

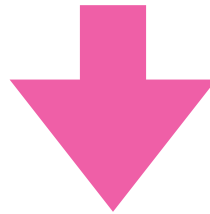


La *governance* multilivello in Europa: la gestione di politiche complesse lungo i diversi livelli di governo

Dott.ssa Diletta Paoletti
Università di Perugia
a.a. 2019- 2020

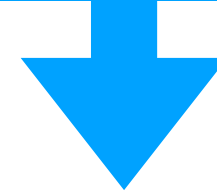
IL TEMA

**Pluralità di enti incaricati dell'esercizio di funzioni pubbliche,
più in generale della gestione pubblica**



**Ogni situazione, ogni esigenza, ogni fattispecie si confronta con un
panorama plurale di poteri pubblici incaricati - in modo vario e a
diversi livelli - di prendersene cura.**

Si definisce nel raffronto con il termine *government* = assetto istituzionale



Staticità VS dinamismo

governance

Conduzione dell'azione pubblica

Il processo del governare

Il panorama europeo

Disomogeneità politico-istituzionale Stati membri

GERMANIA, AUSTRIA, BELGIO **stati federali**

SPAGNA, ITALIA **stati regionali**

PORTOGALLO, FINLANDIA **stati con regioni autonome dotate di poteri legislativi solo in alcune parti di territorio**

GLI ALTRI **Stati prevalentemente unitari con varie formule di decentramento amministrativo**

Maggioranza Stati europei non c'è il livello regionale, per cui le articolazioni sub-statali corrispondono agli enti territoriali locali, tra l'altro organizzati diversamente tra loro.

L'Unione non ha competenza circa l'assetto interno degli Stati (= *government*) ma come vedremo interviene nella *governance*

Le decisioni - e dunque le norme - assunte dalle autorità nazionali e regionali devono:

a) essere conformi al diritto Ue

b) applicare, laddove necessario, il diritto Ue

Conseguentemente

1) La normativa europea, nelle materie di propria competenza, può assegnare funzioni e competenze a livelli di governo nazionali/regionali, in deroga al riparto delle competenze come da Costituzione italiana (attraverso procedura legislativa europea)

2) La normativa europea può acquisire competenza circa fattispecie materiali e ambiti prima gestiti a livello nazionale/regionale (attraverso modifica dei trattati + clausola di flessibilità + poteri impliciti)

CLAUSOLA DI FLESSIBILITÀ Art. 352 TFUE (VIA FORMALE)

Se azione Ue necessaria – nel quadro delle politiche definite dai trattati – per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo.

TEORIA DEI POTERI IMPLICITI (VIA GIURISPRUDENZIALE)

ricostruzione di competenze che pur non esplicitamente previste dai trattati siano comunque funzionali al raggiungimento degli obiettivi previsti dai trattati. Ad esempio, quando una disposizione affida all'Ue un compito preciso, saranno riconosciuti all'Unione i poteri – anche impliciti - volti allo svolgimento di quel compito

3) Giurisprudenza corte costituzionale e/o Corte di Giustizia = il diritto europeo diventa strumento di interpretazione delle norme costituzionali che presiedono al riparto delle competenze.

Pur essendo l'UE indifferente all'assetto di poteri interni agli stati...

... si producono inevitabili interferenze:

| Le forme di influenza dell'UE sulle competenze regionali costituzionalmente attribuite | | |
|---|---|--|
| Tipologia di influenza | Effetto | Fattispecie interessate |
| Diretta, volontaria, in positivo, per aggiunta | Assegnazione esplicita di competenze in deroga alla Costituzione nazionale | Procedimento legislativo europeo |
| Indiretta, per sottrazione | Acquisizione di nuove competenze da parte dell'UE; poteri impliciti | Revisione dei Trattati |
| Influenza interpretativa | Rilievo delle finalità europee sull'interpretazione del riparto di competenze nazionale | Attività delle Corti costituzionali e della CGUE |

Alessandro Simonato

Multilevel Governance profili costituzionali, CLEUP, Padova, 2016

multilevel governance europea

Risoluzione del Comitato delle Regioni

Carta della governance multilivello in Europa (aprile 2014)

“azione coordinata dell'**Unione europea, degli Stati membri e degli enti regionali e locali**, fondata sui principi di **sussidiarietà**, **proporzionalità** e **partenariato**, che si concretizzi attraverso una **cooperazione** operativa e istituzionalizzata intesa a **elaborare ed attuare** le politiche dell'Unione. In tale contesto, rispettiamo appieno la pari legittimità e responsabilità di ciascun livello e il principio di leale cooperazione”.

In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.(art. 5.4 TUE)

stretta collaborazione negli Stati membri tra le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale, come pure con il settore privato e gli altri settori (varia normativa UE)

nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. (art 5 TUE)

Libro Bianco Commissione europea (2001)

Ruolo e responsabilità degli Stati membri nel coinvolgimento delle autorità regionali e locali sia in fase di elaborazione che di attuazione delle politiche europee.

La Commissione, nell'elaborare le sue proposte, deve tener conto delle realtà e delle esperienze regionali e locali (organizzazione sistematica di dialogo con amministrazioni regionali e locali).

Comunicazione della Commissione (giugno 2002) «Governance europea: legiferare meglio»

prendere in considerazione i contesti regionali, urbani e locali: le collettività regionali o comunali, così come gli Stati membri, avranno l'opportunità di concludere contratti-pilota con la Commissione, in vista della realizzazione di obiettivi comunitari di sviluppo sostenibile.

Comunicazione della Commissione (dicembre 2002) «Un quadro per i contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi tra la Commissione, gli Stati e le autorità regionali e locali»

Contratti tripartiti (v. libro bianco sulla governance) di obiettivi, derivanti dall'applicazione di un atto comunitario vincolante; convenzioni tripartite di obiettivi: accordi raggiunti tra la Commissione, uno Stato membro e autorità regionali e locali al di fuori di un atto vincolante.

Costituzione italiana

Il diritto europeo “entra” automaticamente nell’ordinamento interno in forza dell’ art. 11 Cost. secondo cui l’Italia “ consente , in condizioni di parità con gli altri stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

Giurisprudenza Corte Costituzione leggi trovano un fondamento nell’art.11 Cost

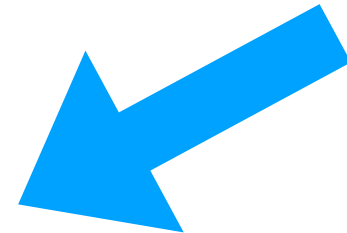
2000 riforma del titolo V della Costituzione

Art. 117.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea;

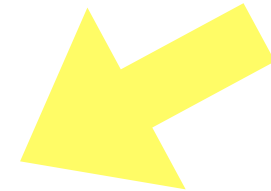


Art. 117.

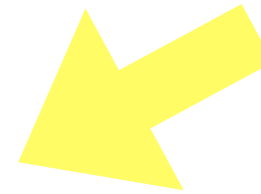
La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;



- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie(1);
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;



(1) Lettera così modificata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (articolo 6).

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

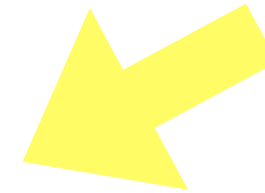
q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

117.3

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concor-



rente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato(1).

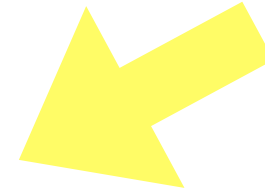
Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica

(1) Comma così modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (articolo 6).



Art. 119.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (1).

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione [53²] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finan-

Legge n. 234 del 2012

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

- Riforma organicamente le norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea
- Adegua la disciplina generale alle modifiche intervenute nell'assetto dell'Unione europea a partire dal 2009, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona
- Affronta, tra gli altri, i profili relativi alla formazione del diritto comunitario e al recepimento del diritto comunitario e rafforzando ulteriormente il ruolo delle Camere sia nell'ambito della fase ascendente che della fase discendente dell'attuazione del diritto dell'Unione europea, anche in considerazione del crescente ruolo riservato ai Parlamenti nazionali e della progressiva importanza delle politiche di derivazione europea.
- sostituisce integralmente la legge n. 11 del 2005 (legge Buttiglione) che a sua volta aveva abrogato la legge n. 86 del 1989 (legge La Pergola); l'originario coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari era stato assicurato dalla legge n. 183 del 1987 (legge Fabbri).

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-12-24;234>

Fase ascendente e discendente

Partecipazione degli stati membri e delle loro articolazioni interne
al procedo di integrazione europea

attraverso

due dimensioni, entrambe di primaria importanza e collocate in un rapporto di
conseguenzialità logica e temporale tra loro

“fase ascendente”

Con fase ascendente, si intende l'attività volta alla
formazione delle politiche e dei diversi tipi di atti adottati
dalle istituzioni dell'Unione europea, ossia la
partecipazione degli organi centrali e regionali
all'elaborazione
delle scelte governative (e dei conseguenti prodotti
normativi) a livello europeo

«Con l'espressione “fase ascendente” ci si riferisce al
processo di elaborazione delle decisioni comunitarie: un
processo che si svolge sia nell'ordinamento europeo, sia
all'interno dei singoli ordinamenti nazionali», D'Atena

“fase discendente”

Le azioni indirizzate, invece, all'attuazione
nell'ordinamento interno di politiche e atti
dell'Unione ricadono nella “fase
discendente.

LA GOVERNANCE MULTILIVELLO



L'azione dell'Unione europea arriva nei nostri territori sotto forma di:

Normative

...ma anche di

Politiche

Risorse

FACCIAMO UN ESEMPIO

LIVELLO EUROPEO

Direttiva europea n.50 del 2008 relativa alla qualità dell'aria

Obiettivo: tutelare la salute dell'uomo e l'ambiente, attraverso la salvaguardia della qualità dell'aria che respiriamo, attraverso misure concrete per monitorare la purezza dell'aria ambiente (o esterna) ed ridurre/eliminare qualsiasi inquinante.

CHE COSA FA LA DIRETTIVA?

Stabilisce obiettivi di qualità dell'aria, ambiziosi ed economicamente vantaggiosi, per migliorare la salute dell'uomo e la qualità dell'ambiente. Specifica inoltre le modalità per valutare tali obiettivi e assumere eventuali azioni correttive in caso di mancato rispetto delle norme. Prevede che il pubblico venga informato in proposito.

Es. stabilisce soglie, valori limite e valori-obiettivo per la misurazione di alcuni inquinanti: biossido di zolfo, biossido di azoto, particolato, piombo, benzene e monossido di carbonio;

Prevede meccanismi di monitoraggio e valutazione;

Prevede che vengano attuati dagli Stati degli interventi correttivi in presenza del superamento delle soglie di inquinamento dell'aria.

LIVELLO NAZIONALE

Decreto legislativo 13 agosto 2010 n. 155 "Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa"

Recepisce la normativa europea, individuando gli strumenti per realizzare gli obiettivi in essa previsti

Suddivide il territorio nazionale in zone da classificare ai fini della valutazione della qualità dell'aria.

Organizza le stazioni di misurazione di ciascun inquinante

Le regioni e le province autonome adottano piani d'azione nei quali si prevedono gli interventi da attuare nel breve termine per i casi in cui insorga, presso una zona o un agglomerato, il rischio che i livelli degli inquinanti



Riparto delle competenze

ENERGIA

Ordinamento interno

Ordinamento europeo

produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia
Competenza concorrente (art. 117.3)

Competenza concorrente

AMBIENTE

Ordinamento interno

Ordinamento europeo

tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali
Competenza esclusiva stato (art. 117.2)

valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali
Competenza concorrente (art. 117.3)

Competenza concorrente