

ITINERARI DI DIRITTO PUBBLICO E DI FINANZA PUBBLICA

Collana diretta da
GIOVANNA COLOMBINI

SCRITTI
IN ONORE DI
ALDO
CAROSI

SCRITTI
IN ONORE DI
ALDO CAROSI

a cura di
Giovanna Colombini

editoriale scientifica

La collana "Itinerari di diritto pubblico e di finanza pubblica" si arricchisce degli "Scritti in onore". Questo volume raccoglie, infatti, gli "Scritti in onore di Aldo Carosi", al quale, tra i tanti meriti, si deve quello di aver definito il bilancio un *bene pubblico*, mettendo in rapporto di causa-effetto i principi costituzionali del diritto del bilancio con la tutela del sistema di *welfare* sancito dalla costituzione. In sostanza parole come "garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale" enunciate nell'art.117 della Costituzione, con Carosi hanno preso corpo e contenuto divenendo elementi imprescindibili di giudizio, tant'è che, rifiutando l'incasellamento della contabilità in una delle discipline giuridiche tradizionali, ha contribuito, negli anni di permanenza alla Corte costituzionale, a formare una "giurisprudenza sul diritto del bilancio" in cui principi come l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito sono stati declinati di volta in volta secondo i principi di ragionevolezza, proporzionalità, uguaglianza... in un costante bilanciamento tra distinti valori costituzionali. Carosi con le sue riflessioni, è riuscito, dunque, a saldare gli originari canoni della contabilità, attualizzandoli al contesto sovranazionale in cui oramai si muove la materia, senza mai cedere acriticamente a quella visione intransigente del mito del pareggio di bilancio e del vincolo numerico del Patto di stabilità e crescita che guidano a livello europeo la finanza pubblica.

Aldo Carosi è Vice-Presidente emerito della Corte costituzionale ed è attualmente direttore della Scuola di alta formazione della Corte dei conti, incarico già coperto nel quadriennio 2001-2005. Membro togato dell'organo di autogoverno della magistratura contabile nel periodo 2005-2009, è stato componente dell'"Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali", componente del Comitato scientifico presso il MEF per la realizzazione del progetto di aggiornamento sui temi della contabilità pubblica, e membro del Nucleo di valutazione dedicato alla razionalizzazione della struttura del bilancio ed alla metodologia di controllo sui risultati finanziari, patrimoniali ed economici del rendiconto generale dello Stato. Ha dedicato la propria vita professionale alla magistratura, allo studio e all'insegnamento in diverse Università italiane. È autore di numerose monografie e di saggi, che spaziano dai temi più prettamente finanziari e contabili a quelli di etica, di trasparenza, di organizzazione giudiziaria, di contrattualistica pubblica, di usi civici, in una prospettiva dinamica che coniuga passato, presente e futuro in un processo in continuo divenire.

ISBN 979-12-5976-212-2



euro 70,00

ES

Itinerari di Diritto pubblico e di Finanza pubblica

Collettanee

3

Direttore

Giovanna Colombini

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Alberto Azzena, Carla Barbati, Alessandro Balestrino
Luigi Benvenuti, Giuseppe Caia, Stefano Campostrini, Vincenzo Caputi Jambrenghi
Aldo Carosi, Roberto Cavallo Perin, Salvatore Cimini, Francesco Dal Canto
Marcello Degni, Giuseppe Di Gaspare, Ruggiero Di Pace, Domenico D'Orsogna
Marina D'Orsogna, Clemente Di San Luca, Alfredo Fioritto, Loredana Giani
Walter Giulietti, Maria Immordino, Fulco Lanchester, Fulvio Longavita
Francesco Manganaro, Fabio Merusi, Antonio Pedone, Eugenio Picozza
Ferdinando Pinto, Mario Pischedda, Andrea Pertici, Aristide Police, Guido Rivosecchi
Riccardo Ursi, Aldo Sandulli, Maria Alessandra Sandulli, Antonio Saitta
Franco Gaetano Scoca, Rolando Tarchi, Alberto Zanardi

Collana Itinerari di Diritto pubblico e di Finanza pubblica

La Collana "Itinerari di Diritto pubblico e di Finanza pubblica", è istituita al fine di promuovere l'approccio interdisciplinare sui temi delle gestioni pubbliche, sia con gli Atti dei Convegni annuali di contabilità e finanza pubblica, sia con studi monografici che affrontino le diverse declinazioni che, nell'attuale scenario politico ed economico, è venuto ad assumere il "diritto del bilancio".

Infatti lo studio del diritto del bilancio spazia dai rapporti governo-parlamento nei processi decisionali di finanza pubblica, alla tutela dei diritti fondamentali, ai rapporti con le Istituzioni europee ed ai sistemi di controllo nazionali ed europei sulle finanze pubbliche, ai finanziamenti nazionali e sovranazionali del debito pubblico e alle relative ricadute sul sistema economico e sociale dello Stato ed a molti altri aspetti che riguardano l'agire delle amministrazioni pubbliche. L'intento della Collana è dunque quello di riaccendere l'attenzione su questi e su altri temi che interessano il diritto del bilancio, con un approccio che, nel far emergere la forte interdisciplinarietà, non trascuri anche l'apporto di studi comparati.

A tal fine la Collana è suddivisa in quattro Sezioni: una Sezione dedicata agli Atti dei Convegni annuali di contabilità e finanza pubblica, una Sezione dedicata agli studi monografici, una Sezione dedicata ai saggi, ed una Sezione dedicata alla manualistica.

SCRITTI IN ONORE DI ALDO CAROSI

a cura di

Giovanna Colombini

EDITORIALE SCIENTIFICA

Pubblicazione cofinanziata con i fondi della ricerca Prin 2017 su “Garanzia dei diritti e qualità dei servizi nella prospettiva dello sviluppo territoriale integrato. Buon andamento, multilevel governance e cooperazione territoriale per una nuova strategia di acquisizione di risorse e razionalizzazione della spesa pubblica”

Proprietà letteraria riservata



© Copyright 2021 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-5976-212-2

Ad Aldo Carosi

Parlare oscuramente lo sa fare ognuno,
ma chiaro pochissimi
Galileo Galilei

*Un particolare ringraziamento va alla prof.ssa Vanessa Manzetti per il lavoro di supervisione e di coordinamento del presente volume e al dott. Emanuele Talari-
co, assegnista di ricerca di Diritto pubblico nell'Università di Pisa, per il lavoro di
supporto alla revisione dei contributi.*

INDICE

<i>Ad Aldo</i> Giovanna Colombini	XIII
<i>Felicità pubblica e doveri inderogabili</i> Luca Antonini	1
<i>Risorse per la tutela della salute e autonomie territoriali</i> Alberto Azzena	31
<i>Il controllo della Corte dei conti come giudizio a quo nel nuovo corso della giustizia costituzionale</i> Luisa Azzena	45
<i>Autonomia regionale e orientamenti della dottrina. Alla ricerca dei sentieri interrotti in tempo di pandemia</i> Luigi Benvenuti	65
<i>Vincoli alla spesa per il personale ed eclettismi regionali: i recenti approdi della giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica</i> Monica Bergo	85
<i>Prime note su un percorso giurisprudenziale: dalla sostenibilità del debito pubblico all'equità intergenerazionale</i> Chiara Bergonzini	113
<i>La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie</i> Giovanni Boggero	131
<i>Amministrazioni, Europa e altre illusioni. Brevi rilievi critici su crisi economica, politiche pubbliche e riforme</i> Vinicio Brigante	181

<i>Contributo di Aldo Carosi alla giurisprudenza costituzionale</i> Angelo Buscema	207
<i>L'emergenza pandemica e il ruolo della magistratura contabile</i> Guido Carlino	229
<i>Funzione ausiliaria della Corte dei conti e disfunzioni strutturali della decisione finanziaria nello stato di democrazia pluralista</i> Elisa Cavasino	243
<i>La tutela costituzionale dell'ambiente tra diritto giurisprudenziale, revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e prospettive per ulteriori sviluppi</i> Marcello Cecchetti	263
<i>La responsabilità amministrativa dopo il decreto semplificazioni: alcune proposte de iure condendo</i> Salvatore Cimini	295
<i>L'attitudine oscillatoria della giurisprudenza costituzionale in tema di prelievi "di solidarietà" sui trattamenti pensionistici di importo più elevato</i> Nicola Mario Condemi	309
<i>Emerita Missio</i> Laura d'Ambrosio	339
<i>Un nuovo sistema contabile pubblico: problemi e criticità</i> Marcello Degni	345
<i>Situazioni di emergenza e attività negoziale delle pubbliche amministrazioni</i> Ruggiero Dipace	355
<i>Le questioni di costituzionalità sollevabili dalla Corte dei conti</i> Gianclaudio Festa	369
<i>Il ruolo della Tesoreria dello Stato nella gestione dei conti pubblici</i> Pasquale Ferro e Giuliana Maurizi	415

<i>Il rapporto fra Stato-Regioni e le sorti del federalismo fiscale</i> Franco Gallo	441
<i>Dalla multilevel governance alla governance reticolare. Esigenze dei territori, capability e appropriatezza degli interventi</i> Loredana Giani	463
<i>Ambiente e generazioni future nella giurisprudenza della Corte costituzionale dell'ultimo decennio</i> Anna Maria Giampaolino	491
<i>La disciplina contabile nel settore sanitario tra specialità delle regole e doverosità delle prestazioni. Spunti di riflessione sulla funzionalizzazione dei sistemi contabili pubblici ai modelli organizzativi</i> Walter Giulietti	501
<i>La rete delle ISC degli Stati Membri e dell'ECA: verso una nuova forma di regolazione a garanzia della democraticità dei sistemi?</i> Annarita Iacopino	515
<i>Prolegomeni sul ruolo della sostenibilità e dell'equilibrio di bilancio in chiave intergenerazionale, alla luce delle pronunce della Corte costituzionale</i> Francesco Lillo e Domenico Siclari	533
<i>Il controllo preventivo di legittimità nel sistema dei controlli della magistratura contabile, anche nei suoi rapporti con la responsabilità erariale. Cenni all'ordinanza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 4 ottobre 2021 (causa C-161/21)</i> Fulvio Maria Longavita	545
<i>La "giurisprudenza Carosi"</i> Massimo Luciani	571
<i>La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla Legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)</i> Nicola Lupo	581

<i>Gli assetti fondiari complessivi nella disciplina generale del territorio</i> Francesco Manganaro	599
<i>La contabilità di mandato quale nuova frontiera della “casa di vetro finanziaria”: il Carosi pensiero</i> Vanessa Manzetti	609
<i>Garanzia dei diritti “costosi” e principio di continuità del bilancio nella giurisprudenza costituzionale</i> Mario Rosario Morelli	625
<i>The Next Generation EU: un passo decisivo verso l’unificazione europea</i> Eugenio Picozza	635
<i>Il principio di proporzionalità nella sentenza del tribunale costituzionale tedesco del 5 maggio 2020 sul programma di acquisto del settore pubblico della BCE: porre limiti ai controlimiti?</i> Cinthia Pinotti	655
<i>La contabilizzazione del contratto pubblico di rendiconto energetico alla luce delle linee guida Eurostat</i> Vanessa Pinto	673
<i>Dalla crisi Lehman Brothers alla crisi Covid. Istituzioni europee e regolazione bancaria alla prova dello stress test</i> Andrea Pisaneschi	717
<i>Rendicontazione e controlli nel PNRR</i> Mario Pischedda	739
<i>La Corte dei conti garante dell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: l’importanza strategica del controllo concomitante</i> Aristide Police	759
<i>Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e tutela degli interessi finanziari della UE. I controlli della Corte dei conti italiana. Criticità e prospettive</i> Maria Teresa Polito	771

<i>Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale</i>	797
Guido Rivosecchi	
<i>Le ragioni di un giudice speciale: introduzione storica alle funzioni della Corte dei conti e le ragioni di un giudice "perito"</i>	835
Antonio Saitta	
<i>Per la Corte costituzionale non c'è incertezza sui termini per ricorrere nel rito appalti: la sentenza n. 204 del 2021 e il creazionismo normativo dell'Adunanza plenaria</i>	851
Maria Alessandra Sandulli	
<i>Fondamento costituzionale e convenzionale degli indennizzi a carico della giustizia</i>	875
Gino Scaccia	
<i>Osservazioni sulle sanzioni amministrative (a proposito della confisca "urbanistica")</i>	893
Franco Gaetano Scoca	
<i>Il rito dell'unico grado per il giudizio di controllo dei bilanci, tra giudice nazionale e giudice europeo</i>	915
Francesco Sucameli	
<i>Dal "pareggio tendenziale" all'equilibrio dinamico del bilancio nelle parole della Corte costituzionale</i>	943
Emanuele Talarico	
<i>Dal "Lodo Bernardo" alla rilevanza della c.d. paura della firma: pillole di riflessioni sulla parabola normativa del danno all'immagine della P.A. ed il ruolo della Corte costituzionale</i>	955
Stefano Toschei	

DALLA MULTILEVEL GOVERNANCE
ALLA GOVERNANCE RETICOLARE.
ESIGENZE DEI TERRITORI, *CAPABILITY*
E APPROPRIATEZZA DEGLI INTERVENTI

Loredana Giani

SOMMARIO: 1. La questione (non solo) terminologica della *governance*. – 2. Regolazione multilivello e *multilevel governance*. – 3. Il paradigma della *multilevel governance* nelle sedi europee. – 4. Politica di coesione e fondi strutturali. – 5. Il periodo di programmazione 2014-2020 e le esperienze macroregionali. – 6. Verso un superamento del paradigma multilivello? NGEU e PNRR. – 7. Cenni conclusivi.

1. *La questione (non solo) terminologica della governance*

Tra i molteplici effetti che la pandemia ha portato con sé, vi è senza dubbio l'aver posto in evidenza i caratteri di flessibilità e criticità della grammatica dell'organizzazione amministrativa, sensibile rispetto alle situazioni di straordinarietà, che trovano risposta in scelte che comportano finanche deroghe rispetto al sistema delle competenze, incidendo, in tal modo, sul sistema di *governance*¹. Basti pensare al fenomeno dei commissari straordinari o alle scelte effettuate nel contesto della attuazione del Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR) che, per garantire l'adempimento degli obblighi assunti, e il raggiungimento dei *targets* e dei *milestones* fissati² – condizione per l'erogazione delle successive *tranches* del finanziamento europeo – hanno segnato una torsione centralizzante del sistema, incidendo sulla stessa visione della coesione che, invece, anche grazie alle contaminazioni correlate allo stesso concetto

¹ *Ex multis*, sul tema, S. STAIANO, *Sorte dell'autonomia nei processi di trasformazione politica e al cospetto della pandemia*, in *Jus*, 2021, 192 ss., 198, nel delicato snodo tra dinamiche territoriali multilivello ed eguale garanzia dei diritti, ritorna, inevitabilmente, il tema delle fratture, che possono essere sanate solo con gli strumenti della programmazione multilivello integrata; cfr. M. GIBIN, *La governance delle politiche locali: alcune esperienze sul territorio nazionale*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020. Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa*, Roma, 2020, 228 ss.

² Il presupposto teorico di questo modello è fissato nell'opera di K.M. KODALLE, *Politik als Macht und Mythos - Carl Schmitt «Politische Theologie»* (trad. it.), Stuttgart-Berlin, s.e., 1973, 109, il concetto di *governance*, al fine di delimitarne l'ambito applicativo, non può prescindere dalla composizione delle tensioni territoriali; tra gli scritti recenti sul tema, si v. L. DE LUCIA, *La costituzionalizzazione del diritto amministrativo italiano nella crisi economica e istituzionale*, in *Pol. dir.*, 2019, 3 ss., 10.

di “sostenibilità”, non può essere declinata in maniera avulsa dal contesto territoriale e, dunque, dal quadro assiologico di riferimento.

Prima di passare all’analisi dell’evoluzione del tema della *governance*, paiono forse opportune alcune precisazioni terminologiche e di metodo, al fine di delineare con maggiore chiarezza il contesto nel quale l’analisi sarà condotta.

Il primo elemento da cui occorre prendere le mosse è, a mio avviso, rappresentato proprio dal concetto di *governance* e dalla sua evoluzione indotta dal paradigma multilivello.

Partendo dal significato, un primo dato va rammentato. La comune etimologia tra governo e *governance*, come evidenziato da tempo da parte della dottrina, non legittima un automatico riconoscimento di una comunanza di significati essendo il primo, cioè il governo, riferito al mezzo attraverso il quale il potere dello Stato viene impiegato, declinandosi poi in diverse tipologie a seconda dei principi ispiratori; la seconda, la *governance*, riferita, invece, all’atto di governare che può certamente essere espressione del governo nel suo senso tradizionale riferito alla organizzazione dello Stato, ma può rinvenire altra origine indicando le regole, i principi, le procedure stabilite per gestire efficacemente gli interessi di quella specifica organizzazione³.

Se dal punto di vista lessicale la differenza appare ben chiara, nel momento in cui si sposta l’attenzione al profilo contenutistico/concettuale, il confine tra i due termini diviene molto più sfumato, e spesso i termini sono utilizzati in modo fungibile nell’ambito di contributi di diversa natura, ivi compresi i documenti attinenti alla programmazione, complici, spesso, le traduzioni da lingue straniere.

Una posizione apparentemente agevole, che non consente, a mio avviso, una corretta contestualizzazione – e a monte una visione di insieme dell’evoluzione del sistema – soprattutto nell’articolazione delle sue risposte alla complessità⁴ – che nel suo ultimo approdo si caratterizza per il tentativo di operare una conciliazione tra una cultura universale indotta dalla globalizzazione⁵ e

³ Per una riflessione di sintesi relativa alle regole della *governance* e l’equilibrio di bilancio, cfr. R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2012, 2 ss., 5, per il quale è necessario ripianare il disavanzo a partire dalle differenze tra squilibri interni ed esterni.

⁴ Cfr., volendo limitare l’analisi alla sola vicenda amministrativa, di recente, C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 15 ss., 23; cfr. F. CAPORALE, *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent’anni dalla legge sul procedimento*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 443 ss.; in senso ampio, si v. E. FORSTHOFF, *Lo stato nella società industriale*, Milano, 2011, 161 ss.

⁵ Come riferito da B. MARCHETTI, *Al di là dello Stato: la europeizzazione e la globalizzazione dell’amministrazione italiana*, in *Pol. dir.*, 2021, 275 ss.

il rispetto delle “peculiarità”, del dato antropologico, culturale e assiologico locale, posto a garanzia della sostenibilità.

Data questa premessa, la chiave di lettura non può che essere individuata nel concetto di potere⁶ e la sua contestualizzazione all’interno della società rispetto al quale si registra una macro-transizione legata alla complessità che ha segnato il passaggio dal governo alla *governance*⁷.

Un passaggio che si pone quale manifestazione di un processo autopoeitico che esprime quella che già Arthur Bentley nel 1908 aveva indicato come pressioni sociali sui processi di governo⁸ e, dunque, la macro-transizione verso formule capaci di soddisfare le plurali esigenze espresse dalla complessità che, per sua natura, supera i limiti dimensionali dello Stato nazione, nella sua concezione originaria.

Una dimensione già ampiamente evidenziata, ad esempio, da Daniel Bell nel lontano 1977 quando sottolineava l’erosione del terreno riservato allo Stato, evidenziando come «*the national state has become too small for the big problems in life [...] and too big for the small problems*»⁹ identificando, già allora, quattro problemi strutturali: i vincoli propri delle economie avanzate; i debiti e il protezionismo; l’andamento demografico e il divario tra ricchi e poveri. Una prospettiva comune a molti autori che è all’origine, proprio a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, di una rinnovata attenzione sul ruolo dello Stato nelle diverse dimensioni imposte dall’economia, anche in ragione dell’evoluzione del quadro delle competenze e programmatico con la “programmazione europea”¹⁰.

⁶ Di recente, per una ricostruzione storica, M.R. SPASIANO, *Una riflessione su Gianbattista Vico e il diritto amministrativo*, in *Nuove aut.*, 2021, 163 ss.

⁷ Sul rapporto tra i due termini cfr. J. N. ROSENAY, E. O. CZEMPIEL, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, 1992; sul concetto di *governance* si rinvia allo studio di R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Riv. it. sc. Pol.*, XXIX, 1, 1999, 3 ss. e gli scritti contenuti in G. BORRELLI (a cura di) *Governance*, Napoli, 2004; cfr., più di recente, M. BEVIR, *Governance. A very short introduction*, Oxford 2013; su un profilo peculiare, rispetto a scelte e a prospettive emergentistiche, v. E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e aspetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 415 ss.

⁸ A.F. BENTLEY, *The Process of Government. A Study of Social Pressure*, Chicago 1908, (rist.), 1949.

⁹ *The Future of World Disorder: The Structural Context of Crises*, in *Foreign Policy*, 1977, 109 ss., in particolare, 111.

¹⁰ Sul punto, con posizioni spesso assai diverse tra loro, cfr., tra i numerosi autori che si sono occupati del ruolo dello Stato nella globalizzazione: K. OHMAE, *The End of the Nation State*, New York, 1995; P. EVANS, *The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization*, in *World Politics*, 50, 1997 (1), 62 ss.; S. BELL, A. HINDMOR, *Rethinking Governance. The Centrality of States in Modern Society*, Cambridge, 2009.

E, in tal modo, il tema della *governance* è, per così dire, ritornato di moda nel dibattito che ruota attorno alla ricerca di una nuova identità dell'autorità pubblica, imposto dai mutamenti della realtà economica e sociale venendosi, certamente nell'ambito della dottrina anglosassone¹¹, a declinare quasi come evoluzione del primo, rispetto al quale si pone in un rapporto di genere a specie, divenendo il governo una modalità qualificata di *governance* riferita a una precisa forma di governo¹², e cioè a una precisa formula organizzativa del potere dello Stato. La prima, nella sua polisemia, intercetta ed esprime una dimensione diversa, pur ponendosi in una data continuità con il governo¹³, in quanto espressione di un paradigma diverso, le cui peculiarità si colgono proprio con riferimento alla complessità e pluralità degli interessi che sotto il suo cappello si racchiudono e alla loro diversa considerazione¹⁴.

E proprio l'apprezzamento della dimensione della complessità degli interessi che in essa si confrontano, l'elemento che più degli altri consente di cogliere quel passaggio, per usare le parole di Bruno Dente¹⁵, da una «visione giuridico formale dell'esercizio del governo», riferita a un paradigma limitato agli attori politici e amministrativi riportati a sistema secondo una logica gerarchica, a una «rilevazione empirica degli attori e dei meccanismi di interazione attraverso cui descrivere le diverse forme conflittuali di cooperazione dei processi per la costruzione di nuove politiche»; dunque, una dimensione più legata ai processi di interazione, organizzazione e rappresentanza che in un certo senso supera la sola dimensione istituzionale propria del governo¹⁶.

¹¹ Tra gli altri, di recente, offre una visione ampia, G. RILINGER, *Who captures whom? Regulatory misperceptions and the timing of cognitive capture*, 11 Reg Gov. 11 (2021).

¹² In tal senso cfr. lo studio di M. BEVIR, *Governance. A very short introduction*, cit.

¹³ Sul punto, cfr., ad esempio, la posizione espressa da R. SIBEON, *Governance in Europe: concepts, themes and processes*, Paper per la *International Conference: Governance e Istituzioni: il ruolo dell'economia aperta nei contesti locali*, Forlì, 2001; G. STOKER, *Governance as theory: five propositions*, in *International Social Science Journal*, 1998 (155), 17 ss.; ID., *The New Politics of British Local Government*, London, 1998.

¹⁴ Sul tema, in aggiunta agli autori richiamati, cfr N. DE LUIGI, A. MARTELLI, P. ZURLA (a cura di), *Pratiche di governance tra welfare e sistemi locali di produzione. Sfide e opportunità*, Milano, 2010; G. MESSINA, *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Milano, 2012; P. ZURLA, *Governance e riflessività per le politiche locali: tra sviluppo economico e coesione sociale*, in *Pratiche di governance fra welfare e sistemi locali di produzione*, cit., 15.

¹⁵ *Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Herrors of the Third Type*, in *Governance: An International Journal of Policy Administration*, 1990, 55 ss., in particolare 60; cfr. C. MARZUOLI, *Un diritto «non amministrativo»?», in Dir. pubbl.*, 2006, 133 ss.

¹⁶ Sul punto cfr. più diffusamente R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, cit.

2. Regolazione multilivello e multilevel governance

L'evoluzione richiamata nel paragrafo precedente può essere agevolmente colta già solo se si segue la metamorfosi del concetto di regolazione che, dall'ambito riferito al normale circuito della rappresentanza politica, ha superato i confini dell'attività politica dello Stato in favore di processi diversi (più ampi), nei quali i soggetti indipendenti (*authorities*) interagiscono con una molteplicità di attori (pubblici e privati) soggetti alla loro regolamentazione che, evidentemente, perde la connotazione che avrebbe con la riconduzione alle fonti del diritto espressione del potere legislativo, divenendo, in tal modo, una regolazione effettuata attraverso l'esercizio del potere normativo da parte di queste autorità/amministrazioni, con finalità che prescindono dalla eteroimposizione di obiettivi per i soggetti regolati¹⁷. Dunque, uno sdoppiamento delle attività di produzione delle regole, tra "regolamentazione" e "regolazione" non a caso indicata come il passaggio allo Stato regolatore o, per usare una espressione di maggiore impatto, il passaggio allo Stato post-regolatore¹⁸ in cui si valorizzano anche i processi di autoregolazione¹⁹.

Un cambiamento che segna la transizione verso un sistema multilivello in cui, per un settore specifico, quello regolato, sono coinvolti diversi attori che possono operare a vari livelli, ma che si confrontano per interagire e negoziare norme sostanziali e procedurali che disciplinano le attività in quel settore. E l'interazione, sia chiaro, può verificarsi all'interno di contesti istituzionalizzati ben strutturati e attraverso l'implementazione di processi formalizzati, come

¹⁷ Una preliminare, ma ancora attuale lettura, è offerta da R. FERRARA, *Qualità della regolazione e problemi della multilevel governance*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 2251 ss. Gli imperativi della governance, i quali null'altro sono che il riflesso tangibile degli imponenti processi di globalizzazione in atto, predicano come necessario l'abbandono del tradizionale principio dell'ordinazione gerarchica delle fonti del diritto; e anzi l'abbandono – o comunque la forte dequotazione – del principio stesso della regolazione ad opera delle fonti del diritto di stretta matrice parlamentare. La regolazione in quanto fatto relazionale di partnership è il frutto dell'incontro fra autorità pubbliche e soggetti privati ed è, per ciò solo, buona regolazione in quanto regolazione consensualmente codeterminata; una lettura condivisa, basata sui principi, è offerta da A. MORRONE, *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Dir. amm.*, 2019, 381 ss.; cfr. l'editoriale di M. RAMAJOLI, *Consolidamento e metabolizzazione del modello delle Autorità di regolazione nell'età delle incertezze*, in *Riv. Reg. merc.*, 2018.

¹⁸ C. SCOTT, *Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-regulatory State*, in J. JORDANA, D. LEVI-FAUR (a cura di), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Londra, 2004, 145 ss.; in tal senso, anche M. LOUGHLIN, C. SCOTT, *The Regulatory State*, in P. DUNLEAVY ET AL (a cura di), *Developments in British Politics*, Londra, 1997, 205; G. MAJONE (a cura di), *Regulating Europe*, Londra, 1996.

¹⁹ Si v. H.A. SIMONETTI (a cura di), *Codice di autoregolamentazione e sistema delle fonti*, Napoli, 2009.

nel caso proprio delle amministrazioni indipendenti²⁰, oppure attraverso processi “informali”²¹ molto diffusi a livello internazionale²².

Si tratta, a ben vedere, di una apertura non di poco conto in quanto segna l’allontanamento dallo Stato come attore primario all’interno del processo di produzione delle “leggi”, in favore di un panorama più ampio, uno “spazio normativo più fluido”, popolato di una molteplicità di attori (pubblici e privati, nazionali e internazionali) che a diverso titolo occupano un ruolo specifico nel complesso panorama del processo regolatorio, non senza il rischio di sovrapposizioni e dissonanze che, nei casi più gravi, possono minare la certezza dello spazio normativo multilivello²³.

Cambiando prospettiva, cioè passando dalla dimensione della regolazione multilivello a quella degli attori – che valorizza più che altro la dimensione politologica – si indentifica una gamma di soggetti che popolano lo spazio normativo, impattando su di esso sulla base delle loro azioni all’interno del ciclo di vita della regolazione, contribuendo in un contesto dialettico di confronto alla formulazione delle regole, o in quanto destinatari delle stesse o con un ruolo per così dire residuale, di reazione al quadro regolatorio definito. Dunque, un panorama complesso, frutto di relazioni intersistemiche che si strutturano in maniera gerarchica, dialogica o dialettica, che ha comportato necessariamente il disancoramento della dimensione regolatoria dal dato territoriale coincidente con la dimensione dello Stato nazione²⁴ e le sue articolazioni territoriali.

²⁰ Su tale specifico aspetto, cfr. S. SCREPANTI, *La dimensione ultrastatale delle autorità indipendenti: i ‘sistemi comuni’ europei e globali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 613 ss., 620.

²¹ Cfr. il noto lavoro di P. BADURA, *Agire amministrativo informale e diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 31 ss., 36, per il quale l’agire cooperativo del potere pubblico deve, in ogni caso, rinvenire una legittimazione, anche di tipo informale.

²² Sul punto, si v. la definizione che offre J. PAUWELYN, *Informal International Law-making: Framing the Concept and Research Questions*, in J. PAUWELYN, R.A. WESSEL AND J. WOUTERS (a cura di), *Informal International Lawmaking*, Oxford, 2012, 3 ss., «Cross-border cooperation between public authorities, with or without the participation of private actors and/or international organizations, in a forum other than a traditional international organization (process informality), and/or as between actors other than traditional diplomatic actors (such as regulators or agencies) (actor informality), and/or which does not result in a formal treaty or legally enforceable commitment (output informality)» (4).

²³ Sul punto cfr. l’analisi svolta da A. BENZ, *Restoring Accountability in Multilevel Governance*, Paper prepared for ECPR Joint Session Workshop (2007) Workshop § 5 *Governance and Democratic Legitimacy*; R. BROWNSWORD, H. SOMSEN, *Law, Innovation and Technology: Before We Fast Forward - A Forum for Debate, Law, Innovation and Technology*, 2009, 1 ss.

²⁴ Esigenza che impone di offrire un raccordo governativo preventivo, come rilevato da M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l’UEM?*, in *Dir. Un. Eu.*, 2014, 317 ss., in seguito allo scoppio della crisi la stretta interdipendenza del coordinamento economico con le altre politiche, anzi la sua centralità, sia in

Un sistema, dunque, i cui attori sono molteplici, esterni anche allo stesso panorama istituzionale, cioè alla tradizionale arena politica²⁵ che si sviluppa su due piani, nazionale e internazionale, in cui si confrontano diversi soggetti, espressione di diversi livelli territoriali, garantendo una ricollocazione dei processi decisionali in senso verticale²⁶, ma anche in favore di *network* di poteri orizzontali realizzando, in alcuni casi, una sorta di “decentramento” della sovranità statale attuato attraverso la devoluzione di competenze, poteri e risorse secondo una logica *top-down* che segna l’abbandono della tradizionale visione gerarchica dell’organizzazione statale, in funzione di una definizione orizzontale dei rapporti, dominata dai principi di adeguatezza²⁷ e leale collaborazione, presupposto essenziale per la garanzia di un’azione efficace che, con riferimento all’esperienza più recente, trova nel potere sostitutivo il suo completamento.

La dimensione multilivello, però, come evidente da quanto sin qui detto, non si articola solo in senso verticale, secondo una logica *top-down*, propria dei sistemi gerarchizzati, strutturandosi come risposta organizzativa alla complessità, ma acquisisce anche una dimensione *bottom-up*, in relazione agli attori internazionali, e, necessariamente anche in senso orizzontale, non potendo prescindere dalla considerazione della complessità degli interessi che non può essere vittima di un “(in)sostenibile” processo assimilatorio (globalizzante). In questo senso, dunque, la “complessità” e “pluralità” degli interessi in una dimensione di *governance* si riflette sull’assetto delle relazioni che intercorrono tra istituzioni, sia in senso verticale sia in senso orizzontale, e tra istituzioni e soggetti a diverso titolo rappresentanti di questi interessi.

Ed è in questo quadro che va letto il bilanciamento dinamico tra le molteplicità di interessi, individuali e collettivi, che confluiscono su un determinato territorio e quindi tra la garanzia del soddisfacimento di interessi/fabbisogni

riferimento agli obiettivi strategici da perseguire che ai metodi di *governance* da attivare, è andata emergendo con sempre maggiore chiarezza.

²⁵ Significativamente, sul punto, si parla di *Governance without government*, un profilo per la cui analisi si rinvia al volume J.N. ROSENAU, E.O. CZEMPIEL (a cura di), *Governance Without Government: Order and Change In World Politics*, Cambridge, 1992 e G. FIASCHI (a cura di), in *Governance: oltre lo Stato?*, Bologna, 2008; sul punto, si osserva che sussiste un rischio e un’illusione di amministrazione senza amministrare, come riferito da M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in *Dir. amm.*, 2016, 3 ss., 7; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018.

²⁶ Cfr. A. PRITONI, *Politica e interessi. Il lobbying nelle democrazie contemporanee*, Bologna, 2021, (spec. cap. § 2).

²⁷ Si v. S. FOÀ, *Autorità di regolazione, nuovo indirizzo politico e cattura del mercato*, in *Dir. amm.*, 2020, 764 ss.

specifici e peculiari con la garanzia di unitarietà e universalità dell'azione amministrativa.

Dunque, un sistema multiattoriale e multidimensionale, che si pone all'esito del dispiegarsi della dimensione multisistemica e interferenziale della complessità, che non vuole ridurre ad unità la molteplicità, ma in maniera più ambiziosa mira a garantire strumenti di composizione (attraverso la mediazione) dei conflitti, di coesione e garanzia di coerenza delle azioni e che a livello territoriale si pone come «processo di organizzazione e coordinamento territoriale di una molteplicità di relazioni che caratterizzano le interazioni fra attori, rivolto alla valorizzazione non distruttiva del capitale territoriale utile ad accrescere la coesione territoriale alle varie scale»²⁸.

Gli elementi di contesto così individuati consentono un ripensamento su basi diverse della stessa definizione dell'individuazione e della garanzia dei diritti (civici e sociali) anche in termini di programmazione, definizione e valutazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Si tratta di una diversa sistematizzazione concettuale e valoriale la cui portata, per garantire l'esplicazione delle relative potenzialità, non può essere limitata al contesto locale, ma da questo deve partire, per giungere a una condizione di una visione universale dei diritti e delle loro garanzie che va intesa in termini di effettività, risultato dell'azione, secondo una logica sistemica che pone al centro l'individuo, i suoi bisogni e la loro soddisfazione²⁹. Tale assunto deve essere calato in una prospettiva in cui la soggettività emerge in una dimensione molteplice, riferita tanto alla necessaria personalizzazione della prestazione (presupposto indispensabile per la reale soddisfazione del bisogno), quanto all'attivazione dei soggetti beneficiari, principali attori della soddisfazione dei propri bisogni. Una dimensione, dunque, in cui il soggetto (persona fisica) espressione di un bisogno, deve essere necessariamente anche il soggetto attivo proprio all'interno dello stesso processo di realizzazione/soddisfazione del bisogno, e quindi dell'effettiva attivazione e fruizione delle prestazioni, chiamando così l'amministrazione a un ruolo diverso, di gestore della rete.

In tal senso, si coglie e si reinterpreta il nuovo sistema delle condizionalità e della valutazione dell'azione amministrativa orientata, evidentemente, al “risul-

²⁸ Così J. FARINOS DASI, *Lo scenario: governance territoriale dello sviluppo in Europa*, in F. GOVERNA, U. JANIN RIVOLIN, M. SANTANGELO (a cura di), *La costruzione del territorio europeo: sviluppo, coesione, governance*, Bari, 2009, 15 ss., in particolare 28; sul tema, si vedano gli approfondimenti operati nel volume *La coesione politico-territoriale*, P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), Vol. II, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana - Studi*, Firenze, 2016.

²⁹ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'identità delle scienze giuridiche nel mondo giuridico plurale. 'Questa è l'acqua'*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 441 ss.

tato”, secondo una prospettiva in cui la stessa “*performance*” è elevata a metro di misurazione e valutazione della razionalità dell’azione amministrativa³⁰.

3. *Il paradigma della multilevel governance nelle sedi europee*

Una dimensione della complessità che emerge *naturaliter* con particolare evidenza nelle sedi europee, dove ha rappresentato il nucleo portante del funzionamento dell’Unione, caratterizzato da una significativa trasformazione che, come si dirà, si coglie nella evoluzione dello stesso concetto di coesione e nella declinazione delle dimensioni territoriali degli ambiti di intervento³¹.

La centralità e la intrinseca problematicità del sistema di *governance* dell’Unione emerge già da un’analisi del “Libro bianco sulla governance europea”³², cioè delle «norme, [...] processi e [...] comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza», nel quale si individuano quattro macro aree di intervento, che

³⁰ Sul punto interessanti spunti di riflessione nel lavoro di G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, 2004; in senso conforme, G. VARRIALE, *L’evoluzione della programmazione strategica nello Stato*, in *Riv. trim. sc. Amm.*, 2004, 53 ss.

³¹ Si v. F. MERLONI, *In ricordo di Luciano Vandelli*, in *Dir. Pubbl.*, 2019, 635.

³² Reg. UE, COM (2001) 428, documento cui si collega la Comunicazione della Commissione del 6 giugno 2002, *Governance europea: legiferare meglio* (COM (2002) 275 def.) nonché il Parere del Comitato economico e sociale sul tema “La *governance* europea - Libro bianco” (2002/C 125/13); il Parere del Comitato delle Regioni in merito al “Libro bianco sulla *governance* europea” (2003/C 256/04); e la Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione “*Governance* europea” (A5-0399/2001). Il concetto è stato poi precisato nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo - *Governance e sviluppo*, COM/2003/0615 def., che al punto 4 dell’introduzione precisa che «la *governance* riguarda la capacità dello Stato di servire i cittadini. Questa ampia impostazione consente di separare concettualmente la *governance* da altri argomenti come diritti umani, democrazia o corruzione. La *governance* si riferisce alle leggi, ai processi e al comportamento con cui si manifestano gli interessi, si gestiscono le risorse e si esercita il potere nella società. In tale contesto la questione principale da affrontare riguarda il modo in cui le pubbliche funzioni e i poteri normativi vengono esercitati e le risorse pubbliche vengono gestite. Il vero valore del termine *governance* consiste nell’esprimere un concetto più pragmatico rispetto a termini come democrazia, diritti umani ecc. Nonostante il suo carattere ampio e aperto, il termine *governance* esprime un concetto significativo e pratico relativo agli aspetti più fondamentali del funzionamento di ogni società e di ogni sistema politico e sociale. Può essere descritto come una misura di base della stabilità e dei risultati di una società. A mano a mano che i concetti di diritti umani, democratizzazione e democrazia, stato di diritto, società civile, decentramento dei poteri e pubblica amministrazione sana acquisiscono importanza e rilievo con l’evolversi della società in un sistema politico più sofisticato, la *governance* si trasforma in buon governo. Al giorno d’oggi, il termine *governance* viene adottato per indicare fondamentalmente la qualità e l’efficienza di qualsiasi sistema politico/amministrativo».

vanno dal maggiore coinvolgimento dei cittadini; alla definizione di politiche e normative più efficaci; all'impegno nel dibattito sulla *governance* mondiale; al riorientamento delle politiche e delle istituzioni su obiettivi chiari. Aree finalizzate a garantire il rispetto dei principi di buona governance – «apertura³³, partecipazione³⁴, responsabilità³⁵, efficacia³⁶ e coerenza³⁷» – la cui applicazione va a sostegno dei principi di proporzionalità e sussidiarietà³⁸ e leale collaborazione³⁹.

³³ «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'Unione europea e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse» (COM (2001), 428).

³⁴ «Partecipazione. La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione» (COM (2001), 428).

³⁵ «Responsabilità. I ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggiore chiarezza. Ogni istituzione dell'UE deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità. Ma vi è esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione» (COM (2001), 428).

³⁶ «Efficacia. Le politiche dell'UE devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate al livello più opportuno» (COM (2001), 428).

³⁷ «Coerenza. Le politiche e gli interventi dell'Unione devono essere coerenti e di facile comprensione. Si avverte una crescente esigenza di coerenza: la gamma dei compiti da assolvere è andata ampliandosi; l'allargamento dell'Unione accentuerà le differenze; sfide quali il cambiamento climatico e il calo demografico superano i confini delle politiche settoriali sulle quali si è costruita l'Unione; le autorità regionali e locali sono sempre più coinvolte nelle politiche dell'UE. La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso» (COM (2001), 428).

³⁸ «Dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal livello comunitario a quello locale) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Ciò significa che quando si avvia un'iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente (a) se un'azione pubblica è veramente necessaria, (b) se il livello europeo è quello più opportuno e (c) se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi» (COM(2001), 428).

³⁹ Sul tema Corte Cost., 10 aprile 2020, n. 62, in *Giur. cost.* (2020), 765 ss.; in dottrina, cfr. A. CAROSI, *La Corte Costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017, 2 ss., 7.

Un percorso che si iscrive nel solco delle azioni poste in essere nelle sedi eurounitarie, finalizzate a garantire una democratizzazione del sistema di *governance* europeo di cui troviamo traccia evidente nel TUE. Si pensi, ad esempio, agli artt. 5, comma 3, e 10 che delineano alcuni pilastri sui quali il sistema di *governance* deve necessariamente poggiare, che vanno dal principio di sussidiarietà, inteso tanto nella sua declinazione esterna, cioè riferito ai rapporti tra Unione e Stati membri, quanto interna, cioè tra i diversi livelli di uno Stato membro; al principio di leale collaborazione, corollario del primo, e che comporta il necessario coinvolgimento del livello sub-statale di governo a garanzia dell'efficacia delle scelte adottate; al principio di prossimità in virtù del quale «ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini».

Un coinvolgimento, quello degli enti decentrati, che, stando alla declinazione contenuta nel Protocollo § 2 del Trattato di Lisbona sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità trova un contingentamento nella disciplina dell'*early warning system* che fa leva sulla possibilità per gli Stati membri di presentare opposizione a un progetto relativo a una proposta legislativa o a documenti di consultazione (Libri Bianchi e Libri Verdi), ritenuti non in linea con il principio di sussidiarietà, attraverso la formulazione di pareri motivati. Un sistema di dialogo che è stato oggetto di due interpretazioni antitetiche: la prima che lo vede quale scrutinio tecnico giuridico «*in which Parliaments need only to verify if the proposed act complies with the principle of subsidiarity, intended stricto sensu*»⁴⁰, dunque riconoscendo ai Parlamenti nazionali un ruolo meramente consultivo, potendo verificare solo profili quali la «*lawfulness, [...] admissibility of legislation, rather than its political desirability*»⁴¹; la seconda, più ampia, che lo configura come scrutinio politico «*in which Parliaments can evaluate the proposal not only regarding its compliance with the principle of subsidiarity, but also according to other parameters and criteria*»⁴². Prospettiva rafforzata dalla c.d. procedura Barroso⁴³ ora codificata all'art. 9

⁴⁰ N. LUPO, *National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 5, Issue 2, 2013, 15.

⁴¹ P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Londra, 2012, 133.

⁴² Tra i numerosi autori che si sono espressi in favore della tesi che sottolienava la natura politica del controllo M. CARTABIA, *Prospects for national parliaments in EU affairs - What should and could be saved in the case of non-ratification?*, in G. AMATO (a cura di), *Genèse et destinée de la Constitution européenne: commentaire du traité établissant une constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir*, Bruxelles, 2007, 1099.

⁴³ Sul punto cfr. D.A. CAPUANO, *Il Senato e l'Attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2011; P. BILANCIA, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. LANCHE-

della l. 234/2012 e giustificata anche dalla pluralità di contenuti riferibili allo stesso principio di sussidiarietà⁴⁴.

Quelle appena richiamate sono, come noto, prime tappe di un percorso che porta alla costruzione di uno spazio pubblico europeo, nel quale il paradigma della *multilevel governance* si rivolge alle comunità territoriali inquadrato nel contesto del governo europeo e trova i propri pilastri nel dialogo con il Comitato delle Regioni e con le parti interessate (cioè i singoli enti regionali) nonché con le associazioni delle amministrazioni regionali e locali (dialogo c.d. strutturato) e nella contrattualizzazione delle politiche.

Una tappa importante nel processo di definizione dei confini e dei pilastri della *multilevel governance* è rappresentata dal “Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla Governance Multilivello”⁴⁵ nel quale, sottolineando la centralità della *governance*, intesa nell’accezione indicata in apertura, per la buona riuscita del processo di integrazione europea, si mette in rilievo la dimensione territoriale verticale identificandola come «un’azione coordinata dell’Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell’UE»⁴⁶, dunque, uno strumento centrale per il raggiungimento degli obiettivi politici essenziali dell’UE: «Europa dei cittadini, crescita economica e progresso sociale, sviluppo sostenibile e ruolo dell’Unione europea come attore globale»⁴⁷. Una dimensione che non pone in secondo piano quella orizzontale, intrinseca in quella naturale dinamicità del processo che non è limitato alla attuazione degli obiettivi, ma si pone «come processo di integrazione degli obiettivi degli enti regionali e locali nelle strategie dell’Unione europea», rafforzando e plasmando «le competenze degli enti regionali e locali a livello nazionale» favorendo «la loro partecipazione al coordinamento della politica europea, facilitando in tal modo l’elaborazione e l’attuazione delle politiche comunitarie»⁴⁸.

Ai fini che qui interessano è forse opportuno rammentare che la stessa dinamicità del processo richiede, per una buona *governance*, modelli di cooperazione tra i diversi livelli, «basat[i] sulla fiducia e non sul confronto tra

STER (a cura di), *Parlamenti nazionale e Unione Europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, 35 ss.

⁴⁴ Per una lettura del tema, si v. S. MEZZACAPO, *La nuova disciplina nazionale dei ‘conti di pagamento’ alla luce dell’armonizzazione attuata con la payment accounts directive*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2017, 787 ss.

⁴⁵ Parere di iniziativa del Comitato delle Regioni sulla *Governance multilivello*, 17 e 18 giugno 2009, CONST-IV-020, CdR 89/2009.

⁴⁶ Parere di iniziativa del Comitato delle Regioni sulla *Governance multilivello*, cit.

⁴⁷ Parere di iniziativa del Comitato delle Regioni sulla *Governance multilivello*, cit.

⁴⁸ Parere di iniziativa del Comitato delle Regioni sulla *Governance multilivello*, cit.

le diverse legittimità politiche e democratiche»⁴⁹ e su un'attuazione «caso per caso» del metodo comunitario integrato dal metodo aperto di coordinamento in modo da «promuovere la cooperazione e lo scambio delle pratiche migliori e concordare obiettivi e orientamenti comuni agli stati membri nel rispetto del principio di sussidiarietà»⁵⁰, il cui contenuto ermeneutico viene arricchito dal paradigma della *multilevel governance*.

Una caratterizzazione che rende chiaro il diverso metodo sotteso, trattandosi di strumenti e processi funzionali a garantire un sistema che, come specificato dallo stesso Comitato delle Regioni, «si fonda su un complesso di valori comuni e di diritti fondamentali, che sono alla base di una cultura politica comune a livello dell'Unione europea»⁵¹ e che trovano nei principi di sussidiarietà, proporzionalità, prossimità, partenariato, partecipazione, solidarietà e lealtà reciproca i pilastri fondanti che «determinano un modello europeo di protezione dei diritti fondamentali tra cui figurano l'autonomia regionale e locale e il rispetto della diversità»⁵². Un modello che presuppone, dunque, una «responsabilità condivisa tra tutti i livelli di governo»⁵³.

Una prospettiva comune anche al Comitato economico e sociale europeo che la declina in termini di «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»⁵⁴ e che troviamo in diverse declinazioni in altri documenti. Si pensi, ad esempio, alla comunicazione 13 luglio 2006 della Commissione sulla politica di coesione e nelle città, nella quale il motore dello sviluppo viene individuato proprio in una «cooperazione flessibile tra i vari livelli di collettività pubbliche»⁵⁵, o ancora al Libro verde sulla coesione terri-

⁴⁹ Un contesto nel quale viene richiamato come modello di riferimento il Patto dei sindaci «per l'impegno attivo delle città e delle regioni nella realizzazione degli obiettivi strategici nell'Unione europea» (Parere di iniziativa del Comitato delle Regioni sulla *Governance* multilivello, cit.).

⁵⁰ Parere di iniziativa del Comitato delle Regioni sulla *Governance* multilivello, cit.

⁵¹ Parere di iniziativa del Comitato delle Regioni sulla *Governance* multilivello, cit.

⁵² Parere di iniziativa del Comitato delle Regioni sulla *Governance* multilivello, cit.

⁵³ Parere di iniziativa del Comitato delle Regioni sulla *Governance* multilivello, cit.

⁵⁴ 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»* (CGUE, C-107/02 del 6.4.2011), al p.to 3.6.1.

⁵⁵ COM/2006/385; sul punto si rinvia alla limpida analisi condotta da F. MANGANARO, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, in S. CIMINI, M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011, 1 ss., in particolare § 3.

toriale⁵⁶ nel quale la chiave dello sviluppo territoriale viene individuata proprio nell'individuazione di «una risposta politica su scala geografica variabile».

Si tratta di un passaggio assai significativo, che, peraltro, segna il cambiamento verso un'architettura istituzionale decentrata che da una prospettiva multilivello riferita al governo si muove verso una *governance* a rete, espressione di una prospettiva sistemica che consente una preziosa flessibilità “su scala geografica” tale da consentire un adattamento e la formulazione di una risposta appropriata rispetto al contesto e ai target differenti che esso può esprimere, attraverso un bilanciamento tra bisogni/diritti e organicità/unitarietà dell'azione.

4. *Politica di coesione e fondi strutturali*

Sopraffacciando, in questa sede, dall'approfondimento dei profili più direttamente correlati alla dimensione attoriale della *governance* multilivello, e passando alla dimensione delle politiche comunitarie, è indubbio che il dato della complessità ha certamente condizionato la loro definizione.

Una prospettiva particolarmente evidente nella politica di coesione quale sinonimo del concetto di politica regionale, e strumento di garanzia dei diritti sociali⁵⁷, utilizzata per identificare gli strumenti che rimandano a una politica di investimenti finalizzata a promuovere lo sviluppo delle varie regioni europee eliminando gli squilibri socio-economici tra gli Stati membri seguendo un percorso che dall'Atto unico, si è snodato dalla Strategia di Lisbona al Trattato di Nizza e al Trattato di Lisbona trovando un momento di deciso avanzamento nella strategia Europa 2020 il cui obiettivo, come noto, era quello di «trasformare l'Unione europea in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale»⁵⁸ e nel cui ambito assume un ruolo centrale proprio la politica di coesione strumentale al raggiungimento degli obiettivi della Strategia.

Non può, inoltre, essere sottaciuta la stessa evoluzione della politica di coesione che nel tempo ha acquisito un dato di «territorialità» che è assai significa-

⁵⁶ COM/2008/616.

⁵⁷ Basti pensare, a titolo esemplificativo, al Protocollo n. 28 del Trattato di Lisbona che appunto richiama l'art. 3 del Trattato e le disposizioni del titolo XVIII sulla coesione economica e sociale; in una prospettiva legata alla necessità di ripensare la dimensione urbana, cfr. M.R. ROMANO, *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istituzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*, in *Dir. amm.*, 2020, 677 ss.; si v. F. FABRIZZI, *Territorio e istituzioni: studiare il primo per riorganizzare le seconde*, in *federalismi.it*, 2021.

⁵⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010.

tivo del cambio di prospettiva, determinato dal riconoscimento della rilevanza della dimensione assiologica per il raggiungimento di un risultato sostenibile.

L'architettura finanziaria della politica di coesione, i cui principi sono rappresentati dalla complementarità, addizionalità, concentrazione (delle risorse, della spesa, dell'oggetto degli investimenti), programmazione e partenariato⁵⁹, è rappresentato dai fondi strutturali⁶⁰ il cui impianto di base ha sempre una dimensione multilivello che in prima battuta è legata ai principi di complementarità e di concentrazione che, secondo il disposto di cui all'art. 175 TUE, richiedono agli Stati membri e alle istituzioni UE di condurre le loro politiche economiche generali in modo da raggiungere gli obiettivi della politica di coesione sovranazionale secondo una logica poco incline alla valorizzazione delle peculiarità locali. Una caratterizzazione evidente se si considera che la complementarità non è stata limitata al solo profilo programmatico, cioè con riferimento al perseguimento di obiettivi integrati, ma anche sul profilo finanziario che, in virtù del principio di addizionalità, non risulta compatibile con un finanziamento parcellizzato e escludente, ma al contrario deve configurare il finanziamento strutturale come rafforzamento dell'intervento nazionale, al fine di massimizzare le possibilità di successo delle iniziative programmate; e la stessa concentrazione ha comportato la canalizzazione delle fonti su alcuni obiettivi strategici garantendo, dunque, anche una convergenza da un punto di vista politico⁶¹.

Dunque, una interdipendenza funzionale e organizzativa che ha strutturato la funzione pubblica di "coesione" secondo il paradigma della *multilevel governance* palesandosi come il terreno più proficuo su cui poterne verificare il contenuto alla luce della sua applicazione concreta.

In questo contesto si è assistito a un graduale, e sempre più consistente sviluppo degli strumenti *place based* e alla base di una politica di coesione territoriale che va oltre l'obiettivo di stretto superamento degli squilibri esistenti, aggiungendo un elemento ulteriore consistente nella valorizzazione delle differenze territoriali, superando una pericolosa logica assimilatoria, in linea con la

⁵⁹ Principi fatti propri dal Capo IV del Regolamento del Consiglio dell'11 luglio 2006, *Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, rubricato *Principi di intervento*; C. GOLINO, *Un nuovo (efficace?) modello di intervento pubblico per i territori: il caso delle Zone Economiche Speciali come strumento di sviluppo locale*, in *federalismi.it*, 2021, 3 ss., 5.

⁶⁰ M.L. BASSI, *Introduzione alla gestione dei fondi strutturali*, in AA.VV., *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, cit., 117 ss.

⁶¹ Sul punto cfr. 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*, I, Napoli, 2008, 79.

“sostenibilità” degli interventi per lo sviluppo dei territori. Una diversa dimensione in cui il territorio viene inteso come luogo sul quale insiste e converge la maggior parte delle attività umane a valenza economica, non come destinatario passivo della programmazione, ma come motore e principio della stessa programmazione, inscrivendosi a pieno titolo proprio nella politica di coesione⁶² il cui fine è quello di garantire un progresso basato su una «solidarietà funzionale alla prospettiva economica e alla riduzione delle diseguaglianze sociali»⁶³ lontana da una logica di redistribuzione economica e strumentale, invece, alla realizzazione di uno sviluppo nella prospettiva della sostenibilità. Una prospettiva in cui, la coesione si pone quale strumento per la aggregazione dei territori, per il loro sviluppo, per il raggiungimento degli obiettivi strategici dell’Unione⁶⁴. Dunque, un approccio attento ai bisogni e alle potenzialità endogene dei territori, calibrando e misurando su tale dato di partenza comprensivo del dato assiologico territoriale la definizione del risultato amministrativo.

Una dimensione che è resa ancora più evidente proprio nel ripensamento del sistema dei fondi strutturali che, in ragione di questo approccio e muovendo proprio da questa diversa dimensione del territorio, presuppongono un sistema pluralista e policentrico, in cui la dimensione locale e la capacità di costruzione dei territori diventano il motore degli interventi di coesione.

In questa diversa dimensione i livelli istituzionali sono chiamati a un ruolo diverso dovendo sviluppare strumenti di coordinamento e politiche di cooperazione interistituzionali funzionali all’articolazione di strumenti di risposta ai fabbisogni manifestati dai singoli territori attraverso un uso razionale delle risorse, dei fondi strutturali e dei fondi posti a disposizione dalla Banca europea degli investimenti, nonché degli altri strumenti finanziari esistenti.

Emblematica di questo cambiamento di prospettiva, con riferimento alla nostra realtà, anche la Strategia Nazionale per le Aree Interne originante dal riconoscimento del policentrismo della realtà italiana e della rilevanza delle identità comunitarie degli spazi antropizzati, degli interessi e bisogni che esse esprimono, valorizzando le *capabilities* locali secondo una dimensione di *go-*

⁶² Come riferito da F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 845, che riferisce di una tendenza ondivaga e con plurime epifanie.

⁶³ F. VINCI, *L’efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell’azione pubblica*, Milano, 2013, 77.

⁶⁴ Cfr. P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l’Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Vol. II, *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*, cit., 9 ss.

vernance reticolare⁶⁵ si da potenziare lo sviluppo endogeno e le intelligenze collettive⁶⁶.

5. *Il periodo di programmazione 2014-2020 e le esperienze macroregionali*

La dimensione appena richiamata è emersa in modo molto più marcato nel periodo di programmazione 2014-2020 nel quale viene ulteriormente sottolineata la rilevanza del livello locale per il successo delle politiche di coesione confermata attraverso l'introduzione di strumenti di *governance* sub regionale quali i partenariati locali e che emerge nei tratti caratterizzanti in maniera più evidente nella declinazione nelle strategie macroregionali attraverso le quali l'Unione europea, muovendo dalla definizione dei bisogni espressi dai territori, mira a porre le basi per elaborare strategie di intervento funzionali a integrare lo sviluppo, equilibrato e sostenibile dei territori⁶⁷ medesimi, anche incidendo sulla *capacity* dei singoli livelli istituzionali coinvolti. E così, superato il localismo degli interventi distribuiti secondo una logica top-down, quasi di interventi a pioggia, il territorio viene in rilievo e non già come entità geograficamente limitata entro dei confini comunali, provinciali, regionali o nazionali che siano, ma come entità espressione di un bisogno, che quindi viene identificata secondo criteri diversi che plasmano la funzione e che poggiano necessariamente su una dimensione multilivello, multiattoriale, multidimensionale in cui confluiscono fondi e politiche diverse secondo una linea che dal bisogno muove verso il progetto il cui metarisultato è rappresentato dalla creazione delle condizioni che, valorizzando le potenzialità endogene dei territori, creino le condizioni per uno sviluppo sostenibile.

Una dimensione, quella macroregionale, che presuppone un livello di cooperazione tra Regioni e Stati membri e altre aree, anche esterne al territorio europeo, ma esprimenti lo stesso bisogno, tale da assicurare il raggiungimento dei macro-obiettivi individuati nella strategia⁶⁸. Dunque, un approccio multi-

⁶⁵ Si v. E. FREDIANI, *Il diritto amministrativo 'reticolare' e la 'natura delle cose': rileggendo la 'Gestione di affari' di Enzo Capaccioli*, in *Dir. amm.*, 2009, 981 ss.

⁶⁶ Sul tema si rinvia agli approfondimenti di E. BORGHI, *Piccole Italie. Le aree interne e la questione territoriale*, Roma, 2017; cfr. C. CALVARESI, *Una strategia nazionale per le aree interne: diritti di cittadinanza e sviluppo locale*, in *Territorio*, 2015, 78 ss.; ID., *Le aree interne. Un problema di policy*, in *Territorio*, 2015, 87 ss.

⁶⁷ Spunti interessanti di riflessioni in L. BURRONI, C. CROUCH, M. KEUNE, *Governance ca-leidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale*, in *St. merc.*, 2005, 423 ss.; S. FADDA, *Governance territoriale e progettazione integrata*, in D. DEIDDA (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Roma, 2003.

⁶⁸ Sul tema, attuale risulta l'analisi di G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, 563 ss.

livello che non può prescindere dalla adozione di metodologie di intervento che realizzino il coordinamento di politiche e risorse finanziarie secondo un approccio integrato che faccia tesoro dell'esistente, delle strutture amministrative esistenti, dei fondi esistenti, della regolamentazione esistente, ivi incluso il quadro valoriale espresso dai singoli territori.

Dunque, un'entità, certamente espressione di un paradigma evoluto della *governance* multilivello che, fondandosi su un approccio cooperativo, mira a potenziare azioni specifiche tese a raggiungere gli obiettivi individuati nella strategia, sviluppare una *capacity building* dei territori, dotandoli degli strumenti necessari a costruire progetti partecipati tra gli stessi, costruiti secondo una progettualità che, valorizzando le differenze, risponde a una logica *bottom-up*, *place-based*, coerente con le altre strategie, riconoscendo, tra l'altro, un ruolo proattivo ai Comuni e agli altri enti locali che fino ad ora erano stati coinvolti solo nella fase di realizzazione degli interventi, senza alcun tipo di garanzie di partecipazione attiva nella fase ascendente della predisposizione degli strumenti di programmazione.

Si pensi, ad esempio, alla logica espressa per la Macroregione Adriatico-Ionica (EUSAIR)⁶⁹ nella quale la rete (formale e informale) degli attori e *partners* istituzionali della strategia assume un ruolo centrale in quanto depositaria degli strumenti necessari per esprimere, secondo la logica *place-based* richiamata, il bisogno e costruire, sulla base delle risorse (regolamentari, organizzative e finanziarie) esistenti e nel rispetto delle peculiarità locali, una idea progettuale, strutturata in modo da assicurare il coordinamento anche attraverso la creazione di «una piattaforma di coordinamento nazionale» che raggruppa le parti interessate a livello nazionale/regionale per agevolare le fasi di attuazione. Interventi miranti a garantire il raggiungimento degli obiettivi della strategia⁷⁰ cui si aggiungono i temi trasversali della «*capacity building*» e «ricerca e innovazione» e articolati sulla base di un Piano d'azione che per ogni pilastro individua una lista di azioni prioritarie e di obiettivi da raggiungere entro il 2021⁷¹.

⁶⁹ Per un'analisi della strategia e dei suoi pilastri, sia consentito richiamare M. D'ORSOGNA (a cura di), *EUSAIR Strategy. Multilevel Governance and Territorial Cooperation*, Napoli, 2016; cfr. R. CAVALLO PERIN, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni nel processo di integrazione dello Stato nazionale italiano e dell'Unione Europea*, in *Ist. fed.*, 2016, 997 ss., 1001.

⁷⁰ La strategia conta quattro pilastri: crescita blu, connettere la Regione, qualità ambientale e turismo sostenibile.

⁷¹ Era previsto un meccanismo di *governance* articolato su due livelli, un *governing board*, costituito dai ministeri degli affari esteri dei paesi parte della strategia, dei servizi della Commissione e dei rappresentanti dell'Iniziativa Adriatico Ionica e del Programma Adrion, e dei *Thematic Steering Groups*, uno per ciascun pilastro, con lo specifico scopo di individuare

E, certamente non è un caso che, anche nel nuovo quadro programmatico, l'implementazione delle azioni/strategie, che risponde sempre alla logica procedurale prima indicata, è incentrato su riforme strutturali, *capacity building*, *governance* a sistema e centralità della valutazione. Uno schema che, come si accennerà nei paragrafi seguenti, lo si ritrova, evidentemente, anche all'interno del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza.

6. Verso un superamento del paradigma multilivello? NGEU e PNRR

Ma nonostante gli entusiasmi, le tendenze che si sono sviluppate nel tempo non sono state coerenti con l'implementazione di un sistema multilivello reticolare, incentrato sulla costruzione di formule efficaci di partenariato. Se si guarda al concreto operare del sistema eurounitario e dei sistemi nazionali emergono delle oscillazioni tra decentramento e centralizzazione che in concreto hanno limitato le potenzialità della scelta effettuata. Basti pensare al ruolo della Commissione europea che nel periodo di programmazione nazionale 2014-2020 ha incrementato la formula del *position paper* dettando raccomandazioni puntuali in relazione alle linee prioritarie su cui concentrare gli interventi sostenuti dai fondi strutturali.

Una oscillazione che ancor più inevitabilmente risentirà del confronto con le istanze determinate dalla crisi economica prima e dalla crisi pandemica poi. Un confronto con il diritto della crisi⁷² che ha evidenziato la debolezza dell'architettura costituzionale europea e l'incapacità dei sistemi di operare dei bilanciamenti nel contesto delle logiche di intervento e della spesa pubblica tra esigenze economiche e diritti, bilanciamenti tra le istanze della multiattorialità, del popolo dei mercati e del popolo delle nazioni⁷³.

progetti e iniziative da promuovere e proporre al finanziamento dei fondi strutturali e di investimento.

⁷² Sul punto si vedano le osservazioni critiche di A. CANTARO, *Il superamento della Multilevel Theory nei rapporti tra l'Europa, gli Stati membri e i livelli di governo sub-statale*, in A. IACOVIELLO (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento Nazionale*, Milano, 2016, 121 ss., il quale parla di declino del paradigma multilivello, correlandolo al disordine costituzionale dell'Unione; tra l'altro, G. BELLANTUONO, *Liberalizzazioni e regolazione: appunti per un approccio interdisciplinare*, in *Pol. dir.*, 2007, 569 ss., 580.

⁷³ Parla di popolo dei mercati e popolo delle nazioni A. CANTARO, *Il superamento*, cit., il quale sottolinea come la dogmatica del conflitto tra queste due *constituency* (mercato e nazione) «non può essere pacificata da una dogmatica buonista [...] Non si tratta di “comporre” armoniosamente, alla stregua del costituzionalismo multilivello, le “ragioni normative” dei poteri costituiti, quanto di mettere in forma il conflitto dei poteri costituenti e di rendere ai loro occhi le decisioni prese nella sfera pubblica legali e vincolanti, anche quanto contraddicono le “ragioni normative” di cui sono “ontologicamente” portatori» (130); sul punto cfr. anche A. SCHILLACI,

E, in questo, la politica di coesione rappresenta una chiave di lettura importante in quanto ha cercato di segnare il superamento espresso dell'*imprinting* mercantilista originario e valorizzando il principio solidarista di cui non si perde comunque la matrice economicista, soprattutto nella giurisprudenza comunitaria e nelle politiche di austerità dettate dall'Unione per contrastare la crisi dei debiti sovrani⁷⁴. Uno scenario che, come ben sappiamo, è acuito dalla crisi pandemica, rispetto alla quale i rischi di spinte centrifughe si sono evidentemente incrementati in maniera esponenziale. E non è un caso che lo stesso Consiglio europeo, nelle conclusioni del 26 marzo 2020, aveva tenuto a sottolineare la centralità di una «strategia d'uscita coordinata, un piano di rilancio globale e di investimenti senza precedenti [...] traendo dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili» rimarcando implicitamente la necessità di improntare il percorso di ripresa a una logica solidarista, confermata, in prima battuta dalla sospensione del Patto di stabilità attraverso la *General Escape Clause*⁷⁵ e dall'adozione di strumenti che evidentemente esprimono questi principi. Si pensi all'adozione del Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 e al *Next Generation EU* che, come sottolineato da una parte della dottrina, esprimono la consapevolezza che l'esigenza solidarista non sia frutto di «mero altruismo», quanto piuttosto presa di coscienza della sua centralità nella «garanzia di sopravvivenza e di stabilità dell'Unione»⁷⁶. Garanzia di sopravvivenza che non sembra potersi ottenere attraverso una verticalizzazione dei rapporti evidente già dalla molteplice dimensione del NGEU e del PNRR rispetto ai quali emerge con chiarezza la centralità della dimensione territoriale in tutto il circuito di applicazione del piano, dalla elaborazione progettuale nazionale, all'articolazione del processo, al rispetto delle condizionalità cui però non corrisponde appieno quella considerazione della multiattorialità che dovrebbe essere propria del paradigma multilivello.

Dalla crisi economica alla crisi democratica. La sfida populista alla solidarietà e l'identità europea, in *Federalismi.it*, 2020, 15 ss.

⁷⁴ Sul punto si rinvia all'analisi condotta da F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista AIC*, 2021, che sottolinea come esso rappresenti «un elemento costitutivo della democrazia europea».

⁷⁵ *Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis* - marzo 2021; in termini generali, E. CHITI, *Diritto amministrativo europeo, stabilizzazione dei comportamenti e costruzione dell'ordine sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 909 ss., 944.

⁷⁶ Così C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 2021, 232 ss., spec. 256.

In questo senso forse significativi di diversi assetti organizzativi sono le decisioni assunte nel contesto del regolamento 2020/2092⁷⁷ che, nello stabilire le norme necessarie per la protezione del bilancio dell'Unione, di fatto rivisita il modello di relazioni istituzionali consacrando la centralità dello Stato di diritto «intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali»⁷⁸, nonché alle iniziative imprenditoriali, all'innovazione, alla coesione economica, sociale e territoriale e al corretto funzionamento del mercato interno⁷⁹. In poche righe viene palesata la relazione biunivoca tra Stato di diritto ed esecuzione appropriata – e non solo efficiente – del bilancio, a presidio della quale vi è una verticalizzazione del sistema dei controlli in capo alla Commissione da svolgersi alla luce della giurisprudenza comunitaria, delle relazioni della Corte dei conti nonché degli altri elementi quali le relazioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode e la Procura europea⁸⁰. In questo contesto si coglie non solo l'evoluzione del concetto di esecuzione, o meglio di esecuzione efficiente, ma anche la parallela evoluzione del sistema di *governance* e di valutazione/controllo e ciò in quanto è la stessa condizionalità a imporre un nuovo sistema di “soggettività” rispetto al quale si impone non solo la centralità dei fabbisogni, ma anche una diversa dimensione dell'azione e della responsabilità degli operatori, siano essi pubblici o privati, cui fa da contraltare una diversa concezione della stessa valutazione e, dunque, del risultato, rilevando l'*output* dell'azione, e cioè l'impatto effettivo delle scelte e delle azioni poste in essere.

Una dimensione ancor più chiara nel settore della sanità nel quale delle spinte verso la centralizzazione si colgono già dalla proposta di realizzazione di una *European Health Union* avanzata dalla Commissione nella proposta dell'11 novembre 2020⁸¹ nella quale, accanto al richiamo del principio solidaristico, si

⁷⁷ Regolamento (UE-Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un *regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*. Sulle possibili implicazioni cfr. le osservazioni critiche di A. BARAGGIA, *The new Regulation on the Rule of Law Conditionality: a Controversial Tool with Some Potential*, in *IACL-AIDC Blog*, 22 dicembre 2020, nonché alla ricostruzione operata da M. RENNA, *Il cambiamento necessario: una contraddizione o una sfida?*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 155 ss.

⁷⁸ Considerando n. 6 ribadendo, al successivo Considerando n. 8 che «Gli stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità alla legge, se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale, e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea».

⁷⁹ Considerando § 11.

⁸⁰ Considerando n. 16.

⁸¹ COM (2020) 724 final, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Costruire un'Unione*

sottolinea l'importanza di un ripensamento dei sistemi sanitari secondo una dimensione di diritto del rischio, valorizzando le azioni di cooperazione e di coordinamento internazionali⁸².

L'analisi della documentazione fino ad ora prodotta certamente palesa una diversa filosofia rispetto a quella seguita come reazione alla crisi economico-finanziaria del 2008.

In quel caso, l'apparato amministrativo era stato oggetto di una riflessione in termini riduttivi, di ridimensionamento, verrebbe da dire vittima dei tagli lineari e delle esigenze di riduzione della spesa. Quella stessa amministrazione allora depotenziata, ora oggetto di una particolare attenzione in senso contrario, di rafforzamento degli apparati amministrativi che, nel nostro caso, viaggia di pari passo con un processo di semplificazione delle procedure.

Un cambiamento che rappresenta una precondizione per l'accesso alle risorse europee per il periodo 2021-2027 previste nel Piano *Next Generation EU* all'interno del quale è incluso il *Recovery Fund* e che in linea generale deve fondarsi sui quattro pilastri della condizionalità richiamati riconducibili allo Stato di diritto: l'effettiva separazione dei poteri; il funzionamento e l'indipendenza del sistema giurisdizionale; il contrasto alla corruzione; la pluralità e libertà dei mezzi di informazione.

Un'architettura in grado di garantire il raggiungimento degli obiettivi definiti nelle sedi europee: *growth potential, job creation, economic and social resilience, effective contribution to the green and digital transition*. Un quadro che in astratto ben si concilia con la diversa logica di una *governance* multilivello di tipo reticolare, attenta alle caratteristiche valoriali endogene delle singole aree⁸³. Tuttavia, la lettura del quadro istituzionale operativo declinato in sede di concreta disciplina degli interventi nel contesto del PNRR, di certo, suscita qualche perplessità. Infatti, nonostante i suggerimenti di una parte della dottrina, il quadro istituzionale ha subito numerosi "aggiustamenti" soprattutto a seguito della emanazione del d.l. 77/2021, in parte determinati proprio dalla stessa struttura del PNRR che, come noto, risponde a una logica propria del sistema dei fondi, quindi un progetto di intervento, prima *tranche* di finanzia-

europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

⁸² Cfr. G. GARDINI, *La polarizzazione del dibattito pubblico dinanzi all'emergenza sanitaria*, in *Ist. fed.*, 2020, 7 ss.; in termini più generali e svincolati dall'emergenza in senso stretto, cfr. M.R. FERRARESE, *Governance*, in *Par.*, 2016, 3 ss., 11.

⁸³ Peraltro, la circostanza palesa la necessità di leggere il tema in una prospettiva più ampia, anche di autoregolazione, come riferito, *ex multis*, da C. FOCARELLI, *Costituzionalismo internazionale e costituzionalizzazione della global governance: alla ricerca del diritto globale*, in *Pol. dir.*, 2011, 207 ss.; G. CAPANO, *Change in the Governance and Policy. The Diachronic Interaction between Policies, Ideas, Institutions and Politics*, in *Riv. pol. pubbl.*, 2013, 425 ss.

mento, raggiungimento di obiettivi intermedi condizionanti l'erogazione delle altre quote di finanziamento.

Emblematica è proprio la situazione nel settore della sanità, nel quale la filiera istituzionale è certamente ispirata al paradigma della *governance* multilivello, considerando i contenuti delle *Mission 5* e *6* e lo stesso Piano complementare contenente, anch'esso interventi in materia di sanità.

Se da un lato, però, in relazione alla determinazione della scala degli interventi la logica è proprio quella *place-based*, se ci si sposta a livello di *governance*, il paradigma multilivello reticolare, naturalmente funzionale ed espressione di questa tipologia di interventi, si incrina. Nel contesto dell'architettura istituzionale declinata per il PNRR la *governance* si muove nel senso di una centralizzazione del processo decisionale affidata a una regia centralizzata e forte. In questo quadro si inserisce la Cabina di regia, definita all'art. 1 come «organo con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR» ma che, in realtà, dopo una lettura approfondita del d.l. e delle estenuanti schede del PNRR, sembra approdare ben oltre i confini del «mero» coordinamento. La Cabina di regia si presenta come una struttura ad assetto variabile, cambiando gli attori a seconda delle tematiche trattate, presieduta dal Presidente del Consiglio o da un suo delegato, cui fanno da supporto una Segreteria tecnica oltre a (i) una Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione; e (ii) un Ufficio per la semplificazione, istituiti la l'unità nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e l'Ufficio presso il Dipartimento per la funzione pubblica.

Essa si avvale della segreteria tecnica e della Unità cui spettano, tra l'altro, poteri di coordinamento in relazione alla elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle misure attuative, al fine di garantire maggiore coerenza ed efficacia nella normazione, fino al punto di spingersi verso non meglio definite «iniziative di sperimentazione normativa», anche tramite relazioni istituzionali con altri paesi.

Il quadro si completa con la istituzione di un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale e del Servizio centrale del PNRR.

E così la regolazione della dimensione multilivello dell'organizzazione si esplicita nelle *Missions* del PNRR la cui concreta realizzazione segue gli indirizzi e le linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR (art. 2, comma 2, lett. a) elaborate dalla Cabina di regia, alle cui sedute è prevista la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome o del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province a seconda che la questione riguardi la singola Regione o Provincia o più soggetti.

Una struttura tesa ad assicurare un coordinamento cui si affiancano un coordinamento normativo e un terzo livello di coordinamento istituzionale.

Infatti, operandosi in un sistema con competenze istituzionali definite, il coordinamento si snoda, per la fase attuativa, secondo le previsioni contenute nell'art. 8, per ciascuna area di intervento del PNRR lungo una rete che pone al centro "l'amministrazione centrale" che funge da elemento di raccordo tra soggetti attuatori (amministrazioni centrali, Regioni, Province autonome ed enti locali sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità eventualmente prevista nel PNRR) e la stessa *governance* del PNRR.

Al coordinamento cui segue, poi, un'attività di monitoraggio, anch'essa dislocata a diversi livelli, dal momento che l'intero sistema risponde ad una logica di output, in linea con quanto previsto per la nuova programmazione europea e che vede la fissazione di *milestones* e target finali, al cui raggiungimento sono condizionati i trasferimenti successivi al primo.

E così ciascun soggetto deputato a svolgere attività di coordinamento è chiamato anche ad effettuare attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo sull'attuazione degli interventi di propria competenza, vigilando sulla corretta attuazione degli interventi, rendicontando sull'avanzamento dei *Milestones* e dei *targets*. Una procedura che, dunque, è pienamente in linea con l'evoluzione del concetto di *governance* richiamato in precedenza e della connessa riconfigurazione del sistema di valutazione fondato sull'impatto come misura dell'azione amministrativa.

Poteri che, risalendo nei livelli della *governance* del PNRR, si trovano in capo al Servizio centrale del PNRR istituito presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato funzionante come punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR cui spettano, secondo quanto previsto all'art. 6, compiti di coordinamento operativo (come figura che si affianca al coordinamento puro, almeno tale sembra quello contemplato all'art. 8, e al coordinamento centrale affidato alla Cabina di regia), monitoraggio, rendicontazione, controllo del PNRR.

Compiti che troviamo, poi, anche in capo alla stessa Cabina di regia che, secondo quanto previsto alla lettera d, comma 2, art. 2, li svolge anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo.

In una struttura siffatta, logica e se vogliamo indispensabile completamento del sistema degli interventi è l'attribuzione alla Cabina di regia, di un potere di sostituzione che nella previsione dell'art. 2 sembrerebbe legato alla impossibilità di operare un coordinamento tra i diversi livelli di governo, ma quando si passa alla lettura dell'art. 12 assume una portata evidentemente più ampia, riferendosi al mancato rispetto «degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori». E per comprendere la portata del potere sostitutivo è interessante notare che, secondo quanto emerge dal quadro normativo delineato dai recenti interventi, gli inadempimenti

riguardano non solo le ipotesi di “inadempimento puro”, ma anche ritardo o difficoltà nell’attuazione del piano o nell’esecuzione dei progetti. E qui non si può non segnalare un certo disordine concettuale dal momento che si affiancano, come se fossero ipotesi tutte distinte tra loro, inadempimento, inerzia, ritardo e difformità, ma soprattutto il rischio insito nella ampia locuzione «attenuazione del piano» che in un certo senso fa presagire la possibilità che la sostituzione interessi anche la fase di progettazione degli interventi.

L’esercizio del potere sostitutivo segue uno schema noto. Dato l’inadempimento, data la rilevanza per l’attuazione del PNRR, «ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali», il Presidente del Consiglio, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente (anche in questo occorrerà una riflessione, a meno di non considerare che la delega di cui parla l’art. 2 possa essere effettuata solo a favore del Ministro competente) assegna un termine per l’adempimento al soggetto attuatore non superiore a 30 gg. per provvedere, decorso infruttuosamente il quale il Consiglio dei Ministri (su proposta del Presidente del Consiglio o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore) – un’apertura che forse vorrebbe fare salvo il principio di leale collaborazione – nomina l’amministrazione (e qui un elenco che contempla ente, organo, ufficio) o in alternativa uno o più commissari ad acta ai quali attribuisce il potere sostitutivo.

L’ampiezza dei poteri sostitutivi riconosciuti trova un’ulteriore conferma nella previsione secondo cui il Presidente del Consiglio o il Ministro competente possono avvalersi anche «di soggetti a partecipazione pubblica» o di altre amministrazioni specificamente indicate.

Stante sempre alla lettera della norma i poteri di sostituzione potrebbero essere preceduti anche da iniziative di coordinamento e impulso da parte del Ministro per gli affari regionali e le autonomie anche in sede di Conferenza permanente o di Conferenza unificata forse a garantire comunque il funzionamento del sistema multilivello anche attraverso un’attuazione più elastica e ampia del principio di leale collaborazione⁸⁴.

Si segnala, poi, la previsione di un potere sostitutivo di secondo livello per quelle ipotesi in cui vi sia un ulteriore inadempimento, nel qual caso, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o della Cabina di Regia interviene il Consiglio dei ministri.

⁸⁴ In caso di inadempimento di soggetto attuatore diverso dagli enti territoriali e locali analogo potere è riconosciuto al Ministro competente per materia. Analoghe regole valgono anche nei casi in cui l’esercizio di poteri sostitutivi è richiesto dallo stesso soggetto attuatore; sul tema cfr. G. AMATO, *Intervento*, in *La fiducia nelle società democratiche. Quaderni*, Soveria Mannelli, 2014, 123 ss., il quale osserva le modalità con le quali le tendenze negative abbiano indotto identificare soluzioni urgenti atte a rimuoverle.

E singolare, e allo stesso modo non può lasciare perplessi, la previsione secondo cui l'ordinanza motivata di sostituzione viene adottata «in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale», fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni antimafia e dei vincoli UE. E, ove la deroga riguardi la legislazione regionale, l'ordinanza deve essere assunta d'intesa con la Conferenza permanente e, invece, ove intercetti ambiti quali salute, sicurezza, incolumità pubblica, ambiente e patrimonio culturale deve essere autorizzata dalla Cabina di regia.

Secondo un meccanismo che è sostanzialmente quello previsto per il Decreto Genova⁸⁵. Un meccanismo di esenzione dalla responsabilità che garantisce anche la Presidenza del Consiglio dei ministri e le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR che restano anche estranee a ogni rapporto contrattuale e obbligatorio discendente dalla adozione di atti, provvedimenti o comportamenti all'esito dell'esercizio del potere sostitutivo (art. 12, comma 6).

L'ambito di applicazione del potere sostitutivo viene esteso anche all'ipotesi di mancato superamento del dissenso che, secondo lo schema contemplato all'art. 13, apre la via all'esercizio di poteri sostitutivi di cui all'art. 117, comma 5, e 120, comma 2, Cost.

7. *Cenni conclusivi*

Da questi rapidi cenni risulta evidente la parabola che ha portato all'affermazione dei sistemi di *governance* multilivello i quali presuppongono quale condizione per la loro sostenibilità ed efficacia un sistema di programmazione e valutazione organico che assicuri appropriatezza sostenibilità delle scelte sulla base del sistema di competenze (e responsabilità) dei vari attori ai diversi livelli secondo una logica di intervento *place-based* che rispecchi interessi e *capabilities* locali⁸⁶.

Per altro verso, occorrono sintesi, bilanciamenti, armonizzazioni che non è possibile delegare interamente all'opera della giurisprudenza europea, le cui pronunce oltretutto sono tanto più disomogenee quanto più le norme sono incomplete o inesistenti.

⁸⁵ Su tale profilo si rimanda a G. MARCHEGIANI, *La ricostruzione del ponte Morandi di Genova alla luce del diritto dell'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, 2019, 2 ss., 13, che offre una ricostruzione anche dell'interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

⁸⁶ Si v. l'editoriale a firma di G. DELLA CANANEA, *On law and politics in the EU: the rule of law conditionality*, in *It. J. Publ. L.*, 2021, 2 ss.; nella prospettiva dei diritti e il necessario, e spesso carente coordinamento, cfr. G.M. FLICK, *I diritti fondamentali e il multilevel: delusioni e speranze*, in *Rivista AIC*, 2019.

Un sistema che trova un momento di forte criticità proprio nel dato della straordinarietà riconducibile al verificarsi di eventi eccezionali, siano essi determinati dalla pandemia⁸⁷, dalla crisi economica o dalla stessa inefficienza dell'amministrazione, che generano la creazione di organi straordinari che alterano e derogano al tradizionale assetto delle competenze, ipotecendo anche il processo di costruzione di una compiuta dialettica tra i livelli, forse unica in grado di alimentare e rendere efficace il processo che va dall'analisi del fabbisogno e delle risorse (non solo economiche) esistenti sul territorio, alla declinazione delle linee di sviluppo e contestuale implementazione della *capacity* territoriale, della gestione e controllo, fino alla valutazione che, solo per tale via, potrà intercettare profili che più direttamente riguardano l'impatto delle scelte, l'appropriatezza e, dunque, il risultato, dando così vera attuazione alla *accountability*, espressione di un principio di responsabilizzazione riferito, dunque, alla capacità di rendere conto delle proprie azioni, rispondendo per il risultato complessivo ottenuto, per la *performance* nella sua plurima valenza riferita tanto all'azione quanto all'organizzazione.

In questo senso, dunque, emerge la rilevanza della "appropriatezza" nella sua poliedricità, riferita tanto alla dimensione organizzativa, quanto legata all'azione dell'amministrazione, secondo una linea che potenzia e coglie, proprio in base all'evoluzione del sistema nel senso indicato in precedenza, ridefinendo, e dunque valorizzando, la portata sostanziale e multiforme del concetto stesso di *accountability* che dovendo coniugare le plurime prospettive degli attori, dei risultati, e delle dimensioni degli stessi risultati non può essere vittima di una contaminante estensione della sola dimensione economica che ne genera una pericolosa riduzione terminologica e concettuale.

⁸⁷ Cfr. F. CORTESE, *Emergenza Covid-19: sulle sfide dell'ordinamento e sulle possibili articolazioni della legittimità amministrativa*, in *Ist. fed.*, 2020, 67 ss.; in termini generali, cfr. B. CARAVITA, *Lettura edificanti per combattere gli idola sull'Europa*, in *Federalismi.it*, 2019, 3 ss., 5.