interventi è ad ogni modo in ultima istanza di competenza statale, dovendo lo stesso disporre una serie di misure finalizzate a garantire che "*i sistemi di gestione e di controllo dei programmi operativi siano istituiti in conformità con gli articoli da 72 a 127 e funzionano in modo efficace*" (art. 74 -Responsabilità degli Stati Membri-, paragrafo 2 e 122) e si prevengano, individuino e correggano le irregolarità ed eventualmente si recuperino "*gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora*" (art. 122 paragrafo 2).

Nell'ambito della funzione di coordinamento, in particolare, l'IGRUE esprime il parere di conformità dei sistemi di gestione e di controllo istituiti presso le Amministrazioni titolari dei programmi operativi. Per i programmi di cooperazione territoriale, l'IGRUE nomina il rappresentante italiano nei gruppi di controllori che verranno istituiti per assistere le autorità di *audit*.

In questo quadro la distribuzione di compiti tra i differenti livelli di governo richiede l'assunzione di impegni reciproci. Inoltre, la valenza multisettoriale delle Politiche di Coesione esige un coordinamento orizzontale (e correlato impegno reciproco) in seno ad ogni livello di governo e un coordinamento verticale. Queste forme di coordinamento richiedono flussi informativi costanti. Nelle Politiche di Coesione sussiste infatti un problema centrale: la natura decisamente incompleta delle informazioni sulla base delle quali opera la necessaria rete di impegni reciproci. Per garantire l'efficacia degli impegni contratti è infatti necessaria la verificabilità *ex-post* degli impegni stessi, ma nel caso che qui interessa le parti non dispongono di informazioni sufficienti su come specificare gli impegni *ex-ante* in modo netto e verificabile. Di conseguenza è difficile definire gli obiettivi da raggiungere, i mezzi per perseguirli e le condizioni istituzionali che ne garantirebbero l'efficacia. Si tratta in questo caso specifico di asimmetria delle informazioni, per cui un livello inferiore di governo possiede informazioni non disponibili per il livello superiore e quest'ultimo non è pertanto in grado di progettare incentivi contrattuali per estrarre le informazioni o far sì che l'agente operi in modo efficiente. Infatti nella *governance* che stiamo descrivendo neppure il livello di governo territoriale dispone in genere delle informazioni. Si tratta dunque di una situazione di incompletezza, che non si supera attraverso gli incentivi contrattuali. Le informazioni su come vada formulato un impegno divengono note solo nel corso del processo di attuazione della politica e a patto che durante il processo stesso si individuino e si aggreghino le conoscenze. In definitiva, i soggetti pubblici coinvolti nella Politica di Cosione interagiscono nell'ambito di un procedimento amministrativo composto, di organismi a composizione mista o ancora sulla base di accordi o intese. Tra le parti del rapporto non c'è un'autorità che si impone alle altre, ma sussiste quella dipendenza reciproca che ha condotto alla declinazione della formula della coamministrazione.

In questo contesto sopra descritto di governance, istituzionale ed attuativa, si declinano i rapporti tra gli strumenti ed i soggetti coinvolti nel processo di govenance, in esso si cerca di costruire un modello MLG dove a

ciascun soggetto coinvolto viene affidato un pezzo di strutturazione, realizzazione e controllo secondo i principi della sussidiarietà e accountability, questo per generare un modello di MLG che consenta il raggiungimento degli obiettivi di policy della Politica di Coesione.

CAPITOLO QUARTO

4 La Multilevel Governance e la Politica di Coesione nella programmazione 2014-2020 e 2021-2027

4.1 La Multilevel Governance nell'iter regolamentare della programmazione della Politica di Coesione

La decisione in merito alla conformazione delle politiche di coesione per ciascun periodo di programmazione può essere suddivisa in due diversi procedimenti:[288] il primo finalizzato all'approvazione della normativa generale, da applicarsi senza distinzioni in tutti gli Stati membri; il secondo finalizzato all'approvazione dei documenti di programmazione validi per ciascuno Stato membro.

Il pacchetto di Regolamenti che disciplinano la Politica di Coesione per il periodo 2014-2020 è stato pubblicato sulla G.U.U.E del 20 dicembre 2013, e si inseriscono nell'ambito dell'attuale Quadro finanziario UE 2014-2020 e comprende cinque Regolamenti.[289] Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 individua quali sono gli obiettivi generali della Politica di Coesione: investimenti a favore della crescita e dell'occupazione negli Stati membri e nelle regioni, da realizzare con il concorso di tutti i fondi; cooperazione territoriale europea, con il sostegno del solo Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR).[290]

[288] La funzione di programmazione consiste nell'iter organizzativo, decisionale e di ripartizione delle risorse finanziarie in più fasi, con il coinvolgimento del partenariato istituzionale ed economico-sociale, finalizzato all'attuazione, su base pluriennale (settennale), dell'azione congiunta dell'Unione e degli Stati membri per realizzare gli obiettivi della strategia complessiva dell'Unione per tale periodo.

[289] Il Regolamento (Ue) n. 1303/2013, concernente regole comuni per il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo sociale europeo (Fse), il Fondo di coesione, il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, e del Fondo europeo per la pesca; il Regolamento (Ue) n. 1300/2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il Regolamento (Ce) n. 1084/2006; il Regolamento (Ue) n. 1304/2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il Regolamento (Ce) n. 1081/2006; il Regolamento (Ue) n. 1301/2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e che abroga il Regolamento (Ce) n. 1080/2006; il Regolamento (Ue) n.1299/2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale agli obiettivi della cooperazione territoriale europea; il Regolamento (Ue) n. 1302/2013, che modifica il Regolamento (Ce) 1082/2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (Gect).

[290] *I Regolamenti europei che disciplinano la politica di coesione per il periodo 2014-2020*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, settembre 2014

La procedura di adozione del Regolamento (UE) n.1303/2013 è disciplinata dall'art. 161 del TCE, che così dispone: *«fatto salvo l'articolo 162, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, previo parere conforme del Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, definisce i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può Comportare il raggruppamento dei fondi. Il Consiglio definisce inoltre, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti* […]".

Il regolamento (UE) n. 1303/2013 individua due momenti del procedimento di finanziamento: uno "politico" (fase ascendente), funzionalmente orientato alla definizione di orientamenti strategici sempre più specifici e calati nel contesto dei singoli territori oggetto della Politica di Coesione, ed uno "operativo" (fase discendente), di realizzazione pratica degli interventi oggetto del finanziamento. La cooperazione interessa tutte le fasi procedimentali, dalla definizione della strategia alla gestione, al controllo e monitoraggio delle risorse. La cooperazione, nella fase cd. ascendente del processo di definizione concreta della politica consiste essenzialmente nella compartecipazione all'elaborazione di atti europei e/o nazionali quale esito di procedimenti complessi di esercizio delle funzioni normativa e di programmazione.

In questo lavoro di ricerca si individuano le disposizioni e gli strumenti che caratterizzano queste fasi e favoriscono la MLG. Innanzitutto possiamo affermare che le principali novità introdotte nella programmazione precedente 2007-2013, sia sul piano della strategia generale, sia in termini di *governance* ordinaria dei Fondi Strutturali Europei, e che da un lato prevedevano, un maggior coinvolgimento del livello regionale e locale ai fini della realizzazione dell'allora rinnovata strategia per la crescita e l'occupazione e, dall'altro, una maggiore responsabilità e trasparenza nella gestione dei Fondi da parte delle autorità preposte negli Stati membri (governo centrale, Regioni ed Enti locali). Tali principi vedremo che

vengono sostanzialmente confermati e riproposti nella normativa emanata in materia di Politica di Coesione per l'attuale periodo di programmazione 2014-2020, laddove si stabilisce che ogni Stato membro organizza, per il nuovo strumento dell'Accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include altresì i seguenti partner:

a) le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti;

b) le parti economiche e sociali;

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.

Difatti la regolamentazione 2014-2020 si orienta verso tecniche cooperative o concertative interistituzionali, in particolare, con un passaggio ad un sistema di relazioni sempre più reticolare e di MLG, fondato sulle negoziazioni, sulla condivisione di risorse e poteri, sulla definizione comune degli equilibri d'interessi.

Le disposizioni rilevanti che evidenziano questo passaggio sono in particolare quelle che si evidenziano nei passaggi successivi e che ritroviamo già nelle considerazioni iniziali del Regolamento (UE) n.1303/2013 al punto (11) e che riportiamo per intero vista l'importanza dei suoi contenuti: "O*gni Stato membro dovrebbe organizzare, rispettivamente per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, un partenariato con le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e altri organismi pertinenti 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, nonché, se del caso, le "organizzazioni ombrello" di tali autorità e organismi. L'obiettivo di tale 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. È opportuno che gli Stati membri individuino i partner pertinenti maggiormente rappresentativi. Tali partner dovrebbero comprendere istituzioni, organizzazioni e gruppi che possono influire sulla preparazione dei programmi o potrebbero essere interessati dalla loro preparazione e attuazione. In tale contesto gli Stati membri dovrebbero inoltre avere la possibilità di individuare, se del caso, come partner pertinenti le organizzazioni ombrello, che sono le associazioni, federazioni o confederazioni delle pertinenti autorità regionali, locali e cittadine o altri organismi conformemente al diritto e alla prassi nazionali in vigore". In esso si rilevano chiaramente non solo quali debbano essere i soggetti coinvolti, ma soprattutto come la strutturazione del partenariato debba rispettare i principi come quello di sussidiarietà e proporzionalità che sono funzionali alla strutturazione di una MLG. Inoltre aggiunge che i "*partner*" devono essere coinvolti non solo per la preparazione dei programmi ma anche nella fase attuativa degli stessi, e si sottolinea la pertinenza che il partner deve avere in termini di rappresentatività del territorio e cita esplicitamente anche le cosiddette "*organizzazioni ombrello*" che possiamo definire anche "*partner* ombrello" che sono federazioni o confederazioni delle pertinenti autorità regionali, locali e cittadine. Dunque un partenariato ampio e rappresentativo soprattutto dei territori, che rende un sistema di *governance*, strutturato in modo reticolare e tale da potersi configurare sia in fase di programmazione che in fase attuativa come un sistema di MLG. Gli obiettivi dei Fondi sono perseguiti nel quadro di una *stretta cooperazione* "partenariato", tra la Commissione e ciascuno Stato membro. Per tale motivo v'è chi ha ritenuto che "questo modulo di compartecipazione tra differenti livelli di potere, peraltro, accentua ulteriormente la differenza intercorrente tra il principio di "coamministrazione", sancito dall'art. 5 del Trattato UE, e lo schema partenariale di relazioni definito ed applicato nell'ambito della Politica di Coesione economica, sociale e territoriale. Quando si parla di "coamministrazione", infatti, si intende certamente l'insieme dei rapporti tra

le amministrazioni nazionali e quella dell'UE, il partenariato in materia di Fondi Strutturali Europei, invece, secondo la più articolata definizione offertane da parte del nuovo Regolamento (UE) n.1303/2013, difatti riguarda il rapporto tra lo Stato centrale da un lato e le amministrazioni *sub*-nazionali, ovvero anche eventuali organismi di natura privata, dall'altro".[291] Sempre al punto (11) si iniziano a definire gli atti da adottare da parte dell'UE necessari a garantire il coinvolgimento costante dei partner da parte degli Stati Membri, e si definisce che "*al fine di garantire il coinvolgimento costante dei partner pertinenti nella stesura, nell'attuazione, nel controllo e nella valutazione degli accordi di partenariato e dei programmi, dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare un atto delegato recante un codice europeo di condotta*[292] *sul partenariato per sostenere e agevolare gli Stati membri nell'organizzazione del partenariato"…. "L'atto delegato adottato dovrebbe consentire agli Stati membri di decidere le disposizioni dettagliate più adeguate per l'attuazione del partenariato conformemente ai loro quadri giuridici e istituzionali nonché alle loro competenze nazionali e regionali, a condizione che siano conseguiti gli obiettivi del medesimo quali stabiliti dal presente regolamento".* Sempre al punto (11) troviamo i contenuti definitori del "Codice di Condotta" i contenuti operativi li ritroviamo nella parte normativa del regolamento nell'Art. 5 (Partenariato e *Governance* a più livelli) al punto 3. *"Alla Commissione è conferito il potere di adottare un atto delegato conformemente all'articolo 149 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"*. Il punto 3 continua

[291] G. VITALE, *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il Regolamento (Ce) n. 1083/06*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2012, pp. 1011 ss.

[292] Un'anticipazione dei contenuti del Codice di Condotta si ritrova al paragrafo – 2.4.1 Il Principio di Partenariato e la Multilevel *Governance*

definendo quali siano i principi essenziali e le buone prassi che il “Codice di Condotta” attua nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e che sono: i principi essenziali relativi a procedure trasparenti da seguire per l'identificazione dei partner pertinenti e più rappresentativi dello Stato membro; i principi essenziali e le buone prassi concernenti il coinvolgimento delle diverse categorie di partner pertinenti; le buone prassi concernenti la formulazione delle norme di associazione e delle procedure interne dei comitati di sorveglianza; i principali obiettivi e le buoni prassi in particolare, per evitare potenziali conflitti di interesse nei casi in cui vi sia una possibilità di partner pertinenti che siano anche potenziali beneficiari; le aree di massima, le tematiche e le buone prassi concernenti il modo in cui le autorità competenti degli Stati membri possono utilizzare i Fondi SIE; i principi essenziali e le buone prassi atte ad agevolare la valutazione, da parte degli Stati membri, dell'attuazione del partenariato e del suo valore aggiunto.

Lo strumento centrale della strategia dell’UE è il Quadro Strategico Comune (di seguito QSC) già annunciato nelle considerazioni al punto (20) è il documento che fornisce, per la programmazione 2014-2020, i principi guida strategici con cui i Fondi SIE devono contribuire alla strategia dell’UE. Il QSC è definito esplicitamente dal Regolamento UE n. 1303/2013 Artt. 10 e 11:

all’art 10 (Quadro Strategico Comune) recita quanto segue: “*Il QSC agevola la preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in ottemperanza ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà e tenendo conto delle competenze nazionali e regionali, allo scopo di decidere le misure specifiche e appropriate in termini di politiche e di coordinamento”.* Esso è uno strumento volto a rafforzare il processo di programmazione strategica della programmazione 2014-2020. Si stabiliscono gli orientamenti strategici del QSC funzionali ad agevolare il processo di programmazione e coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell’UE nel quadro dei Fondi SIE e le altre politiche dell’UE in linea con *le finalità e gli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.* Il QSC agevola la preparazione dell'accordo di partenariato e dei

programmi in ottemperanza ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà e tenendo conto delle competenze nazionali e regionali, allo scopo di decidere le misure specifiche e appropriate in termini di politiche e di coordinamento. Mentre all'Articolo 11 (Contenuti) il regolamento stabilisce: *a) i meccanismi per garantire il contributo dei fondi SIE alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e la coerenza della programmazione dei fondi SIE rispetto alle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese…, b) le disposizioni per il coordinamento tra i fondi SIE e le altre politiche e gli altri strumenti pertinenti dell'Unione, compresi gli strumenti per la cooperazione esterna; c)i principi orizzontali di cui agli articolo 5, 7 e 8 e gli obiettivi strategici trasversali per l'attuazione dei fondi SIE; d) le modalità per affrontare le principali sfide territoriali per le zone urbane, rurali, costiere e di pesca, le sfide demografiche delle regioni o le esigenze specifiche delle zone geografiche che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici di cui all'articolo 174 TFUE, e le sfide specifiche delle regioni ultraperiferiche ai sensi dell'articolo 349 TFUE; e) i settori prioritari per le attività di cooperazione a titolo dei fondi SIE, tenendo conto, se del caso, delle strategie macro- regionali e di quelle relative ai bacini marittimi*.

Sostanzialmente il QSC è il documento che delinea, per la corrente programmazione, i principi guida strategici con cui i Fondi SIE devono contribuire alla strategia dell'UE. Attraverso il QSC il Consiglio stabilisce a livello comunitario orientamenti strategici concisi per la coesione economica, sociale e territoriale, definendo un contesto indicativo per l'intervento dei Fondi SIE, tenuto conto delle altre politiche comunitarie pertinenti. Per ciascuno degli obiettivi dei Fondi SIE, detti orientamenti recepiscono in particolare le priorità dell'UE al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile dell'UE. L' l'introduzione di questo nuovo passaggio riflette l'esigenza di un momento politico comune a valle della definizione del quadro normativo dei regolamenti, ma a monte delle negoziazioni tra Commissione e Stati membri finalizzate all'adozione dei singoli programmi. Lo scopo delle linee guida, infatti, è espressamente

quello di mettere i Fondi SIE al servizio delle priorità comunitarie".[293]

Inoltre il passaggio dell'Articolo 10 par. 3 dove recita: "*Il QSC agevola la preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ottemperanza ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà….",* con questo passaggio la Commissione vuole rafforzare il processo di programmazione strategica della programmazione, ma attraverso un processo gestito dall'alto e in questo caso direttamente dall'UE. Si è andati nella direzione di potenziare l'integrazione fra i diversi Fondi europei, ripristinando un quadro comune di programmazione per tutti gli interventi. Dunque il primo passo è stato la predisposizione a livello europeo di un documento unitario di programmazione, il QSC, che integra maggiormente i cinque Fondi SIE tanto sul piano settoriale quanto su quello territoriale.[294] Con tale documento la Commissione europea propone una propria visione della strategia nazionale prima che questa sia elaborata e presentata ufficialmente dallo Stato membro attraverso il proprio Accordo di Partenariato. Si tratta sicuramente di un ri-accentramento delle competenze in capo alla Commissione a scapito degli Stati Membri. Mentre in passato la Commissione esaminava la strategia proposta dal governo nazionale, nella nuova programmazione, come emerge anche dai regolamenti attuativi, essa assume ampi margini di condizionamento su tutte le principali questioni attinenti alla programmazione, alla gestione nonché alla *governance* domestica dei Fondi SIE.

A partire da questo quadro, ogni Stato membro deve declinare gli obiettivi in un documento nazionale denominato l'Accordo di partenariato, elaborato con il concorso del partenariato istituzionale (amministrazioni nazionali in collaborazione con quelle regionali e locali) e di quello economico-sociale.

Il processo di *governance* secondo le caratteristiche della MLG lo ritroviamo in questo Accordo di Partenariato che diventa per ogni Stato membro lo strumento di programmazione strategico nazionale per il

[293] F. GIGLIOLI, *La riforma dei fondi strutturali: illustrazione preliminare delle proposte di Regolamento per la fase di programmazione 2007-2013*, in *Il diritto dell'economia*, 3-4, 2004, pp. 660-661

[294] B. BALDI, *I fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, Istituzioni del Federalismo, 2014

raggiungimento degli obiettivi dei Fondi SIE e sostituisce il "Quadro Strategico Nazionale", strumento che nella precedente programmazione assicurava la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti strategici comunitari per la coesione. L'Accordo di Partenariato identifica il collegamento con le priorità della Comunità, da un lato, e con il proprio programma nazionale di riforma, dall'altro e costruito in un'ottica di partenariato e finalizzato alla realizzazione di un modello sempre più efficace di MLG. La regolamentazione di questo accordo la troviamo al punto (20) delle considerazioni iniziali si definiscono quali devono essere gli strumenti che ogni Stato membro deve adottare per realizzare un sistema di MLG, qui il regolamento introduce lo strumento dell'Accordo di Partenariato, "*In base al QSC, ogni Stato membro dovrebbe elaborare un accordo di partenariato in collaborazione con i partner e in dialogo con la Commissione. L'accordo di partenariato dovrebbe trasferire gli elementi contenuti nel QSC nel contesto nazionale e stabilire solidi impegni per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione attraverso la programmazione dei Fondi SIE. L'accordo di partenariato dovrebbe definire le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché con le missioni specifiche di ciascun Fondo, conformemente ai rispettivi obiettivi in virtù del trattato, le modalità per garantire un'efficace e efficiente attuazione dei Fondi SIE e le disposizioni relative all'applicazione del principio di partenariato nonché di un approccio integrato allo sviluppo territoriale.* Troviamo in questa considerazione iniziale il primo richiamo, a quello che difatti è lo strumento cardine di questa nuova programmazione, ovvero l'Accordo di Partenariato, tale accordo fondamentale, farà da cornice ai diversi Programmi operativi (nazionali e regionali) finanziati con i Fondi SIE. La parte normativa del regolamento all'Articolo 5 (Partenariato e *Governance* a più livelli) riporta: *1. Ogni Stato membro organizza, per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include altresì i seguenti partner: a) le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; e c) i*

pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione. 2. Conformemente al sistema della governance a più livelli, gli Stati membri associano i partner di cui al paragrafo 1 alle attività di preparazione degli accordi di partenariato e delle relazioni sullo stato di attuazione e a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi, anche attraverso la partecipazione ai comitati di sorveglianza dei programmi a norma dell'articolo 48.

Cerchiamo ora di ricostruire l'iter regolamentare che porta alla definizione dell'Accordo di Partenariato e ne struttura i contenuti. Nel regolamento l'Articolo 14 (Preparazione dell'accordo di partenariato): *1. Ogni Stato membro prepara un accordo di partenariato per il periodo compreso fra il 1gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020. 2. L'accordo di partenariato è elaborato dagli Stati membri in cooperazione con i partner di cui all'articolo 5. L'accordo di partenariato è preparato in dialogo con la Commissione. Gli Stati membri elaborano l'accordo di partenariato sulla base di procedure trasparenti per il pubblico e conformemente ai propri quadri istituzionali e giuridici. 3.L'accordo di partenariato si applica alla totalità del sostegno fornito dai fondi SIE nello Stato membro interessato (...).*[295]

In questo articolo sono espliciti i richiami ad una stesura di un Accordo di Partenariato trasparente e in linea con gli orientamenti strategici dettati dall'UE, mentre i contenuti li troviamo nell'Articolo 15 (Contenuto dell'accordo di partenariato) e sono cosi riassunti: a) "*L'accordo di partenariato stabilisce: a) le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché le missioni specifiche di ciascun fondo secondo gli obiettivi specifici basati sul trattato, inclusa la coesione economica, sociale e territoriale, tra*

[295] 4. *Ogni Stato membro trasmette alla Commissione l'accordo di partenariato entro 22 aprile 2014. 5.Qualora uno o più regolamenti relativi a un fondo specifico non entrino in vigore o non ne sia prevista l'entrata in vigore entro 22 febbraio 2014, l'accordo di partenariato presentato da uno Stato membro di cui al paragrafo 4 non deve contenere gli elementi di cui all'articolo 15, paragrafo 1, lettera a), punti ii), iii), iv) e vi), per il fondo SIE oggetto del differimento o dell'atteso differimento dell'entrata in vigore del corrispondente specifico regolamento.*

cui: i) un'analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita con riguardo agli obiettivi tematici e alle sfide territoriali….; ii) una sintesi delle valutazioni ex ante dei programmi o delle conclusioni essenziali della valutazione ex ante dell'accordo di partenariato qualora quest'ultima valutazione sia effettuata dallo Stato membro su propria iniziativa; iii) gli obiettivi tematici selezionati, e per ciascuno di essi, una sintesi dei principali risultati attesi per ciascuno dei fondi SIE; iv) la ripartizione indicativa del sostegno dell'Unione per obiettivo tematico a livello nazionale per ciascun fondo SIE, nonché l'importo complessivo indicativo del sostegno previsto per gli obiettivi relativi al cambiamento climatico; v) l'applicazione dei principi orizzontali di cui agli articoli 5, 7 e 8 e gli obiettivi strategici per l'attuazione dei fondi SIE; vi) l'elenco dei programmi nell'ambito del FESR, del FSE e del Fondo di coesione, tranne quelli rientranti nell'obiettivo cooperazione territoriale europea, e dei programmi del FEASR e del FEAMP, con le rispettive dotazioni annuali indicative per ciascun fondo SIE; vii) dati sulla dotazione collegata alla riserva di efficacia dell'attuazione, disaggregati per fondo SIE e, se del caso, per categoria di regioni, e agli importi esclusi ai fini del calcolo della riserva di efficacia dell'attuazione a norma dell'articolo 20; b) disposizioni volte a garantire l'efficace attuazione dei fondi SIE, tra cui: i. disposizioni, conformemente al quadro istituzionale degli Stati membri, che garantiscono il coordinamento tra i fondi SIE e gli altri strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali e con la BEI; ii. le informazioni necessarie per la verifica ex ante della conformità alle norme in materia di addizionalità, definite nella parte III; iii. una sintesi della valutazione dell'adempimento delle condizionalità ex ante applicabili ai sensi dell'articolo 19 e dell'allegato XI a livello nazionale e, ove le condizionalità ex ante applicabili non siano ottemperate, delle azioni da adottare, degli organismi responsabili e delle tempistiche di attuazione di tali azioni; iv. la metodologia e i meccanismi volti a garantire la coerenza nel funzionamento del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione ai sensi dell'articolo 21; v. una valutazione che indichi se sussiste o meno la necessità di rafforzare la capacità amministrativa delle autorità coinvolte nella gestione

e nel controllo dei programmi e, se del caso, dei beneficiari, nonché, se necessario, una sintesi delle azioni da adottare a tale scopo; vi. una sintesi delle azioni previste nei programmi, compreso un calendario indicativo per conseguire una riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari; c. disposizioni per il principio di partenariato di cui all'articolo 5; d. un elenco indicativo dei partner di cui all'articolo 5 e una sintesi delle azioni adottate al fine di coinvolgerli a norma dell'articolo 5 e del loro ruolo nella preparazione dell'accordo di partenariato, nonché la relazione di avanzamento di cui all'articolo 52.

Inoltre al punto 2. L'Accordo di Partenariato indica alla lettera a) un approccio integrato allo sviluppo territoriale, le disposizioni volte a garantire questo approccio all'uso dei Fondi SIE per lo sviluppo territoriale delle singole aree "*un approccio integrato per rispondere ai bisogni specifici delle aree geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi di destinatari a più alto rischio di discriminazione o esclusione sociale, con particolare riguardo per le comunità emarginate, le persone con disabilità, i disoccupati di lungo periodo e i giovani che non sono occupati e che non frequentano corsi di istruzione o di formazione"* e volto a rispondere alle esigenze specifiche dei territori.

Inoltre si definiscono i principali settori prioritari per la cooperazione nell'ambito dei Fondi SIE. Alla lettera b) si definiscono le modalità di scambi delle informazioni tra beneficiari e autorità responsabili della gestione e del controllo dei programmi attraverso i sistemi esistenti per lo scambio elettronico dei dati.

L'adozione e l'eventuale modifica dell'Accordo di Partenariato sono regolamentate dall'Articolo 16, spetta alla Commissione *valutare la coerenza dell'Accordo di Partenariato con il regolamento e tenendo conto del programma nazionale di riforma, ove appropriato, e delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE e delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'arti- colo 148, paragrafo 4, TFUE, nonché delle valutazioni ex ante dei programmi*. La Commissione approva l'accordo di partenariato entro quattro mesi dalla data di presentazione del

proprio accordo di partenariato da parte dello Stato membro e lo adotta una decisione, mediante atti di esecuzione, *a condizione che le eventuali osservazioni formulate dalla Commissione siano state adeguatamente recepite.*

L'Accordo di partenariato contribuisce a donare maggiore valenza strategica e un orientamento più incisivo alla gestione efficiente ed efficace dei Fondi europei. Infatti, deve dare ampio spazio alla esplicitazione dei risultati da conseguire, in termini non solo di azioni da intraprendere quanto di concrete realizzazioni (*target*) da rilevarsi attraverso specifici strumenti di valutazione (indicatori)[296]. Inoltre deve indicare quali condizioni vanno soddisfatte *ex-ante* per potere accedere ai finanziamenti e quali meccanismi organizzativi devono essere predisposti per potenziare le capacità amministrative e gestionali necessarie al conseguimento degli obiettivi.[297]

In una sintesi possiamo affermare che l'Accordo di partenariato: "*fissa le priorità di investimento, l'uso delle risorse nazionali e dell'UE tra i settori che sono stati individuati come prioritari, inoltre tende a coordinare l'azione tra i vari fondi all'interno dei singoli Stati membri. L'Accordo, definito ed approvato per ogni Stato membro, diventa, quindi, lo strumento attraverso il quale identificare i propri fabbisogni di sviluppo e le proprie potenzialità di crescita, decidere gli obiettivi tematici sui quali indirizzare le risorse disponibili, definire i principali risultati e le relative azioni necessarie per il loro raggiungimento, oltre a dettagliare le risorse finanziarie per ogni singolo Fondo SIE"*[298]. E' un documento volto a definire gli impegni tra i partner, a livello nazionale e regionale e la Commissione e viene elaborato dagli Stati membri in cooperazione con i partner di cui all'art. 5 del suddetto Regolamento, come sopra riportato.

Commentando gli articoli strutturanti dell'Accordo di partenariato, si rileva che in esso si delineano gli obiettivi strategici e le priorità di investimento di un paese, questi vengono collegati agli obiettivi generali della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e

[296] B BALDI, *I fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, Istituzioni del Federalismo, 2014 luglio/settembre
[297] Idem
[298] G. BELLOMO, Politica di coesione europea e fondi SIE nella nuova programmazione 2014-2020: un'altra occasione persa per l'Italia? in Istituzioni del federalismo, 2014

inclusiva. Questa è una delle principali novità del nuovo periodo di programmazione rispetto al periodo precedente, il collegamento che si è creato tra il periodo di programmazione e la strategia Europa 2020, L'Accordo di Partenariato diventa lo strumento fondante della MLG, poiché esso è il documento preparato dallo Stato membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l'approccio della MLG.

Il presupposto del co-finanziamento non è più rappresentato, solo dalla predisposizione di un QCS che indichi i settori di intervento, il riparto di competenze tra le diverse amministrazioni coinvolte e la ripartizione delle risorse tra i vari ambiti di intervento, ma si fonda sull'adozione da parte di ciascuno Stato membro di un Accordo di Partenariato che come definito nell'Art. 15 al paragrafo 2 "*assicura la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti strategici comunitari per la coesione e che identifica il collegamento con le priorità della Comunità, da un lato, e con il proprio programma nazionale di riforma, dall'altro*".[299] Nelle fasi preliminari all'adozione di questo essenziale e necessario strumento programmatico globale per ciascuno Stato membro è richiesto l'intervento, in forma di consultazione, delle autorità sub-statali (partenariato cd. verticale) che saranno successivamente coinvolte nella programmazione più di dettaglio e nell'attuazione del programma di finanziamento, oltre che dei soggetti pubblici e privati rappresentanti della società civile (partenariato cd. orizzontale).[300] Anche sotto questo aspetto appare di evidente rilevanza il principio di sussidiarietà sotto il profilo dell'esercizio della funzione amministrativa, in quanto il maggiore o minore coinvolgimento operativo e gestionale dei diversi livelli di governo avviene tenendo conto dell'ampiezza territoriale di attuazione dell'obiettivo di sviluppo che è stato convenuto tra lo Stato membro e le istituzioni europee. Se l'attività gestionale, ossia di realizzazione della politica, è da riservarsi al livello di governo ritenuto più idoneo al raggiungimento degli obiettivi programmati, non viene meno il principio per cui, come si è visto, ogni decisione e ogni scelta deve essere preceduta da una fase di cooperazione tra i vari soggetti

[299] Si veda l'art. 15 del Regolamento (CE) n. 1303/2013, che definisce i contenuti di tale documento.

[300] Art. 14 e 16 par. 2, del Regolamento (CE) n. 1303/2013.

sia pubblici che privati, in chiara attuazione del metodo del partenariato, espressamente sancito dalla normativa comunitaria.[301]

Se da un lato, con la nuova programmazione, si vede rafforzata la funzione di indirizzo e coordinamento unitario delle politiche, attraverso lo stretto collegamento con la Strategia 2020, dall'altro emerge un mutamento nelle relazioni con gli Stati Membri. Mentre in passato la Commissione esaminava la strategia proposta dal governo nazionale, nella nuova programmazione la Commissione assume margini di condizionamento su tutte le principali questioni attinenti alla programmazione, alla gestione nonché alla *governance* domestica dei Fondi SIE. Diversamente dalle programmazioni precedenti, l'elaborazione di questo accordo-quadro nazionale che sostituisce difatti il Quadro Strategico Nazionale, è stata ampiamente guidata dalle istituzioni europee, in particolar modo dalla Commissione come si evince chiaramente dal regolamento, inoltre questa ha fatto prevenire alle autorità nazionali precise indicazioni attraverso uno specifico *Position paper* che rappresenta un'altra novità di questa programmazione. Attraverso questo documento la Commissione europea propone una propria visione della strategia nazionale prima che questa sia elaborata e presentata ufficialmente dallo Stato membro attraverso il proprio Accordo di Partenariato.

Il nuovo ciclo di programmazione, oltre alle novità introdotte per assicurare un'allocazione più efficiente ed efficace dei Fondi SIE, prospetta una diversa *governance* delle politiche di sviluppo e coesione. Ferma restando l'architettura multilivello, che rappresenta la *conditio sine qua non* in quanto queste politiche necessitano del contributo di tutti i livelli di governo, essa esprime una significativa ri-centralizzazione dei processi decisionali soprattutto in capo alla Commissione a scapito dei governi nazionali. Il livello nazionale, pur restando fondamentale nell'architettura della MLG, viene in un certo senso superato quasi come per lasciare un canale privilegiato tra istituzioni europee e governi sub-statali in ottemperanza al principio di proporzionalità. Questo nuovo assetto di

[301] Art. 5 del Regolamento (CE) n. 1303/2013.

governance, caratterizzato da dinamiche largamente *top-down*,[302] oggi deve essere ancora armonizzato con la necessità di un contributo attivo da parte dei governi sub-statali, e particolarmente delle regioni, che sono in prima linea nella gestione operativa dei programmi e nell'attuazione delle politiche di sviluppo.

Riassumendo quanto detto in precedenza, tra le principali novità del nuovo periodo di programmazione rispetto al periodo precedente vi è il collegamento che si è creato tra il periodo di programmazione e la strategia Europa 2020,[303] che cerca di ottimizzare l'incidenza dei finanziamenti dell'UE. Sul piano degli strumenti, si è andati nella direzione di potenziare l'integrazione fra i diversi fondi europei, ripristinando un quadro comune di programmazione per tutti gli interventi[304]. Il primo passo è stata la predisposizione di un documento unitario di programmazione a livello europeo, il QSC, preparato dalla Commissione e approvato dal Consiglio che integra maggiormente i cinque fondi europei. A partire da questo quadro, ogni paese deve declinare gli obiettivi in un documento nazionale denominato Accordo di partenariato elaborato in concertazione tra amministrazioni nazionali regionali e locali con la partecipazione anche del partenariato economico-sociale. Tale Accordo farà da cornice ai diversi programmi operativi (nazionali e regionali) finanziati con i Fondi SIE. L'Accordo di partenariato viene a sostituire il vecchio Quadro strategico nazionale (da non confondere col Quadro Strategico Comune) e dovrebbe garantire una gestione più efficiente ed efficace dei Fondi europei. Altra novità della nuova programmazione è l'intervento pregnante delle istituzioni europee, in particolar modo della Commissione, che ha partecipato indirettamente alla stesura dell'accordo-quadro nazionale attraverso uno specifico *Position Paper*.

---

[302] Idem, una *governance* top-down è quella secondo la quale gli impulsi decisivi provengono dall'alto, nel nostro caso dalla Commissione

[303] Europa 2020 è la strategia decennale dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione. È stata varata nel 2010 per creare le condizioni favorevoli a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. L'UE ha concordato cinque obiettivi quantitativi da realizzare entro la fine del 2020 che riguardano l'occupazione, la ricerca e lo sviluppo, il clima e l'energia, l'istruzione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà.

[304] B BALDI, *I fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, Istituzioni del Federalismo, 2014 luglio/settembre

I documenti sopra analizzati riguardano la strategia dell'UE e degli Stati Membri, diverso l'iter programmatorio che si realizza attraverso la predisposizione dei documenti che collegano la strategia dell'UE con quella degli Stati Membri e dei territori. Parallelamente alla preparazione dell'Accordo di partenariato, la programmazione viene declinata all'interno di singoli Programmi Operativi Nazionali e Regionali, cosi come nei Programmi di cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale,[305] nei quali vengono definite tutte le azioni, gli strumenti ed i soggetti necessari per il raggiungimento degli obbiettivi prefissati nell'Accordo di Partenariato.[306]

Il regolamento generale sui Fondi Strutturali Europei per l'attuale programmazione, sulla scorta delle esperienze delle precedenti normative generali, fa della funzione di programmazione un momento centrale del complesso procedimento di finanziamento a valere sui Fondi Strutturali Europei. La programmazione è sempre più ispirata ad una logica di semplificazione. Tra questi ad esempio: la riduzione degli obiettivi e dei Fondi Strutturali Europei; la sostituzione e predisposizione di nuovi documenti strategici; la concentrazione delle risorse verso finalità considerate direttamente funzionali al raggiungimento delle priorità indicate a Lisbona. Gli articoli rilevanti sono: Articoli 26, 29 e 96, paragrafi 9 e 10 (*Preparazione e approvazione dei programmi operativi*). I programmi sono elaborati dagli Stati Membri o da un'autorità da essi designata, in cooperazione con i partner di cui all'articolo 5, i programmi sono costruiti conformemente all'accordo di partenariato e finalizzati all'attuazione dei Fondi SIE. Nell'iter di stesura dei programmi la cooperazione è costante non solo con i partner di cui all'art. 5 ma anche con la Commissione questo per garantire un efficace coordinamento e attuazione dei programmi stessi (Articolo 26).

L'Articolo 27 già in apertura riporta che: *ciascun programma definisce una strategia relativa al contributo del programma stesso alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in linea con il presente regolamento, con le norme specifiche di*

[305]Questi tre fanno parte della Cooperazione Territoriale europea (CTE) che rappresenta uno degli obiettivi della programmazione dei fondi Strutturali e di Investimento europei 2014-2020. Essa si compone per l'appunto di: cooperazione transfrontaliera, cooperazione transnazionale, cooperazione interregionale

[306] Idem

ciascun fondo e con i contenuti dell'accordo di partenariato, richiamando alla strategia dell'Unione che difatti non è solo la strategia alla quale ispirarsi ma anche quella da perseguire costantemente durante il processo programmatorio. Inoltre c*iascun programma comprende le modalità per garantire l'attuazione efficace, efficiente e coordinata dei fondi SIE e le azioni volte a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, definisce le priorità, stabilendo gli obiettivi specifici, le dotazioni finanziarie del sostegno dei fondi SIE e il corrispondente cofinanziamento nazionale, compresi gli importi relativi alla riserva di efficacia dell'attuazione, che può essere pubblico o privato secondo quanto previsto dalle norme specifiche di ciascun fondo. Per ciascuna priorità sono stabiliti indicatori e target corrispondenti espressi in termini qualitativi o quantitativi, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo, al fine di valutare i progressi nell'esecuzione del programma volti al conseguimento degli obiettivi, quale base per la sorveglianza, la valutazione e la verifica dei risultati. Tali indicatori comprendono: a) indicatori finanziari relativi alla spesa assegnata; b) indicatori di output relativi alle operazioni finanziate; c) indicatori di risultato relativi alla priorità interessata….."*

L'iter di adozione dei programmi è definita all'interno dell'Articolo 29 (Procedura di adozione dei programmi), dopo che ogni Stato membro ha inviato i propri programmi alla Commissione questa ne valuta la coerenza con il regolamento e con le norme specifiche di ciascun fondo, il loro contributo effettivo alla realizzazione degli obiettivi tematici selezionati e alle priorità dell'UE per ciascun fondo SIE, nonché la coerenza con l'accordo di partenariato. La valutazione effettuata dalla Commissione esamina, in particolare, l'adeguatezza della strategia del programma, gli obiettivi generali corrispondenti, gli indicatori, gli obiettivi specifici e l'assegnazione delle risorse di bilancio.[307] La Commissione è tenuta a formulare le proprie osservazioni entro te mesi dalla data di presentazione

[307] *2. In deroga al paragrafo 1, la Commissione non è tenuta a valutare la coerenza dei programmi operativi dedicati per l'IOG di cui all'articolo 18, secondo comma, lettera a), del regolamento FSE e dei programmi dedicati di cui all'articolo 39, paragrafo 4, primo comma, lettera b) del presente regolamento con l'accordo di partenariato se lo Stato membro ha omesso di presentare il proprio accordo di partenariato alla data di presentazione di tali programmi dedicati.*

del programma che approva successivamente nell'arco di sei mesi, a condizione che siano state soddisfatte le eventuali osservazioni fatte dalla Commissione in questo arco temporale e che sia stato approvato l'accordo di partenariato.[308]

Nel complesso i dati normativi riportati evidenziano la peculiare complementarietà tra le politiche europee e nazionali. La Commissione cura compiti di carattere strategico. Le amministrazioni nazionali quelle statali, in primo luogo, ma pure quelle di livello sub-statale – alla luce del loro coinvolgimento in sede di programmazione partecipano all'attività di indirizzo in posizione dialettica con l'amministrazione sovranazionale. In questo assetto divengono sempre più stringenti gli strumenti del coordinamento tra le politiche nazionali e quella europea. L'architettura di questo modello di politica per l'appunto denominata MLG è un sistema che prevede la distribuzione delle responsabilità di attuazione tra diversi livelli di governo per cui al livello europeo vengono definiti, attraverso un procedimento partecipato, gli obiettivi generali e gli standard di prestazione oltre a fissare le regole del gioco e farle rispettare. Spetta poi ai livelli statale e regionale la libertà di perseguire tali obiettivi in base a quanto essi ritengono opportuno.

4.1.1 Gli "Strumenti Locali di Tipo Partecipativo" strumenti di Multilevel Governance

Altro tassello importante per la programmazione di tipo partecipativo e per una politica di *governance* sempre più Multilevel sono gli Articoli 32 -33 - 35 -36, già indicati all'Art 15 (Contenuti accordo di Partenariato) dove si prevede che per un approccio integrato dello sviluppo del territorio vengano definite le modalità di applicazione degli articoli sopra indicati e nei quali si definiscono gli "Strumenti Locali di Tipo Partecipativo". All'Articolo 32 si chiarisce che l*o sviluppo locale di tipo partecipativo è sostenuto dal FEASR,*

[308] *In deroga al requisito di cui al primo comma, i programmi a titolo dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea possono essere approvati dalla Commissione prima dell'adozione della decisione che approva l'accordo di partenariato, i programmi operativi dedicati per l'IOG di cui all'articolo 18, secondo comma, lettera a), del regolamento FSE e i programmi dedicati di cui all'articolo 39, paragrafo 4, primo comma,lettera b), del presente regolamento possono essere approvati dalla Commissione prima della presentazione dell'accordo di partenariato.*

denominato sviluppo locale LEADER, e può essere sostenuto dal FESR, dal FSE o dal FEAMP, è concentrato su territori sub-regionali specifici; gestito da gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49 % degli aventi diritto al voto; attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multi-settoriali; concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprende elementi innovativi nel contesto locale, attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione.[309] Nell'Articolo 33 si definiscono le Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo e gli elementi che la caratterizzano: dal territorio alla popolazione interessati alla strategia; l'analisi delle esigenze di sviluppo delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio; la descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, delle caratteristiche integrate e innovative della strategia e una gerarchia di obiettivi, con indicazione di target misurabili per le realizzazioni e i risultati; la descrizione del processo di associazione della comunità locale all'elaborazione della strategia; un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete; le modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di azione locale di attuarla, e una descrizione delle modalità specifiche di valutazione; il piano di finanziamento per la strategia. Spetterà allo Stato membro definire i criteri per la selezione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Il sostegno dei Fondi SIE allo sviluppo locale di tipo partecipativo definito nell'Articolo 35 comprende: *a) i costi e gli elementi del sostegno*

[309] *3. Il sostegno dei fondi SIE interessati allo sviluppo locale di tipo partecipativo è coerente e coordinato tra i fondi SIE interessati. Tale coerenza e coordinamento sono assicurati in particolare tramite procedure coordinate di rafforzamento delle capacità, selezione, approvazione e finanziamento delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo e dei gruppi impegnati nell'attività locale. 4. Se il comitato di selezione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo istituito ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 3, ritiene che l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo selezionata richieda la partecipazione di più di un fondo, può designare, conformemente alle norme e secondo le procedure nazionali, un fondo capofila per sostenere tutti i costi di gestione e di animazione ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, lettere d) ed e), per la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. 5. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo sostenuto dai fondi SIE interessati è realizzato nell'ambito di una o più priorità del programma o dei programmi pertinenti conformemente alle norme specifiche del fondo SIE dei fondi SIE interessati.*

preparatorio consistente in sviluppo delle capacità, formazione e creazione di reti, nell'ottica di elaborare e attuare una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo[310]*,b) l'esecuzione delle operazioni nell'ambito della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo; c) la preparazione e la realizzazione delle attività di cooperazione del gruppo di azione locale; d) i costi di esercizio connessi alla gestione dell'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo consistenti in costi operativi, costi per il personale, costi di formazione, costi relativi alle pubbliche relazioni, costi finanziari nonché costi connessi alla sorveglianza e alla valutazione di detta strategia di cui all'articolo 34, paragrafo 3, lettera g); e) l'animazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo per agevolare gli scambi tra le parti interessate intesi a fornire informazioni e promuovere la strategia e per aiutare i potenziali beneficiari a sviluppare le operazioni e a preparare le domande.*

Infine all'Articolo 36 per la prima volta si introduce lo strumento denominato Investimenti territoriali integrati (ITI), fornendo le indicazioni essenziali per la sua attivazione. *"1. Qualora una strategia di sviluppo urbano o un'altra strategia o patto territoriale di cui all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento del FSE richieda un approccio integrato che comporti investimenti del FSE, FESR o Fondo di coesione nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi, le azioni possono essere eseguite sotto forma di investimento territoriale integrato (ITI). Le azioni eseguite come un ITI possono essere integrate da un sostegno finanziario dal FEASR o dal FEAMP. (...) 3. Lo Stato membro o l'autorità di gestione può designare uno o più organismi intermedi, compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative, cui delegare la gestione e l'attuazione di un ITI conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo".* Questi investimenti vengono attuati nel momento in cui per realizzare *una strategia di sviluppo urbano o un'altra strategia o patto territoriale del regolamento del FSE richieda un approccio integrato che comporti investimenti*

[310] *Tali costi possono includere uno o più dei seguenti elementi: i) iniziative di formazione rivolte alle parti interessate locali; ii) studi dell'area interessata; iii) spese relative alla progettazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo, incluse consulenza e azioni legate alla consultazione delle parti interessate ai fini della preparazione della strategia; iv) spese amministrative (costi operativi e per il personale) di un'organizzazione che si candida al sostegno preparatorio nel corso della fase di preparazione; v) sostegno a piccoli progetti pilota. Tale sostegno preparatorio è ammissibile a prescindere dall'eventualità che il comitato di selezione istituito a norma dell'articolo 33, paragrafo 3, scelga o meno di finanziare la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo progettata dal gruppo d'azione locale che beneficia del sostegno.*

del FSE, FESR o Fondo di coesione dal FEASR o dal FEAMP.

Data l'importanza delle strategie territoriali integrate per il raggiungimento di un'Europa intelligente, sostenibile e inclusiva, come prevista dalla strategia Europa 2020, il regolamento "disposizioni comuni" introduce l'ITI come strumento chiave per l'attuazione di tali strategie. L'ITI fornisce un meccanismo flessibile per la formulazione di risposte integrate alle diverse esigenze territoriali, mantenendo l'attenzione sui temi che legano la Politica di Coesione alla strategia Europa 2020. L'ITI è uno strumento per l'implementazione di strategie territoriali di tipo integrato. Non si tratta di un intervento né di una sub-priorità di un programma operativo. Piuttosto, l'ITI consente agli Stati membri di implementare programmi operativi in modo trasversale e di attingere a fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi per assicurare l'implementazione di una strategia integrata per un territorio specifico. È importante sottolineare che gli ITI si inseriscono possono essere utilizzati in maniera efficiente se la specifica area geografica in questione possiede una strategia territoriale integrata e intersettoriale; un pacchetto di iniziative da implementare e accordi di *governance* per gestire l'ITI. Le iniziative da implementare mediante l'ITI dovranno contribuire agli obiettivi tematici dei rispettivi assi prioritari dei programmi operativi partecipanti, nonché agli obiettivi di sviluppo della strategia territoriale. Possono coinvolgere investimenti da parte di tutti i fondi di cui al Regolamento (UE) n. 1303/2013. Un ITI può fornire sostegno non solo attraverso sovvenzioni ma anche tramite strumenti finanziari (articoli da 37 a 46 del regolamento) laddove appropriati per intraprendere le azioni definite nella strategia di sviluppo.

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo potrebbe essere un elemento da utilizzare per costruire l'implementazione di un ITI. Tuttavia, esistono differenze importanti tra l'ITI e lo sviluppo locale di tipo partecipativo. Quest'ultimo, infatti, è un approccio strettamente dal basso verso l'alto. È il gruppo di azione locale a stabilire il contenuto della strategia di sviluppo locale e le operazioni soggette a finanziamento. L'ITI, non pregiudica la modalità in cui vengono prese le decisioni relative agli investimenti stessi,

in quanto tale processo può essere dall'alto verso l'alto, dal basso verso l'alto o una combinazione dei due. Come tale, lo sviluppo locale di tipo partecipativo può essere, ad esempio, una componente di una strategia urbana integrata implementata mediante un ITI. Inoltre l'eventuale delega di gestione degli ITI dà potere agli attori sub-regionali (soggetti coinvolti a livello locale/urbano), assicura il loro coinvolgimento e l'assunzione delle responsabilità relative sia alla preparazione che all'attuazione del programma. Con questa componente gestionale "allargata" e di coinvolgimento degli attori sub-regionali, l'ITI diventa uno strumento di MLG (concepito per un approccio allo sviluppo basato sul territorio), che può aiutare a sbloccare il potenziale non pienamente sfruttato a livello locale e regionale e garantire un maggior raggiungimento degli obiettivi di policy dell'UE.

4.2.1 La Smart Specialisation Strategy condizionalità (ex-ante) e policy multilevel della Programmazione 2014-2020

Grazie alla Comunicazione 553 del 2010 "Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020"[311] la Commissione europea disegna un primo quadro di applicazione del concetto di *Smart Specialisation* in ambito regionale e europeo. Il concetto di S*mart Specialisation* non è nuovo nella letteratura sulle politiche dell'UE. Un gruppo di esperti nominato nel 2005 dall'allora Commissario europeo per la Scienze e la Ricerca Janez Potocnik[312] fu incaricato di individuare le debolezze europee di Ricerca Sviluppo e Innovazione con l'obiettivo di dare maggiore slancio alla Strategia di Lisbona elaborata nel marzo 2000. Il gruppo di esperti denominato "*Knowledge for Growth*" elaborò il concetto di S*mart Specialisation* come concetto atto ad analizzare il divario di produttività tecnologica e di R&S (Ricerca e Sviluppo) tra l'UE e i principali competitors internazionali (USA e Giappone). Altro contributo fu il Rapporto indipendente di Fabrizio Barca del 2009 il quale fu insignito

[311] COM (2010) 553/COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020

[312] Commissario europeo per la Scienza e la Ricerca dal 2004 al 2010 sotto la Commissione Barroso I

dall'allora Commissario europeo alla politica regionale Danuta Hubner del compito di elaborare una "Agenda" che proponesse alcuni elementi col fine di rendere la Politica di Coesione europea più efficace ed efficiente. Nel suo Rapporto, Fabrizio Barca riprende il concetto di *Smart Specialisation* dandogli una connotazione *place-based.* La *Smart Specialisation* come immaginata dai suoi ideatori è uno strumento in grado di aiutare le regioni o gli Stati membri a rispondere alla domanda riguardo le loro prospettive e i loro possibili posizionamenti nell'economia della conoscenza.[313] Questo approccio comporta l'individuazione di determinate priorità che riguardano un particolare tipo di tecnologia, disciplina o sotto-sistema. La *Smart Specialisation,* come nella visione dei suoi ideatori, si basa sostanzialmente su cinque fondamenti;[314]

1. Processo di scoperta imprenditoriale *Entrepreneurial Discovery Process* (EDP)
2. Attività, non settori
3. Evoluzione Strutturale
4. Specializzazione strategica
5. Monitoraggio e valutazione

-*L'Entrepreneurial Discovery Process (EDP),* è forse la caratteristica più importante della *Smart Specialisation che* comporta un processo di scoperta imprenditoriale che rivela ciò che una regione fa meglio in termini di R&S e innovazione.

-*Attività, non settori,* altra grande novità della *Smart Specialisation* è che essa comporta l'identificazione di domini tecnologici piuttosto che di settori produttivi. Ciò deriva dal fine ultimo della *Smart Specialisation* di incentivare l'associazione tra ricerca e innovazione. Particolare attenzione è rivolta ai domini tecnologici quali quelli individuati dalla Commissione europea e considerati "chiave" per l'innovazione. Queste tecnologie sono

[313] D. FORAY, P.A DAVID, B. HALL, *Smart Specialisation: The Concept,* Knowledge Economists Policy Brief, No 9 Brussels, 2009
[314] D. FORAY, *Smart Specialisation and the New Industrial Policy Agenda,* Knowledge Economists Policy Brief, No 8 Brussels, 2008

state definite *General Purpose Technology (GDP) e Key Enabling Technology (KET).*[315]

-*Evoluzione strutturale,* con "evoluzione strutturale" di un contesto territoriale si vuole definire quel processo che collega il presente con le forze future di un'economia regionale in un preciso settore di attività e conoscenza.

-*Specializzazione strategica,* la *Smart Specialisation* è costituita da una serie di azioni volte ad intraprendere una diversificazione specializzata[316] e che implica una specializzazione strategica. Questo principio della specializzazione strategica può essere di ausilio ai *policy maker* per prendere delle decisioni e per stabilire le priorità

-*Monitoraggio e valutazione, l*a *Smart Specialisation* enfatizza il bisogno per i *policy maker* di realizzare un monitoraggio e una valutazione "*evidence based*" con la quale valutare il successo o l'eventuale fallimento.

In questo quadro la Comunicazione dell'UE DEL 2010 n. 553[317] spiega il ruolo della *Smart Specialisation* nelle politiche regionali specificando che essa è finalizzata alla concentrazione degli interventi di policy in quegli ambiti applicativi che possano avere un rilievo per le regioni, in termini di vantaggio comparato. La Commissione ritiene che sia necessario fare perno sulle eccellenze delle rispettive regioni, o meglio "*i settori che offrono alle regioni le migliori opportunità di sviluppare un vantaggio competitivo".* La *Smart Specialisation* si caratterizza certamente per avere un approccio di

[315] Le KET sono tecnologie "ad alta intensità di conoscenza e associate ad elevata intensità di R&S, a cicli d'innovazione rapidi, a consistenti spese di investimento e a posti di lavoro altamente qualificati. Rendono possibile l'innovazione nei processi, nei beni e nei servizi in tutti i settori economici e hanno quindi rilevanza sistemica. Sono multidisciplinari, interessano tecnologie di diversi settori e tendono a convergere e a integrarsi. Possono aiutare i leader nelle tecnologie di altri settori a trarre il massimo vantaggio dalle loro attività di ricerca". Le KET sono: micro/nanoelettronica, nanotecnologia, fotonica, materiali avanzati, biotecnologia industriale e tecnologie di produzione avanzate. Fonte: COM (2009) 512 COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI "Preparare il nostro futuro: elaborare una strategia comune per le tecnologie abilitanti fondamentali nell'UE.

[316] McCANN P, R. ORTEGA-ARGILÉS, *Smart Specialisation*, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy, in Regional Study, 2011

[317] COM(2010) 553/COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020

policy che promuove l'uso efficiente, efficace e sinergico delle risorse pubbliche a sostegno del potenziale tecnologico e della capacità di innovazione di un determinato territorio. Inoltre la *Smart Specialisation* persegue gli obiettivi di cui l'iniziativa faro "L'Unione dell'innovazione",[318] propone un processo di scoperta dinamica imprenditoriale che coinvolga i principali *stakeholders,* governo, imprese e altri istituti di creazione di conoscenza finalizzata allo sfruttamento delle specificità regionali prevedendo difatti un modello di MLG.

In questa programmazione 2014-2020 la Politica di Coesione *pone al centro degli interventi lo sviluppo economico e sociale dei territori guidato dall'innovazione e gestito attraverso un nuovo modello di MLG e multistakeholder, la strategia di specializzazione intelligente (di seguito S3) con la finalità di individuare le priorità di investimento in ricerca, sviluppo e innovazione che completano le risorse e le capacità produttive di un territorio per costruire vantaggi comparati e percorsi di crescita sostenibile nel medio e lungo termine.*[319] Le S3 hanno consentito al concetto di *Smart Specialisation* di essere messo in pratica, questa è regolamentata all'interno dei due Regolamenti UE n.1303 e n.1301 del 17 dicembre 2013. Nel Regolamento UE n.1303/ 2013 vengono elencati gli obiettivi tematici per i Fondi SIE.[320] Con riguardo all'obiettivo n.1 del Regolamento (UE) n.

[318] La Commissione, nel quadro della Strategia Europa 2020, ha adottato l'iniziativa Faro *"L'Unione dell'innovazione"* Secondo quanto scritto nella suddetta comunicazione, il principale problema per l'Unione e i suoi Stati Membri è probabilmente quello di arrivare ad impostare l'approccio all'innovazione in modo molto più strategico. Sempre secondo la Commissione, occorre definire un approccio nell'ambito del quale l'obiettivo dell'innovazione sia la chiave di volta di tutte le politiche, e per tale motivazione è stata individuato come *conditio sine qua non* il coinvolgimento di tutte le parti interessate e tutte le regioni nel ciclo di innovazione, ciascuna delle quali dovrà sfruttare al meglio i punti di forza in modi nuovi e produttivi. Tra le altre cose la Commissione ritiene che sia necessario sfruttare al massimo il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) al fine di sviluppare in tutta Europa "*la capacità nel campo della ricerca e dell'innovazione, in base a strategie intelligenti di specializzazione regionale"* COM(2010) 0546/COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO AL COMITATO DELLE REGIONI. Iniziativa faro Europa 2020 l'Unione dell'innovazione SEC (2010) 1161.

[319] http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/S3/

[320] Art.9 Regolamento (UE) n.1303/2013: Al fine di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e delle missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale, ogni fondo SIE sostiene gli obiettivi tematici seguenti: 1)rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2)migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3)promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP); 4)sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5)promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;6)preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7)promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali

1303/2013 "*rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione"*, è il Regolamento (UE) n. 1301/2013, all'articolo 5, che specifica che il FESR sostiene l'obiettivo tematico n.1 provvedendo a "*promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore, in particolare promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale, l'eco-innovazione, le applicazioni nei servizi pubblici, lo stimolo della domanda, le reti, i cluster e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nonché sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali".* Lo stesso Regolamento fornisce anche una definizione di Strategia di Specializzazione intelligente.[321] Nel Regolamento (UE) n. 1303/2013, all'interno dell'allegato XI "*Condizionalità ex ante"* viene stabilito che, con riferimento all'obiettivo tematico n.1 "*rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione",* la condizionalità ex ante per accedere al FESR sarà: *"l'esistenza di una strategia di specializzazione intelligente nazionale o regionale in linea con il programma di riforma nazionale, che esercita un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione ed è conforme alle caratteristiche di sistemi efficaci di ricerca e di innovazione ai livelli nazionale e regionale".*[322] Questo significa che la S3 è divenuta una delle condizionalità ex ante per l'approvazione dei Programmi operativi (PO) dei Fondi SIE coinvolti nel sostegno agli obiettivi tematici n.1 e n.3.[323] Nello

---

infrastrutture di rete; 8)promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9) 9)promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; 11)rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente; 11)rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente

[321] La definisce come "*strategie di innovazione nazionali o regionali che definiscono le priorità allo scopo di creare un vantaggio competitivo sviluppando i loro punti di forza in materia di ricerca e innovazione e accordandoli alle esigenze imprenditoriali, al fine di rispondere alle opportunità emergenti e agli sviluppi del mercato in modo coerente, evitando nel contempo la duplicazione e la frammentazione degli sforzi; una strategia di specializzazione intelligente può assumere la forma di un quadro politico strategico per la ricerca e l'innovazione (R&I) nazionale o regionale o esservi inclusa.*

[322] Regolamento (UE) n.1303/2013 Allegato XI parte I "Condizionalità ex ante"

[323] Obiettivo tematico n.1: rafforzare la ricerca e lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, obiettivo

stesso Regolamento si evince che la S3 influisce anche sull'obiettivo tematico n.2 "*migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché l'impiego e la qualità delle medesime.*

L'individuazione delle priorità di investimento è affidata ad un processo interattivo di cooperazione tra settore pubblico e settore privato definito processo di scoperta imprenditoriale: gli imprenditori in grado di combinare la conoscenza scientifica, tecnologica ed ingegneristica con la conoscenza del mercato producono e condividono informazioni sui nuovi domini di attività economiche in cui il territorio eccelle o ha il potenziale di eccellere in futuro e gli eventuali limiti o vincoli da gestire e il settore pubblico genera, in risposta, iniziative di policy. Il Regolamento generale che stabilisce le disposizioni comuni sui Fondi SIE (Reg. UE 1303/2013) affida alle strategie di specializzazione intelligente la funzione di prerequisito (condizionalità ex-ante) per l'utilizzo delle risorse disponibili per rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, Obiettivo Tematico 1.

La S3 si caratterizza per non essere un approccio *top-down* in cui la Strategia è progettata e realizzata dal governo regionale, ma piuttosto *bottom-up* ovvero su un processo di scoperta imprenditoriale dal basso. In tale contesto i diversi attori regionali (istituti di ricerca, imprese, associazioni ecc.) ricoprono un ruolo fondamentale nell'indicare i possibili domini di specializzazione. Le imprese, centri di ricerca e università, centri di competenza, sono portati a lavorare fianco a fianco per identificare i settori di specializzazione intelligente[324] più promettenti cosi come i punti deboli che ostacolano l'innovazione. Tale approccio abbraccia appieno il principio di partenariato e l'importanza, soprattutto quando si tratta di Politica di Coesione, di un processo estremamente partecipato e aperto. Le priorità non saranno più individuate da un "pianificatore onnisciente" ma bensì da un processo interattivo in cui il settore privato individua e fornisce informazioni riguardo nuove attività. Le priorità saranno identificate dove e quando saranno individuate opportunità dagli attori che partecipano a questo processo. Vi è una netta differenza tra questo approccio e le vecchie

tematico n.3: promuovere la competitività della PMI.

[324] Con specializzazione intelligente si intendono quei settori che rispondano alle esigenze della Strategia Europa 2020: inclusiva, sostenibile e intelligente

politiche che per individuare le priorità di sviluppo si caratterizzavano per metodi di programmazione centralizzati. Certamente altra caratteristica fondamentale della S3 è l'attivazione della MLG, poiché la sostenibilità della strategia dipenderà dalla tempestività e dal coordinamento delle misure politiche e dalla *governance* implementata.

Le S3, regionali e nazionale, rappresentano dunque, il quadro strategico per il disegno e l'attuazione degli interventi delle politiche di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione.

Nonostante questo percorso tracciato dalla Commissione permangono i problemi legati alla piena attuazione della MLG anche nell'attuale programmazione, come sottolineato dal Parlamento europeo attraverso una Risoluzione del 13 settembre 2016 con riferimento alle "Strategie di innovazione nazionali o regionali per la specializzazione intelligente (SNSI e S3):[325] *si rammarica del fatto che alcuni Stati membri hanno deciso di optare per le SNSI nazionali senza dare alle autorità locali e regionali l'opportunità di elaborare i propri pareri, compromettendo in tal modo il processo di scoperta imprenditoriale dal basso verso l'alto che dovrebbe essere sancito dalle S3; sottolinea l'importanza di un approccio regionale, dal momento che l'attuazione delle S3 può avere successo soltanto se basata su punti di forza locali e regionali; invita gli Stati membri interessati a riconsiderare la sostituzione delle SNSI nazionali con S3 regionali al fine di non perdere le opportunità di crescita e chiede un migliore coordinamento tra le SNSI nazionali e S3 regionali, ove opportuno, al fine di adattarle, se del caso, alle esigenze future e ai requisiti di sviluppo sostenibile, in particolare nel settore alimentare ed energetico; si rammarica del fatto che*

[325] Le strategie di ricerca e innovazione nazionali e regionali di specializzazione intelligente sono programmi di trasformazione economica integrati e basati sul territorio che svolgono cinque azioni importanti: incentrano il sostegno della politica e gli investimenti su fondamentali priorità, sfide ed esigenze di sviluppo basato sulla conoscenza a livello nazionale e regionale; valorizzano i punti di forza, i vantaggi competitivi e il potenziale di eccellenza di ogni paese o regione; supportano l'innovazione tecnologica e basata sulla pratica e promuovono gli investimenti nel settore privato; Assicurano la piena partecipazione dei soggetti coinvolti e incoraggiano l'innovazione e la sperimentazione; sono basati su esperienze concrete e includono validi sistemi di monitoraggio e valutazione. Le autorità nazionali e regionali di tutta l'Europa hanno elaborato strategie di specializzazione intelligente nel processo di scoperta imprenditoriale per favorire utilizzo più efficiente dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) e raggiungere maggiori sinergie tra le diverse politiche UE, nazionali e regionali, nonché tra gli investimenti pubblici e privati, per il raggiungimento dei 5 obiettivi di Europa 2020.

il principio di partenariato di cui all'articolo 5 dell'RDC non sia sempre stato rispettato; invita gli Stati membri a rispettare il principio di partenariato in tutte le fasi dei preparativi e dell'attuazione dell'accordo di partenariato e dei programmi operativi; 16. ritiene che la qualità della collaborazione tra l'amministrazione e gli attori pertinenti nelle regioni incida in misura determinante sulla strategia S3 e riduca nettamente il rischio di disfunzioni nella definizione delle priorità; evidenzia quindi, a tale proposito, l'importanza della consultazione delle imprese e in particolare delle PMI, in quanto la "visione dell'innovazione" avrà successo soltanto se le imprese realizzeranno anche il corrispondente potenziale; 17. evidenzia l'importanza di un migliore coordinamento tra tutti i livelli di governance al fine di promuovere una visione dal basso verso l'alto delle strategie regionali, ivi comprese tutte le autorità e le parti interessate nell'ambito della specializzazione intelligente, nonché gli esperti, la società civile e gli utenti finali, al fine di superare le "mentalità compartimentate"; sottolinea che il mancato adeguamento delle pertinenti normative degli Stati membri sta creando degli ostacoli all'attuazione degli investimenti a favore della ricerca e dell'innovazione; 18. sottolinea il ruolo limitato svolto dalla società civile nelle strategie S3 e invita a rafforzare la sua partecipazione mediante piattaforme e partenariati di collaborazione, dal momento che ciò può contribuire a definire meglio le strategie, a rafforzare la cooperazione con la società e a conseguire una governance migliore".

4.2 La Politica di Coesione 2014-2020 – Obiettivi, strumenti e priorità

Il primo gennaio 2014 è stata avviata la nuova programmazione dei Fondi Strutturali Europei che coprirà il settennio 2014-2020. Il contesto nel quale è sorta la nuova programmazione è molto diverso da quello antecedente all'ingresso della programmazione precedente. Se nel 2007 l'UE stava ancora vivendo una fase di crescita economica sostenuta con incrementi dei tassi di occupazione, nel 2014 la situazione era quella di un continente in cui la crisi non mollava la sua presa. Prima di descrivere le caratteristiche chiave della nuova programmazione quindi, occorre tenere presente questa

differenza sostanziale di contesti durante i quali le due diverse programmazioni sono state elaborate. La *Sesta Relazione sulla coesione* del luglio 2014 ha fatto notare, già dalla prefazione, che la crisi economico-finanziaria ha avuto un forte impatto sulle regioni all'interno dell'UE[326]. I tassi di disoccupazione si sono alzati in quasi tutti gli Stati Membri dell'UE e il processo di riduzione delle disparità economiche regionali si è arrestato quasi ovunque. La *Sesta Relazione* si è focalizzata sui legami esistenti tra la Politica di Coesione e la Strategia Europa 2020 e ha mostrato come tale Strategia abbia modificato il nuovo ciclo di programmazione. I cinque Fondi di investimento rappresentano uno strumento sempre più rilevante ai fini del raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, in particolare quelli relativi all'occupazione e alla riduzione della povertà. La rilevanza della Politica di Coesione è tale che per il periodo 2014-2020 un terzo del bilancio dell'UE è stato destinato alla Politica di Coesione col fine di perseguire un duplice obiettivo: ridurre le disparità regionali e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. I due obiettivi non sono incompatibili tra di loro, poiché come emerge sempre dalla *Sesta Relazione sulla coesione,* il perseguimento degli obiettivi di Europa 2020 possono essere visti come un mezzo per promuovere gli obiettivi di sviluppo regionale e per rafforzare i molteplici elementi che determinano la crescita potenziale delle regioni.[327] Una particolare attenzione è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le Regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le Regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Tali disposizioni prevedono inoltre, come già si è anticipato, la necessaria complementarietà tra la politica regionale e le altre politiche dell'UE, così come tra politica regionale europea e politiche economiche per lo sviluppo nazionali (art. 175 TFUE). Questo aspetto risulta di fondamentale importanza con riguardo al rapporto con il divieto di aiuti di

[326] European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities – Sixth Report on Economics, Social and Territorial Cohesion,* Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014.
[327] Idem

Stato, alla luce delle finalità divergenti delle due politiche nonché, per l'effetto, del difficile coordinamento tra le prassi amministrative della Direzione Generale della Politica Regionale e della Direzione Generale della Concorrenza. Mentre la Politica di Coesione dell'UE interviene infatti esplicitamente per alterare i risultati economici attraverso interventi per natura selettivi, la politica della concorrenza mira ad assicurare che gli interventi nell'economia dello Stato e delle sue articolazioni territoriali non interferiscano col corretto funzionamento del mercato interno o quantomeno che non provochino una distorsione della concorrenza fino ad un punto contrario all'interesse comune. La conformità tra interventi strutturali e norme sugli aiuti di Stato è quindi guidata da due vincoli, separati ma correlati, imposti alle autorità nazionali: quelli derivanti dall'applicazione del regolamento sui Fondi Strutturali Europei e quelli che derivano dal Trattato sul rispetto della politica sulla concorrenza. Tale obbligo di conformità viene recepito in impegni espliciti a rispettare le norme UE sugli aiuti di Stato, nella documentazione della programmazione nazionale e regionale. Inoltre il TFUE individua gli strumenti di cui tale politica è fornita per raggiungere i propri obiettivi disponendo che "*l'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti*" (art. 175 TFUE). Infine il TFUE detta disposizioni relative alle procedure di adozione degli atti derivati nel settore. In linea generale, "*il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei Fondi. Sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai Fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei Fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti*" (art. 177 TFUE). "*Le azioni*

specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni" (art. 175 TFUE, paragrafo 3). Per il raggiungimento di tali obiettivi, per l'attuazione della politica regionale e di coesione sono operativi tre strumenti finanziari in particolare. Due Fondi Strutturali Europei: il FESR, il FSE, ed in aggiunta il Fondo di coesione. Nel dettaglio:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- il Fondo sociale europeo (FSE);
- il Fondo di coesione (FC).

Il *Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR)* di cui all'art. 160 del TCE; oggi disciplinato all'art. 176 TFUE punta a consolidare la coesione economica e sociale regionale in particolare attraverso investimenti nella competitività delle imprese, nella ricerca e innovazione, nello sviluppo delle infrastrutture, per favorire la crescita economica e la creazione di occupazione, è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'UE, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle Regioni industriali in declino. A tal fine sostiene programmi in materia di sviluppo regionale, di potenziamento della competitività, di investimenti nella ricerca e nello sviluppo sostenibile.

Il *Fondo sociale europeo (FSE)* di cui al Titolo XI, artt. 146-148 TCE; oggi disciplinato al Titolo XI, artt. 162-164 TFUE si pone lo scopo di migliorare la competitività attraverso investimenti mirati alle persone, favorendo la creazione e l'utilizzo della conoscenza, il miglioramento delle opportunità di formazione e occupazione, la qualità del lavoro e la coesione sociale , è modellato sulla strategia europea per l'occupazione e si concentra sull'inclusione sociale e su un accesso al mercato del lavoro che sia privo di discriminazioni di genere. Ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'UE le

possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale.

Il *Fondo di coesione* di cui al Titolo XVII, art. 161 TCE; ora disciplinato in linea generale dal Titolo XVIII, art. 177 TFUE è finalizzato all'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti e della tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. Opera negli Stati membri che presentano un PIL inferiore al 90% della media UE, e cioè: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

Altri Fondi, che operano in sinergia con questi tre, pur non rientrando formalmente tra gli strumenti della Politica di Coesione, sono il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che costituisce il mezzo di finanziamento della politica di sviluppo rurale, e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che promuove lo sviluppo di una pesca sostenibile; aiuta le comunità costiere a diversificare le loro economie; finanzia i progetti che creano nuovi posti di lavoro e migliorano la qualità della vita nelle regioni costiere europee e agevola l'accesso ai finanziamenti.

La Politica di Coesione in questo ciclo di programmazione (2014-2020) si articola in due Obiettivi strategici (disciplinato dal regolamento (UE) n. 1303/2013 all'art. 89), ciascuno dei quali, secondo i requisiti di eleggibilità delle Regioni, a valere su uno o più fondi. Due obiettivi alla luce dei quali è stata ripartita la quota complessiva del *budget* europeo destinata alla politica regionale (artt. 91-92 del regolamento n. 1303/2013):

Obiettivo: "Investimenti per la crescita e l'occupazione", che riguarda tutto il territorio dell'UE. Questo obiettivo riunisce i due obiettivi della programmazione precedente (2007-2013):

- *Convergenza* volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle Regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della

società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa;

- *Obiettivo competitività regionale e occupazione*, che punta, al di fuori delle Regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle Regioni e l'occupazione, anticipando i cambiamenti economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi. Tutto questo mediante l'incremento ed il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela ed il miglioramento dell'ambiente, il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi. Con i Programmi finanziati dal FESR viene dato impulso all'innovazione, all'imprenditorialità, alla tutela dell'ambiente; con i programmi finanziati dal FSE si contribuisce allo sviluppo del mercato del lavoro, migliorando la possibilità di occupazione. In tal modo la Competitività mira a correggere gli squilibri regionali esistenti relativamente a Regioni che, in assenza delle risorse aggiuntive dall'UE, risulterebbero penalizzate da condizioni socio-economiche disagiate.

Per quanto riguarda gli interventi per la crescita e l'occupazione, le risorse per investimenti in questo ambito sono destinate a tutte le regioni dell'UE a seconda del livello di sviluppo. L'intensità degli investimenti, infatti, varia per:

- regioni meno sviluppate (per le quali il PIL pro-capite medio è inferiore al 75% della media UE);
- regioni più sviluppate (ove il PIL pro-capite medio è superiore al 90% della media UE);
- regioni in transizione (ove il PIL pro-capite medio è compreso tra il 75 e il 90% della media UE).

- *Obiettivo: "Cooperazione territoriale europea"* (di seguito CTE), obiettivo che interviene tra specifici attori a livello nazionale, regionale e locale dell'UE. La cooperazione territoriale europea è volta a sostenere

l'interazione tra i territori di diversi Stati membri mediante la realizzazione di progetti congiunti, lo scambio di esperienze e la costruzione di reti. Le componenti della CTE sono tre:

- la cooperazione transfrontaliera fra regioni limitrofe, che mira a promuovere lo sviluppo regionale integrato fra regioni confinanti aventi frontiere marittime e terrestri in due o più Stati membri o fra regioni confinanti in almeno uno Stato membro e un paese terzo sui confini esterni dell'UE diversi da quelli interessati dai programmi nell'ambito degli strumenti di finanziamento esterno dell'UE;
- la cooperazione transnazionale su territori transnazionali più estesi, che coinvolge partner nazionali, regionali e locali;
- la cooperazione interregionale che coinvolge tutti i 28 Stati membri dell'UE e mira a rafforzare l'efficacia della Politica di Coesione, promuovendo lo scambio di esperienze, l'individuazione e la diffusione di buone prassi.

Dunque l'Obiettivo *cooperazione territoriale*, è finalizzato a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali; a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie; a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato. La fonte di finanziamento primaria dell'Obiettivo è il FESR. Alcuni Programmi, peraltro, ricevono anche finanziamenti diretti dalla Commissione.[328] Ad ogni modo, in tale contesto gli interessi tutelati vanno oltre il territorio di ciascuna singola autonomia regionale e le strutture di gestione del programma sono organismi transnazionali.

La Politica di Coesione 2014-2020 e sue Caratteristiche generali

L'UE concentra le proprie attività sullo sviluppo del mercato unico, ma nel corso degli anni ha esteso il suo raggio d'azione anche su 13 politiche settoriali, complementari al mercato unico: la politica regionale e di

[328] Ciò avviene in particolare per i programmi ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) e IPA (*Instrument for Pre-accession Assistance*), che operano negli ambiti delle politiche, rispettivamente, di prossimità e di preadesione

coesione; la politica agricola comune; la politica comune della pesca; la politica ambientale; la protezione dei consumatori e sanità pubblica; la politica dei trasporti e del turismo; la politica energetica; reti transeuropee nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni; la politica industriale e di ricerca; la politica sociale e dell'occupazione; la politica fiscale; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; cultura, istruzione e sport. Nell'ambito delle 13 politiche settoriali, la Politica di Coesione economica, sociale e territoriale è finalizzata al perseguimento di una società europea più giusta, portatrice di pari opportunità per tutti i cittadini indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, e in cui non vi siano disparità di sviluppo economico e sociale. Attraverso la sua implementazione, l'UE mira, quindi, a ridurre le disparità, non abbassando il livello di sviluppo delle aree più abbienti, ma promuovendo una crescita parallela di tutti gli Stati membri che garantisca un più elevato livello di benessere per tutte le aree geografiche.

Gli strumenti attuativi della Politica di Coesione sono costituiti dai Fondi SIE e dalla Banca europea degli investimenti (BEI). Lo specifico compito attribuito a tali strumenti è, quindi, quello di contribuire finanziariamente alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'UE, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo.

Dal 2000, alla Politica di Coesione è stato affidato, altresì, il compito di concorrere dapprima alla realizzazione della strategia di Lisbona e, successivamente, alla strategia Europa 2020 per una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva" dell'UE.

Per il periodo 2014-2020, alla Politica di Coesione viene destinato un terzo delle risorse previste nel bilancio complessivo dell'UE, pari ad un investimento di 351,8 miliardi di euro, cui si aggiungono i contributi nazionali e gli altri investimenti privati, per un impatto quantificabile in circa 450 miliardi di euro.

I Regolamenti, le priorità e gli obiettivi tematici dei Fondi SIE

Nel periodo di programmazione 2014-2020, il funzionamento dei Fondi SIE è disciplinato in primo luogo dal Regolamento UE 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE, che fissa le disposizioni comuni e le disposizioni generali relative a tutti i Fondi SIE. Tale regolamento stabilisce le regole applicabili a tutti i Fondi SIE per garantirne l'efficacia, oltre alle disposizioni specifiche per ogni Fondo. In particolare, il Regolamento 1303/2013 stabilisce 11 Obiettivi Tematici a sostegno della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva per il periodo 2014-2020:

- Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'impiego e la qualità delle medesime;
- Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
- Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
- Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e nell'apprendimento permanente;
- Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

In aggiunta a tale Regolamento, sono stati adottati dall'UE Regolamenti

specifici relativi ai singoli Fondi, allo scopo di delineare in modo più peculiare le loro caratteristiche distintive, illustrando, ad esempio, il loro ambito e le loro modalità di applicazione e gli Obiettivi Tematici sui quali intervengono principalmente (Reg. UE 1301/2013 per il FESR, 1304/2013 per il FSE, 1300/2013 per il FC). I Regolamenti specifici stabiliscono, infatti, che gli investimenti del FESR finanziano tutti gli 11 Obiettivi, concentrandosi in particolare sui primi quattro, che le principali priorità del FSE sono gli Obiettivi da 8 a 11, pur potendo finanziare anche quelli da 1 a 4, e che il Fondo di coesione finanzia gli Obiettivi da 4 a 7 e l'Obiettivo 11. A partire dai regolamenti di base, vengono delineate successivamente altre due tipologie di regolamenti:

- Regolamenti delegati;
- Regolamenti di esecuzione.

I Regolamenti delegati trovano origine da previsioni già contenute nei regolamenti di base, nei quali si rimanda alla possibilità da parte della Commissione di legiferare successivamente su determinati aspetti o dettagli non essenziali di un Regolamento. I Regolamenti di esecuzione vengono invece deliberati dalla Commissione, senza necessità di previsione di delega, per fissare determinate disposizioni tecniche a completamento delle norme fondamentali contenute nel Regolamento di base, per assicurare l'attuazione uniforme di quest'ultimo in tutta l'UE. Ad esempio, al Regolamento UE 1303/2013 sulle disposizioni comuni ai diversi Fondi SIE hanno fatto seguito il Regolamento di esecuzione UE 215/2014 che stabilisce le norme di attuazione del regolamento di base, in particolare in relazione alla determinazione dei target intermedi e finali e il Regolamento di esecuzione UE 207/2015 che specifica i modelli da utilizzare per le relazioni e le informazioni da presentare alla Commissione.

Allo scopo di garantire un efficace coordinamento dei Fondi SIE sono stati creati due gruppi di esperti: il *Coordination Committee for European Structural and Investment Funds* (di seguito COESIF) e il *Group of experts in Structural and Investment Funds* (di seguito EGESIF).

Il COESIF è il Comitato di coordinamento per i Fondi SIE, un Comitato permanente della Commissione europea, incaricato di discutere sulle questioni relative all'attuazione delle normative che disciplinano i Fondi SIE. Si riunisce una volta al mese e prevede la partecipazione anche di funzionari degli Stati membri. L'EGESIF è, invece, il gruppo di esperti sui Fondi SIE istituito presso la Commissione europea per fornire consulenza sulle questioni relative all'attuazione dei Programmi Operativi adottati ai sensi dei Regolamenti sui Fondi SIE, favorire la collaborazione tra Stati membri e Commissione europea e incoraggiare lo scambio di buone pratiche relative all'implementazione dei Programmi cofinanziati.

Differenze e Novità della Programmazione 2014-2020

La Politica di Coesione per il periodo 2014-2020 si caratterizza per diversi elementi di novità rispetto ai precedenti periodi di programmazione. I principali aspetti riguardano soprattutto una maggiore concentrazione delle risorse su obiettivi e traguardi della strategia Europa 2020 grazie ad una nuova MLG che si basa su vari passaggi programmatori, quali:

- un Quadro Strategico Comune (QSC) per tutti i Fondi SIE (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) che stabilisce le linee guida attraverso cui i Fondi SIE devono contribuire alla strategia dell'UE e fissa le priorità di investimento a livello europeo;
- un Accordo di Partenariato che, basandosi sul QSC, stabilisce per ogni Stato membro, le priorità di investimento, la distribuzione delle risorse nazionali e dell'UE tra i settori e i programmi prioritari, e il coordinamento tra i fondi a livello nazionale;
- i Programmi Operativi, che elaborano le concrete priorità d'investimento e gli obiettivi da conseguire a partire dal QSC e dall'Accordo di Partenariato. I Programmi Operativi sono, dunque, strumenti più snelli e meno descrittivi, per rispondere al forte orientamento ai risultati della Politica di Coesione;

- concentrazione tematica: i Programmi Operativi concentrano le risorse su una quantità limitata di Obiettivi Tematici indicati dai Regolamenti;
- condizionalità ex ante: i Regolamenti individuano specifici requisiti che devono essere soddisfatti fin dall'inizio della programmazione e come pre-requisito per la spesa dei Fondi in modo da assicurare l'efficacia degli investimenti previsti;
- quadro di riferimento dei risultati: ogni Programma viene valutato in base a un quadro di performance, definito da obiettivi misurabili grazie a indicatori fisici e finanziari, da raggiungere progressivamente nel corso della programmazione. Sulla base di una verifica di metà percorso dell'effettivo rispetto degli impegni assunti (fissata alla fine del 2018) vengono definite possibili sanzioni (sospensioni dei pagamenti, ma anche correzioni finanziarie) e viene attribuita una riserva di performance, cioè di una quota di risorse che viene assegnata ai Programmi che raggiungono gli obiettivi intermedi prefissati;
- orientamento ai risultati: obiettivi e indicatori chiari e misurabili sono stabiliti ex ante e l'attività di valutazione, maggiormente enfatizzata, utilizza metodologie rigorose in linea con gli standard internazionali come la valutazione dell'impatto;
- uso rafforzato degli strumenti finanziari: è promosso il ricorso a nuovi strumenti di ingegneria finanziaria (fondi, prestiti, garanzie) in grado di trasformare le semplici sovvenzioni in fondi di rotazione, più sostenibili nel lungo periodo;
- rafforzamento della coesione territoriale: i nuovi Programmi attribuiscono notevole rilevanza al ruolo delle città, delle aree geografiche funzionali, delle aree che affrontano specifici problemi geografici o demografici e, infine, al ruolo delle strategie macroregionali. Sono stati individuati degli specifici strumenti dedicati allo sviluppo territoriale (come, ad esempio, *"Community Led Local Development" e "Integrated Territorial Investment"*) che possono essere sostenuti da tutti i Fondi SIE, consentendo così di raggiungere una migliore integrazione territoriale degli investimenti in favore dello sviluppo locale e urbano;
- semplificazione delle procedure: le procedure di governo dei fondi sono

semplificate, sono più trasparenti e informatizzate e sono previste azioni specifiche per la riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari.

Dunque la nuova programmazione prevede profonde modificazioni alla programmazione e gestione dei fondi, mediante la concentrazione dell'intervento dei Fondi Strutturali Europei su un ristretto numero di obiettivi tematici comuni, connessi con gli obiettivi della *Strategia Europa 2020*; l'istituzione di un quadro strategico comune per tutti i Fondi Strutturali Europei, da tradurre in priorità d'investimento; la conclusione di un *contratto di partenariato* (meglio noto come *accordo di partenariato* dopo i cambiamenti nella nomenclatura) tra la Commissione e ciascuno Stato membro, recante l'impegno dei contraenti a livello nazionale e regionale ad utilizzare i fondi stanziati per dare attuazione alla *Strategia Europa 2020*, nonché un quadro di riferimento dei risultati con il quale valutare i progressi in relazione agli impegni; lo stretto collegamento con i programmi nazionali di riforma e i programmi nazionali di stabilità e convergenza elaborati dagli Stati Membri, nonché con le raccomandazioni specifiche per ciascun Paese, adottate dal Consiglio sulla base dei medesimi programmi; la ridefinizione delle regole di condizionalità per l'erogazione dei fondi, che sarebbero articolate in tre tipologie.[329] Il progressivo avanzamento del processo di integrazione europea unito ad un processo parallelo di decentramento territoriale in numerosi Stati membri, ha spinto ad abbandonare l'iniziale atteggiamento di indifferenza verso i c.d livello di governo sub-statali. Il processo c.d di regionalizzazione, basato sul progressivo coinvolgimento delle entità sub-statali nel tessuto istituzionale dell'*EU decision making process*, è stato portato avanti, anch'esso parallelamente su due versanti: europeo e interno. Gli Stati membri, e nel nostro caso specifico l'Italia, hanno operato concretamente riforme di varia natura, sia costituzionale che legislativa, per favorire un migliore coinvolgimento di tali entità al processo di integrazione europea. Ci si è resi conto ben presto dell'importanza del

[329] 1) ex ante, definite nelle norme specifiche di ciascun Fondo, riportate nell'accordo di partenariato, 2) in itinere legate al rispetto dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti nell'ambito del nuovo quadro di *governance* economica dell'UE, 3) ex post (da completare entro il 31 dicembre 2023), vincolate al raggiungimento di obiettivi predeterminati.

coinvolgimento delle regioni nelle dinamiche di integrazione europea anche per la sua valenza nel colmare uno dei problemi che da tantissimo tempo affligge l'UE, il c.d. *deficit democratico,* nella misura in cui contribuisce a sviluppare un modello di democrazia di prossimità.[330] Si rafforza il c.d. terzo livello di governo che considera le Regioni come soggetti autonomi nel sistema della *MLG,* insieme al livello europeo e al livello statale.

In questa programmazione l'Italia assume la seconda posizione come paese beneficiario dei Fondi europei, con uno stanziamento complessivo di circa 43 miliardi di euro. In un periodo di crisi caratterizzato da tagli alla spesa pubblica che hanno ridotto le risorse ordinarie da destinare agli interventi per lo sviluppo pur tuttavia rendendo ancora più urgenti le politiche di coesione per la crescita e l'occupazione, i Fondi SIE rappresentano una preziosa opportunità. La passata programmazione 2007-2013 ha sollevato, ancora una volta, dubbi sulla capacità dell'Italia di utilizzare le risorse europee. L'Italia è arrivata penultima nella capacità di spesa dei fondi destinati alle politiche di sviluppo e coesione, peggiorando addirittura il risultato dei cicli precedenti.[331] Questi grossi limiti derivano da vari fattori: sicuramente una causa di questa scarsa *performance* è da ricercarsi anche nella crisi economica che ha attanagliato l'Italia e ha colpito la capacità di investimento pubblico e privato. Come conseguenza di questo, è stato difficile rispettare gli impegni finanziari assunti dal governo centrale in regime di co-finanziamento dei programmi, questo perché per il principio di addizionalità, in assenza della copertura della quota di co-finanziamento nazionale non c'è possibilità di utilizzare la parte di fondo europeo destinata ad un uso specifico del programma. Oltre a questo, vi è senza dubbio una grossa lacuna per quanto riguarda la capacità politico-amministrativa, progettuale e di programmazione dell'Italia. Si tratta, tuttavia, di limiti non nuovi per l'Italia, poiché ormai retaggio anche delle precedenti gestioni.

La programmazione 2014-2020 introduce numerose novità volte a sopperire a questa scarsa efficacia nell'allocazione dei Fondi SIE.

[330] L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance,* all'interno di Diritto pubblico e Comparato europeo, 2013

[331] E. DOMONEROK, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, Istituzioni del Federalismo, rivista di studi giuridici e politici, 2014 luglio/settembre

Innanzitutto, come già sottolineato precedentemente, vi è un più stretto collegamento tra la nuova programmazione e la Strategia Europa 2020. Per tale motivo, le politiche di sviluppo e coesione sono state finalizzate alla realizzazione di undici obiettivi tematici (come sopra dettagliati) derivanti dalle grandi priorità della suddetta Strategia. Infine questo ciclo di programmazione ha prospettato, nel suo insieme, una diversa *governance* delle politiche di sviluppo e coesione. Ferma restando l'architettura multilivello, indispensabile per queste politiche che necessitano di tutti i livelli di governo, con la declinazione degli interventi operativi a livello sub-statale nell'ambito comunque di quadri unitari di programmazione nazionale e regolazione europea, la nuova *governance* nell'elaborazione dei programmi esprime come già abbiamo rilevato una significativa ri-centralizzazione dei processi decisionali in capo soprattutto alla Commissione rispetto al governo nazionale e rispetto alle autonomie regionali.

4.3 La Multilevel Governance e le caratteristiche della nuova programmazione 2021-2027

Il pacchetto di proposte della Commissione europea relative al nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027 delinea anche l'architettura della nuova Politica di Coesione. Esso consta, in particolare, delle seguenti misure:

- proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione (COM(2018)372);
- proposta di regolamento relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero (COM(2018)373);
- proposta di regolamento recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno (COM(2018)374);

- proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (COM(2018)375);
- proposta di regolamento relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+) (COM(2018)382)

La Commissione europea propone, per il periodo 2021-2027, risorse per la coesione economica, sociale e territoriale pari a circa 330 miliardi di euro a prezzi costanti 2018 (373 miliardi di euro a prezzi correnti, che tengono conto di un tasso d'inflazione annuo del 2%). Vi sono valutazioni differenti sull'esatta entità della riduzione di risorse per la nuova Politica di Coesione rispetto al 2014-2020; e sembrerebbe comunque maggiore considerando, come base del confronto, la dotazione proposta dalla Commissione europea per il 2021-2027 a prezzi costanti rispetto a quella proposta a prezzi correnti. Secondo le stime del Governo (Dipartimento per le politiche di coesione), riportate nella Relazione ex articolo 6 della legge n. 234/2012, vi sarebbe una riduzione in termini reali di circa il 10% per l'UE-27 (prezzi 2018) rispetto alla corrispondente dotazione 2014-2020. Nel dettaglio, il Fondo di coesione subirebbe una riduzione del 46%, il FESR un aumento dell'1,3% e infine il FSE+ una riduzione del 5,6%.

La proposta di regolamento recante le disposizioni comuni della Politica di Coesione 2021-2027 introduce un corpus unico di norme per la disciplina di 7 fondi dell'UE (FESR, FC, FSE+, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca - FEAMP, Fondo Asilo, migrazione e integrazione - AMIF, Fondo per la sicurezza interna - ISF e Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti - BMVI) attuati in collaborazione con gli Stati membri (gestione concorrente), al fine di facilitare l'attività dei gestori dei programmi finanziati tramite fondi dell'UE. Più specificamente, tra i suoi obiettivi rientra un maggiore allineamento dei programmi alle priorità dell'UE e uno sforzo per aumentarne l'efficacia, attraverso un legame più stretto con il ciclo del Semestre europeo, un aumento della concentrazione

delle risorse su aree prioritarie per l'UE, la definizione di condizioni abilitanti che devono rimanere soddisfatte durante tutto il corso dell'attuazione.

Tutte le regioni europee continueranno a beneficiare dei fondi della Politica di Coesione secondo la consueta suddivisione in tre categorie: meno sviluppate (situate principalmente nell'Europa meridionale e orientale), in transizione e più sviluppate. Tuttavia, le risorse della Politica di Coesione dovranno essere concentrate su 5 obiettivi strategici (al posto degli 11 obiettivi tematici del periodo di programmazione 2014-2020):

- un'Europa più intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa;
- un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
- un'Europa più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale;
- un'Europa più sociale, attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali;
- un'Europa più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

La maggior parte degli investimenti a titolo del FESR dovrà essere incentrata sui primi due obiettivi: un'Europa più intelligente e un'Europa più verde (la cosiddetta regola di concentrazione tematica, già prevista nel ciclo di programmazione 2014-2020). Gli Stati membri dovranno, infatti, investire in queste priorità tra il 65% e l'85% delle proprie dotazioni finanziarie, proporzionalmente alla loro ricchezza relativa espressa in termini di reddito nazionale lordo (RNL). Si ricorda, in proposito, che gli Stati membri sono divisi in tre categorie:

- Paesi con RNL inferiore al 75% della media UE, per i quali la percentuale da destinare ai primi due obiettivi è pari al 65% delle risorse totali del FESR;

- Paesi con RNL pari o superiore al 75% e inferiore al 100% della media UE, per i quali la succitata percentuale sale al 75%;
- Paesi con RNL pari o superiore al 100% della media UE, per i quali la percentuale minima è fissata all'85%.

Nel caso dell'Italia, che si colloca nella categoria intermedia, le risorse del FESR dovranno essere concentrate per il 45% sull'Obiettivo 1 e per il 30% sull'Obiettivo 2.

Il criterio predominante per l'assegnazione dei fondi continuerebbe a essere il PIL pro capite (da 86% a 81%); tuttavia, al fine di ridurre le disparità e di contribuire al recupero delle regioni a basso reddito e a bassa crescita, sono presi in considerazione nuovi criteri, quali la disoccupazione giovanile, il basso livello di istruzione, i cambiamenti climatici e l'accoglienza e integrazione dei migranti.

La gestione concorrente tra Stato membro e Commissione europea è confermata ad eccezione, per il Fondo sociale europeo Plus, del programma per l'occupazione e l'innovazione sociale e delle tematiche della sanità. Vengono, altresì, confermati l'approccio basato su una *governance* a più livelli o MLG, nel nuovo regolamento sulle disposizioni comuni lo ritroviamo all'Art. 6, e la funzione chiave del partenariato nelle diverse componenti pubbliche e private, nazionali e locali, sia in fase di definizione della programmazione e sia in fase di attuazione attraverso la redazione dell'Accordo di Partenariato (vedi artt. 7-8-9 del nuovo regolamento sulle disposizioni comuni). Le autorità competenti a livello locale, urbano e territoriale saranno maggiormente coinvolte nella gestione dei fondi dell'UE e l'aumento dei tassi di cofinanziamento accrescerà la titolarità dei progetti finanziati con fondi dell'UE nelle regioni e nelle città. I tassi di cofinanziamento regionali, infatti, aumenteranno, secondo la Commissione europea, ritornando ai livelli precedenti la crisi. Il contributo dell'UE sarà fissato a un limite massimo che oscilla tra il 40% e il 70%. Inoltre, la Commissione europea intende rafforzare la dimensione urbana della Politica di Coesione, con il 6% del FESR destinato allo sviluppo urbano sostenibile e con un nuovo programma di collegamento in rete e sviluppo delle capacità destinato alle autorità cittadine, vale a dire l'iniziativa europea Urban.

Collegamento con il Semestre europeo e con la *governance* economica dell'UE. La Commissione europea propone anche di rafforzare il collegamento tra la Politica di Coesione e il Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e, quindi, con le raccomandazioni per Paese con le quali esso termina. In particolare, si punta a un maggiore sostegno della Politica di Coesione alle riforme strutturali, in coordinamento con il nuovo Programma di sostegno alle riforme presentato dalla Commissione stessa nell'ambito del bilancio UE 2021-2027.

Infine, le "condizionalità ex ante" del periodo 2014-2020 (condizioni preliminari che gli Stati membri devono soddisfare per ricevere i fondi di coesione) saranno sostituite da "condizioni abilitanti", che saranno in numero minore, più concentrate sugli obiettivi del fondo interessato e, a differenza del periodo 2014-2020, monitorate e applicate durante tutto il periodo. Si segnala, in particolare, che nella proposta della Commissione europea, tra le condizionalità sarebbe mantenuta la condizionalità macroeconomica, che vincola i fondi di coesione al rispetto delle norme di *governance* economica, e vi sarebbero anche quattro condizioni orizzontali, relative agli appalti pubblici e agli aiuti di Stato e all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità.

CAPITOLO CONCLUSIVO

5. Il modello della Multilevel Governance: risultati attesi e contributi effettivi *alla governance della Politica Regionale Europea*

5.1 Valutazione e riflessioni sull'attuazione della Multilevel Governance

L'approccio teorico della MLG,[332] come visto nacque come analisi del sistema politico sovranazionale a partire dalle modalità di conduzione di talune politiche pubbliche, in particolar modo quelle di sviluppo regionale. In tale contesto la MLG era inoltre espressione verbale che descriveva, al tempo stesso: "1) il processo di destrutturazione dello stato nazionale e di costituzione di altre entità politiche (i governi regionali, l'UE), 2) i processi decisionali vigenti in molte aree di *policy* tanto all'interno dell'UE quanto, potenzialmente, di altri sistemi politici in via di formazione o di destrutturazione, 3) una classe di modalità di coordinamento fra entità formalmente sovrane ma funzionalmente inter-dipendenti".[333] E' merito di tale filone scientifico l'aver posto l'attenzione ai profili del governo sub-statale, superando il precedente approccio allo studio del processo di integrazione europea, focalizzato sui soli livelli nazionale e sovranazionale, ed evidenziando la stretta integrazione funzionale tra i livelli di governo regionale/locale, nazionale e comunitario, mettendo in luce come in talune politiche non vi sia processo di qualche rilevanza che non veda la partecipazione congiunta, a vario titolo (amministrazione attiva, consultiva, di finanziamento e di controllo) ed in tempi diversi (iniziativa, istruttoria, decisione, attuazione), di tutti i livelli istituzionali sopra ricordati. Proprio la rilevanza di un livello sub-statale è stato inoltre evidenziato come una delle caratteristiche peculiari dell'UE rispetto ad altre organizzazioni internazionali. Il processo di costruzione di uno spazio pubblico europeo, pone maggiore attenzione alle interrelazioni fra gli enti responsabili

[332] L'analisi teorica della Multilevel *governance* è stata approfondita nel primo capitolo.
[333] S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in Rivista italiana di scienza politica, 3, 2005, pag. 440

dell'indirizzo politico-amministrativo su di uno stesso territorio imponendo un ripensamento del ruolo che in esso sono destinati a giocare tutti questi: la molteplicità delle interconnessioni tra i bisogni qualificati come pubblici da disposizioni giuridiche ed affidati alla cura di ciascun ente,[334] così come il tenore delle sfide politiche del mondo globalizzato, hanno reso insostenibile una visione incentrata sulla singola istituzione ed il suo ambito di azione, anziché una visione d'insieme.

Al lavoro teorico proprio degli studi accademici si è affiancato l'investimento politico delle istituzioni europee, che hanno prodotto plurimi documenti aventi ad oggetto il concetto di MLG, ora utilizzato quale formula verbale descrittiva, ora quale principio giuridico, ora quale valore indicato come un obiettivo desiderabile. Ovviamente, i documenti prodotti dalle istituzioni europee sono espressione delle diverse sensibilità figlie del presupposto per cui ciascun organo sovranazionale è portatore di un particolare interesse che ha il compito di proteggere e promuovere.

Le riflessioni sulla MLG prendono piede da alcuni dati normativi, politici e fattuali, innanzitutto, la pari legittimità politica e democratica degli enti pubblici interessati da tali riflessioni,[335] che comporta la necessaria responsabilità degli stessi (cioè dei soggetti concretamente preposti alla definizione e successiva implementazione dell'indirizzo politico amministrativo) per le politiche di cui sono titolari o in cui vengono attivamente coinvolti. Agli Enti Regionali e locali viene quindi riconosciuta (o sarebbe da riconoscersi) una dignità propria, in quanto rappresentano identità culturali che contribuiscono a formare la diversità propria dell'Europa e/o quale luogo di espressione e di maggiore tutela non solo dei diritti politici (attraverso, ad es., la possibilità di manifestazione di quelle forze che sono minoranze sul piano nazionale), ma anche sociali, economici, ambientali e culturali.[336] Il preambolo alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE a tal proposito afferma che: "*l'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della*

[334] M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939, pp. 45-47

[335] G. DAL, I. HORGA, *Multilevel governance form the Lisbon Treaty to the white paper of multilevel governance*, in *Revista de estudios juridicos*, N. 10, 2010, pag. 6

[336] J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in Le Regioni, N.6, 2007, pag.949

diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale". Allo stesso modo l'art. 167, paragrafo 4, TFUE dispone che "*l'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture*". Inoltre, gli enti regionali e locali sono responsabili dell'attuazione di gran parte degli strumenti della normativa europea e svolgono pertanto un ruolo essenziale nella realizzazione degli obiettivi sovranazionali. Tutto questo alla luce della sempre maggiore interdipendenza tra gli interessi che sono attribuiti ai differenti enti (UE, Stato, autonomie) e, quindi, all'indirizzo politico e alla discrezionalità degli organi titolari delle competenze stesse. La ineliminabile compresenza di interessi pubblici differenti, riferibili a molteplici centri di imputazione ma aventi come riferimento la medesima comunità di persone ed il medesimo territorio, rende quindi necessaria una riflessione sulla struttura dell'azione politica e, di conseguenza, sull'organizzazione e l'esercizio delle funzioni da parte degli enti interessati.[337] Tuttavia, come è stato rilevato, la condivisione del potere fa sì che "tutti questi soggetti hanno interessi, credenze e percezioni potenzialmente divergenti in relazione al problema sottostante una *policy*. In questa prospettiva, l'implementazione non si basa tanto su requisiti gerarchicamente definiti e controllati, quanto su processi di negoziazione tra le numerose organizzazioni e agenzie amministrative partecipanti".[338] Essendo le frontiere fra i diversi "livelli" costituite dalle norme in punto di allocazione delle attività ordinate a una o più finalità pubbliche secondo il principio di competenza poco impermeabili ed ermetiche, le interazioni fra i "livelli" stessi risultano concretamente essere molteplici e, per l'effetto risulta "impossibile concepire l'azione pubblica a partire da un'unica dimensione, tanto in termini di spazio d'azione che per quanto riguarda la dipendenza di questo livello dalle influenze esterne.[339]

---

[337] S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, in Rivista giuridica dell'edilizia, 2003, pp.83-84

[338] S. MILIO, *Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 1-2, 2012, pag.73

[339] F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la*

Inoltre diverse sono le analisi approfondite sulla MLG che fanno riferimento ai lavori del Comitato[340] il quale, all'interno della propria *mission* assume il compito di giungere ad una più compiuta e precisa elaborazione teorica e applicazione pratica di tale modalità di conduzione dell'azione pubblica. Nel proprio "*Libro bianco sulla governance multilivello"* il Comitato precisa che piuttosto che uno strumento giuridico la MLG rappresenta a suo dire una "*griglia d'azione*" politica, un metodo ed un processo.[341]

La MLG è in definitiva espressione di un'esigenza di coordinamento fondata su problemi pratici di interdipendenza tra interessi e funzioni. Altro aspetto fondamentale legato al concetto della MLG è quello della sua collocazione a fronte della ristatalizzazione di molte politiche comuni e di centralizzazione delle risorse, in un contesto caratterizzato dalla contrazione delle finanze pubbliche e dal fondamentale rilievo delle politiche di bilancio nell'indirizzo politico generale. Un marcato ritorno al centro che vede ad esempio il crescente ricorso a strumenti di intervento *soft* (controllo finanziario, facilitazione, negoziazione di pacchetti) oltre a quelli *hard* (interventi diretti). La globalizzazione rende ancor più importante il ricorso a tale metodo di governo quale strumento funzionale agli obiettivi politici essenziali dell'UE (e non, quindi, ostacolo aggiuntivo alle già complesse modalità di azione sovranazionali).[342]

La capacità dell'UE di adattarsi al nuovo contesto mondiale si ritiene, infatti, dipenda in larga misura proprio dalla capacità di reazione, azione e interazione dei suoi enti regionali e locali. È dunque essenziale dotare l'UE di un sistema di *governance* in grado di rispondere nello stesso tempo: *alle esigenze legate all'affermarsi della globalizzazione e all'emergere di un mondo multipolare, da cui dipendono le sfide che l'UE è chiamata ad affrontare, e alle sfide poste dall'avanzare del processo di integrazione*

---

governance e le sue sfide, in Le istituzioni del federalismo, 1, 2004, pag. 92

[340] Oltre al *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009; Inoltre il *Rapporto sulla consultazione*. *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 25/2010; il Parere *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello*: *iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, CdR 273/2011; il Parere del Comitato delle Regioni *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, (2012/C 113/12) e i due *Scoreboard for monitoring Multilevel governance (MLG) at the European Union* (2011 e 2012).

[341] *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, CdR 89/2009, pag. 10

[342] La Comunicazione Un'Europa sostenibile per un mondo migliore, COM(2001)264 , 15/05/ 2001

europea, che elimina le frontiere, unisce i mercati e avvicina i cittadini, nel rispetto delle sovranità e delle identità nazionali.[343]

5.1.1 Impatto della Multilevel Governance sull'accountability dei funzionari pubblici e della classe politica regionale e locale

Se si osservano i processi innescati dalla MLG nella Politica di Coesione, questa ha avuto certamente un impatto sull'*accountability,* in quanto ha modificato soprattutto le relazioni tra gli attori appartenenti allo stesso livello governativo. L'elevata complessità connessa alla *governance* della Politica di Coesione, soprattutto in passato ha alterato la relazione tra politici e funzionari pubblici; questi ultimi, infatti, anche se non eletti esercitano comunque una notevole influenza basata sul possesso di un *know-how* specializzato: "[...] in vari Paesi – tra cui Germania, Italia e Francia – si è verificato, in alcuni casi, uno scostamento dalle relazioni strettamente verticali e subordinate tra coloro che esercitano responsabilità politica e i funzionari pubblici, nella direzione di un maggiore esercizio di potere e responsabilità da parte dei funzionari pubblici".[344] Questa situazione è stata la conseguenza del passaggio da una forma di *accountability* basata sul controllo finanziario a uno stile maggiormente manageriale di *governance* che, se da un canto ha promosso una cultura *performance-oriented*, d'altra parte ha accresciuto notevolmente il potere dei funzionari pubblici.[345] Anche la complessità della politica e l'orientamento verso una cultura della *performance* hanno condotto a una notevole espansione del potere degli amministratori, esacerbando in alcuni casi il divario di conoscenza e informazione tra politici, funzionari pubblici e cittadini, e inoltre rendendo poco chiaro a chi andasse attribuita la titolarità delle politiche. Come abbiamo rilevato nel corso della ricerca oggi abbiamo una controtendenza ed una maggiore ri-centralizzazione ma questa non è una soluzione, in quanto vi è sempre il rischio che l'*accountability* venga offuscata tra la pluralità di livelli di governo e dei segmenti di competenza

[343] Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello, CdR 89/2009, 4
[344] A. MICHELS, A. MEIJER, *Safeguarding Public Accountability in Horizontal Government*, in Public Management Review, vol. 10, N. 2, 2008, pag.6
[345] M. BOVENS, *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers (EUROGOV), n.C-06-01, 2006

esistenti, mentre una possibile soluzione potrebbe essere individuare e far partecipare ai processi di *governance* solo i soggetti e gli enti realmente interessati sia al livello centrale che regionale, identificare per essi specifici compiti e competenze da trasferire cosi da assegnare chiare responsabilità, dunque una chiara demarcazione tra i ruoli e le responsabilità. Tale pre-requisito sarebbe in particolar modo funzionale all'*accountability:* la dispersione dei poteri e delle responsabilità connesse ad un sistema così congegnato esercita infatti effetti non desiderabili sia dal lato della responsabilità giuridica che della responsabilità politica. Seguendo tale ipotesi, però, ad avviso di alcuni studiosi[346] emergerebbe proprio uno dei punti deboli del dibattito intorno alla *governance* europea. Se in astratto è, infatti, legittima e fondamentale la richiesta di una possibilità di controllo attraverso una chiara e netta divisione dei profili di competenza, nella pratica è alquanto difficile separare tra di loro i rispettivi campi, inoltre le attribuzioni di materie all'UE tendono a confondersi con le attribuzioni di funzioni e compiti alle sue istituzioni.[347] Per questo, siamo in assenza di uno schema chiaro che risponda alle "*esigenze di un sistema dinamico, che non può essere paralizzato dalla parcellizzazione dei ruoli, dei compiti, delle competenze*".[348] Per evitare quanto sostenuto da questi studiosi si dovrebbe assicurare la più ampia circolazione possibile all'informazione e pubblicità relative all'implementazione e ai soggetti responsabili per l'attuazione delle misure. Migliorare il grado di informazione tra i *policy network* della MLG è un elemento cruciale per garantire l'*accountability*. Infatti, la pratica di "spostare la responsabilità" verso altri livelli di governo è possibile solo nel caso in cui le informazioni non sono condivise tra tutti gli ambiti governativi coinvolti e tra gli stessi cittadini. Flussi di informazioni maggiori dovrebbero garantire che tutti gli attori partecipanti ai processi decisionali e attuativi siano consapevoli delle responsabilità degli altri attori. Un aspetto più problematico riguarda la limitazione degli interessi personali

[346] F. PALERMO, *The White Paper on EU Governance: the right tool for the wrong means*, in Committee of the Regions, *The Contributions to the 2008 Ateliers*, February 2009, pag. 4.
[347] A. VON BOGDANDY, J. BAST, *I poteri dell'Unione: una questione di competenza. L'ordine verticale delle competenze e proposte per la sua riforma*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit*, 2-3, 2002, 303 ss., in particolare pag. 319
[348] In questo senso nuovamente R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in Le Regioni, 3, 2013, pag. 513

dei politici nello svolgimento dei compiti istituzionali – cioè, l'individuazione di modalità per indurre gli attori politici a rispettare gli impegni presi. Questo aspetto è più difficile in quelle situazioni in cui i partiti politici ai vari livelli di governo (nazionale, regionale e locale) non appartengono alla stessa area politica. Mentre sono stati previsti diversi strumenti per incrementare l'*accountability* dei livelli gestionali degli Stati Membri – ad esempio, la Commissione ha proposto l'adozione di dichiarazioni annuali di gestione nella revisione triennale dei regolamenti finanziari come parte del pacchetto legislativo della Politica di Coesione – non è stato fatto molto per assicurare l'impegno degli attori politici. Una proposta in questa direzione, per migliorare l'*accountability,* potrebbe considerare l'introduzione di forme di condizionalità, maggiori incentivi e sanzioni specifiche.

Il modello della MLG si è dimostrato efficiente in quei casi in cui sono già esistenti una forte tradizione di *accountability* e un elevato livello di fiducia tra gli attori. In caso contrario, il *framework* flessibile delle relazioni connesso alla MLG può dar luogo a interventi riguardo ai quali non siano state considerate responsabilità specifiche. Infatti, la MLG ha permesso il crearsi di situazioni in cui alcuni attori hanno individuato come responsabili altri livelli di governo dei fallimenti di *policy* o delle *performance* non soddisfacenti. Questo fenomeno è stato osservato prevalentemente in sistemi politici che dimostrano una debolezza in relazione ai tecnicismi dei Fondi Strutturali Europei, che quindi fanno affidamento sul ruolo dei funzionari amministrativi e sul loro *input*. In conclusione per limitare e ridurre situazioni di questo tipo, oggi è necessario, rafforzare l'*accountability,* sia attraverso gli strumenti sopra elencati che cercandone degli altri.

5.2 L'implementazione del modello di Multilevel Governance nel contributo dei Trattati

In questo paragrafo si cerca di valutare il contributo effettivo dei trattati alla Politica di Coesione e all'implementazione del modello di MLG, con un approfondimento sugli effetti della crisi economica che ha inizio proprio nel

2009, anno in cui entra in vigore ufficialmente il Trattato di Lisbona.

L'importanza del Trattato di Maastricht risiede nel fatto che con esso si pone l'accento sulla MLG dell'UE, implementando il coinvolgimento regionale nel contesto europeo, avviando, al contempo, un ricco dibattito teso a valorizzare le competenze di tutti i livelli di governo, anche sub-statali. Nonostante non fossero mancate timide forme di coinvolgimento delle istanze territoriali anche prima degli anni novanta del secolo scorso,[349] è solo con l'approvazione del Trattato di Maastricht che si è avviato il c.d. processo di regionalizzazione:[350] sia grazie all'istituzione del Comitato, 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'UE), sia grazie alla codificazione del fondamentale principio di sussidiarietà. Dunque una delle principali novità del Trattato di Maastricht fu l'aver previsto che anche entità sub-statali (fossero essi regioni o stati federati) potessero far parte delle delegazioni nazionali presso il Consiglio dell'UE (oltre che presso il COREPER).[351] Si può considerare che il passaggio concreto nella presa in considerazione dell'articolazione interna degli Stati membri a livello sovranazionale si concretizzò con il Trattato di Maastricht, che recepì le molteplici pressioni a favore di una maggiore formalizzazione dell'interazione tra le arene politiche regionali e quella europea attraverso la configurazione di alcuni istituti che sarebbero stati quindi approfonditi nei successivi Trattati. Tale giudizio positivo, seppur ampiamente condiviso, non è unanime studiosi ritengono ad esempio che il Trattato di Maastricht "*ha aperto solo uno spiraglio sottilissimo alla possibilità per questi enti di partecipare al processo di integrazione europea, mentre per il resto lascia*

[349] In particolare si ricordano sia la *Risoluzione del Parlamento Europeo sulla politica regionale della Comunità e sul ruolo delle regioni*, sia *la Carta comunitaria della regionalizzazione*, entrambe adottate dal Parlamento europeo il 18.11.1988, (in GUCE C- 326 del 19.12.1988, 289).

[350] S. WEATHERILL, U. BERNITZ, The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe, Essays in European Law, Hart Publishing, 2005

[351] Il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER, dal francese *Comité des représentants permanents*) è un organo del Consiglio dell'Unione europea, composto dai capi o vice-capi delegazione degli stati membri presso l'Unione europea e da un alto numero di comitati e gruppi di lavoro ad esso subordinati. Il suo compito principale è preparare gli incontri a livello ministeriale del Consiglio dell'Unione europea. Il COREPER svolge un ruolo fondamentale nell'elaborazione delle politiche dell'Unione europea, dato che gran parte dei negoziati tra gli stati membri sulle decisioni da prendere si svolge al suo interno.

invariata la loro sostanziale irrilevanza nell'assetto istituzionale della Comunità e continua a non prevedere a loro vantaggio alcuna possibilità di ricorso diretto alla Corte di giustizia per la tutela delle proprie competenze".[352]

Il processo di implementazione delle sinergie fra regioni e dimensione europea si è arricchito con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam con il quale si è rafforzato il ruolo del Comitato ampliando i suoi poteri consultivi (prevedendo che non solo Consiglio e Commissione, ma anche il Parlamento europeo potessero consultarlo) e le ipotesi di richiesta di parere obbligatorio. Successivamente, con il Trattato di Nizza sono state introdotte innovazioni riguardanti la composizione del Comitato e il procedimento di nomina dei suoi membri.

Le riforme economiche e sociali della "Strategia di Lisbona" cercano di rafforzare il percorso tracciato, dai Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza. A tal proposito, interessante l'analisi del Comitato che osserva, che a parer suo "la strategia di Lisbona soffre incontestabilmente di mancanza di coordinamento e continua a essere caratterizzata in misura eccessiva da un approccio dall'alto verso il basso". Il paradosso di Lisbona, messo in luce dalla piattaforma di monitoraggio del Comitato, mostrerebbe che il livello di coinvolgimento degli enti regionali e locali è stato insufficiente e avrebbe evidenziato l'urgenza di adottare una strategia comunitaria per la crescita e l'occupazione più decentrata, fondata sulle potenzialità delle Regioni e delle città che, in virtù delle loro competenze, rappresentano i principali promotori dell'innovazione, della ricerca e dell'istruzione in Europa.[353]

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel 2009, per la prima volta l'UE annovera esplicitamente fra i propri obiettivi fondamentali la "coesione territoriale", che si va ad aggiungere a quella "economica e sociale", ma soprattutto ha implementato il ruolo che regioni e enti locali rivestono nel sistema politico dell'UE inserendosi in un processo teso al miglioramento dell'efficacia e della trasparenza dei processi decisionali europei, oltre che alla garanzia di una maggior partecipazione democratica

[352] A. ANZON, *Federalismo interno e processo di integrazione europea*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, 1998, pag.59

[353] Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello, CdR 89/2009, 22

al processo di integrazione. Inoltre la valorizzazione delle istanze territoriali è stata veicolata anche grazie al potenziamento delle competenze e del ruolo del loro organo rappresentativo, il Comitato. La dimensione territoriale sub-statale si è vista riconoscere un più ampio coinvolgimento grazie all'azione sinergica di diverse norme del Trattato, sebbene essa, nei rapporti con le istituzioni europee, si debba continuare ad avvalere della mediazione dei rispettivi ordinamenti statali di appartenenza. Purtuttavia il Trattato di Lisbona non si limita a imporre ai governi nazionali il rafforzamento degli aspetti territoriali delle loro politiche. Il nuovo concetto di "coesione territoriale" va di pari passo con la maggiore considerazione degli attori regionali e locali nella definizione e attuazione della Politica di Coesione. Il Trattato di Lisbona, è una ulteriore tappa significativa di tale percorso, tanto nel definire istituti di tutela/garanzia quanto di partecipazione. In questo passaggio fondamentale troviamo il rafforzamento del sistema di MLG che gli attori coinvolti si attendono venga attuato.

Per riassumere, Lisbona ha: riconosciuto gli enti sub-statali come parte integrante ed imprescindibile della struttura costituzionale degli Stati membri; ha incluso nel Trattato il rispetto del sistema delle autonomie locali e regionali tra i principi fondamentali (art. 4,2 TUE), ha identificato la coesione territoriale (che è notoriamente la politica delle regioni) tra gli obiettivi fondamentali dell'UE (art. 3,3 TUE). Rinnovato e rafforzato il principio di sussidiarietà, attraverso una sua riformulazione ed a un coinvolgimento dei livelli sub-statali nella consultazione *pre*-legislativa nel quadro della procedura di controllo parlamentare del rispetto del suddetto principio (ex ante), e uno strumento di controllo giurisdizionale (ex post) posto a tutela della corretta applicazione del principio.

Se, con tale Trattato, innegabilmente sono state recepite molte pressioni incentivanti più ampie sinergie tra le politiche regionali e quella europea, le potenzialità partecipative offerte dall'art. 203 dell'allora vigente TCE venivano, però, colte in modo fortemente disomogeneo dagli Stati membri, rimanendo nel loro potere discrezionale la scelta ultima in merito al coinvolgimento dei rappresentanti delle entità sub-statali caratterizzate da autonoma potestà legislativa. E questi, ove coinvolti, erano comunque tenuti

ad esprimere determinazioni vincolanti l'intero Stato, e non specificatamente l'ente territoriale di appartenenza. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona se ha determinato una maggior (ancorché indiretta) valorizzazione delle istanze regionali, rafforzando il ruolo del Comitato e consentendo ai Parlamenti nazionali di contribuire ai processi decisionali europei, tuttavia non ha sostanzialmente mutato la situazione in relazione alla partecipazione degli enti sub statali ai lavori del Consiglio. Non è stato esplicitato alcun diritto (e men che meno dovere) degli Stati di farsi rappresentare da esponenti degli enti territoriali dotati di autonomia legislativa. L'art. 16 del TUE (che sostanzialmente ripropone i contenuti dell'art. 203 del TCE) si limita a prevedere che il Consiglio si compone di "*un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto*". Ne consegue l'assoluta centralità delle determinazioni nazionali, che paiono molto diversificate da Paese a Paese. Vari sono i livelli di autonomia riconosciuta agli enti sub-statali e, conseguentemente, estremamente articolata e disomogenea è l'attitudine di questi ultimi a sviluppare forme di concertazione e cooperazione tanto orizzontale, quanto verticale; diversificata è, altresì, l'influenza degli organi centrali di rappresentanza regionale.

Una valutazione della strutturazione della Politica di Coesione orientata alla MLG sarebbe incompleta se non si facesse riferimento agli importanti cambiamenti intervenuti con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre del 2009 anche in relazione alla crisi economica, che porta alla limitazione dei poteri parlamentari di controllo non solo per ciò che riguarda le politiche europee ma anche con riguardo alla politica interna: si pensi, in questo senso, alla rilevanza dei vincoli finanziari stabiliti in sede europea. Pertanto, è possibile affermare che si è ridotto l'ambito di partecipazione ai processi di *governance* europei, c'è stata addirittura una battuta d'arresto della MLG, almeno per ciò che riguarda l'adozione di decisioni di un certo rilievo. Il processo decisionale sembra essersi allontanato dal modello tradizionale di *governance*, basata sulla partecipazione di attori diversi, al contrario, in quegli anni si è determinato un assetto gerarchico delle

relazioni all'interno del Consiglio europeo, dove sono gli Stati in migliori condizioni economiche a dettare la linea, quasi imponendo le proprie decisioni agli altri Stati. Allo stesso tempo, i suddetti cambiamenti hanno messo in crisi la stessa legittimazione dell'UE dal momento che le misure di contrasto alla crisi non sono state sempre adottate attraverso l'esercizio di competenze dell'UE ma attraverso misure adottate nell'ambito di relazioni politiche informali: lettere di autorità indipendenti (e non rappresentative) come la BCE, dichiarazioni pubbliche di leader europei (come il Presidente dell'Eurogruppo) nonché, come ovvio, obblighi imposti agli Stati mediante pressioni di carattere economico, versate in dichiarazioni dell'Eurogruppo o nei Memorandum d'intesa. Per ciò che riguarda la MLG dell'UE, è evidente che il Consiglio europeo ha occupato tutto lo spazio di decisione politica in relazione alla crisi economica, lasciando da parte la ricerca del consenso, con l'accentuazione di un assetto gerarchico tra i paesi più potenti (in particolare, la Germania) e gli altri: allo stesso tempo, la Commissione ha perso capacità di iniziativa e di decisione, per concentrarsi sulle funzioni di controllo economico e del bilancio degli Stati. D'altro canto, il Parlamento europeo è praticamente scomparso dalla scena politica per ciò che riguarda tanto la sua capacità di decisione che quella di controllo, senza che il suo indebolimento sia stato compensato dal coordinamento con i parlamenti nazionali.

La MLG continua ad ispirare, almeno formalmente, i processi di decisione, ma questi ormai non si basano più sulla partecipazione reale di attori diversi e sulla ricerca del consenso tra loro. Per ciò che riguarda i parlamenti nazionali, le loro reali possibilità di partecipazione sono limitate da queste trasformazioni che privilegiano il potere esecutivo, con riflessi importanti anche sul loro ruolo all'interno dei singoli Stati. Dunque se da un lato, i trattati hanno tracciato un percorso chiaro di *governance* sempre più strutturata sul modello della MLG, dall'altro la crisi economica ha rallentato questo processo e modificato in parte assetti istituzionali e di potere, determinandone un arresto, vedremo nel prossimo paragrafo come questo processo implementativo della MLG riprende a partire dalla corrente programmazione 2014-2020.

5.2.1 L'implementazione della Multilevel Governance attraverso la valorizzazione degli enti territoriali e dei suoi attori

L'articolato processo di valorizzazione europea delle istanze territoriali sub-statali e la loro parallela valorizzazione a livello nazionale, unitamente ad un loro sempre maggior coinvolgimento nei processi decisionali europei, sia politici, sia normativi, che ha visto nel Trattato di Lisbona un punto di rafforzamento significativo, ci mostra che è in atto in questi ultimi anni, dopo una battuta di arresto dovuta alla crisi economica, un processo teso a rendere la *governance* della Politica di Coesione sempre più indirizzata verso un modello di MLG, favorendo la presenza delle regioni nel sistema di *governance* dell'UE. Anche se non può non rilevarsi come il peso effettivo delle autonomie territoriali nel *decision making process* europeo sia ancora tendenzialmente limitato e come l'azione dei legislativi regionali risulti necessariamente mediata dall'intervento statale. L'eterogenea presenza di ordinamenti federali, accanto ad ordinamenti c.d. regionali e ordinamenti fortemente centralizzati, rende difficoltoso istituzionalizzare in termini omogenei la presenza ed il contributo degli enti territoriali. Il quadro europeo complessivo mostra, così, un panorama estremamente variabile per ogni Stato membro, sotto il profilo dell'attenzione e sensibilità nazionale (e regionale) verso le dinamiche europee. A fronte di ordinamenti, come Belgio o Germania e finanche Austria, in cui tale attenzione e sensibilità risulta più marcata, contesti come quello italiano presentano alcuni significativi profili di criticità, sebbene nell' ultimo decennio, ed in particolare dopo l'approvazione della legge n. 234 del 2012,[354] la qualità dell'intervento regionale, ed in particolare, la strutturazione di un modello giuridico formale di partecipazione degli enti territoriali al "dialogo politico" sia decisamente migliorata. Considerando anche una delle innovazioni più significative del Trattato di Lisbona, vale a dire *l'early warning system,* non si può non riscontrare la sempre più diffusa volontà partecipativa delle regioni. Volontà che si estrinseca, sia attraverso gli strumenti e le procedure istituzionalizzate all'interno dei vari Sati membri, sia attraverso i meccanismi attivati ed implementati a livello europeo.

[354] Ricordiamo che con questa legge le Regioni possono interloquire direttamente con le due Camere per il rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'Unione.

Spesso, anzi, quantomeno con riferimento al panorama nazionale, la complessità procedurale della normativa interna hanno spinto le regioni cercare di promuovere l'integrazione regionale agendo direttamente a livello sovranazionale. Gli organi legislativi regionali hanno cercato di interagire direttamente, e autonomamente, con le istituzioni europee (specialmente la Commissione) e/o ad incrementare la partecipazione alle piattaforme attivate dal Comitato. Questo, invero, è un processo non limitato all'esperienza nazionale, ma esteso a tutti gli ordinamenti europei in cui sono presenti autonomie territoriali forti. Nel complesso pare potersi sostenere che l'implementazione del modello di MLG attraverso il coinvolgimento degli enti territoriali da un lato e la capacità delle regioni di partecipare al *decision making process* europeo dall'altro, ha favorito e contribuito al processo di democratizzazione dell'UE, temperando il lamentato deficit democratico delle istituzioni europee[355] che rappresenta uno dei maggiori ostacoli al rilancio del processo di integrazione ed uno degli argomenti a sostegno delle posizioni dei c.d. euroscettici. In questo contesto, una maggior trasparenza dei processi decisionali e la valorizzazione del contributo degli enti territoriali alle dinamiche di integrazione europea, specialmente laddove si implementino i canali della democrazia rappresentativa, possono essere considerati un valido sostegno al processo di democratizzazione dell'UE. Ed è questa la direzione in cui si sono orientati sia il *Libro bianco sulla Governance europea* e sia il Trattato di Lisbona. Quest'ultimo, in particolare, delineerebbe, quantomeno sulla carta, un modello di democrazia "*che non si regge unicamente su una ridefinizione in senso pluralistico delle forme della democrazia rappresentativa, ma sulla progressiva e parallela realizzazione di una democrazia partecipativa e di prossimità il cui fine ultimo è quello di incentivare la partecipazione popolare e di avvicinare il cittadino alle istituzioni e alle politiche europee*".[356]

[355] Già negli anni settanta, in occasione delle prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo, la dottrina lamentò il c.d. *democratic deficit,* D. MARQUAND, *Parliament for Europe,* Jonathan Cape Ltd 1979

[356] L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, all'interno di Diritto pubblico e Comparato europeo, 2013 pp. 1097ss

L'implementazione della MLG e dell'integrazione regionale attraverso il coinvolgimento degli enti territoriali potrebbe, così, essere potenzialmente in grado di contribuire ad aumentare il livello di legittimazione democratica del complesso dei meccanismi decisionali e procedurali europei, agevolando e promuovendo un più stretto coinvolgimento popolare e contribuendo a far sì che i cittadini percepiscano in modo migliore (più vicino a sé) l'UE.

La valorizzazione delle istanze territoriali a livello europeo può rivelarsi un utile contrappeso e un fattore di riequilibrio funzionale nella attuale situazione di crisi di tenuta dell'UE. Come noto, infatti, la crisi economica che per anni ha interessato l'Europa, ed i cui strascichi sono ancora fortemente presenti, ha determinato, da un lato, una nuova tendenza nella *governance* finanziaria europea, rafforzando il metodo intergovernativo con ovvie ricadute negative sul *democratic deficit*, dall'altro l'emersione di tendenze ricentralizzartici a livello di ordinamenti statali.[357] In relazione a ciò, un possibile contrappeso ed elemento di equilibrio istituzionale potrebbe essere rappresentato proprio da un maggior, e più incisivo, coinvolgimento degli organi legislativi regionali nei processi di produzione normativa attraverso un modello di MLG.

Inoltre nella *governance* della gestione dei Fondi Strutturali Europei merita una riflessione il ruolo di Comuni ed altri Enti locali che, secondo l'approccio *place-based*[358] potrebbero e dovrebbero diventare soggetti proattivi della programmazione. Fino ad ora, invece, il livello locale è stato coinvolto quasi esclusivamente nella fase di realizzazione degli interventi, senza alcuno strumento di partecipazione nella fase ascendente, come vorrebbe una logica di sviluppo territoriale multilivello, in rispetto del principio di sussidiarietà. Il partenariato di questi enti appare, invece, strategico, sia dal punto di vista della qualità degli interventi, sia in termini

[357] Si è osservato che la «mancanza di democraticità (e di efficacia) del processo decisionale europeo ha portato alla fuga verso il metodo intergovernativo, in un circolo vizioso che ha finito per esacerbare la frizione fra Unione e cittadini»: in tal senso P. BILANCIA, *Il modello europeo di* multilevel *governance*, cit., p. 5; nonché ID., *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in P. LANCHESTER, *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, p. 35

[358] Rapporto curato da F. BARCA, *Un'agenda per la riforma della politica di coesione 2014-2020. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea*, preparato in qualità di esperto indipendente su richiesta della Commissaria per la politica regionale dell'Ue Danuta Hübner

di efficacia della spesa pubblica, soprattutto alla luce della riduzione delle risorse pubbliche per i servizi ai cittadini e alle imprese. Appaiono deludenti, in questo senso, le indicazioni dell'Accordo di Partenariato, che nella programmazione dello sviluppo rivolto ai luoghi, tracciano un quadro piuttosto generico, demandando interamente alle Regioni la riflessione sulla forma e sulla sostanza dei nuovi strumenti di *governance* locale.

Da quanto esposto finora emerge come vi sia una asimmetria tra integrazione funzionale e integrazione istituzionale delle autonomie regionali all'interno dell'architettura istituzionale europea, asimmetria che si cerca lentamente di colmare. Anni di dibattito a diversi livelli, non hanno ancora condotto al superamento di quello che è stato definito il "*dilemma delle porte girevoli*",[359] in virtù del quale le Regioni, dal punto di vista degli istituti partecipativi, perlopiù rimangono fuori nel momento in cui le politiche vengono elaborate, decise e verificate; sono dentro nel momento della rispettiva concretizzazione. Mentre, dal punto di vista delle tutele, solo il principio di sussidiarietà può essere utilizzato per evitare l'influenza sovranazionale sulle competenze che ad esse sono attribuite dalla costituzione. Non è tuttavia possibile ignorare il cammino che nell'ultimo decennio è stato percorso nel delineare principi e istituti relativi ad una buona *governance*. V'è chi a tal proposito ha affermato "*che, non potendo toccare il government (gli assetti istituzionali), l'Unione europea è costretta a curare attivamente la governance, cioè il complesso degli strumenti che contribuiscono a migliorare e semplificare i rapporti tra le diverse istituzioni nazionali (cioè interne a ciascuna nazione) al fine di realizzare gli obiettivi dell'Unione*".[360]

È, pertanto, auspicabile che le regioni sappiano ottimizzare gli strumenti di cui dispongono al fine di intervenire significativamente nella *governance* europea, sia partecipando attivamente alla fase ascendente di produzione normativa europea di modo da sensibilizzare tanto la dimensione europea, quanto la dimensione statale nazionale, nei confronti delle specifiche (ed

[359] R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2003, pag. 3

[360] F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in Onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012, pag. 2

eterogenee) istanze territoriali, sia agendo per il tramite mediato del Comitato. È altresì auspicabile che si prendano ad esempio quelle esperienze in cui la partecipazione degli enti sub-statali al *decision making process* europeo è più incisiva, quali quella tedesca e finanche austriaca: ove si sono approntati efficaci strumenti partecipativi e concertativi che consentono il formarsi di una posizione nazionale che realmente tiene in conto le istanze che provengono dagli enti territoriali, quantomeno nei casi in cui questi sono titolari di competenze legislative forti.

Infine, un significativo fattore di progressione nella "qualità" del peso regionale nella vita dell'UE lo si può individuare nei molteplici rivoli in cui si articola la presenza delle regioni. Il prevedere che rappresentanti degli enti territoriali siano parte delle Rappresentanze permanenti, la presenza di uffici di rappresentanza a Bruxelles, l'implementazione di forme di cooperazione interregionale per il tramite di associazioni rappresentative in grado di esercitare anche attività di lobbying, consentono di contrastare il rischio di "sfaldamento" e de-regionalizzazione imputabile essenzialmente alla presenza di fattori di carattere endogeno quali, da un lato, le tendenze centripete che in molti ordinamenti si sono riscontrate soprattutto negli ultimi anni e, dall'altro, ai processi di disarticolazione territoriale che riguardano specialmente alcuni contesti.

Per quanto riguarda, gli attori dell'attuale sistema di MLG, in termini di partecipazione, certamente l'organo maggiormente attivo in termini di MLG è il Comitato, organo che sin dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam si è visto riconoscere nel tempo sempre più ampi margini di autonomia organizzativa e maggiori competenze. Grazie al Trattato di Nizza, poi, sono stati anche valorizzati i profili di legittimazione democratica dell'organo, richiedendosi che i suoi membri siano "rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta" (art. 263, par. 1 TCE, oggi art. 300, par. 3 TFUE). Le pressioni del Comitato per vedersi riconoscere più ampie competenze e lo status di istituzione, espresse nel suo

Parere in merito al *Libro bianco sulla governance europea,*[361] sono state solo in parte accolte e trasfuse nel Trattato di Lisbona. Sebbene non ne sia stata riconosciuta la qualifica di vera e propria istituzione europea, se ne sono comunque incrementati i poteri in tutte le fasi dell'EU *decision-making process,* aumentando significativamente le ipotesi in cui Commissione, Consiglio e Parlamento sono tenuti a consultarlo in relazione alle politiche europee che possono avere un'incidenza sulle regioni e le autonomie locali. Il Comitato, infatti, sin dalla sua istituzione ha palesato l'aspirazione a porsi come vero e proprio canale istituzionale privilegiato in grado di agevolare le sinergie e le connessioni fra l'UE e gli enti territoriali degli Stati membri. Esso si è affermato quale "vera e propria struttura d'autorità del sistema politico comunitario" grazie alla capacità di veicolare "la domanda politica" per tradurla in "decisioni vincolanti dell'Unione".[362] Oggi il Comitato esprime pareri su istanza del Consiglio o della Commissione e finanche dal Parlamento, in applicazione di specifiche norme del Trattato[363] ed in tutti i casi in cui tali istituzioni lo ritengano utile (art. 307 TFUE), può altresì, esprimere pareri di propria iniziativa su materie che ricadono nella competenza del Comitato Economico e Sociale, laddove rilevi la presenza di interessi regionali specifici e, più in generale, può esprimere anche pareri di propria iniziativa ogniqualvolta lo ritenga opportuno (art. 307 TFUE). Mutano gli effetti della consultazione (o mancata consultazione) del Comitato. Essi hanno natura obbligatoria, ma non vincolante. Questo significa che l'atto normativo eventualmente adottato in assenza di acquisizione del parere obbligatorio del Comitato risulterà pregiudicato nella sua validità. Diversamente, nelle ipotesi di consultazione non obbligatoria, l'effettiva acquisizione (e considerazione) del parere del Comitato avrà una natura meramente politica, non incidente sulla validità dell'atto in relazione al quale è stato reso. Il Comitato, per il tramite del c.d.

[361] Parere del CdR 2001/103 del 13 marzo 2001. Si veda altresì il *Parere del Comitato delle regioni sul tema «Il seguito del Libro bianco e la governance europea»* (2003/C 256/04) del 2 luglio 2003.
[362] M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea,* Padova 1996, ripresa da D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle regioni nella* multilevel *governance europea,* p. 68
[363] Nello specifico, il CdR deve essere consultato in sede di elaborazione di normative in materia di trasporti e di reti trans-europee (artt. 91, 100 e 171 TFUE); di politiche occupazionali (artt. 149-149 TFUE), di politiche aventi natura sociale (artt. 153 e 164 TFUE); di incentivazione all'istruzione, alla formazione ed alla cultura (artt. 165, 166, 167 TFUE); di salute (art. 168 TFUE); di politiche di coesione economico-sociale (artt. 175 e 177 TFUE); di Fondo di Sviluppo Regionale (art. 178 TFUE); di ambiente ed energia (artt. 192 e 194 TFUE).

dialogo strutturato, aspira ad essere veicolo delle istanze regionali e locali presso le istituzioni europee, in una fase pre-normativa, rafforzando, in particolare, il coordinamento fra la Commissione e gli enti territoriali decentrati.[364]

Dunque, può certamente dirsi che il ruolo del Comitato nella MLG europea si è evoluto ed è evidente come il Comitato stia cercando di rafforzarlo, proprio partendo dal controllo di sussidiarietà. Diversi sono gli strumenti, volti a creare e far conoscere il *network*, che il Comitato ha posto in essere. Occorre tuttavia riflettere sui potenziali spazi di cambiamento del ruolo del Comitato nel processo decisionale europeo. Un primo spunto è offerto dalla natura e dai pareri che oggi esso emana, che anche quando obbligatori non sono mai vincolanti (aspetto questo certamente condivisibile) ma per i quali non è prevista neppure la garanzia minima dell'obbligo di motivazione nei casi in cui l'istituzione che lo ha "dovuto" richiedere decida di non tenerne conto. Come appare evidente, considerare la formulazione del parere come un mero aggravio procedurale e non come un contributo, anche non condiviso, alla decisione finale, vanifica la possibilità che il Comitato possa divenire un soggetto attivo di tale processo. E'poi evidente che la composizione del Comitato riflette la diversificazione delle realtà infra-statuali, rendendo prevalente la dimensione politica rispetto a quella della valorizzazione delle competenze degli enti regionali con poteri legislativi. Da qui la qualificazione del Comitato come "*generic representative forum*" piuttosto che come importante elemento del processo decisionale europeo. Emblematica al riguardo è la composizione attuale della delegazione italiana, composta istituzionalmente da rappresentanti delle Regioni (con la conseguenza che non tutti i legislatori regionali sono rappresentati), e rappresentanti degli enti locali. Con la scomparsa delle Province questo dato andrebbe ripensato, al fine di dare la giusta rilevanza alle diverse componenti. E' per molti aspetti non condivisibile che,

[364] In particolare, vi sono due tipologie di *dialogo strutturato*. Il primo, chiamato *dialogo strutturato generale*, coinvolge il Presidente della Commissione Europea e verte su questioni di ampio spettro. Il secondo, chiamato *dialogo strutturato tematico* ha ad oggetto la trattazione di tematiche specifiche inerenti diverse politiche di competenza dell'unione e coinvolge di volta in volta il Commissario competente. In merito all'impatto del dialogo strutturato, nonché, di recente, C. ALIBERTI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione Europea,* pag. 481, A. SIMONATO, *Il dialogo strutturato e la partecipazione degli enti locali alla partecipazione delle politiche europee: un nuovo strumento di armonizzazione 'indiretta'?,* in *federalismi.it,* 10/2011, pag. 1 ss.

lasciando inalterato questo modello, vi siano più rappresentanti locali di quante siano le città metropolitane, a discapito di una integrale rappresentanza regionale.

Volendo effettuare un bilancio, il Comitato, specialmente a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha certamente implementato i rapporti con le istituzioni europee e statali, migliorandone, al contempo, il livello qualitativo. Sono state messe a punto procedure di cooperazione inter-istituzionale e strumenti interni atti a svolgere la sua funzione cardine in sede di monitoraggio del rispetto del principio di sussidiarietà. Se le forme di consultazione c.d. precoce hanno portato la voce del Comitato in seno alle istituzioni, venendo con una certa frequenza tenute in debito conto dalla Commissione, tuttavia, nella pratica, molte delle proposte emendative effettuate dal Comitato allorché obbligatoriamente consultato, spesso hanno avuto esito deludente e molti, lamentano lo scarso peso pratico dell'organo, sebbene il numero dei pareri resi negli anni sia piuttosto cospicuo.[365]

La valorizzazione delle istanze territoriali e l'implementazione dei poteri del Comitato, pur inserendosi in un processo teso a valorizzare la partecipazione delle istanze regionali all'*european decision making process*, tuttavia non rappresenta un approdo, ma solo un punto di partenza per una ulteriore opportuna valorizzazione delle forme di raccordo con i legislativi regionali e nazionali, soprattutto con riferimento alla procedura di *ealry warning*. Come visto, diversi sono gli ambiti che offrono spunti per riflettere su possibili cambiamenti da apportare al sistema.

5.3 Contributo dell'Agenzia per la Coesione all'implementazione del modello di Multilevel Governance nazionale

Altro attore nell'architettura della *governance* dei FS in Italia, è l'*Agenzia per la coesione*, che è stata rivestita di funzioni non solo di

[365] Come si evince dal *European Union Open Data Portal*, accessibile in http://data.europa.eu/euodp/en/home. Sul punto di recente, M. OLIVETTI, *The Regions in the EU decision making processes*, cit., pp. 333 ss; L. FROSINA, *Le assemblee legislative regionali* nell'early warning system… , cit., pp. 107 ss.; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea* …, cit., pp. 1 ss

natura tecnica, ma anche politico-regolativa, suscitando reazioni discordanti sia da parte degli esperti che dei politici, soprattutto a livello regionale[366]. Gli studiosi si sono espressi in gran parte favorevolmente all'Agenzia, seppur con qualche riserva o osservazione critica riconducibili soprattutto all'esperienza di fallimento della Cassa per il Mezzogiorno, auspicando un ruolo forte della nuova Agenzia nel riordino delle politiche economiche a favore dello sviluppo. Tra i rappresentanti regionali, invece, si è diffusa la preoccupazione, invece, che l'Agenzia potesse sostituire sempre di più le Autorità di Gestione regionali con un soggetto nazionale, nonostante fosse stata assicurata un'adeguata rappresentanza delle amministrazioni territoriali nel Comitato direttivo. Questo in ragione del fatto che la neo-istituita Agenzia, fortemente legata alla Presidenza dei ministri, dovrebbe svolgere attività di indirizzo relative all'impiego dei FS e del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), supportando il Presidente o il Ministro delegato nei rapporti con le istituzioni dell'UE relativi alla fase di definizione delle politiche di sviluppo regionale e di verifica della loro realizzazione, predisponendo, ove necessario, proposte di riprogrammazione. Difatti l'Agenzia vigila, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni, sull'attuazione dei programmi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano i Fondi Strutturali Europei e può assumere le funzioni dirette di Autorità di Gestione di programmi per la conduzione di specifici progetti a carattere sperimentale.

Sono state accolte positivamente, invece, le funzioni tecniche assegnate all'Agenzia, che comprendono: la promozione e il coordinamento dei programmi e degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali Europei nonché le attività di monitoraggio sistematico e di valutazione; la raccolta e l'elaborazione, in collaborazione con le amministrazioni statali e regionali competenti, di dati e informazioni

[366] Per una dettagliata analisi del dibattito sul ruolo dell'agenzia si veda A. BRUZZO, *L'agenzia per la coesione territoriale, quale strumento della governance multilivello volta ad una più efficiente ed efficace realizzazione in Italia della politica comunitaria di coesione*, Paper presentato alla XXXV Conferenza scientifica dell'Associazione italiana di Scienze regionali, Padova, 11-13 settembre 2014

sull'attuazione dei Programmi Operativi e in materia di sviluppo regionale; le azioni di sostegno e di assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono programmi nazionali o europei con obiettivi di rafforzamento della coesione territoriale.

Nel perseguimento degli obiettivi sopra descritti certamente l'Agenzia può essere un attore (istituzionale) che integra la MLG, pur tuttavia nonostante l'Agenzia abbia competenze tecniche (in grado di elaborare e attuare strategie di sviluppo complessive, di tipo nazionale ed europeo, adattando il suo funzionamento a una realtà continuamente mutevole, assumendo il coordinamento delle *policies* regionali, concentrando le risorse verso obiettivi ben definiti di crescita produttiva e sostituendosi, nel caso d'incapacità, d'inefficacia o di lentezza, agli Enti che non si dimostrano in grado di realizzare azioni visibili sul territorio e risultati concreti in termini di crescita economica), perché sia effettivamente funzionale alla MLG, sarebbe anche necessario che disponesse di competenze più ampie, evitando che debba limitarsi solo alla programmazione dei Fondi Strutturali Europei per il periodo 2014/2020 e alla gestione di quelli nazionali per la coesione e lo sviluppo, assumendo, al contrario, un ruolo analogo a quelle delle esperienze di maggiore successo (WDA gallese, DATAR francese, THA tedesca e IDA irlandese), cercando di realizzare un mix tra la tipologia di una Agenzia "ombrello" (che presenta i vantaggi di una struttura di carattere nazionale, ma, al tempo stesso, svolge una funzione di coordinamento delle politiche regionali) e quella di una Agenzia integrata (che ha un elevato grado di autonomia e, quindi, maggiore agilità e snellezza di azione).

Se è vero, dunque, che la creazione dell'Agenzia potrebbe tradursi in una più coerente e omogenea strategia in materia di politiche di sviluppo, producendo un impatto positivo sulla coesione e inclusione economica e sociale del paese, non è affatto scontato, vista l'esperienza pregressa, che questo organismo possa realizzare un efficace coordinamento tra tutti i soggetti interessati e soprattutto coinvolgere le Regioni, evitando una compressione delle relative competenze, rafforzando dunque l'implementazione di una *governance* strutturata sul modello della MLG.

5.4 L'implementazione della Multilevel Governance nella Politica di Coesione nazionale della programmazione 2014 – 2020 e riflessi sulla nuova programmazione 2021-2027

La programmazione 2014-2020 rappresenta, senza dubbio, un'occasione inedita dal punto di vista del consolidamento dell'architettura della MLG e del rafforzamento della dimensione territoriale nelle politiche per lo sviluppo, anche attraverso strumenti costruiti sul metodo LEADER (Sviluppo locale di tipo partecipativo SITP, *Community Led Local Development CLLD*, gli Investimenti territoriale integrati-ITI)[367] e *policy multilevel* (S3)[368] che raffigurano le nuove forme di programmazione di interventi a livello locale e sovra-locale, in grado di rispondere ai fabbisogni concreti dei territori, col coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. Per un'efficace programmazione, tuttavia, come sottolinea lo stesso regolamento all'Articolo 5, è necessaria un'azione coordinata tra i diversi livelli di *governance*, realizzata conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, anche mediante la cooperazione operativa istituzionalizzata, in relazione alla preparazione e all'attuazione dell'accordo di partenariato e dei programmi operativi. Le scelte effettuate dall'Italia nel corso della preparazione alla nuova programmazione fanno sorgere, invece, alcuni dubbi sulla capacità di superare i vecchi limiti e di cogliere le nuove opportunità. Innanzitutto, il confronto tra il governo e le Regioni, soprattutto quelle più sviluppate, intorno alle questioni di destinazione delle risorse e delle modalità della loro gestione, è stato caratterizzato da una evidente insoddisfazione dei territori rispetto alle scelte del governo. Nonostante, tra il 2011 e il 2012 sono state approvate alcune norme atte a responsabilizzare maggiormente le amministrazioni che gestiscono i Fondi Strutturali Europei che hanno accresciuto in modo sostanziale il ruolo e la capacità di intervento delle amministrazioni centrali. Nello specifico, all'art. 3 del

[367] Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, artt. 32-35, e 36

[368] Allegato XI al Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013

decreto-legislativo n. 88 del 31 maggio 2011[369] è stato previsto che il Ministro delegato, assieme ai Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e, per quanto di competenza, con gli altri Ministri eventualmente interessati, adotta gli atti di indirizzo e quelli di programmazione rimessi dai regolamenti dell'UE agli Stati, assicurando la coerenza complessiva dei conseguenti documenti di programmazione operativa da parte delle amministrazioni centrali e regionali, con il diritto di introdurre le opportune misure di accelerazione degli interventi anche relativamente alle amministrazioni che risultano non in linea con la programmazione temporale degli interventi medesimi. All'art. 6 dello stesso decreto è stabilita, inoltre, la stipula di un "contratto istituzionale di sviluppo" tra il Ministro delegato, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, e le amministrazioni competenti della gestione dei Fondi Strutturali Europei, allo scopo di accelerare la realizzazione degli interventi e assicurare la qualità della spesa pubblica. Tale contratto fissa per ogni intervento il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità, definisce il cronoprogramma, le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e di monitoraggio nonché le sanzioni per eventuali inadempienze, prevedendo anche le condizioni di definanziamento. È previsto, infine, che in caso di inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi il Governo centrale eserciti il potere sostitutivo (ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione), anche attraverso la nomina di un commissario straordinario che curi tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi programmati. Altro cambiamento nell'architettura di *governance* dei Fondi Strutturali Europei in Italia, forse il più rilevante riguarda senz'altro la costituzione dell'*Agenzia per la coesione*, che è stata rivestita di funzioni non solo di natura tecnica, ma anche politico-regolativa, suscitando reazioni discordanti sia da parte degli esperti che

[369] Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, *GURI* n. 143 del 22.6.2011.

dei politici, soprattutto a livello regionale. L'Agenzia ha ricevuto l'apprezzamento della Commissione europea, anche se, come ha sottolineato il Commissario per le politiche regionali Hahn, essa non è la soluzione a tutti i problemi, in quanto l'Italia perde sistematicamente due-tre anni di ogni periodo di programmazione perché le amministrazioni interessate non sono pronte a partire.

Nonostante queste misure nella fase di programmazione l'Italia non riesce ad implementare un modello di MLG efficace, in particolare, nella Posizione del 5 dicembre 2013, espressa dalla Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome in merito all'Accordo di Partenariato, si sottolineava una scarsa trasparenza nell'azione del governo riguardo alla definizione dei contenuti dei programmi operativi nazionali, con ricadute negative sull'efficacia del partenariato e del coordinamento tra i diversi livelli territoriali che, idealmente, dovrebbe accompagnare la formulazione dei PO. Veniva richiesta, infatti, per realizzare una programmazione effettivamente integrata, l'attivazione di un tavolo di confronto politico Governo-Regioni, nel quale fossero presenti tutte le Amministrazioni interessate alle diverse articolazioni e ai diversi fondi della programmazione 2014-2020.[370] Nell' aprile 2014, alla conclusione del percorso, la Sessione ha espresso intesa in merito alla proposta dell'Accordo di Partenariato da inviare alla Commissione, condizionandola, tuttavia, all'accoglimento di alcune osservazioni (per la maggior parte già espresse al governo) e al raggiungimento di un "accordo sulla metodologia di partenariato", dopo l'invio dell'Accordo stesso. Pertanto, le premesse e le condizioni per un proficuo confronto e coordinamento centro-periferia sono apparse già inizialmente estremamente deboli,[371] mettendo difatti in discussione l'implementazione del modello di MLG.

Se a questo si aggiunge il fatto che manca la capacità amministrativa che consenta di raggiungere gli obiettivi della spesa nei tempi previsti, evitando di dover recuperare negli ultimi due anni gli importi per i

[370] Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Posizione delle Regioni e delle Pro- vince Autonome sull'accordo di Partenariato per la Programmazione 2014-2020, 13/123/CR12bis/C3
[371] Idem

progetti non realizzati nei sette anni precedenti. Questo rischio rimane reale anche per questa programmazione, considerate le modifiche delle regole dell'*accountability* finanziaria dell'UE che restringono ulteriormente i margini di recupero delle risorse non impiegate tempestivamente. Lascia perplessi dunque, in questa prospettiva, il fatto che finora non si è parlato del perfezionamento dei meccanismi per rendere efficace la MLG e delle sedi di confronto (anche tecnico) tra le amministrazioni centrali e regionali, per aprire un dibattito strutturato che consenta di implementare una MLG efficace al raggiungimento degli obiettivi della Politica di Coesione. Restano pertanto aperte le questioni di come si è attrezzata l'Italia per affrontare le nuove sfide di una Politica di Coesione che secondo il modello della MLG chiede di accrescere la capacità istituzionale e assicurare che le risorse dei fondi comunitari vengano sfruttare pienamente a favore dello sviluppo e dell'occupazione nel paese, e quali sono le soluzioni adottate per poter fare un salto di qualità nella capacità delle amministrazioni di coordinarsi, di elaborare previsioni di spesa affidabili e di promuovere la capacità attuativa degli interventi in una prospettiva di MLG.

Inoltre se da un lato, con questa programmazione, si vede rafforzata la funzione di indirizzo e coordinamento unitario delle politiche, attraverso lo stretto collegamento con la Strategia 2020, dall'altro emerge un mutamento nelle relazioni con gli Stati Membri. Mentre in passato la Commissione esaminava la strategia proposta dal governo nazionale, nella nuova programmazione la Commissione assume margini di condizionamento su tutte le principali questioni attinenti alla programmazione, alla gestione nonché alla *governance* nazionale dei Fondi SIE. Questo ciclo di programmazione, oltre alle novità introdotte per assicurare un'allocazione più efficiente ed efficace dei Fondi SIE, prospetta una diversa *governance* delle politiche di sviluppo e coesione. Ferma restando l'architettura multilivello, che rappresenta la *conditio sine qua non* in quanto queste politiche necessitano del contributo di tutti i livelli di governo, essa esprime una significativa ri-centralizzazione dei processi decisionali soprattutto in capo alla Commissione a scapito dei governi nazionali. Il livello nazionale,

pur restando fondamentale nell'architettura della MLG, viene in un certo senso superato quasi come per lasciare un canale privilegiato tra istituzioni europee e governi sub-statali in ottemperanza al principio di proporzionalità. Questo nuovo assetto di *governance*, caratterizzato da dinamiche largamente *top-down*,[372] deve essere armonizzato con la necessità di un contributo attivo da parte dei governi sub-statali, e particolarmente delle regioni, che sono in prima linea nella gestione operativa dei programmi e nell'attuazione delle politiche di sviluppo.

Infine il nuovo ciclo di programmazione (2021-2027) prospetta, nel suo insieme, una diversa *governance* delle politiche di sviluppo e coesione. Nonostante l'architettura multilivello, indispensabile per queste politiche che necessitano di tutti i livelli di governo, con la declinazione degli interventi operativi a livello sub-statale nell'ambito comunque di quadri unitari di programmazione nazionale e regolazione europea, come per questa programmazione (salvo non intervengano nuove indicazioni), il quadro della *governance* nell'elaborazione dei programmi esprime una significativa ri-centralizzazione dei processi decisionali in capo soprattutto alla Commissione rispetto al governo nazionale e rispetto alle autonomie regionali. Inoltre come sta emergendo nell'ambito degli approfondimenti di ricerca in corso presso il Centro Studi *Funds for Reforms Lab*, dalle proposte regolamentari della Commissione per il periodo 2021-2027 (presentate il 29 e 30 maggio u.s.),[373] sembra emergere un sempre più nitido orientamento della Commissione a privilegiare politiche orizzontali "*place neutral-based*" (politiche per la ricerca e l'innovazione, agenda digitale, politiche per il capitale umano e politiche orientate al "*greening*" dei processi produttivi e di consumo).[374] Nonostante fra gli "obiettivi di *policy*" dei Fondi dell'UE per le politiche strutturali – che sostituiscono gli Obiettivi Tematici della

[372] Idem, una *governance* top-down è quella secondo la quale gli impulsi decisivi provengono dall'alto, nel nostro caso dalla Commissione

[373] Informazioni presenti al link: http://www.bonetti4reforms.com/il-dibattito-sullapproccio-place-based-alle-politiche-strutturali-di-sviluppo-4949.html/

[374] R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale, in Le Regioni, 3, 2013, pag. 513.*

programmazione 2014-2020 – sia stato inserito l'obiettivo trasversale "*un'Europa più vicina ai cittadini, promuovendo lo sviluppo integrato di aree urbane, aree costali e delle iniziative di sviluppo*", nei fatti si ha una modesta rilevanza sostanziale dell'approccio *place-based* per la 'Politica di Coesione' 2021-2027 (la cui importanza è, di fatto, confermata solo per le aree urbane, mentre latitano i riferimenti agli altri territori).

Non è un caso che nella proposta di regolamento sul FESR, fra i 20 Obiettivi Specifici posti *a latere* dei 5 "obiettivi di *policy*" (obiettivi generali) solo uno interessa l'obiettivo trasversale in questione.

6. CONCLUSIONI

Valutazione conclusiva dell'implementazione della Multilevel Governance nella Politica di Coesione e del modello di Multilevel Governance: alcune indicazioni di policy

Come abbiamo visto, la *governance* dell'UE si è gradualmente evoluta da un modello "dall'alto verso il basso" a un modello più inclusivo, coinvolgendo in misura maggiore i partner sociali ed economici - e nel tempo anche gli attori sociali – cercando di implementare un modello di *governance* sempre più *multilevel.* Nel tempo, anche gli enti territoriali hanno avuto maggiori possibilità di contribuire al processo di integrazione dell'UE. Il ruolo degli enti territoriali, nel perseguire la crescita e l'occupazione sul territorio viene riconosciuto, con un importante ruolo in molti Stati membri nella gestione condivisa dei Fondi Strutturali della Politica di Coesione oggi nella nuova nomenclatura Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), e nella stesura e attuazione Programmi operativi. Ci sono molti obiettivi dell'UE che possono essere raggiunti solo di concerto e per questo i compiti sono condivisi tra l'UE, gli Stati membri e le loro regioni e autorità locali.

Il Trattato di Maastricht pone l'accento sulla MLG dell'UE, richiamando il coinvolgimento regionale nel contesto europeo, avviando, al contempo, un ricco dibattito teso a valorizzare le competenze di tutti i livelli di governo, anche sub-statali. E' solo con l'approvazione di questo trattato che si è avviato il c.d. processo di regionalizzazione (cap.2 parag. 2.2). Il processo di implementazione delle sinergie fra regioni e dimensione europea si è arricchito con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, il Trattato di Nizza e la "Strategia di Lisbona" rafforzando il percorso tracciato, dal Trattato di Maastricht. Un passaggio fondamentale per la MLG e la Politica di Coesione si ha con il Trattato di Lisbona dove per la prima volta l'UE annovera esplicitamente fra i propri obiettivi fondamentali la "coesione territoriale", che si va ad aggiungere a quella "economica e sociale" e riconosce gli enti sub-statali come parte integrante ed imprescindibile della struttura costituzionale degli Stati Membri. Il Trattato di Lisbona, definisce istituti di tutela/garanzia quanto di partecipazione, consolidando il principio

di sussidiarietà (cap. 2 parag. 2.2.4). A mio avviso è in questo passaggio fondamentale che troviamo il rafforzamento del modello della MLG.

Sono dunque i trattati che tracciano un percorso chiaro di *governance* sempre più strutturata sul modello della MLG, e attraverso la Politica di Coesione hanno indubbiamente instillato una cultura della *governance* più partecipativa in tutta Europa, incoraggiando il decentramento delle responsabilità verso i livelli di governo più bassi. Questo decentramento si fonda su alcuni principi, in particolare il principio di sussidiarietà e partenariato, per questo strettamente correlati alla MLG. La ricerca approfondisce la relazione tra il principio di sussidiarietà, il principio di partenariato e la MLG (cap.2 parag. 2.5.3). Da questa analisi emerge che gli accordi di MLG possono essere ottimali solo se il principio di sussidiarietà è pienamente rispettato, ossia quando le responsabilità di ciascun livello di governo sono chiaramente delineate. La sua attuazione poggia sul rispetto del principio di sussidiarietà, per evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere e siano applicate al livello più appropriato.

Per quanto riguarda la relazione intrinseca tra MLG e il principio di partenariato, possiamo certamente affermare che il principio di partenariato è un principio guida della MLG, ma poi questa prende strutturalmente in considerazione sia gli enti territoriali che i relativi partner in ogni fase del ciclo di programmazione, andando oltre le semplici pratiche di consultazione previste dal principio di partenariato, garantendo invece un'azione coordinata. Attraverso la correlazione tra alcuni principi teorici della Politica di Coesione e quelli della MLG, la ricerca evidenzia che gli strumenti di attuazione posti in essere per metterli in atto, portano alla definizione di obiettivi comuni sia della Politica di Coesione che del modello di MLG. Gli strumenti di attuazione diventano sinergici per raggiungere gli obiettivi che sono comuni ad entrambe (cap. 2 parag. 2.5). Dimostrando difatti l’assunzione dei Trattati secondo la quale la Politica di Coesione è la politica attraverso la quale meglio si sviluppa il modello di MLG.

All'interno di questo sistema complesso della Politica di Coesione e dei Fondi SIE, nell'attuazione della MLG giocano un ruolo importante anche organi appositamente strutturati a supporto dell'attuazione dei programmi, come il Comitato di Sorveglianza è il Comitato delle Regioni (di seguito Comitato), quest'ultimo certamente l'organo maggiormente attivo in termini di MLG. A mio parere, la creazione di tale istituzione ha comportato un salto di qualità nel coinvolgimento degli enti regionali e locali nel processo decisionale europeo e della MLG. Il Comitato attraverso i suoi strumenti e soprattutto i pareri analizza i progressi realizzati in tema di creazione di una cultura della MLG e di piena partecipazione degli enti regionali e locali al processo decisionale dell'UE, nonché del livello di implementazione di alcune politiche europee che hanno una dimensione territoriale. (cap. 2 parag. 2.6.2). Occorre tuttavia riflettere sui potenziali spazi di cambiamento del ruolo del Comitato nel processo decisionale europeo. Un primo spunto è offerto dalla natura e dai pareri che oggi esso emana, che anche quando obbligatori non sono mai vincolanti e per i quali non è prevista neppure la garanzia minima dell'obbligo di motivazione. Come appare evidente, considerare la formulazione del parere come un mero aggravio procedurale e non come un contributo, alla decisione finale, difatti configura il Comitato come un soggetto non attivo di tale processo. Se le forme di consultazione c.d. precoce hanno portato la voce del Comitato in seno alle istituzioni, tuttavia, nella pratica, molte delle proposte emendative effettuate dal Comitato allorché obbligatoriamente consultato, spesso hanno avuto esito deludente. Possiamo quindi concludere come vi sia una asimmetria tra integrazione funzionale e integrazione istituzionale del Comitato e dunque di rappresentazione delle autonomie territoriali all'interno dell'architettura istituzionale europea, asimmetria che sotto questo aspetto non favorisce la MLG.

La ricerca analizza il percorso di attuazione e strutturazione della MLG che ha riguardato anche i regolamenti sui Fondi Strutturali e Fondi SIE, nei quali si rileva l'obbligo di introdurre le pratiche concertative e partecipative da parte degli Stati, mediante il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati sia a livello regionale che locale, e cerca di verificare le conclusioni degli

studi fatti nel corso degli anni. In particolare, alcuni studi hanno evidenziato che attraverso i regolamenti si cerca di avviare un processo di decentramento atto a incrementare l'efficacia dell'intervento pubblico nell'ambito delle politiche di coesione,[375] le regole di programmazione dei Fondi Strutturali e Fondi SIE hanno, indubbiamente, favorito la tendenza verso strutture di MLG, imponendo agli Stati Membri di istituire meccanismi di programmazione basati sul principio di partenariato verticale e orizzontale, allo scopo di includere soggetti istituzionali sub-statali e interessi economici e sociali nella definizione e nell'implementazione degli interventi cofinanziati dai fondi UE. Ma le pressioni provenienti dall'UE in questo senso e, nello specifico, a favore del potenziamento del livello regionale, si sono concentrate solo su alcuni specifici aspetti come, per esempio, l'obbligo di programmazione degli interventi a livello NUTS II (regionale)[376] con l'assegnazione delle relative responsabilità in materia di gestione, monitoraggio e valutazione, lasciando agli Stati ampi spazi di manovra sul resto. Tanto è vero che molti governi nazionali hanno esercitato un forte ruolo di *gate-keepers* nella gestione dei Fondi,[377] riducendo il coinvolgimento di altri soggetti, esclusivamente ai passaggi richiesti in modo vincolante dai regolamenti. Questo ha fatto si, che i profili della MLG all'interno dei diversi paesi si siano delineati in modo assai variabile, essendo determinati dai modelli di coordinamento interni

---

[375] L. HOOGHE G. MARKS, a. SCHAKEL, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, London, Routledge, 2010

[376] La nomenclatura delle unità territoriali statistiche, in acronimo NUTS (dal francese: *Nomenclature des unités territoriales statistiques*) identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici. Ideata dall'Eurostat nel 1988 tenendo come riferimento di base l'unità amministrativa locale, da allora è la principale regola per la redistribuzione territoriale dei fondi strutturali della UE, fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli enti degli Stati e basandosi sull'entità della popolazione residente in ciascuna area. Territori di livello NUTS 1: per es. gli Stati federati della Germania tedeschi, le Regioni del Belgio, la Danimarca, la Svezia, la Finlandia continentale, l'Irlanda, il Galles, la Scozia e altre grandi entità regionali. Per l'Italia la suddivisione è per aree sovra-regionali, dal punto di vista economico più che geografico: Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud, Isole (non corrisponde perciò ad alcun ente infra-nazionale). Territori di livello NUTS 2: come le regioni italiane, le Comunità autonome in Spagna, le regioni e i DOM francesi, le province belghe e olandesi, i Länder austriaci, le Regierungsbezirke tedesche, le regioni statistiche croate etc. Territori di livello NUTS 3: le province italiane, le Nomoi in Grecia, le Maakunnat in Finlandia, i Län in Svezia, le Kreise tedesche, i Dipartimenti francesi, le province spagnole, le regioni (contee) croate etc.

[377] I. BACHE, The Politics of *European Union Regional Policy. Multilevel Governance of Flexible Gatekeeping?* Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998 - J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructuring the Reforms of the Structural Funds*, in Journal of Common Market Studies, 45, 2007, pp. 535-564

esistenti, in cui l'equilibrio decisionale e operativo, sovente, non è stato a favore dei governi sub-statali.[378] Nonostante questa spinta al possibile consolidamento di una MLG nell'ambito delle politiche regionali europee,[379] si osserva che le tendenze sviluppatesi sia a livello comunitario, sia a livello di Stato membro, non sono state affatto omogenee, ma caratterizzate dall'alternarsi dei processi di decentramento e "ri-centralizzazione". Inoltre alcuni studiosi hanno messo in luce come i governi centrali hanno da sempre giocato il ruolo di protagonisti nella *governance* di questa *policy*, mantenendo il controllo sugli aspetti più salienti. In questi lavori viene sostenuta, la tesi sulla "rinazionalizzazione" della Politica di Coesione, come espressione di rivalsa dei governi nazionali non solo sulle tendenze di decentramento interno, ma anche in contrapposizione alle regole comuni dettate dall'UE.[380]

La verifica di queste assunzioni è stata fatta attraverso l'analisi della regolamentazione dei Fondi Strutturali e Fondi SIE (in particolare della corrente programmazione 2014-2020) e l'analisi degli strumenti attuativi della Politica di Coesione, sia a livello comunitario che nazionale (cap. 4 parag. 4.1).

Nonostante l'architettura della nuova Politica di Coesione 2014-2020 ha previsto: di ancorare la MLG al nuovo Regolamento per i Fondi SIE; introdurre gli Accordi di Partenariato; rafforzare la dimensione territoriale nelle politiche per lo sviluppo, anche attraverso strumenti costruiti sul metodo LEADER (Sviluppo locale di tipo partecipativo

---

[378] A. BENZ, B. E. BERLEIN, *The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance*, in Journal of European Public Policy, 6-2, 1999, PP. 329-348- S. PIATTONI, *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2010

[379] G. MARKS, *Structural policy and Multilevel Governance in the European Community*, in A. CAFRUNV e R. ROSENTAL, *The State of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410 - L. HOOGHE *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1996

[380] J. BACHTLER, C. MENDEZ, 2007, *cit.*; I. BACHE, M. FLINDERS (eds.), *Multilevel governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004 - S. BORRAS, S.T. CHRISTIAN – Sen. A, RODRIGUEZ POSE, *Towards a "Europe of Regions?" Visions and Reality from a Critical Perspective*, in Regional Politics and Policy, 4, 1994, pp. 1-27- L.HOOGHE, M. KEATING., *The Politics of European Regional Policy*, in Journal of European Public Policy, 3, 1994, pp. 367-393 - M.SMVRL, *Does European Community Regional Policy Empower the Regions?*, in *Governance*: An International Journal of Public Administration, 10-3, pp. 287-309

SITP, *Community Led Local Development CLLD*, gli Investimenti territoriale integrati-ITI) e introdurre *policy multilevel* come la *Smart Strategy Specialization* (S3). Creando un contesto di forte valorizzazione (in linea di principio) territoriale del partenariato per attuare più efficacemente la MLG, non solo per poter usufruire dei finanziamenti stanziati ma soprattutto perché questi, nei territori ad essi destinati, avessero una ricaduta positiva sia in termini di efficienza che di efficacia. In questo quadro teorico, nonostante gli strumenti attivati con il coinvolgimento della dimensione locale, offrono nuove cornici istituzionali per la programmazione degli interventi di sviluppo, in grado di rispondere ai fabbisogni concreti dei territori e/o settori interessati, a mio avviso le modalità di strutturazione e gestione, non hanno consolidato la MLG. Il grado di coinvolgimento e il rispettivo peso delle istituzioni europee, dei governi nazionali e delle Regioni ha mostrato molte differenziazioni, a seconda delle fasi o anche dei singoli aspetti della *policy*. Pertanto posso concludere che avvaloro la tesi degli studiosi di cui sopra, che molti Stati Membri contrariamente a quanto ci si potesse aspettare, hanno rafforzato la propria posizione a discapito delle Regioni (rinazionalizzazione), permettendo loro non solo di fornire le linee di indirizzo tecnico, ma stabilendo anche un quadro politico entro cui formulare le strategie operative regionali, a discapito delle Regioni che nel disegno effettivo della *governance* dei Fondi SIE, vedono il loro ruolo indebolito. La ricerca mette in evidenza come, il decentramento dei processi di formulazione e di implementazione dei programmi operativi non sempre si è accompagnato un contestuale rafforzamento del ruolo delle Regioni nella fase precedente, ovvero quella in cui si definiscono le aree e i settori di intervento, l'ammontare di risorse da destinare alle diverse tipologie di territori e le priorità strategiche su scala nazionale. È rimasta, nella responsabilità dello Stato membro la definizione del sistema istituzionale-organizzativo complessivo che garantisca l'attuazione dei programmi al livello territoriale appropriato, in osservanza dei

principi di sana gestione finanziaria, coerenza e complementarietà degli interventi.[381]

Purtuttavia, se da un lato, confermo la tesi della "rinazionalizzazione", evidenziando come gli Stati Membri, nella programmazione 2014-2020 rafforzano il loro ruolo a discapito delle autonomie locali, dall'altro a mio avviso, questi perdono potere nei confronti del livello europeo. Nell'ambito delle politiche di coesione la perdita di competenze da parte degli Stati Membri a favore delle istituzioni comunitarie e, in particolare, della Commissione non lascia dubbi, non vi è stato a mio parere, un rafforzamento del ruolo di questi nei confronti della Commissione. Infatti si osserva che mentre in passato la Commissione esaminava la strategia proposta dal governo nazionale, nella nuova programmazione la Commissione assume margini di condizionamento su tutte le principali questioni attinenti alla programmazione, alla gestione nonché alla *governance* nazionale dei Fondi SIE. E' diventato più incisivo anche il ruolo politico della Commissione. Nello specifico, prima che gli Stati Membri avessero cominciato a preparare i documenti di programmazione nazionale 2014-2020, sono state formulate, sotto forma di *Position papers* della Commissione europea, raccomandazioni puntuali riguardo alle linee prioritarie su cui concentrare gli interventi sostenuti dai Fondi SIE nel periodo in questione. Inoltre, i nuovi regolamenti hanno imposto il rispetto delle cosiddette condizionalità macroeconomiche e finanziarie[382] che garantiscono un forte coordinamento degli investimenti per lo sviluppo attraverso i Fondi SIE con le politiche di stabilità macroeconomica, anche esse soggette a notevoli vincoli dettati dall'UE. Spetta, infine, alla Commissione la decisione sui tassi di cofinanziamento e sull'importo massimo del sostegno fornito dai fondi del Quadro Strategico Comunitario (QSC).[383] Attraverso l'introduzione del principio di

[381] Regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, Artt. 74-75

[382] Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, artt. 20-22

[383] Idem, art. 53

proporzionalità, secondo cui l'intensità di coinvolgimento della Commissione europea nelle attività di controllo e valutazione dei programmi cambia proporzionalmente alla dotazione finanziaria proveniente dal bilancio dell'UE.

Dunque, questo ciclo di programmazione, oltre alle novità introdotte per assicurare un'allocazione più efficiente ed efficace dei Fondi SIE, prospetta una diversa *governance* delle politiche di sviluppo e coesione. Ferma restando l'architettura multilivello, che rappresenta la *conditio sine qua non* in quanto queste politiche necessitano del contributo di tutti i livelli di governo, essa esprime una significativa "ri-centralizzazione" dei processi decisionali soprattutto in capo alla Commissione a scapito dei governi nazionali. Il livello nazionale, pur restando fondamentale nell'architettura della MLG, viene in un certo senso superato quasi come per lasciare un canale privilegiato tra istituzioni europee e governi sub-statali in ottemperanza al principio di proporzionalità.

La programmazione 2021-2027 nell'elaborazione dei regolamenti che oggi sono ancora in bozza, conferma una significativa ri-centralizzazione dei processi decisionali in capo soprattutto alla Commissione rispetto al governo nazionale e rispetto alle autonomie regionali.

Questo nuovo assetto di *governance*, caratterizzato da dinamiche largamente *top-down*,[384] tuttavia deve essere armonizzato con la necessità di un contributo attivo da parte dei governi sub-statali, e particolarmente delle regioni, che sono in prima linea nella gestione operativa dei programmi e nell'attuazione delle politiche di sviluppo. A mio avviso, le regioni devono individuare in questo processo di "ri-centralizzazione" dell'UE gli spazi e gli strumenti per essere parte attiva del processo. Inoltre nella *governance* della gestione dei Fondi SIE merita una riflessione il ruolo di Comuni ed altri Enti locali che, secondo l'approccio *place-based*[385] potrebbero e dovrebbero diventare soggetti proattivi della programmazione. Fino ad ora, invece, il livello locale è stato coinvolto quasi esclusivamente nella fase di

[384] Una *governance* top-down è quella secondo la quale gli impulsi decisivi provengono dall'alto, nel nostro caso dalla Commissione

[385] Rapporto curato da F. BARCA, *Un'agenda per la riforma della politica di coesione 2014-2020. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea*, preparato in qualità di esperto indipendente su richiesta della Commissaria per la politica regionale dell'Ue Danuta Hübner

realizzazione degli interventi, senza alcuno strumento di partecipazione nella fase ascendente, come vorrebbe una logica di sviluppo territoriale multilivello in rispetto del principio di sussidiarietà. Il partenariato di questi enti appare, invece, strategico, sia dal punto di vista della qualità degli interventi, sia in termini di efficacia della spesa pubblica.

Le diverse sfaccettature dell'uso della MLG nella Politica di Coesione rappresentano, dunque, un quadro molto complesso, i cui elementi costitutivi sono in continua evoluzione e la cui comprensione richiede un'analisi più articolata rispetto al quadro analitico proposto poco più di un decennio fa, secondo cui bastava distinguere tra le seguenti tre fasi: *a)* la definizione del pacchetto finanziario, *b)* la creazione di istituzioni preposte alla programmazione dei FS all'interno degli Stati, *c)* la formulazione dei programmi operativi.[386] All'interno di ciascuna di queste fasi, si intrecciano svariati ulteriori passaggi, rispetto ai quali il peso dei diversi soggetti istituzionali può essere diverso e mutevole. La gestione dei Fondi SIE passa, dunque, attraverso un meccanismo molto complesso di ruoli e funzioni interdipendenti, che coinvolgono i diversi livelli di governo. In questa prospettiva, il decentramento[387] o la ri-centralizzazione non sono le condizioni per garantire una gestione efficace ed efficiente dei finanziamenti ma, piuttosto, si richiede la ricerca di un equilibrio, nel rapporto centro-periferia, nei processi e nel coinvolgimento dei soggetti ad esso interessati.

Concludendo la MLG non è un modello appropriato per ogni contesto: è necessario che sia calibrata e attentamente governata. In questo senso, il ruolo di direzione e coordinamento svolto dal Governo centrale è fondamentale. Anche se la "ri-centralizzazione" potrebbe sembrare una buona misura di breve termine per incrementare la conformità alle procedure, nel lungo termine, si dimostra una strategia irrealizzabile e anacronistica: la centralizzazione non è un approccio adeguato, si deve

[386] In particolare alla proposta avanzata da L. HOOGHE, G. MARKS, *Multilevel governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Oxford, 2001

[387] A. FILIPPETTI, L. REGGI, *The impact of the Structural Funds in European regions: Quality of governments and political decentralization*, Paper presented at the XXXIII Annual Conference AISRE, Roma, September 13-15, 2012

invece trovare una soluzione che permetta di incrementare l'impegno e la capacità sia al livello centrale che regionale. È necessario che gli Stati Membri sviluppino un *framework* multilivello, garantendo, un supporto ai processi di *capacity building* istituzionale per fare in modo che possano contribuire efficientemente al processo decisionale ed essere capaci di implementare le politiche in modo effettivo. Una diseguale capacità di contribuire ai processi decisionali e attuativi può minare un pieno impegno, laddove una capacità che sia stata rafforzata e migliorata può condurre alla titolarità congiunta delle azioni di *policy*.

In considerazione dei diversi risultati e modelli implementativi in termini di MLG analizzati nel corso degli anni, date le diverse disposizioni istituzionali e costituzionali all'interno di ogni Stato membro, è possibile concludere che non esiste un unico modello di MLG per l'UE. Nel corso del tempo è necessario riformulare il modello della MLG nella Politica di Coesione nella direzione di una maggiore flessibilità e adattabilità al contesto istituzionale, cercando e mantenendo un equilibrio tra il raggiungimento di risultati migliori e i costi di coordinamento associati alla definizione di accordi di MLG e fra i diversi attori che ne fanno parte. La direzione potrebbe essere valutare in ogni situazione una molteplicità di equilibri di MLG, perché non è possibile costruire un modello migliore di *governance* ma è possibile costruire per ogni Stato membro il suo miglior equilibrio di *governance*.

La ricerca di questo equilibrio può essere fatta affiancando alla valutazione del modello della MLG e gli strumenti attivati per implementarla, delle indicazioni di *policy*.

Il modello della MLG si è dimostrato efficiente in quei casi in cui sono già esistenti una forte tradizione di *accountability* e un elevato livello di fiducia tra gli attori. In caso contrario, il *framework* flessibile delle relazioni connesso alla MLG può dar luogo a interventi riguardo ai quali non siano state considerate responsabilità specifiche. Infatti, la MLG ha permesso il crearsi di situazioni in cui alcuni attori hanno individuato come responsabili altri livelli di governo dei fallimenti di *policy* o delle *performance* non soddisfacenti. Per limitare e ridurre situazioni di questo tipo, è necessario

rafforzare l'*accountability*. Nel caso della Politica di Coesione e della politica regionale comunitaria, una maggiore responsabilità non è necessaria solo a livello amministrativo ma soprattutto a livello politico al fine di garantire il coinvolgimento fattivo delle parti.

Inoltre un modello efficace di MLG è stato pensato e costruito come un sistema che implica connesse inter-relazioni tra una molteplicità di attori in una dimensione di reciprocità: condivide gli obiettivi strategici e li rende comuni; implica il trasferimento e scambio di risorse da parte di tutti i soggetti coinvolti definendone la specificità; definisce la frequenza con la quale si verificano le azioni, la durata, la complessità e il risultato; gli interessi individuali sono aggregati per dar luogo ad azioni collettive. In questo modello di inter-relazione complessa tutti gli attori coinvolti devono apportare notevoli risorse e devono essere vincolati nello scambio di informazioni, *know how* e risorse, in questo modo diventa cruciale per l'attore coinvolto mantenere in vita "le relazioni" di scambio, alimentando così il modello della MLG.

In questa programmazione un passaggio importante è stato l'introduzione di una logica di MLG negli Accordi di Partenariato. Al fine di generare una vera partecipazione, le autorità regionali e locali devono essere debitamente informati e strutturalmente coinvolti, e non solo consultati, divenendo "coautori" e, se del caso, anche "co-firmatari" degli Accordi di Partenariato. Nel caso in cui fosse possibile ufficialmente sottoscrivere un Accordo di Partenariato a livello politico, le autorità regionali e locali diventerebbero partner a tutti gli effetti nella stesura dell'Accordo di partenariato, cosi sarebbero anche più responsabilizzati e consapevoli delle proprie responsabilità. La stesura dell'Accordo di Partenariato non dovrebbe essere separata dalla responsabilità democratica in quanto la quota dei finanziamenti UE negli investimenti pubblici può in alcune regioni raggiungere percentuali molto elevate rispetto agli investimenti totali. Quindi, quando sia i Programmi Operativi che gli Accordi di Partenariato sono redatti secondo un vero modello di MLG e una cultura di partenariato, ci si può aspettare che "a valle" siano meglio implementate in quanto tutti i soggetti sono responsabilizzati nell'intero processo di costruzione della

Politica di Coesione. Vi è quindi una chiara necessità di coinvolgere in modo migliore e più strutturalmente in ogni caso le autorità regionali e locali insieme ad altri partner pertinenti durante l'intero processo di stesura degli Accordi di Partenariato, al fine di valorizzare il loro *know-how* e le loro competenze, fino a renderli più efficaci e fatti su misura per il territorio.

La MLG nel coinvolgimento delle autorità regionali e locali dei partner socio-economici e della società civile deve evitare una rappresentazione eccessiva di attori che di fatto non sono realmente responsabili nei confronti dei gruppi che dovrebbero rappresentare. Dovrebbe essere evitato il coinvolgimento di partner meno o non rilevanti pur nel rispetto della MLG e dei principi di partenariato.

Nell'attuazione della MLG è stata rilevata una carenza in termini di competenze e professionalità. E' necessario rafforzare la capacità amministrativa per un'attuazione più efficace: l'analisi comparativa, lo scambio di esperienze e l'apprendimento tra pari, tra regioni e città dovrebbero essere sostenuti dall'UE e dagli Stati Membri. Nonostante gli sforzi e le misure adottate attraverso i Programmi Operativi Nazionali e Programmi Operativi Regionali, continuano a persistere carenze in termini di capacità amministrativa. Di qui l'importanza di condividere le migliori pratiche, promuovere lo sviluppo delle capacità e comunicare i risultati raggiunti. Sia il rafforzamento delle capacità istituzionali che gli investimenti nelle competenze necessarie per gestire i Fondi SIE devono essere sostenuti dall'UE. Questo è certamente l'aspetto qualitativo della costruzione di una cultura di *governance* comune.

Nella scorsa programmazione anche l'organizzazione degli uffici e risorse regionali non hanno favorito il modello della MLG ed una partecipazione efficace alle politiche UE dei livelli regionali. Per partecipare ai singoli programmi finanziati dall'UE, per periodi di tempo prestabiliti, ad esempio, uffici e organi regionali divengono parte di strutture che non hanno una dimensione puramente regionale o statale. In alcuni casi vengono creati nuovi uffici, in altri riallocate le risorse umane per adeguare l'organizzazione interna ai modelli europei, cosicchè uffici e/o funzionari assumono un duplice ruolo: mantengono i compiti assegnati in seno

all'organizzazione regionale *tout court* e divengono parte degli elementi che compongono un altro sistema, qual è il programma operativo relativo alla gestione dei fondi. Ciò che emerge è una disgregazione dell'ente regionale, che nelle relazioni europee si presenta come un agglomerato di amministrazioni, con problematiche diverse e competenze settoriali specifiche, amministrazioni che agiscono nei confronti della popolazione regionale e delle istituzioni statali ed europee seguendo itinerari alquanto differenziati. Per contrastare il rischio di "sfaldamento" e de-regionalizzazione e favorire processi che si strutturano sulla base del modello di MLG bisogna prevedere che rappresentanti degli enti territoriali siano parte delle Rappresentanze permanenti, la presenza di uffici di rappresentanza a Bruxelles, l'implementazione di forme di cooperazione interregionale per il tramite di associazioni rappresentative in grado di esercitare anche attività di *lobbying*.

Inoltre la scarsa partecipazione del livello regionale nell'attuale modello di MLG può essere superato anche attraverso l'instaurarsi di *best practises* e il coordinamento tra le assemblee legislative regionali all'interno dei singoli Stati (in particolare in Italia), è possibile consentire una maggiore partecipazione al processo decisionale europeo da parte di quelle Regioni ancora oggi poco attive è importante che queste ultime si attivino al fine di "fare sistema", creando un circuito informativo e collaborativo, proprio partendo dall'esperienza delle Regioni più attente nel promuovere la propria posizione nei confronti del Parlamento e della Commissione europea.

Infine sia lo sviluppo che il rispetto degli accordi di MLG devono essere analizzati ex post. Il sistema di valutazione deve essere impostato sulla base dei risultati, tenendo conto della durata del progetto, delle competenze del responsabile del trattamento, dei criteri di *audit* e analisi, nonché delle esigenze formative preliminari degli *stakeholder*. I principi, i sistemi di attuazione, le procedure e i criteri applicabili per la valutazione ex post dovrebbero essere definiti in partenariato tra tutti i livelli di governo. Sarà fondamentale ricevere *feedback* tempestivi dagli Stati membri, dalle autorità regionali e locali, dai partner sociali e dalle autorità di gestione in merito al fatto che la MLG e gli Accordi di partenariato abbiano effettivamente

contribuito a una miglior utilizzo dei Fondi SIE. Gli indicatori utilizzati nel quadro di valutazione per misurare il rispetto della MLG da parte delle istituzioni dell'UE nel plasmare le politiche/strategie dell'UE potrebbero, a loro volta, ispirare un indice di cooperazione dell'UE[388] che misura il grado di governance partecipativa e multilivello a livello di Stati membri. Gli indicatori dovrebbero valutare le pratiche e gli accordi di MLG reali degli Stati membri e le pratiche di partenariato. I risultati metterebbero in luce miglioramenti/lacune verso lo sviluppo della MLG da una parte e l'approccio del partenariato dall'altra, in particolare quando gli Stati membri attuano politiche dell'UE con una dimensione territoriale. I risultati (annuali) dell'indice di cooperazione potrebbero essere presentati agli Stati membri come una "verifica della realtà" che deve essere discussa e rivista tra pari, preferibilmente coinvolgendo il Comitato, le parti sociali dell'UE e le associazioni territoriali dell'UE.

Le indicazioni di *policy* sopra elencate, soprattutto nei primi due aspetti, confermano quanto scritto in un parere del Comitato che una vera cultura della MLG in Europa dipende da tre condizioni preliminari:

- consolidare i fondamenti e i principi alla base di questo tipo di *governance* nel quadro istituzionale e politico sia europeo che nazionale;

- dare attuazione alle MLG tramite meccanismi e strumenti pertinenti;

- garantire le condizioni per l'autonomia finanziaria dei diversi livelli di governo, in particolare degli enti regionali e locali, e per una condivisione efficiente delle risorse grazie a una migliore perequazione nella distribuzione dei finanziamenti pubblici.[389]

[388] Studi di analisi valutativa in questo senso si sono avuti nel campo dello Sviluppo Rurale.

[389] Parere del Comitato delle regioni – "*Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al libro bianco del Comitato delle regioni*" 94a sessione plenaria 15 e 16 febbraio 2012

Lista degli Acronimi

Acronimo	Definizione
AMIF	Fondo Asilo, migrazione e integrazione
AP	Accordo di Partenariato
APQ	Accordo di Programma Quadro
BCE	Banca Centrale Europea
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
BM	Banca Mondiale
BMVI	Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CdE	Consiglio d'Europa
CdS	Comitato di Sorveglianza
CE e CEE	Comunità Economica Europea
CIG	Comitato istituzionale di gestione
CIPE	Comitato Interministeriale per la programmazione economica
COESIF	Coordination Committee for European Structural and Investment Funds
CoR	Comitato delle Regioni
CPA	Comitato paritetico di attuazione
CTE	Cooperazione Territoriale europea
CSF	Community Support Frameworks (Quadro comunitario di sostegno – QCS)
CPA	Comitato paritetico di attuazione
DPCoe	Dipartimento per le Politiche di Coesione
DPS	Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

DG	Direzione Generale
EGESIF	Group of experts in Structural and Investment Funds
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
ERDF	European Regional Development Fund (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR)
FC	Fondo di Coesione
FEAMP	Fondo Europeo Affari Marittimi e Pesca
FEAOG	Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia
FEASR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FEI	Fondo europeo per gli investimenti
FSE	Fondo Sociale Europeo
GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
IGRUE	Ispettorato Generale per I rapporti finanziari con l'UE
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance
ISF	Fondo per la sicurezza interna
MLG	Multilevel Governance
NUVAC	Nucleo di verifica e controllo
NUVAP	Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione
OCSE	Organizzazione della Cooperazione e dello Sviluppo Economico.
OT	Obiettivo Tematico
PMI	Piccole e Medie Imprese
PIM	Programmi Integrati Mediterranei
PNR	Piano Nazionale della Ricerca
PON	Programmi Operativi Nazionali
POR	Programmi Operativi Regionali

PQ	Programma Quadro
QCS	Quadro Comunitario di Sostegno
QSC	Quadro Strategico Comune
RNL	Reddito Nazionale Lordo
SM	Stati Membri dell'UE
S3	Smart Strategy Specialization
SIE	Fondi Strutturali e d'Investimento Europeo
TUE	Trattato sull'Unione Europea
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
UE	Unione Europea

Bibliografia

A. ADSERA, *et al.*, *Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government*, in "The Journal of Law, Economics, & Organization", vol. 19, N. 2, 2003

A. ANZON, *Federalismo interno e processo di integrazione europea*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, 1998

A. BENZ, B. E. BERLEIN, *The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance*, in Journal of European Public Policy, 6-2, 1999

A. BRUZZO, E. DOMORENOK, *La politica di coesione nell'UE allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Unifepress, Ferrara, 2009.

A. BRUZZO, *L'agenzia per la coesione territoriale, quale strumento della governance multilivello volta ad una più efficiente ed efficace realizzazione in Italia della politica comunitaria di coesione*, Paper presentato alla XXXV Conferenza scientifica dell'Associazione italiana di Scienze regionali, Padova, 11-13 settembre 2014

A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, IV, Milano, 2003

A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità, Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2008

A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2001

A. D'ATENA, *Gli assetti territoriali, le Regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato della Regioni*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2002

A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli Editore, 2007

A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè Editore, 2005

A. DE VITA, *Il ruolo delle Regioni italiane nell'attuazione della politica sui Fondi strutturali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, I, 2008

A. DI STEFANO, La programmazione degli interventi di politica regionale per il periodo 2007-2013. Brevi note sul "Quadro Strategico Nazionale", in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 4, 2006

A. FILIPPETTI, L. REGGI, *The impact of the Structural Funds in European regions: Quality of governments and political decentralization*, Paper presented at the XXXIII Annual Conference AISRE, Roma, September 13-15, 2012

A. LA SPINA, *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2003

A. LA SPINA, *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2004

A. LEPORE, *L'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno. Lineamenti di una storia e di una strategia economica* in Rivista economica del Mezzogiorno, 2013

A. MICHELS, A. MEIJER, *Safeguarding Public Accountability in Horizontal Government*, in Public Management Review, vol. 10, N. 2, 2008

A. PALUMBO, S. VACCARO, *Governance: teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Milano, Mimesis, 2007

A. PAPA, *Il modello europeo di integrazione* e la *multilevel governance* europea, paper, 2015

A. SIMONATO *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE.* CLEUP, 2016

A. SIMONATO, *Il dialogo strutturato e la partecipazione degli enti locali alla partecipazione delle politiche europee: un nuovo strumento di armonizzazione 'indiretta'?* in *federalismi.it*, 10/2011

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

A. VON BOGDANDY, J. BAST, *I poteri dell'Unione: una questione di competenza. L'ordine verticale delle competenze e proposte per la sua riforma*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit*, 2-3, 2002

A. WIENER, e T. DIEZ, *European Integration Theory*. Oxford University Press: USA, 2009

A.J. VENABLES, *Equilibrium locations of vertically linked industries*, in *International Economic Review*, 37, 1996

B. ANDERSON, *Comunità immaginate*, Roma Manifestolibri, 1996 – S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press, 2010

B. BALDI, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea, Istituzioni del Federalismo*, rivista di studi giuridici e politici, 2014 luglio/settembre

B. GUY PETERS e J. PIERRE, *Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance* in *Policy and Politics*, vol. 29, N. 2, 2001

B. GUY PETERS e J. PIERRE, *Governance, Politics and the State,* Palgrave Macmillan, 2000

B. JESSOP, *The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?*, 1995

B.GUY PETERS, J. PIERRE, *Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance* in Policy and Politics, vol. 29, N. 2, 2001

C. ALIBERTI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione Europea*

C. BICCHIERI, R. MUDABI, P. NAVARRA, A Matter of Trust: The Search for Accountability in Italian Politics, 1990-2000, 2002

C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Milano, Giuffrè, 2005

C. D'ORTA, *I Programmi integrati mediterranei in Italia: disciplina e prima attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1988

C. De LUTIO, *Governance europea. Una riforma necessaria*, Gruppo Editoriale l'Espresso S.P.A, Roma, 2013

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

C. DESIDERI, V. SANTANTONIO, *Prospects and Difficulties in Italy*, in C. JEFFREY (a cura di), The Regional Dimension of the European Union:Towards a Third Level in Europe?, London, Frank Cass, 1997

C. FASONE, Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism, in LUISS Guido Carli School of Government Working Paper No. SOG-WP4/2013

C. FRANCHINI, G. VESPERINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2006

C. NAPOLITANO, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in Federalismi.it, 2017

C. PANARA, A. DE BECKER (ed.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer-Verlag, 2011

C. TRIGILIA, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2012

C. TRIGILIA, *Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura*, in "Stato e mercato", vol. 63, n. 361, 2001

C. TRIGILIA, *Sviluppo senza autonomia*, Bologna, Il Mulino, 1992

C.MENDEZ, F. WISHLADE, D. YUILL, *Conditioning and Fine-Tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU's Competition and Cohesion Policies*, in Journal of Common Market Studies, 44-3, 2006

D. BORRI F. FERLAINO (a cura di); Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni, Associazione Nazionale di Scienze Regionali, N. 41, Milano, Franco Angeli, 2009

D. CERSOSIMO, G. WOLLEB, Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali, in "Stato e Mercato", n. 63, 2001

D. FORAY, P.A DAVID, B. HALL, *Smart Specialisation: The Concept*, Knowledge Economists Policy Brief, No 9 Brussels, 2009

D. FORAY, *Smart Specialisation and the New Industrial Policy Agenda*, Knowledge Economists Policy Brief, No 8 Brussels, 2008

D. IMIG, e S. TARROW, S. *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*, Lanham, Md, Rowman and Littlefield, 2001

E. BOMBERG, P. PETERSON, *EU Decision-making. The Role of sub-national Authorities*, in "Political Studies, 1998

E. BRUZZO, E. DOMORENOK La politica di coesione nell'Unione europea allargata: aspetti economici, sociali e territoriali – Unifepress, 2009

E. DOMONEROK, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, Istituzioni del Federalismo, rivista di studi giuridici e politici, 2014 luglio/settembre

E. DOMORENOK, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Carrocci editore, 2010

E. DOMORENOK, M. RIGHETTINI *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in Rivista italiana di politiche pubbliche, 2, 2012

E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del CdR nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010

E. GUALINI, *Challenges to Multi-Level Governance: Contradiction sand Conflicts in the Europeanization of Italian Regional Policy*, in "Journal of European Public Policy", vol. 10, N. 4, 2003

E. GUALINI, *Challenges to Multi-Level Governance: Contradictionsand Conflicts in the Europeanization of Italian Regional Policy*, in "Journal of European Public Policy", vol. 10, n. 4, 2003

E. GUALINI, *New Programming and the Influence of Transnational Discourses in the Reform of Regional Policy in Italy*, in "European Planning Studies", vol. 9, n. 6, 2001

E. KRAMER, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale*, Direzione generale politiche interne, unità tematica politiche strutturali e di coesione, 2010

EIPA, European Center for the Regions (ECR), *Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities*, December 2012.

F. BARCA, Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014- 2020, disponibile sul sito http://www.coesioneterritoriale.gov.it/

F. BARCA, *Obiettivi e assetto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPS)*, in *Economia Italiana*, 3, 1998 e ID., *Il ruolo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione-DPS*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 2000

F. BARCA, *Un' agenda per la riforma della politica di coesione*, Rapporto indipendente Predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, sintesi in italiano, 2009

F. EGGERMONT, *In the Name of Democracy: The External Representation of the Regions in the Council*, in C. PANARA, A. DE BECKER (ed.), The Role of the Regions in EU Governance, Heidelberg, Springer-Verlag, 2011

F. GIGLIOLI, *La riforma dei fondi strutturali: illustrazione preliminare delle proposte di Regolamento per la fase di programmazione 2007-2013*, in *Il diritto dell'economia*, 3-4, 2004

F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2007

F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004

F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in Onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012

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

F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, Cedam, 2005.

F. PALERMO, *The White Paper on EU Governance: the right tool for the wrong means*, in Committee of the Regions, *The Contributions to the 2008 Ateliers*, February 2009

F. SCHARPF, *Verso una teoria della multi-level governance in Europa*, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, N.1, 2002

F. SHARPF, *Verso una teoria della multi-level governance, in Europa*, in Riv. Pol. It. Pubbl, 2002

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

G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e fondi SIE nella nuova programmazione 2014-2020: un'altra occasione persa per l'Italia?* in Istituzioni del federalismo, 2014

G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2010

G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1998

G. DAL, I. HORGA, *Multilevel governance form the Lisbon Treaty to the white paper of multilevel governance*, in *Revista de estudios juridicos*, N. 10, 2010

G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in Le Regioni, 2, 2001

G. IURATO, *La delegazione italiana al Comitato delle Regioni*, in *le Regioni*, 2007

G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Milano, 2005

G. MAcLOUD *Place, Politics and 'Scale Dependence': Exploring the Structuration of Euro-Regionalism* - Articolo in Urban Study, 1999

G. MARKS, '*Structural policy and multi-level governance in the EC*', in A. CAFRUNY,

G. ROSENTHAL, *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1993

G. MARKS, e L. HOOGHE, *Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-Level Governance*, in "American Political Science Review ", vol. 97, n. 2, 2003

G. MARKS, L. HOOGHE, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*. Journal of Common Market Studies, Vol.34, N. 3, 1996

G. MARKS, L. HOOGHE, K. BLANK, *European Integration and the State*, EUI Working Paper RSC, n. 95/7, Badia Fiesolana, San Domenico (FI), 1995

G. MARKS, *Structural policy and Multilevel Governance in the European Community*, in A. CAFRUNV e R. ROSENTAL, *The State of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1993

G. MARTINICO, *The impact of the cohesion policies on the "Form of Union"*, in *Perspectives on Federalism*, 1, single issue, 2009

G. STOKER, *Governance* as Theory: *Five Propositions*. International Social Science Journal, 1998

G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza 2003

G. VIESTI, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2009

G. VITALE, *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il Regolamento (Ce) n. 1083/06*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2012

G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2012

G.P. MANZELLA, *La 'irresistibile' ascesa della politica regionale: effetti, motivi, prospettive*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 3, 2009

G.P. MANZELLA, T. AMICO Di MEANE, *Tra Mezzogiorno ed Europa. Punti di svolta «italiani» della politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2011

G. SARTORI, *Antologia di scienza politica*, a cura di, Bologna, Il Mulino, 1970

G. STOKER. Governance as Theory: Five Propositions. International Social Science Journal, 1998

H. SAVITCH E R. K. VOGEL, Theorie of Urban Politicts edited, Jonathan Davies and David Imbroscio, 2009

I. BACHE, *Europeanization and Multi-level Governance: Cohesion Policy in the EU and Britain*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2008

I. BACHE, M. FLINDERS, *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2004, pag.3

I. BACHE, *The Politics of European Union Regional Policy. Multilevel Governance of Flexible Gatekeeping?* Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998

I. CIPOLETTA, U*n Mezzogiorno debole ma migliore*, in A. D'AMATO, G. ROSA (a cura di), *Nel Sud per competere*, Roma-Bari, Laterza, 1999

J. BACHTLER, C. MENDEZ, 2007 cit.; J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, *EU Cohesion Policy and European Integration. The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform, Ashgate*, Burlington, 2013

J. BACHTLER, C. MENDEZ, 2007, *cit.*; I. BACHE, M. FLINDERS (eds.), *Multilevel governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004;

J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructuring the Reforms of the Structural Funds*, in Journal of Common Market Studies, 45, 2007

J. BAUDNER, M. BULL, *European Policies and Domestic Reform: A Case Study of Structural Fund Management in Italy*, in Journal of Southern Europe and the Balkans, vol. 7, N. 3, 2005

J. BOISSEVAIN, *Patronage in Sicily*, in “Man”, new series, vol. 1, n.1, 1966

J. CHUBB, *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities,* Cambridge, Cambridge University Press, 1982

J. KOOIMAN, Modern *governance*: *new government-society interactions*, Sage, London, 1993

J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, N.6, 2007

J. McCORMICK, J., *Understanding the European Union: A Concise Introduction,* Palgrave MacMillan, 2008

J. PIERRE, J. e B. G. PETERS, *Recent Developments in Intergovernmental Relationships: Towards Multi-Level Governance*, Policy and Politics, 2001

J. WOELK, P. BUßJÄGER, *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, Lavis, Eurac book, 2010

J. BUKOWSKI, S. PIATTONI, M. SMYRL, *Between Europeanization and Local Societies- The space for Territorial Governance.* Boston, Rowman &Littelefield Publischer, Inc., 1992

KNACK, P. KEEFER, *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures*, in Economic and Politics, vol. 7, 1995

L. BEKEMANS, *Multi-Level Governance and the EU in a Global Context: Some Introductory Reflexions, in Committee of the Regions*, The Contributions to the 2008 Ateliers, Forward Studies/Cellule de prospective, Brussels 2008

L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007

L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance,* all’interno di Diritto pubblico e Comparato europeo, 2013

L. HOOGHE, *Cohesio*n *Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Clarendon Press, 1996

L. HOOGHE, e G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers – 2001

L. HOOGHE, e G. MARKS. *Types of Multi-level Governance: What, where, why?, paper presentato alla conferenza "MultiLevel Governance: Interdisciplinary Perspectives*," University of Sheffield, http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf, 2001

L. HOOGHE, *EU Cohesion policy and competing models of European capitalism*, in *Journal of Common market studies*, 36, 4, 1998

L. HOOGHE, G. MARKS, A. SCHAKEL, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, London, Routledge, 2010

L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2001

L. HOOGHE, G. MARKS, *Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-Level Governance*, in American Political Science Review, vol. 97, N. 2, 2003

L. HOOGHE, M. KEATING., *The Politics of European Regional Policy*, in Journal of European Public Policy, 3, 1994

L. POLVERARI, *Alcune riflessioni sull'accountability della politica di coesione europea, sul trade-off tra diversi tipi di accountability e sul trade-off tra accountability ed efficacia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2011

L. POLVERARI, R. MICHIE, New Partnership Dynamics in a Changing Cohesion Policy Context, in "IQ-Net Thematic Paper", vol. 25, N. 2, Glasgow 2009

L. SIMONETTI, *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3, 2006

L. VIOLINI, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in Quaderni regionali, 2011

M. ARMANNO, Il principio costituzionale di sussidiarietà. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione europea, Torino, 2011, spec. pp. 101 ss

M. BOVENS, Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework, European Governance Papers (EUROGOV), n.C-06-01, 2006

M. BRUNAZZO, *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica* – Carocci, 2005

M. BULL, J. BAUDNER, *Europeanization and Italian Policy for the Mezzogiorno*, in "Journal of European Public Policy", vol. 11, n. 6, 2004 pp. 1069

M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*. Commento alla legge del 4 febbraio 2005, n. 11, in Le Regioni, 2005

M. FINOCCHIARO CASTRO, I. RIZZO, Performance Measurement of Heritage Conservation Activity in Sicily, Working Paper Series del Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi (DEMQ), Università di Catania, 2006

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

M. KEATING, *Second Round Reform. Devolution and Constitutional Reform in the United Kingdom, Spain and Italy*, LEQS Paper n. 15/2009, London School of Economics, 2009

M. MARRA, *Delegation, Policy Integration, and Cooperation. How to Solve Problems of Coordination in Structural Fund Programs. Preliminary Findings from Comparative Case Studies in the South of Italy*, Paper presented at the 46th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), Volos, Greece, 30 agosto – 3 settembre 2006

M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea,* Padova, 1996

M. MASSA, *Profili generali della politica di coesione per il 2007/2013*, in *amministrazioneincammino.it*

M. POSILLIPO, *La conferenza Stato-Regioni nei processi decisionali comunitari, in Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2006

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

M. SMYRL, *Does European Community Regional Policy Empower the Regions?* in *Governance*: An International Journal of Public Administration, 10-3, 2002

M. VACCA, voce *Fondi europei*, in *Enc. dir.*, Agg. I, 1997, 550-560 - V. GIUZZI, voce *Politiche comunitarie*, in *Enc. dir.*, Agg. III, 1999

M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939

McCANN P, R. ORTEGA-ARGILÉS, *Smart Specialisation*, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy, in Regional Study, 2011

N. BASSI, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004

N. BRENNER, *Stato Spazio e Urbanizzazione*, Guerrini Scientifica, 2004

OECD *Territorial Reviews*, Italy, Paris, OECD, 2001

P. BILANCIA, *Il modello europeo di* multilevel *governance*, cit., p. 5; nonché ID., *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in P. LANCHESTER, *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello, 2009*

P. BILANCIA, M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il trattato di Lisbona*, Giuffrè editore, Milano, 2009

P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Milano, Giuffrè, 1996

P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, Editoriale scientifica, 2000

P. GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2004

P. GRAZIANO, *From Local Partnerships to Regional Spaces for Politics? Europeanization and EU Cohesion Policy in Southern Italy*, in "Regional & Federal Studies", vol. 20, n. 3, 2010 pp. 315-333.

P. KRUGMAN, *Geography and trade*, Cambridge, The MIT Press, 1991

P. MAURO, *Corruption and Growth, in Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N. 3, 1995

P. MCALEAVY, *The politics of the European Regional Development Policy: additionality in the Scottish Coalfields*, in *Regional politics and policy*, 3, 2, 1993

P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, Federalismi.it, 2013

P. STUBBS, *Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe*. Southeast European Politics, Vol. VI, N. 2, 2005

P. STUBBS, *Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe*. Southeast European Politics, Vol. VI, N. 2, 2005

P.C. SCHMITTER, *The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability,* Journal of Democracy, 2004

PIER LUIGI PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in Federalismi.it, 22, 2016

R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale,* in Le Regioni, 3, 2013

R. CAMAGNI, On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?, Urban Studies, n. 13, 2002

D. BORRI F. FERLAINO (a cura di); Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni, Associazione Nazionale di Scienze Regionali, N. 41, Milano, Franco Angeli, 2009

R. LEONARDI, Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe, New York, Palgrave, 2005

R. MUDAMBI, P. NAVARRA, Electoral Strategies in Mixed Systems of Representation, unpublished manuscript, London School of Economics (UK), 2001

R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, Il Mulino, 2000

R. SOLOW, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in *Quarterly Journal of Economics*, 70, 1956

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

R.A.W. RHODES. Understanding *governance*: Policy networks, *governance* and accountability. Buckingham: Open University Press, 1997

R.D. PUTNAM, R. LEONARDI, R.V. NANETTI, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993

S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, in Rivista giuridica dell'edilizia, 2003

S. BELLIGNI "Miss *Governance* I Presume" Rivista di Storia e Scienze Sociali N. 50/51 Meridiana, 2004

S. BORRAS, S.T. CHRISTIAN – Sen. A, RODRIGUEZ POSE, *Towards a "Europe of Regions?" Visions and Reality from a Critical Perspective*, in Regional Politics and Policy, 4, 1994

S. CECCANTI, S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino 2004

S. DAVIES, L. POLVERARI, *Financial Accountability and European Union Cohesion Policy*, in Regional Studies, 45-5, 2011

S. GINER, *Political Economy, Legitimation and the State in Southern Europe*, in "The British Journal of Sociology", vol. 33, n. 2, 1982

S. MANGIAMELI, *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, Milano, Giuffrè, 2006

S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2011

S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in *issirfa.cnr.it*, 2005.

S. MENTO, *I poteri amministrativi della Commissione europea in materia di fondi strutturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl*. 2007

S. MILIO, *From Policy to Implementation in the European Union:The Challenge of Multi-Level Governance System*, Tauris Accademic Studies, London, I.B. Tauris, 2010

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

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

S. PIATTONI, *Local Political Class and Economic Development. The Cases of Abruzzo and Puglia in the 1970s and 1980s*, 1997

S. PIATTONI, Open Day 2009 intervention

S. PIATTONI, *Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti interistituzionali e risposte regionali*, in S. Fabbrini (a cura di), L'europeizzazione dell'Italia, Roma-Bari, Laterza, 2003

S. PIATTONI, *Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti interistituzionali e risposte regionali*, in S. FABBRINI (a cura di), L'europeizzazione dell'Italia, Roma-Bari, Laterza, 2003

S. PIATTONI, *The theory of multi-level governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2010

S. PROFETI. *Il potere locale tra politica e politiche. Il mosaico della governance nell'area vasta fiorentina*, Rubbettino, 2010

S. QUINTILI, *Tecniche di cooperazione istituzionale nell'ambito dei Fondi strutturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2008

S. STAIANO, La sussidiarietà orizzontale: profili teorici, in federalismi.it, 5, 2006

S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà tra passato e presente*, in *Dir. e società*, 2-3, 2011

S. WEATHERILL, U. BERNITZ, The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe, Essays in European Law, Hart Publishing, 2005

T. CONZELMANN, *Towards a New Concept of Multi-Level Governance?* in Committee of the Regions, *The Contributions to the 2008 Ateliers*, Brussels, Forward Studies/Cellule de Prospective, 2008

V. ANTONELLI, *I raccordi interistituzionali nella dialettica con l'Unione europea*, in

G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007

W. EASTERLY, R. LEVINE, *Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions*, in The Quarterly Journal of Economics, vol. 112, N. 4, 1997

Pareri, Decisioni e Regolamenti

Comitato delle Regioni

Comitato delle Regioni- *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, 80a sessione plenaria 17 e 18 giugno 2009

Comitato delle Regioni — *Regolamento interno*, in *GU L 6* del 9.1.2010

Comitato delle Regioni - *Rapporto sulla consultazione*. *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, 25/2010

Parere del Comitato delle Regioni, *Il ruolo e la partecipazione del Comitato delle Regioni al processo decisionale europeo*, 41a sessione plenaria, 14-15 novembre 2001, (105/2001)

Decisione dell'Ufficio di presidenza del Comitato delle Regioni, sulla *Cooperazione con le associazioni europee di rappresentanza regionale e locale*, del 14 maggio 2002, (R/CdR 106/2002)

Parere del Comitato delle regioni, *Il seguito del Libro bianco e la governance europea*, del 2 luglio 2003, (2003/C 256/04)

Parere del Comitato delle regioni, *Orientamenti per l'applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, del 16 novembre 2005, (220/2004)

Parere del Comitato delle regioni, *Relazione della Commissione - Legiferare meglio 2004* e alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*, del 12 ottobre 2005, (121/2005)

Parere del Comitato delle Regioni, *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello*: *iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, (273/2011)
Studio del Comitato delle Regioni - *Scoreboard for monitoring Multilevel governance (MLG) at the European Union*, 2011

Studio del Comitato delle Regioni, *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*, 2011

Studio del Comitato delle Regioni - *Scoreboard for monitoring Multilevel governance (MLG) at the European Union*, 2012

Parere del Comitato delle Regioni *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle Regioni*, del 18 aprile 2012, (2012/C 113/12)

Parere del Comitato delle regioni, *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al libro bianco del Comitato delle regioni*, 94a sessione plenaria 15 e 16 febbraio 2012

Risoluzione del Comitato delle Regioni, *Carta della governance multilivello in Europa*, 106a sessione plenaria del 2 e 3 aprile 2014, (2014/C 174/01)

Parere del Comitato delle regioni, *Esito dei negoziati sugli accordi di partenariato e sui programmi operativi*, 113a sessione plenaria dell'8 e 9 luglio 2015, (COR-2014-06248-00-01-AC-TRA-IT)

Parere del Comitato delle regioni, Un approccio place-based dell'UE alla politica industriale, 135a sessione plenaria 26 e 27 giugno 2019 (COR-2018-05941-00-01-AC-TRA-IT)

Documenti della Commissione e Parlamento Europeo

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

Documento della Commissione, *Linee di indirizzo per la politica regionale comunitaria*, COM (77) 195, del 3 giugno 1977, che riprende la relazione del Parlamento del 21 aprile 1977, in *G.U.C.E.* C 118, del 16 maggio 1977
Parlamento Europeo Risoluzione *sulla politica regionale della Comunità e sul ruolo delle regioni*, sia *la Carta comunitaria della regionalizzazione*, entrambe adottate dal Parlamento europeo il 18 novembre 1988, (in GUCE C- 326 del 19.12.1988, 289)

Commissione (UE), *Seconda relazione sulla coesione*, COM (2001) del 31 gennaio 2001

Comunicazione della Commissione (UE), *Un' Europa sostenibile per un mondo migliore*, COM (2001) 264, 15/05/ 2001

Commissione (UE), La Governance Europea un Libro Bianco, 25 luglio 2001

Decisione del Consiglio dell'UE sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione del 6 ottobre 2006, (2006/702/CE)

Comunicazione della Commissione (UE) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Libro verde sulla coesione territoriale Fare della diversità territoriale un punto di forza* - COM (2008) 616

Trattato sull'Unione Europea - Versione consolidata del trattato sull'Unione europea - *Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, Gazzetta ufficiale n. 115 del 09/05/2008

Parlamento europeo, *Relazione sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale* (A6-0356/2008), 17 settembre 2008

Comunicazione della Commissione (UE), al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Preparare il nostro futuro: elaborare una strategia comune per le tecnologie abilitanti fondamentali nell'UE* - COM (2009) 512

Comunicazione della Commissione (UE), *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020

Comunicazione della Commissione (UE) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Iniziativa faro *Europa 2020 l'Unione dell'innovazione* – COM (2010) 546

Comunicazione della Commissione (UE) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020* – COM (2010) 553

Commissione (UE), Studio della Direzione generale politiche interne, unità tematica politiche strutturali e di coesione, *L' impatto del Trattato di Lisbona sulla politica regionale*, 2010

Documento di lavoro dei servizi della Commissione (UE): *Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune – elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato*, SWD (2012) 106 final, Bruxelles, 24.4.2012

Sesto Report economico, sociale e della coesione territoriale della Commissione (UE), *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities – Sixth Report on Economics, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014

Decisione del Consiglio (UE) 2015/116, dd. 26.1.2015, relativa alla nomina dei membri titolari e dei membri supplenti del Comitato delle regioni per il periodo dal 26 gennaio 2015 al 25 gennaio 2020

Altri documenti

CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo-Euro, Rapporto alla Commissione Bilancio*, Servizio Studi, n. 16, 1999

Comitato Simitis, Gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali, Relazione, *Per l'affermazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea: è tempo di agire. Relazione del gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali*, edita anche in *Foro it*. 1999

Comitato Economico e Sociale Europeo, Parere *in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni — Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione — Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE* (GUUE C 107/02 del 6.4.2011)

Corte dei conti europea, Relazioni tematiche speciali in particolare, *European Court of Auditors, Structural funds: did the Commission successfully deal with*

deficiencies identified in the Member States' management and control systems? Special Report, 3, 2012

CAMERA DEI DEPUTATI, La *Governance della Politica di Coesione*, Servizio Studi – XVIII Legislatura del 22 marzo 2019

Regolamenti Fondi Europei

Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti.

Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88

Programmazione 2000-2006

Regolamento europeo CE n.1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia

Regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali per tutti i fondi

Regolamento CE n. 1263/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo allo Strumento finanziario di orientamento della pesca

Regolamento CE n.1783/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Regolamento CE n. 1784/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo Sociale Europeo

Programmazione 2007-2013

Regolamento CE n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006

Regolamento CE n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006

Regolamento CE 1082/2006, del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (Gect)

Regolamento CE n. 1084/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006

Programmazione 2014-2020

Regolamento UE n.1299/2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale agli obiettivi della cooperazione territoriale europea

Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio

Regolamento UE n. 1301/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale

Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi

Regolamento UE n. 1303/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni a tutti i fondi

Regolamento UE n. 1304/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo

Programmazione futura 2021-2027

Proposta di Regolamento recante disposizioni comuni a tutti i fondi

Proposta di Regolamento relativo al Fondo sociale europeo

Proposta di Regolamento relativo al Fondo europeo e di sviluppo regionale e al Fondo di Coesione

Proposta di Regolamento relativo alla Cooperazione Territoriale Europea

Link e Portali

http://www.agenziacoesione.gov.it/

http://data.europa.eu/euodp/en/home

https://europa.eu/european-union/index_it

https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_it

https://www.europarl.europa.eu/portal/en

https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/7/il-principio-di-sussidiarieta

https://cor.europa.eu/en

https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/Without%20Document%20Sets/Full%20Regional_parliaments_FINAL.pdf

https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/default.aspx

https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx

https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx

https://portal.cor.europa.eu/egtc/Pages/welcome.aspx

https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=296659

http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_234_en.pdf

http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf

https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f6d52e-2a7a-4612-a79f-e7c579adfce7