

LA GOVERNANCE MULTILIVELLO E IL FUTURO DELLA DEMOCRAZIA EUROPEA TRA SUSSIDIARIETÀ, RAPPRESENTANZA E PARTECIPAZIONE

GIANGIACOMO VALE*

Abstract: l'articolo analizza l'imporsi della governance multilivello come nuovo paradigma nell'evoluzione del processo di integrazione europea. Il progressivo coinvolgimento di attori politici precedentemente esclusi dal processo decisionale europeo, la creazione di nuovi organismi e strumenti giuridici e l'imporsi del principio di sussidiarietà, stanno segnando l'evoluzione dell'Unione europea verso nuove modalità di partecipazione dal basso. Se la democrazia rappresentativa si è dimostrata finora incapace di affrontare il deficit democratico e la crisi di legittimità dell'UE, la governance multilivello apre una prospettiva alternativa, che permette di affrontare tali questioni sul piano della partecipazione invece che sul piano della rappresentanza.

Keywords: Governance multilivello – Principio di sussidiarietà – Unione europea – Deficit democratico – Rappresentanza

Abstract: the paper focuses on the emergence of multilevel governance as a new paradigm within the European integration process. The involvement of political actors previously excluded from European decision-making, the creation of new bodies and legal instruments, and the emergence of the principle of subsidiarity are marking the European Union's evolution towards new forms of bottom-up participation. While representative democracy has so far proved incapable of addressing the democratic deficit and the crisis of legitimacy in the EU, multilevel governance offers an alternative perspective, allowing these issues to be addressed in terms of participation rather than representation.

Keywords: Multilevel Governance – Principle of Subsidiarity – European Union – Democratic Deficit – Representation

* Giangiacomo Vale, Professore associato di Filosofia politica GSPS-01/A, Università degli Studi Niccolò Cusano. Email: giangiacomo.vale@unicusano.it

1. Un nuovo ordine politico europeo

Il concetto di governance multilivello è utilizzato da alcuni anni a questa parte per descrivere le evoluzioni nel sistema di governo e nei processi decisionali che coinvolgono diversi ambiti delle politiche europee. In questi ambiti, infatti, in seguito ad alcune sostanziali riforme avvenute a cavallo degli anni Ottanta e Novanta del Novecento, si è venuto consolidando un modello politico inedito, basato su una struttura multipolare in cui istituzioni governative collocate a diversi livelli giurisdizionali (sovranazionale, nazionale, regionale e locale) e soggetti non istituzionali (ONG, parti sociali, gruppi di interesse e altre espressioni della società civile) cooperano tra loro nelle fasi di negoziazione, formazione e attuazione delle politiche europee. Tale cooperazione si svolge dunque in una dimensione multilivello e, a differenza delle istituzioni governative classiche, non si basa su una gerarchia fissa di autorità degli attori o livelli coinvolti, né prevede delle regole rigide e statiche di ripartizione di competenze esclusive tra essi. Pur coinvolgendo istituzioni governative, l'apertura verso la società civile e la flessibilità che caratterizzano la governance (anche nella sua dimensione multilivello) la differenziano rispetto alla nozione classica e più ristretta di governo, che essa in qualche maniera trascende, rivendicando una funzione governativa oltre o senza il governo e lo Stato (*governing without government*)¹. La governance multilivello implica dunque un approccio del tutto innovativo rispetto alle strutture tradizionali fondate sulla centralità del governo statale e sulla categoria moderna di sovranità, coinvolgendo su un piano di parità attori che lo Stato moderno ha storicamente escluso, periferizzato, oppure confinato entro relazioni rigidamente gerarchiche e verticali. Un approccio basato sulla governance multilivello dà voce a tali attori e li fa accedere ai processi decisionali, prefigurando delle dinamiche di cambiamento nelle relazioni tra centro e periferia, tra Stato e società e tra sfere nazionale e internazionale che investono non solamente il processo decisionale e il sistema politico nel suo complesso, ma anche la politica in senso lato².

Caratterizzata da una integrazione politica ancora incompleta e priva di una reale struttura di governo equiparabile a quelle statuali, l'UE rappresenta oggi il contesto in cui tali dinamiche si esplicano in maniera più evidente. La forma politica dell'UE – né meramente intergovernativa, né pienamente sovranazionale³ (e tantomeno federale) – corrisponde infatti sempre più a un sistema estremamente complesso di governance in cui né le istituzioni europee, né gli Stati controllano pienamente il potere politico. Se negli ambiti di competenza esclusiva dell'UE (unione doganale, politica monetaria, ecc.) o di competenza intergovernativa (politica estera, sicurezza, difesa) la linea di demarcazione tra i livelli di decisione politica è abbastanza netta e gerarchica, negli ambiti di

¹ S. Piattoni, 2005, 417-418, 440. Sulla *governance* si veda J. Pierre, 2000; M. Bevir, 2013; J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel, 1992; S. Vaccaro, 2007; G. Borrelli, 2004; A. Arienzo, 2013.

² S. Piattoni, 2009, 169.

³ S. Piattoni, 2005, 426.

competenza concorrente (mercato interno, coesione economica e sociale, pesca e agricoltura, ambiente, trasporti...) il potere politico può invece disperdersi, a seconda dell'ambito coinvolto, tra una molteplicità di attori politicamente, socialmente e territorialmente distribuiti e sovrapposti. La necessità di tradurre in decisioni politiche la pluralità di tali attori e dei loro interessi implica metodi e processi decisionali che non possono che trascendere le tradizionali forme e procedure di governo⁴.

Così, in molti settori delle politiche europee, in particolare nella politica di coesione, si è consolidato un approccio fondato sul coinvolgimento, accanto alle istituzioni europee e agli Stati, delle autorità substatali e di attori non governativi nelle fasi della costruzione e della attuazione delle decisioni politiche. E il concetto di governance multilivello è giunto a definire il complesso intreccio di rapporti e competenze che anima tali dinamiche, in cui, come vedremo, sono all'opera, oltre alle istituzioni europee, alcuni organismi e dispositivi previsti dai Trattati europei, fondati a loro volta su delle basi assiologiche e normative, circoscritte dai principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato stabiliti dagli stessi Trattati⁵.

Così declinato, il concetto di governance multilivello è comparso negli studi europei agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, grazie in particolare ai lavori di Gary Marks e Liesbet Hooghe, che per primi si sono occupati delle conseguenze della riforma della politica di coesione nel processo decisionale e nella struttura politico-istituzionale dell'UE⁶. Approvata nel 1988 e volta a rafforzare la coesione economica e sociale della allora Comunità europea attraverso un sostegno alle regioni meno sviluppate, tale riforma aveva introdotto il principio di partenariato, secondo cui la definizione e attuazione dei piani di sviluppo regionale e la gestione dei relativi fondi (tra cui il Fondo europeo di sviluppo regionale) dovevano essere decise congiuntamente da Commissione, governi nazionali e governi regionali (laddove esistenti). Ciò aveva richiesto un dialogo diretto da parte della Commissione con i governi regionali, che venivano così coinvolti nelle fasi ascendente (pre-legislativa e legislativa) e discendente (attuativa) del processo decisionale. Si introduceva così un nuovo modello di governance, che coinvolgeva appunto diversi livelli di autorità⁷.

⁴ P. Bilancia, 2017, 2.

⁵ Nella maggior parte delle definizioni della governance multilivello l'accento è posto sulla presenza di attori della società civile come elemento essenziale della stessa. Tuttavia, la componente non-statale è molto spesso relegata a un ruolo secondario rispetto alla componente territoriale, se non addirittura ignorata, e ciò è vero sia nelle manifestazioni empiriche che nelle declinazioni teoriche del concetto. Nel loro fondamentale lavoro di sistematizzazione teorica, ad esempio, Hooghe e Marks ignorano gli attori non governativi, descrivendo la governance multilivello come «la dispersione del potere decisionale tra diversi livelli territoriali» (L. Hooghe, G. Marks, 2001, XI).

⁶ G. Marks, 1992; G. Marks, 1993; L. Hooghe, 1995; L. Hooghe, 1996.

⁷ S. Piattoni, 2010, 128; A. Schakel, 2020, 770. In realtà, ancora oggi il pieno controllo della politica di coesione spetta alle regioni solamente in alcuni Stati membri (Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia e Polonia), mentre in altri esse hanno un ruolo più limitato (implementazione e amministrazione dei fondi) o nullo (Cipro, Estonia, Malta, Lussemburgo), la competenza dello sviluppo regionale facendo capo al governo centrale.

2. Una nuova teoria dell'integrazione?

Applicata inizialmente al settore delle politiche di coesione, questa logica multilivello sarà in seguito estesa a molti altri settori e contesti istituzionali (a partire dalla politica ambientale e dalla politica agricola, per passare poi ad altri importanti settori della politica europea quali il mercato unico o l'energia), grazie soprattutto alle fondamentali riforme introdotte nel 1992 dal Trattato di Maastricht (di cui daremo conto), dopo le quali il concetto di governance multilivello si svilupperà pienamente sia negli studi europei (grazie al citato studio del 2001 di Hooghe e Marks, che di tali riforme ha dato conto⁸), sia nello stesso lessico politico e giuridico dell'UE, che adotterà il concetto di governance multilivello ad esempio nel *Libro Bianco sulla Governance* della Commissione (2001), nel *Libro Bianco sulla Governance Multi-livello* del Comitato delle regioni (2009) o nella *Carta della Governance Multi-livello*, dello stesso Comitato (2014). Esso giungerà così a descrivere quelle fondamentali evoluzioni nel sistema politico dell'UE, cui le tradizionali teorie dell'integrazione non erano più in grado di dar conto. Lo sviluppo in senso politico del processo di integrazione era allora (ed è ancora) ostacolato da un originario dualismo tra Stati membri e istituzioni sovranazionali e dalla ricerca di una difficile combinazione tra una espansione sovranazionale dell'integrazione (sostenuta dai neofunzionalisti) e una più prudente cooperazione intergovernativa tra Stati (sostenuta dagli intergovernamentalisti). L'introduzione di una logica multilivello ha inaugurato l'inizio di un graduale passaggio, tutt'ora in corso, a un nuovo ordine politico in cui il potere, prima concentrato negli Stati o nelle istituzioni sovranazionali, è ora distribuito e condiviso con i livelli di governo subnazionale e con attori privati⁹.

Neofunzionalismo e intergovernamentalismo spiegano in maniera differente qual è l'origine dell'integrazione europea, chi ne sono stati (e devono essere) gli attori principali o le forze trainanti, quale ne è stata (e deve essere) la logica e, infine, come funziona (e deve funzionare) l'UE¹⁰. Seppure rivali, tali visioni non si escludono a vicenda, ma sono anzi complementari, nel senso che il processo di integrazione europea è avanzato favorendo di volta in volta una o l'altra delle due prospettive. In particolare, il neofunzionalismo individua nelle istituzioni sovranazionali (Commissione, Corte di Giustizia) e negli attori non-statali (imprese, sindacati, tecnocrazie) i protagonisti dell'integrazione, che è dunque interpretata come un processo graduale e autoalimentato, fondato su una cooperazione settoriale, che genera effetti di ricaduta (*spillover*) in altri settori, portando a ulteriori integrazioni sia a livello funzionale che politico. Lungi dal controllare il processo, gli Stati trasferiscono progressivamente una parte significativa della loro sovranità verso le istituzioni sovranazionali, le cui decisioni

⁸ L. Hooghe, G. Marks, 2001.

⁹ S. Piattoni, 2005, 427-428.

¹⁰ Sulle teorie dell'integrazione europea si veda tra i molti: B. Rosamond, 1999; A. Wiener, Th. Diez, 2009; S. Saurugger, 2013.

prevalgono dunque su quelle nazionali¹¹. Così, come è noto, la cooperazione nel settore carbosiderurgico ha portato alla necessità di cooperare nei settori dei trasporti e dell'energia, spingendo anche gli attori non-statali a preferire il livello sovranazionale e i cittadini a trasferire la loro lealtà verso istituzioni comuni sovranazionali.

L'intergovernamentalismo, coerentemente con l'approccio realista alle relazioni internazionali che lo ispira, e che interpreta gli Stati come attori individuali che agiscono in base ai loro interessi, spiega invece l'integrazione europea come un processo stato-centrico, ovvero come il risultato di negoziati tra Stati sovrani, i quali hanno dato vita a un organismo in cui i governi nazionali mantengono un ruolo predominante nei processi decisionali e nelle dinamiche istituzionali. Le istituzioni dell'UE (Consiglio europeo, Consiglio dei ministri) hanno dunque un ruolo limitato: non hanno autonomia propria, ma riflettono le decisioni e le negoziazioni degli Stati membri, i quali accettano di limitare la loro sovranità solo nella misura in cui tale limitazione risponde ai loro interessi sulla base di un calcolo costi-benefici. Lungi dall'essere un processo graduale e autoalimentato, l'integrazione è di conseguenza vista come un processo discontinuo e legato di volta in volta alla volontà degli Stati, che ne rimangono i protagonisti¹².

Come sappiamo, dalla combinazione di questi approcci è sorta un'entità politica *sui generis*, molto complessa e ancora incompiuta, che non è né un'organizzazione intergovernativa fondata sulla negoziazione, né una comunità politica sovranazionale. Le recenti evoluzioni verso un approccio multilivello segnano un evidente riposizionamento rispetto a tali approcci teorici. Pur integrando alcuni elementi di entrambi, la governance multilivello considera l'integrazione politica europea in maniera alternativa e più realistica, alla luce di una ridefinizione dei rapporti di potere tra Stati, istituzioni comunitarie ed enti sub-nazionali, e mette in luce la struttura non gerarchica, non-statocentrica e discontinua di un processo politico non più fondato su una presunta mutua esclusività dei livelli di sovranità nazionale e sovranazionale, ma su livelli multipli, sovrapposti e non gerarchici¹³. In particolare, rispetto all'intergovernamentalismo la governance multilivello pone maggiore attenzione al ruolo fondamentale che svolgono gli attori non-statali nei processi decisionali e nell'elaborazione delle politiche in Europa, negando dunque che gli interessi societari possano essere rappresentati solo attraverso il filtro dello Stato; rispetto al neofunzionalismo rifugge da una visione eccessivamente deterministica, ed enfatizza il ruolo degli attori e dei cittadini «in carne ed ossa»¹⁴ sottostanti alle forze che determinano l'integrazione economica e politica, la quale non è vista dunque come un processo autonomo e a cascata¹⁵.

¹¹ E.B. Haas, 1958.

¹² A. Moravcsik, 1998; A. Moravcsik, 1994.

¹³ C. Toriz Ramos, 2013, 87-89.

¹⁴ G. Marks, 1993; S. Piattoni, 2009, 165.

¹⁵ G. Marks, 1993; G. Marks, 1996a; G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, 1996.

3. Un nuovo ordine giuridico

Se le prime teorizzazioni della governance multilivello sono emerse negli anni Novanta in seguito alle riforme cui si è fatto cenno, queste ultime sono a loro volta la conseguenza di alcune dinamiche che hanno accompagnato nei decenni precedenti il processo di integrazione europea. Tra esse un ruolo importante ha avuto l'evoluzione in senso federalista o regionalista di alcuni Stati membri della CEE (il Belgio e l'Italia, dove nel 1970 sono nate le regioni a statuto ordinario), l'adesione alla CEE di nuovi Stati a forte struttura regionale o autonomistica (Regno Unito, Spagna, Portogallo) o le pressioni provenienti dal basso, in particolare dai *Länder* della Germania federale¹⁶. Complice anche un vivace dibattito filosofico-politico e dottrinario sul regionalismo, che ha avuto luogo nei decenni precedenti grazie in particolare alla corrente filosofica del federalismo integrale, tali dinamiche sono confluite in alcune azioni e iniziative istituzionali che hanno coinvolto sia il Consiglio d'Europa che le stesse istituzioni comunitarie¹⁷.

Tutto ciò ha posto le basi per un accoglimento delle istanze regionali nei successivi processi di revisione dei Trattati, a partire dall'Atto unico europeo (1986), con cui le istituzioni comunitarie, e in particolare la Commissione, hanno deciso di coinvolgere maggiormente le regioni nelle politiche comunitarie. L'AUE ha introdotto la promozione della coesione economica e sociale come uno dei fini prioritari della politica comunitaria, aumentando i fondi destinati a tale scopo e facendo della politica regionale lo strumento centrale per la riduzione degli squilibri economici e sociali regionali. Si è passati così da un approccio puramente economico (trasferimento di fondi) a un approccio politico, per cui la riduzione della disparità territoriale ha comportato l'inclusione nel processo decisionale ed attuativo dei governi sub-nazionali. Ciò è avvenuto grazie soprattutto all'introduzione del già citato principio di partenariato, che implica la collaborazione fra la Commissione

¹⁶ Non è un caso che i *Länder* tedeschi, siano stati i primi a dotarsi di propri uffici a Bruxelles, da dove sono riusciti ad influenzare non solo le politiche europee, ma addirittura la struttura stessa dell'UE, favorendo l'introduzione del principio di sussidiarietà nel trattato di Maastricht e l'adozione del Protocollo n° 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nel Trattato di Amsterdam, poi rafforzato con il Trattato di Lisbona. P. Bilancia, 2017, 7.

¹⁷ Sebbene sempre di carattere consultivo o propositivo, l'azione del Consiglio d'Europa ha spinto per il coinvolgimento delle autonomie sub-statali in seno alle istituzioni comunitarie con diverse iniziative: la *Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle comunità o autorità territoriali* del 1980 (ratificata ad oggi da 39 dei 46 Stati membri del CdE), volta a favorire accordi di cooperazione tra enti locali e regionali transfrontalieri; la *Carta europea delle autonomie* del 1985 (ratificata ad oggi da tutti gli Stati membri del CdE), che forniva una base giuridica per la governance multilivello all'interno di uno Stato membro del CdE in base al principio di sussidiarietà. Più recentemente, con la Risoluzione 293 *Regioni con poteri legislativi: verso una governance multi-livello* del 2009, il CdE declinerà il concetto di governance multilivello in senso politico, sottolineando l'importanza della cooperazione tra le autorità europee, nazionali, regionali e locali. Per quanto riguarda le iniziative comunitarie, segnaliamo, tra le altre: la *Dichiarazione comune* del 1984 con cui Parlamento, Consiglio e Commissione affermavano la necessità di un maggior coinvolgimento delle collettività territoriali nella elaborazione dei programmi di sviluppo regionale; l'istituzione del *Consiglio consultivo degli enti regionali e locali* (1988); l'emanazione della *Carta comunitaria della regionalizzazione* (1988).

europea e le autorità nazionali, regionali e locali dei Paesi membri, nelle fasi di preparazione e coordinamento e in quelle di realizzazione e valutazione dei progetti¹⁸.

Dopo l'istituzione del Fondo Sociale europeo, nel 1988 la riforma dei Fondi strutturali ha sancito il rafforzamento dell'azione comunitaria negli ambiti di intervento della politica di coesione attraverso l'aumento delle risorse a favore di tali Fondi, tra cui il FESR, Fondo europeo di sviluppo regionale. Quest'ultimo (che in realtà esisteva già dal 1975 come fondo compensativo di sostegno per le regioni più svantaggiate, ma che era gestito senza un vero quadro strategico comunitario) è diventato da lì in poi uno strumento cardine della nuova politica di coesione, la quale d'ora in poi sarebbe passata inevitabilmente per le regioni¹⁹.

La vera svolta è avvenuta però a partire dagli anni Novanta del Novecento, quando le istituzioni europee si sono impegnate in uno sforzo complessivo di democratizzazione attraverso diverse riforme volte ad affrontare il problema della loro stessa legittimità democratica, cioè a dire della debolezza del loro mandato democratico e della poca trasparenza ed efficacia dei loro meccanismi decisionali. L'obiettivo di fondo, peraltro ancora attuale, era quello di avvicinare le istituzioni e le politiche comunitarie ai territori e ai cittadini e, contestualmente, di far sentire i cittadini più vicini all'Europa. Nel generale contesto di evoluzione in senso regionalistico e di decentralizzazione entro gli Stati cui si è fatto cenno, è così maturata la «crescente consapevolezza della necessità di coinvolgere in maniera diretta gli enti locali e regionali per garantire efficacia al processo di integrazione europea»²⁰. La prima di queste riforme è avvenuta con il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che ha coinvolto per la prima volta gli enti sub-statali in una logica di governance multilivello «impernata sulla cooperazione, il coordinamento e la collaborazione di regioni ed enti locali nella realizzazione del processo decisionale europeo»²¹. Ciò è avvenuto tramite diversi strumenti, di cui ci occuperemo nei prossimi paragrafi: la previsione di una rappresentanza aperta anche agli esecutivi regionali nel Consiglio dei ministri, l'istituzione del Comitato europeo delle regioni e l'introduzione del principio di sussidiarietà, che, nella sua prima formulazione, non nominava espressamente le autonomie locali.

Confermati e rafforzati dai successivi Trattati di Amsterdam (1997) e Nizza (2001), questi strumenti rappresentano un primo riconoscimento di una presenza attiva delle autonomie regionali e locali nell'architettura e nelle politiche comunitarie, riconoscimento che sarà ulteriormente consolidato, sul piano culturale, politico e procedurale, dal *Libro bianco sulla governance* adottato nel 2001 dalla Commissione europea²². Nell'ottica di conferire maggiore democraticità, inclusività, trasparenza ed

¹⁸ M. Brunazzo, 2016.

¹⁹ D. Messina, 2024, 4; M. Caciagli, 2011, 55.

²⁰ D. Messina 2024, 5. Su ciò si veda anche A. D'Atena, 1998.

²¹ D. Messina, 2024, 6.

²² Nella legislazione dell'UE, un libro bianco è uno strumento programmatico (usato principalmente dalla Commissione) che non ha valore giuridico vincolante (non impone obblighi giuridici agli Stati membri), ma

efficacia ai processi legislativi e all'azione politica dell'UE, e con l'obiettivo di stimolare un maggiore coinvolgimento dei cittadini, il *Libro Bianco* ha richiamato la responsabilità degli Stati membri nel coinvolgimento delle autorità regionali e locali e della società civile nella fase di elaborazione e di attuazione delle politiche europee, stabilendo inoltre che, nell'elaborare le sue proposte, la Commissione deve tener conto delle realtà e delle esperienze regionali e locali dialogando con le rispettive amministrazioni. In questo senso la Commissione ha richiamato la necessità di una governance più partecipativa, definendo l'UE come un'unione «basata su una governance a più livelli in cui le parti interessate contribuiscono secondo le capacità e le competenze di ciascuna al successo globale dell'impresa. In un sistema a più livelli, la vera sfida sta nel definire principi chiari su come le competenze vanno ripartite, non certo separate»²³.

Il *Libro Bianco* ha preparato culturalmente e politicamente il terreno per la Convenzione sul futuro dell'Europa (2002-2003) e, più tardi, per il Trattato di Lisbona (2007), che ha conferito al coinvolgimento degli enti sub-statali nel processo decisionale e legislativo europeo «rilevanza di principio fondamentale»²⁴. In particolare, Lisbona ha ampliato e rafforzato nella sua dimensione regionale il principio di sussidiarietà, che, già confermato dai Trattati di Amsterdam (1997) e Nizza (2001), è ora collocato all'art. 5.3 del TUE, il quale stabilisce che, nelle materie che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione debba coinvolgere il livello sub-statale di governo nella propria governance²⁵. Il potenziamento della sua portata applicativa attraverso l'esplicito riferimento al coinvolgimento della dimensione regionale e locale è stato ulteriormente rafforzato dal *Protocollo n. 2 sulla sussidiarietà e proporzionalità* allegato al Trattato di Lisbona, che, come vedremo, oltre a un coinvolgimento diretto per i Parlamenti nazionali nel controllo del rispetto del principio di sussidiarietà tramite il *Sistema di allerta precoce*, prevede anche un coinvolgimento *mediato* per i Parlamenti regionali²⁶. La necessità di una stretta cooperazione tra l'UE e le autorità regionali e locali è confermata e rafforzata dal successivo art. 10.3 del TUE, che stabilisce il principio di prossimità e trasparenza, secondo cui le decisioni vanno prese «nella maniera il più possibile aperta e vicina ai

ha un ruolo fondamentalmente preparatorio e consultivo nel processo legislativo. È usato per proporre orientamenti o linee d'azione e stimolare il dibattito istituzionale in vista di un possibile intervento legislativo.

²³ Commissione europea, *Libro Bianco sulla Governance* (COM (2001) 428), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>.

²⁴ P. Bilancia, 2017, 4.

²⁵ Art. 5.3 TUE: «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

²⁶ Il *Protocollo* era già stato introdotto come allegato al Trattato di Amsterdam del 1997 e introduceva l'obbligo della consultazione preventiva degli attori interessati (incluse autorità locali e regionali) da parte della Commissione prima di presentare una proposta legislativa, per valutare l'opportunità dell'iniziativa proposta. Esso non prevedeva meccanismi di controllo esterni vincolanti e un ruolo diretto dei parlamenti, né la possibilità per Parlamenti e Comitato delle Regioni di ricorrere alla Corte di giustizia UE per denunciare violazioni dei principi, come è invece il caso della versione rafforzata da Lisbona.

cittadini», che hanno tutti eguale «diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione».

4. Il Comitato europeo delle regioni e gli strumenti della governance multilivello

In definitiva, pur non nominandolo espressamente, le sostanziali riforme introdotte dal Trattato di Maastricht e perfezionate infine dal Trattato di Lisbona hanno sancito il principio della governance multilivello come cardine del processo decisionale europeo²⁷. Esse hanno così aperto la strada all'azione del Comitato Europeo delle Regioni, il quale, a sua volta, è stato (ed è) il fautore più convinto del rafforzamento di tale principio nell'architettura istituzionale europea²⁸. La creazione del Comitato con il Trattato di Maastricht (art. 4 e art. 198a) era stata in realtà un compromesso fra coloro che volevano una sorta di terza camera delle autonomie da affiancare al Parlamento e al Consiglio, e coloro che, fondandosi sul presupposto per cui gli Stati sono i "Padroni dei Trattati", rigettavano ogni idea di una rappresentanza regionale²⁹. Il risultato è stato quello di un'assemblea consultiva, composta oggi da 329 rappresentanti degli enti regionali o locali, che hanno un mandato di cinque anni. Oltre ad essere privo di poteri legislativi diretti, ulteriori fattori di debolezza del Comitato sono da ricondursi alla diversità dei ruoli istituzionali dei suoi membri, che, per la maggior parte, sono capi di esecutivi regionali, provinciali o comunali che hanno solo poteri amministrativi e non legislativi, e al fatto che la loro nomina è proposta dai governi nazionali (e non dalle assemblee locali) e ratificata dal Consiglio (art. 300 TFUE)³⁰.

Dopo la sua istituzione, con i successivi Trattati di Amsterdam, Nizza e Lisbona, l'importanza strategica del Comitato è comunque aumentata progressivamente, così come i suoi poteri, le sue competenze e la sua autonomia. Esso è così diventato lo strumento più importante attraverso il quale gli enti regionali e locali sono direttamente coinvolti negli affari europei, in particolare nella fase di controllo ed applicazione del principio di sussidiarietà (artt. 300, 305-307 TFUE). Il suo compito fondamentale è quello di «dare concretezza alla struttura multilivello dell'architettura europea, ponendosi da ponte di collegamento tra l'Europa delle istituzioni e l'Europa delle regioni e degli enti locali»³¹. A tal fine, la consultazione del Comitato delle regioni da parte di Parlamento, Consiglio e Commissione è obbligatoria nella procedura legislativa riguardante una serie di materie esplicitamente previste dai Trattati³², oltre che in tutti gli altri casi in cui una di

²⁷ R. Kuligowski, 2021, 310.

²⁸ Sul Comitato europeo delle regioni si veda B. Wassenberg, 2020.

²⁹ S. Piattoni, J. Schönlaue, 2015.

³⁰ J. Schönlaue, 2020; cfr. anche E. Domorenok, 2009.

³¹ D. Messina, 2024, 9.

³² Coesione economica, sociale e territoriale, fondi strutturali, fondo europeo di sviluppo regionale e fondo sociale europeo; occupazione e politica sociale; istruzione, formazione professionale, cultura e sport; ambiente, energia e cambiamenti climatici; trasporti e reti transeuropee; salute pubblica.

tali istituzioni lo ritenga opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera (art. 307 TFUE). Il Comitato può inoltre emettere opinioni di propria iniziativa, se ritiene che una questione sia rilevante, e soprattutto può ricorrere presso la Corte di Giustizia europea per violazione del principio di sussidiarietà, avverso atti legislativi per l'adozione dei quali è richiesta la sua consultazione (artt. 263 e 307 TFUE).

Pur non avendo dunque poteri decisionali, il Comitato delle regioni è comunque diventato il canale di connessione privilegiato tra le istituzioni europee e i cittadini e uno degli attori principali del «maggiore coinvolgimento della dimensione locale e regionale in un'ottica inclusiva e partecipativa, nel tentativo di dare una ricaduta concreta ad uno dei cardini dell'architettura europea», ovvero al principio di sussidiarietà, di cui il Comitato è in qualche maniera il «custode»³³. In quest'ottica, nel 2009 il Comitato delle regioni ha adottato il *Libro bianco sulla governance multilivello*, in cui è stabilita l'importanza di «un'azione coordinata dell'UE, degli Stati membri e delle autorità locali e regionali, basata sul partenariato e finalizzata allo sviluppo e all'attuazione delle politiche dell'UE». Il Comitato delle regioni definisce la governance multilivello come «la partecipazione congiunta di diversi livelli di governo nello sviluppo delle politiche e della legislazione comunitarie» e sottolinea l'importanza di «una condivisione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo interessati», basandosi «su tutte le fonti di legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti». Il *Libro Bianco* inoltre raccomanda «di rafforzare la pratica del partenariato sia in senso verticale», coinvolgendo enti regionali e locali, governi nazionali e Unione europea, «sia in senso orizzontale», coinvolgendo enti regionali e locali e società civile³⁴.

Nell'enfatizzare l'importanza della governance multilivello ai fini di rendere più efficiente e partecipato il processo decisionale e ai fini di rafforzare la legittimità democratica del processo di integrazione, nello stesso *Libro bianco* il Comitato delle regioni ha raccomandato anche l'elaborazione di una *Carta della governance multilivello in Europa* che dia attuazione ai principi della summenzionata *Carta europea delle autonomie locali* del Consiglio d'Europa (1985), promuovendo una maggiore partecipazione degli enti regionali e locali all'esercizio della democrazia europea. Adottata con una risoluzione del Comitato delle regioni nell'aprile 2014, la *Carta della governance multilivello*, pur non essendo giuridicamente vincolante, impegna i firmatari a spiegare e promuovere il principio della governance multilivello, con l'obiettivo di «collegare regioni e città in tutta Europa, promuovendo al tempo stesso un partenariato multiattoriale con attori della società come le parti sociali, le università, le ONG e i gruppi rappresentativi della società civile». Essa stabilisce inoltre che, nell'elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie, la cooperazione operativa e istituzionale dell'UE, degli Stati e degli enti regionali e locali deve svolgersi nel rispetto del principio di

³³ D. Messina, 2024, 2 e 14.

³⁴ Libro Bianco sulla Governance multi-livello del Comitato delle Regioni (2009/C 211/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089>.

sussidiarietà, del principio di proporzionalità (in virtù del quale il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati) e del principio di partenariato (secondo cui in tutte le fasi della politica europea vi deve essere stretta collaborazione tra le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale, nonché con gli attori economici e sociali quali imprese, sindacati, ONG, università, ecc.).

In definitiva, se è vero che il Comitato delle regioni rimane un organo consultivo, il cui parere non è vincolante per le istituzioni comunitarie, l'importanza che ha progressivamente raggiunto in seno al meccanismo decisionale europeo, sia dal punto di vista dell'apporto tecnico-legale, sia dal punto di vista politico e del contributo democratico, fa sì che, secondo alcuni, esso possa essere considerato sostanzialmente «come un'istituzione dell'Unione e non come semplice organo della stessa»³⁵. Non solo esso rappresenta un attore significativo negli sforzi per istituzionalizzare la governance multilivello³⁶ ma, essendo l'organo che rappresenta le istituzioni che sono più prossime ai cittadini europei, esso è il canale attraverso il quale l'UE può tener conto delle esigenze e istanze che da essi provengono e, in questo senso, il suo maggiore coinvolgimento non può che contribuire a rafforzare la legittimità democratica e il senso di appartenenza. Del resto, è lo stesso Comitato ad affermare, in alcune sue recenti pubblicazioni, che il suo obiettivo principale è quello di avvicinare l'Europa ai cittadini, di rafforzare la democrazia europea a tutti i livelli di governo, di operare affinché le politiche europee rispondano alle esigenze dei cittadini, individuando in una governance più decentralizzata un elemento essenziale del buon governo, che contribuisce ad aumentare la qualità del processo decisionale, la trasparenza, la responsabilità e l'efficienza delle politiche europee³⁷.

Il Comitato delle regioni non è l'unico strumento che permette il coinvolgimento delle autorità subnazionali negli affari europei. In particolare, il Trattato di Maastricht ha introdotto la possibilità per le regioni di partecipare direttamente nella fase pre-legislativa in seno al Consiglio dei ministri dell'UE: nel caso in cui siano in discussione materie di competenza esclusiva di una regione o *Land* di Belgio, Austria e Germania, i ministri regionali possono sostituire con pieni diritti i ministri della federazione nel Consiglio, mentre per gli Stati regionali come Italia e Spagna i ministri o assessori regionali possono essere autorizzati ad intervenire durante gli incontri del Consiglio. Un altro strumento di partecipazione diretta per le autonomie locali è rappresentato dalla presenza a Bruxelles degli uffici di collegamento di molte regioni, entità subregionali o reti transnazionali. Pur non avendo un ruolo formale nei processi decisionali europei, tali uffici, che ad oggi sono più di duecento, fanno attività di paradiplomazia e lobbying (in particolare per opportunità di finanziamento e di influenza delle decisioni che hanno

³⁵ D. Messina, 2024, 6.

³⁶ A. Warleigh, 1999; J. Schönlaue, 2020, 206.

³⁷ European Committee of the Regions, *Bringing Europe closer to people. The political priorities of the European Committee of the Regions 2020-2025*, 2020, p. 15; European Committee of the Regions, *Working together to bring the EU closer to its citizens*, 2019-2024, p. 10.

impatto sui loro territori). Il loro numero è costantemente cresciuto dopo la riforma dei Fondi strutturali del 1988, che, come si è visto, ha istituito una partnership tra Commissione, governi nazionali e autorità regionali e locali per la programmazione e l'implementazione dei programmi economici, incentivando appunto queste ultime ad istituire uffici di rappresentanza a Bruxelles³⁸.

Vi sono poi strumenti che permettono la partecipazione indiretta delle regioni negli affari europei, ovvero attraverso la mediazione dei rispettivi Stati. Oltre alla politica di coesione, di cui si è già detto, uno strumento di partecipazione indiretta per le autonomie locali è rappresentato dai *meetings* intergovernativi: dopo che Maastricht ha introdotto il diritto per le regioni di partecipare al Consiglio dei ministri dell'UE, otto Stati (sette dopo la Brexit) hanno formalizzato dei meccanismi di coordinamento tra governi centrali e regionali dedicati alle politiche europee³⁹. Se è vero che in teoria tale meccanismo permette alle regioni di influenzare la posizione dei rispettivi governi nazionali nel Consiglio dei ministri, in realtà, poiché il voto in Consiglio per ogni Stato è unico, rimane difficile per le regioni di un singolo paese membro trovare una posizione comune (si pensi alle 21 regioni italiane), motivo per cui l'impatto delle regioni sul processo decisionale europeo tramite questo strumento rimane nel complesso debole⁴⁰.

Infine, il già citato *Protocollo n° 2 sulla sussidiarietà e proporzionalità* allegato al Trattato di Lisbona ha istituito dei meccanismi di controllo regionale sulle istituzioni centrali. Oltre alla possibilità (già richiamata) per il Comitato delle regioni di ricorrere presso la Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà, nella fase di proposta normativa il cd. *Sistema di allerta precoce (Early warning system)* prevede che i parlamenti nazionali, consultando *all'occorrenza* i parlamenti regionali con poteri legislativi, possono inviare entro otto settimane ai presidenti di Parlamento, Consiglio e Commissione un parere che espone le ragioni per le quali si ritiene che il progetto normativo violi il principio di sussidiarietà (Protocollo n°2, art. 6). In concreto, questo significa che i parlamenti regionali possono sollevare obiezioni contro le violazioni del principio di sussidiarietà per i poteri che rientrano nelle loro competenze e nei loro poteri legislativi. Si tratta di uno strumento molto importante per paesi come Austria, Belgio, Germania, Italia, Portogallo, Spagna, anche se il ruolo dei parlamenti regionali è limitato alla consultazione e ciò rappresenta un limite al loro margine di manovra, poiché essi devono prima trovare un accordo tra di loro e poi con i parlamenti nazionali.

³⁸ L. Hooghe, G. Marks, 2001, 83-86; A. Schakel, 2020, 767-769.

³⁹ Austria, Belgio, Germania, Spagna (con diritto di veto da parte delle regioni sulle posizioni che saranno adottate dai rispettivi governi in seno al Consiglio), Finlandia, Italia, Portogallo (con la sola possibilità di esprimere le proprie esitazioni ai rispettivi governi nazionali prima che essi portino le loro opinioni in Consiglio).

⁴⁰ A. Schakel, 2020, 770-771.

5. Sfide e criticità della governance multilivello

In definitiva, l'obiettivo, a più riprese e da più parti dichiarato, di avvicinare le decisioni alle esigenze dei territori e delle comunità locali, di garantire una maggiore partecipazione democratica dal basso e di porre in essere politiche e processi decisionali ed attuativi coordinati ed efficaci, ha determinato una graduale evoluzione del sistema politico europeo verso procedure e metodi fondati sulla ripartizione sussidiaria e funzionale delle competenze, dei poteri e delle responsabilità tra diversi enti e portatori di interessi territoriali e non governativi, particolarmente in quelle politiche dell'UE che hanno grande impatto a livello locale. Grazie al progressivo rafforzamento del Comitato delle regioni e degli altri strumenti di partecipazione regionale (diretta o mediata) che abbiamo ricordato, la governance multilivello è così diventata un approccio chiave nell'architettura istituzionale dell'UE. Evidentemente, tale evoluzione non sarebbe stata possibile senza un «deciso processo di maturazione a livello europeo del principio di sussidiarietà», che intrattiene dunque uno stretto legame con la governance multilivello, e che è fondato a sua volta «sulla consapevolezza che gli enti più vicini al cittadino sono in grado di captare meglio le realtà del tessuto socio-economico locale sulle quali le azioni e le politiche europee sono destinate ad impattare»⁴¹.

Il risultato è una geometria complessa e policentrica del potere politico, con un livello di dispersione e flessibilità crescente, che sembra condurre verso un sistema di reti interconnesse e sfere di autorità sovrapposte, gerarchicamente e territorialmente variabili, ben lontano dalle strutture di potere tipicamente statuali, verticali e centralizzate, da cui l'Unione europea sembra allontanarsi sempre di più. Una tale complessità è determinata dal fatto che la cooperazione tra i diversi attori della governance multilivello può avere una dimensione sia verticale (tra i livelli superiori e inferiori di governo) che orizzontale, coinvolgendo anche attori non istituzionali che possono essere incaricati di compiti di interesse pubblico. A rendere ancora più complessa la situazione, inoltre, contribuisce il fatto che la governance multilivello opera sia nella fase ascendente della legislazione comunitaria (formazione congiunta degli atti adottati dalle istituzioni dell'UE in aree di competenza condivisa), sia nella fase discendente della stessa (attuazione della legislazione europea nell'ordinamento interno degli Stati, ambito in cui le regioni hanno un ruolo fondamentale). Inoltre, la governance multilivello si inserisce in un contesto piuttosto eterogeneo dal punto di vista politico-istituzionale, considerato che solo una minoranza di paesi membri (sebbene tra i più popolosi) prevede un'articolazione regionale (Spagna, Italia e, in parte, Finlandia, Portogallo) o federale (Belgio, Germania, Austria), ovvero la presenza di regioni, *comunidades* o *Länder* dotati di poteri legislativi, mentre il resto degli Stati è

⁴¹ D. Messina, 2024, 7.

prevalentemente unitario, con varie formule di decentramento che coinvolgono, peraltro, non regioni, ma enti locali territoriali di diversa natura⁴².

Tale eterogeneità può rappresentare un ostacolo per uno sviluppo uniforme della governance multilivello in Europa, e non è che uno dei punti deboli o criticità di tale approccio, tra i quali va annoverato anche il pericolo di una sovrapposizione tra i vari livelli di governance generata da una distribuzione delle competenze talvolta poco chiara, con conseguenti conflitti di attribuzione, che a loro volta possono generare tensioni, ritardi o sprechi e compromettere l'efficacia delle politiche. La governance multilivello può coinvolgere infatti una grande varietà di attori, tra cui burocrati di Bruxelles, élites governative nazionali, autorità regionali e locali, i quali possono inoltre avere (e spesso hanno) visioni e obiettivi contrastanti, ciò che può aggravare i conflitti. La distribuzione del potere tra più livelli e la delega dello stesso alla società civile può portare ad una predilezione per gli interessi privati o particolaristici piuttosto che per l'interesse comune. Infine, non è affatto scontato che le decisioni politiche prese in un contesto di governance multilivello siano più legittime o migliori rispetto a quelle prese attraverso altri processi, né che essa garantisca automaticamente una partecipazione più ampia e completa al processo decisionale⁴³. Al contrario, la poca trasparenza e la mancanza di *accountability* (la difficoltà di accertare le responsabilità di chi prende decisioni) dei *network* di *governance*, che non sono eletti, può rappresentare una criticità in termini di legittimità⁴⁴.

La governance multilivello presenta nondimeno una serie di vantaggi e opportunità che sembrano fondamentali per il futuro dell'UE, a cominciare dalla stessa logica democratica che la ispira: l'inclusione delle comunità locali nella governance europea apre alla possibilità di nuove forme di partecipazione dei cittadini, non più mediate unicamente dallo Stato, contribuendo a legittimare l'azione dell'UE dal punto di vista politico. Inoltre, il progressivo potenziamento di un approccio basato sulla governance multilivello e la ripartizione sussidiaria dei poteri e delle competenze può portare benefici in termini di maggiore adattabilità e flessibilità sia nella fase decisionale che in quella attuativa delle politiche europee, che possono così rispondere con soluzioni più mirate ed efficaci alle esigenze dei territori e delle comunità locali. Le assemblee e i governi locali sono infatti gli attori che meglio sono in grado di valutare gli effetti che avrebbe sul territorio una certa politica europea. Tutto ciò contribuisce a rendere la governance multilivello particolarmente adatta alle sfide future dell'integrazione europea e della complessità amministrativa, in particolare di fronte alla necessità di affrontare problematiche che sempre più attraversano i confini nazionali e coinvolgono comunità frontaliere.

⁴² D. Messina, 2024, 15.

⁴³ M.B. Stein, L. Turkewitsch, 2008.

⁴⁴ N. Behnke, J. Broschek, J. Sonnicksen, 2019, 7; cfr. anche B. van der Vossen, 2011.

6. La governance multilivello oltre le frontiere

L'istituzionalizzazione del principio di partenariato e la necessità di promuovere e dare una risonanza europea agli interessi locali, hanno spinto infatti gli enti subnazionali e gli attori della società civile locale a creare legami e reti anche in una dimensione transfrontaliera. Fondamentale in questo ambito è stata l'esperienza pilota dei programmi INTERREG di finanziamento, creati già nel 1990 nel quadro della politica di coesione e dei Fondi strutturali, con l'obiettivo di ridurre gli effetti negativi delle frontiere e favorire lo sviluppo equilibrato del territorio europeo stimolando la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale, sostenendo progetti comuni tra regioni confinanti o con esigenze o interessi condivisi⁴⁵.

Basandosi sull'esperienza dei programmi INTERREG, nel 2006 il legislatore europeo ha da ultimo concepito uno strumento innovativo per facilitare e promuovere lo sviluppo economico, la coesione sociale e l'integrazione delle regioni o comunità frontaliere: il Gruppo europeo di cooperazione territoriale⁴⁶. Perfetta incarnazione della logica della governance multilivello in un contesto transnazionale, i GECT coinvolgono vari attori e istituzioni di almeno due Stati membri dell'UE (o di uno Stato membro e di un paese terzo) a diversi livelli (comuni, regioni, Stati, enti pubblici, associazioni...) e facilitano la cooperazione tra essi in diversi ambiti di intervento attraverso una struttura giuridica comune per rispondere alle esigenze di aree transfrontaliere che condividono le stesse problematiche. La loro particolarità consiste nel fatto che sono strutture permanenti (anche se possono avere una durata limitata), sono create su base volontaria, sono dotate di personalità giuridica, di uno statuto accettato da tutti i membri, di propri organi indipendenti dai membri che ne fanno parte e di un bilancio proprio, sostenuto dagli stessi membri. I GECT possono dunque firmare contratti in maniera autonoma e hanno poteri decisionali che superano i limiti posti dai confini e dalle legislazioni nazionali, non richiedendo la loro azione né trattati, né interventi degli organi centrali degli Stati, né accordi internazionali preventivamente firmati e ratificati dai parlamenti nazionali. In questo senso, i GECT, che attualmente sono circa una novantina in tutta Europa (con una crescita significativa negli ultimi anni)⁴⁷, sono anche un utilissimo laboratorio per il futuro della governance multilivello in Europa, come lo stesso Comitato delle regioni aveva riconosciuto già nel 2008⁴⁸. Tra i loro compiti principali figurano infatti la creazione di piattaforme giuridiche per la gestione dei problemi di asimmetria amministrativa tra gli

⁴⁵ L. De Sousa, 2013.

⁴⁶ Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/94/gruppi-europei-di-cooperazione-territoriale-gect->. Con il Regolamento (EU) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio nel 2013 sono stati ulteriormente introdotti degli emendamenti.

⁴⁷ Per una lista dei GECT attualmente esistenti si veda: <https://cor.europa.eu/it/gruppo-europeo-di-cooperazione-territoriale#toc-elenco-ufficiale-dei-gect-registrati>.

⁴⁸ Si veda il report del Comitato delle Regioni del giugno 2008: *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and perspectives*.

Stati membri, la gestione congiunta di finanziamenti europei, la gestione di infrastrutture, la pianificazione territoriale o la gestione ambientale. Essi sono utilizzati principalmente da enti locali e regionali (GECT transfrontalieri), ma esistono anche GECT transnazionali, che servono territori molto più estesi, GECT composti da membri che non sono collegati a una regione particolare e GECT con finalità specifiche, ad esempio la gestione di ospedali, parchi naturali e università. La loro recente proliferazione è testimonianza del fatto che essi sono strumenti fondamentali non solo per incrementare l'integrazione tra regioni di confine da un punto di vista normativo ed economico, ma anche da un punto di vista culturale, perché rappresentano un approccio dal basso all'integrazione e contribuiscono così a portare l'Europa più vicina ai cittadini⁴⁹.

Tra le altre forme di cooperazione transfrontaliera in un'ottica di governance multilivello vi sono anche le Euroregioni. Esse in realtà sono nate prima dei GECT e si differenziano da essi perché non hanno personalità giuridica e non possono stipulare accordi legalmente vincolanti, ma operano piuttosto come piattaforme di cooperazione volontaria e scambio di buone pratiche. Esse sono state istituite per promuovere un'integrazione più stretta tra regioni, e in tal senso hanno storicamente facilitato il dialogo e la cooperazione tra le comunità locali e le regioni appartenenti a Stati diversi in settori quali l'economia, l'ambiente o la cultura, permettendo alle entità coinvolte di affrontare sfide comuni nell'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso la cooperazione. Al giorno d'oggi esistono più di 250 Euroregioni, delle quali circa 160 sono considerate attive. Le prime Euroregioni risalgono agli anni Cinquanta del Novecento, ma è dopo la riforma della politica di coesione nel 1988 e l'introduzione dell'iniziativa INTERREG nel 1990, che ha garantito supporto economico e politico alla cooperazione transfrontaliera, che il loro numero è cresciuto esponenzialmente. Dopo l'introduzione dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale nel 2006, molte di esse hanno assunto personalità giuridica, tramutando la loro formula in quella dei GECT⁵⁰.

Sempre nell'ambito della politica di coesione e nel quadro di una governance multilivello transfrontaliera, tra gli strumenti di cooperazione a livello interregionale sono degne di interesse anche le Macroregioni o Strategie macroregionali. Nate dal basso al fine di rafforzare la cooperazione territoriale e in seguito riconosciute formalmente dall'UE, esse sono attualmente quattro⁵¹ e coinvolgono Stati o regioni europee (ma anche paesi terzi) attorno a grandi aree geografiche (il Baltico, le Alpi, l'Adriatico, il Danubio) che condividono comuni esigenze amministrative, ambientali, infrastrutturali, energetiche, agricole, formative, ecc. Esse non sono delle macroregioni geografiche o amministrative,

⁴⁹ Sui GECT come strumenti di governance transfrontaliera si veda M. Nicolini, F. Palermo, G. Rigobello, 2025; B. Csizmadia, 2020; A. Engl, 2014; A. Engl, 2016.

⁵⁰ A. Noferini, M. Berzi, F. Camonita, A. Durà, 2019.

⁵¹ In ordine di istituzione: Strategia dell'Unione europea per la Regione del Mar Baltico (EUSBSR), 2009; Strategia dell'Unione europea per la Regione del Danubio (EUSDR), 2011; Strategia dell'Unione europea per la Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR), 2014; Strategia dell'Unione europea per la Regione Alpina (EUSALP), 2015.

ma hanno una dimensione dinamica e una logica settoriale e funzionale al risultato da raggiungere. Nel caso della macroregione Baltica, ad esempio, l'obiettivo alla base degli enti che vi fanno parte è l'elaborazione di un piano comune per la difesa dell'ecosistema marino del Mar Baltico, minacciato dall'inquinamento di concimi agricoli. Prive di un bilancio e di un'amministrazione propria, esse non sono regolate dal diritto europeo, ma si fondano su una logica pattizia tra entità coinvolte (Stati e regioni) e le istituzioni europee⁵². Infine, a riprova che la cooperazione transfrontaliera in un'ottica multilivello continua ad avere un'importanza strategica nelle politiche europee, va ricordato il recentissimo regolamento (UE) 2025/925 che ha dato vita allo strumento normativo BRIDGEforEU (Border Regions' Instrument for Development and Growth in the EU) per aiutare le regioni di confine a rimuovere gli ostacoli legali e amministrativi che frenano cooperazione, servizi e mercato del lavoro oltre frontiera.

7. I Padroni dei Trattati e l'Europa con le regioni

In definitiva, la possibilità di contare su nuovi canali di espressione e nuove forme di coabitazione e distribuzione delle competenze fa emergere uno scenario in cui le autonomie locali e la cooperazione transfrontaliera assumono un ruolo sempre più importante. Seppure privi di poteri legislativi diretti a livello europeo, gli enti subnazionali sono diventati un interlocutore ineludibile per tutte le istituzioni comunitarie. Di fronte a tali evoluzioni gli Stati, attori centrali delle decisioni politiche fin dai primi passi dell'integrazione europea, hanno visto il loro ruolo progressivamente trasformato e la loro sovranità progressivamente erosa da una diffusione dell'autorità verso l'alto, verso il basso e verso l'esterno della società civile. Si tratta di un decentramento che in alcuni ambiti è molto significativo, e che, peraltro, ha poco a che fare con una federazione classica, prendendo piuttosto le sembianze di quelle che alcuni studiosi definiscono «spinte neofeudali»⁵³. Si svolga entro gli Stati o in una dimensione transfrontaliera, la governance multilivello coinvolge autorità, metodi e dinamiche che sfidano il modello tradizionale di sovranità territoriale. Ciò non significa che lo Stato si sia estinto, ma che il potere politico è ora disperso o condiviso e che la politica e il governo ora esistono in molti contesti, al di fuori o al di là dello Stato classico, il quale rimane comunque un attore protagonista di un sistema decisionale estremamente complesso.

Lungi dallo scomparire, gli Stati, padri dei Trattati e della stessa Unione, ne sono anche i Padroni, ciò che permette loro di mantenere il controllo sul processo politico europeo: sono gli Stati a decidere quali competenze trasferire a livello europeo e sono sempre gli Stati, nella maggior parte dei casi, ad esercitare tali competenze, di concerto con la Commissione e il Parlamento europeo. Gli Stati dominano sia il Consiglio europeo,

⁵² S. Gänzle, K. Kern, 2016; L. D'Ettorre, 2018.

⁵³ I. Ciolli, 2020.

che definisce (all'unanimità) gli orientamenti della politica europea, sia il Consiglio dell'UE, che è coinvolto nella maggior parte delle procedure legislative. Fatta eccezione per la moneta, l'integrazione europea non mette in discussione il monopolio degli Stati negli ambiti che coinvolgono la sovranità nazionale (difesa e politica estera, fiscalità, previdenza sociale). Lo stesso obiettivo di una «unione sempre più stretta» previsto dai Trattati – si declini nei termini di Stati Uniti d'Europa, di Federazione europea o di Stato federale – è sempre concepito entro quella logica stato-centrica originaria che ha trascurato le entità sub-statali e il ruolo stesso dei cittadini, negando il principio democratico fondamentale dell'uguaglianza davanti alla legge⁵⁴. In questo senso, le autonomie locali sono state le prime vittime del processo di integrazione europea. Ove esistenti (e dotate di poteri legislativi), esse hanno subito una progressiva erosione del ruolo politico che, seppur minimo, avevano entro i rispettivi Stati, sia perché alcune loro competenze sono state trasferite a livello europeo, sia perché gli stessi affari europei fanno capo unicamente alla politica estera dei singoli Stati.

Lo stesso progetto di una Federazione europea, risalente alle spinte federaliste già presenti nel Manifesto di Ventotene (1941), non contempla la presenza di un terzo livello regionale, oltre a quello nazionale e a quello federale, e tanto meno contempla la presenza di livelli ulteriori o di gruppi della società civile. L'idea di fondo, ancora oggi punto di riferimento per i federalisti europei, è quella di una unione fondata sulla presenza di due comunità politiche – quella statale e quella europea – e sul trasferimento di porzioni di sovranità in ambiti ben precisi dalla prima alla seconda, con competenze chiaramente divise tra i due livelli⁵⁵. In uno scenario simile, l'originario impianto stato-centrico del processo di integrazione non verrebbe compromesso, perché gli Stati continuerebbero a dominare i canali di accesso diretto alle istituzioni sovranazionali.

Così, la logica della governance multilivello non solamente supera i due paradigmi dell'intergovernamentalismo e del sovranazionalismo ma, in nome dei principi di sussidiarietà, di partenariato e di prossimità e grazie agli strumenti e canali di espressione e di cooperazione transfrontaliera delle autonomie sub-nazionali, essa sfida anche il paradigma di una unione di Stati o Stati Uniti d'Europa. Tuttavia, la sua logica, non essendo anti-statale, ma piuttosto meta-sovrana, supera anche il progetto «antagonista» agli Stati Uniti d'Europa: quel progetto dei federalisti integrali che auspicavano il superamento definitivo dello Stato-nazione, ponendo al centro del processo politico e dell'architettura istituzionale della futura Europa unita la dimensione locale e regionale, risolvendosi in quella «federazione di federazioni» che va sotto il nome di «Europa della regioni». Si tratta di un progetto risalente agli anni Sessanta del Novecento, che si radica filosoficamente nel personalismo francese (Denis de Rougemont) o che si declina, nella sua variante identitaria, nell'Europa delle etnie (Guy Héraud). Recuperato negli anni Ottanta in termini politici, soprattutto in ambito tedesco, dove cresceva la pressione dei

⁵⁴ U. Guérot, 2020, 232-234.

⁵⁵ J. Loughlin, 1996, 145. Si veda ad esempio A. Spinelli, 1957.

Länder, l'idea di una Europa delle regioni non solo si oppone al progetto degli Stati Uniti d'Europa, ma prefigura l'estinzione stessa dello Stato-nazione⁵⁶.

Al contrario, la governance multilivello non implica il dissolvimento dello Stato-nazione, ma la sua partecipazione al processo politico, accanto ad altri attori, in una prospettiva sussidiaria. L'inedito valore politico che le regioni hanno raggiunto in tale processo ha così aperto la strada all'idea alternativa di una Europa *con* le regioni, articolata in una rete non gerarchica di attori diversi a livello sovranazionale, nazionale, regionale e locale. In effetti, i Trattati e la legislazione europea non hanno rafforzato direttamente il potere delle regioni come soggetti indipendenti dai governi nazionali, ma hanno fornito strumenti sempre più perfezionati ed efficaci per favorire la cooperazione tra esse e gli altri attori delle politiche europee in un'ottica che supera quel dualismo tra la dimensione sovranazionale e l'organizzazione intergovernamentale che abbiamo richiamato e che sembra essere la principale causa del deficit democratico di cui soffre l'UE e della conseguente crisi di legittimità che ne compromette il futuro⁵⁷.

8. Oltre la rappresentanza, oltre la sovranità

Rimane da capire, a questo punto, se e quanto il superamento di tale dualismo possa permettere alle nuove dinamiche di governance di rafforzare la democrazia europea. Una risposta a tale questione implica però di interrogarsi sulla solidità di alcune categorie giuridiche e filosofico-politiche che sono ampiamente sollecitate da tali dinamiche. Come si è visto, le riforme che hanno progressivamente introdotto il principio della governance multilivello in Europa non avevano il solo obiettivo di rendere più efficace il processo decisionale, ma anche quello affrontare il problema del deficit di democraticità, che, reale o percepito, è ancora tra le cause del crescente divario tra cittadini e istituzioni e della conseguente disaffezione nei confronti del progetto europeo, evidenziata, come è noto, dal costante decremento di affluenza alle urne per le elezioni europee e dalla costante avanzata di partiti euroscettici in molti paesi.

Da un punto di vista meramente formale e procedurale, le istituzioni europee sono effettivamente democratiche e legittime: i governi e i parlamenti degli Stati coinvolti nel processo di integrazione sono democraticamente eletti, ciò che conferisce legittimità alle loro decisioni, comprese quelle decisioni che coinvolgono la sfera sovranazionale, secondo il modello convenzionale della democrazia rappresentativa, che, in questo caso, è applicato in maniera mediata dalle istituzioni europee che rappresentano le istituzioni nazionali. Tuttavia, la mancanza di un meccanismo di legittimazione automatica rende l'UE poco democratica da un punto di vista sostanziale: tra le istituzioni europee, l'unica

⁵⁶ U. Guérot, 2020 e, in ambito tedesco, R. Hrbek, S. Weyand, 1994; P. Hilpold, W. Steinmair, Ch. Perathoner, 2016. Si veda inoltre S. Baroncelli, 2020; C. Harvie, 1993; S. Borrás-Alomar, T. Christiansen, A. Rodríguez-Pose, 1994; A. Papa, 2017; J. Loughlin, 1996; M. Caciagli, 2011; M. Caciagli, 2003.

⁵⁷ M. Caciagli, 2011; S. Piattoni, 2010; L. Hooghe, G. Marks, 1996.

eletta direttamente è il Parlamento, il quale tuttavia, lungi dal rappresentare i cittadini europei, è il luogo di incontro dei partiti e degli interessi nazionali⁵⁸. Analogamente, il deficit di democraticità coinvolge anche il funzionamento dell'UE e in particolare i suoi metodi decisionali: dopo Lisbona, il metodo decisionale più frequente è quello ordinario della adozione congiunta (ex codecisione) in cui le negoziazioni intergovernative (Consiglio dell'UE) si combinano con la centralizzazione sovranazionale (Parlamento). La decisione congiunta di Consiglio e Parlamento è dunque formalmente legittima e democratica. Tuttavia, per i motivi suddetti, nessuna delle due istituzioni può contare su una legittimità sostanziale. A ciò si aggiunge il fatto che la maggior parte delle leggi europee viene approvata già in prima lettura, in quelle riunioni tra Commissione, Parlamento e Consiglio che vanno sotto il nome di Triloghi. Si tratta di negoziati informali che non hanno una base giuridica nei Trattati, essendosi consolidati come prassi istituzionale, la cui *ratio* è quella di facilitare un accordo politico rapido sulle proposte legislative, rendendo il processo legislativo più rapido ed efficiente. Tuttavia, il fatto che essi si svolgano a porte chiuse li rende uno strumento per nulla trasparente, ciò che indebolisce ancora di più la legittimità democratica del processo legislativo⁵⁹.

Le criticità ora descritte contribuiscono senz'altro ad incrinare la fiducia dei cittadini e ad esacerbare la distanza dalle istituzioni e i sentimenti di disaffezione, se non di avversione, nei confronti dell'intero processo di integrazione. L'ambizione delle riforme che hanno aperto la strada alla governance multilivello è stata quella di contribuire a porre rimedio a tali criticità, cercando di avvicinare l'Europa ai cittadini attraverso l'inclusione nella politica europea di quegli attori che rappresentano, appunto, le istanze ad essi più prossime⁶⁰. Le autonomie locali e le organizzazioni della società civile costituiscono, infatti, i cardini della partecipazione democratica e civile di ogni cittadino, oltre che un punto di riferimento identitario nel quadro della crescente globalizzazione e standardizzazione culturale. L'idea di fondo è che l'attribuzione di competenze e il coinvolgimento nei processi decisionali di tali attori in un'ottica sussidiaria può contribuire a migliorare la legittimità democratica delle istituzioni europee e del loro operato, poiché consente la rappresentanza degli interessi dei cittadini che ne fanno parte e, potenzialmente, fornisce soluzioni a problemi il cui livello di intervento è adatto al livello di governo che interviene. In questo senso, la governance multilivello si può forse pensare come un'articolazione di elementi di federalismo (in cui sono rappresentati solo gli interessi territoriali), di pluralismo (in cui sono rappresentati i gruppi di pressione) e di corporativismo (in cui sono rappresentati gli interessi organizzati).

Se è vero che il concetto di governance multilivello indica fenomeni e trasformazioni inediti nelle istituzioni dell'UE e nei suoi processi decisionali, una «messa in prospettiva

⁵⁸ C. Toriz Ramos, 2013, 80-82.

⁵⁹ M. Goupy, 2020.

⁶⁰ A. Schakel, 2020, 767-768.

storica»⁶¹ ci porta a chiederci se in realtà non si tratti di un fenomeno che ha una sua storicità. Lo Stato moderno, infatti, non è una realtà radicalmente nuova che si è costruita sulle rovine di un'epoca, quella medievale e feudale, che non avrebbe lasciato alcuna eredità. Ed è in tale eredità, in effetti, che Hooghe e Marks rinvergono delle similitudini tra la complessa frammentazione dell'ordine politico feudale e la sovrapposizione, la molteplicità e la condivisione delle competenze che caratterizzano la governance multilivello⁶². In questo senso, anche la governance multilivello è estranea alla nozione di sovranità elaborata per superare il feudalesimo attraverso la costituzione di un potere esclusivo come prerogativa dello Stato centrale e una definizione chiara e gerarchica delle relazioni tra i livelli politici. Inoltre, l'emergere dello Stato dalle ceneri del feudalesimo ebbe come corollario anche la distinzione tra potere politico e altre forme di potere privato, distinzione che, con il liberalismo, verrà poi tradotta nella separazione tra Stato e società civile e che ebbe il suo «epilogo schizofrenico nell'ideologia-prassi della contrapposizione Stato-società, durante il XIX secolo»⁶³. Ora, l'emergere di un sistema meta-sovrano di molteplici poteri sovrapposti e condivisi, rende molto più sfumate non solo la distinzione tra livelli di potere, ma anche quella tra Stato e società civile: se l'erosione della sovranità statuale dall'alto e dal basso mette in discussione il predominio gerarchico dello Stato, l'erosione laterale della sovranità da parte del mercato e della società civile reintroduce la società come protagonista del potere politico⁶⁴.

Ecco dunque riemergere, con la governance multilivello, alcuni elementi tipici del feudalesimo: la presenza di poteri intermedi, la pluralità delle giurisdizioni, un rapporto tra centro e periferia fondato su una frammentazione territoriale e una moltitudine di reti intrecciate, la rappresentanza «cetuale» o medievale di interessi svincolata dal rapporto individuo-Stato⁶⁵. Un «nuovo feudalesimo giuridico e politico»⁶⁶ mette dunque in discussione la lunga storia dello Stato moderno e della sovranità, introducendo un nuovo rapporto tra lo Stato e le autorità superiori e inferiori e un nuovo rapporto tra Stato e società. A fronte di una sempre maggiore inadeguatezza o impotenza dello Stato ad affrontare le sfide che gli si pongono al suo interno, la società ridiventa protagonista: poiché lo Stato è troppo grande per riuscire a soddisfare i bisogni della società, esso delega o condivide alcuni ambiti di intervento con vari soggetti privati o della società civile (privatizzazioni) oppure con enti sub-statali. Così, «ad entrare in crisi [...] è l'immagine convenzionale delle democrazie liberali nelle quali i governi agiscono autonomamente dalla società», a favore di un modello in cui la politica si svincola dai «meccanismi della delega parlamentare e governativa»⁶⁷.

⁶¹ Y. Palau, 2019.

⁶² L. Hooghe, G. Marks, 2001, 46.

⁶³ P. Schiera, 1997, 94.

⁶⁴ L. Hooghe, G. Marks, 2001, 46; C. Toriz Ramos, 2013, 78-79.

⁶⁵ J. Lefebvre, 2006, 260.

⁶⁶ Y. Palau, 2019.

⁶⁷ S. Piattoni, 2005, 423.

9. Rappresentanza e rappresentazione. Il futuro della democrazia in Europa

Quanto all'UE, se è vero che la democrazia rappresentativa assicura formalmente la legittimità delle sue istituzioni e azioni, nella sostanza essa non basta per promuovere l'effettiva partecipazione del cittadino alla vita politica. Dal canto suo, la governance multilivello, attenuando il tradizionale distacco tra Stato e società, che alla democrazia rappresentativa è intimamente associato, apre la strada alla partecipazione degli enti intermedi e della società civile. La logica della rappresentanza moderna è pensata nell'orizzonte della sovranità: prevede una separazione rigorosa tra istituzioni politiche e società e non concepisce la possibilità di coinvolgere al tempo stesso livelli di potere sovrapposti. La governance multilivello fuoriesce da tale logica, si svincola dall'idea di una democrazia puramente rappresentativa e prefigura altri meccanismi e modalità di partecipazione politica, fondati su una dimensione plurale, verticalmente e orizzontalmente sussidiaria e trasversale. In altri termini, essa permette di pensare la democrazia e, di conseguenza, di affrontare il problema della legittimità democratica, non sul piano della rappresentanza, ma sul piano della partecipazione.

Ad essere chiamata in causa è la classica distinzione tra rappresentazione (*Vertretung*) e rappresentanza (*Repräsentation*), ovvero tra una rappresentanza medievale di carattere privatistico e una rappresentanza politica. Nella concezione moderna, la rappresentanza politica è un formale processo di autorizzazione: attraverso le elezioni, i cittadini autorizzano un rappresentante ad agire in loro nome, investendolo del potere di esprimere la volontà del soggetto collettivo. L'atto elettorale non è dunque un atto con cui si delega un determinato comando o si trasmette una volontà, ma un atto di fiducia con cui si trasferisce un potere. In questa prospettiva, che, come è noto, ha la sua origine nella filosofia politica hobbesiana, il rappresentante non è che un attore che agisce in nome di un cittadino-rappresentato che lo ha autorizzato a farlo. Quest'ultimo, pur non partecipando direttamente al processo decisionale, rimane il vero autore di ciò che il primo fa o decide. La comunità politica non esiste dunque a priori, e tanto meno la sua volontà, ma entrambe nascono attraverso la persona artificiale del sovrano-rappresentante. Di conseguenza, nella democrazia rappresentativa il rappresentante-sovrano non agisce in nome di chi lo ha eletto, né difende interessi particolari di ceti, corporazioni o territori, ma rappresenta tutta la nazione, ovvero l'unità politica del corpo collettivo. In altre parole, non è vincolato da un mandato imperativo, perché la sua funzione non è quella di eseguire volontà particolari preesistenti, ma di dare vita a una volontà collettiva che non è data a priori, ma prodotta a posteriori dal processo rappresentativo stesso, come sintesi giuridico-politica del lavoro dei rappresentanti. Il parlamento diviene così il luogo in cui la volontà della nazione prende forma, rendendo effettiva l'unità politica che, prima della rappresentanza, esiste solo in potenza. Questa

concezione fonda l'ambivalenza della democrazia rappresentativa moderna: il cittadino, in quanto elettore, è al tempo stesso sovrano e suddito. Egli partecipa alla fondazione del potere, ma non al suo esercizio quotidiano; sceglie chi fa le leggi, ma non contribuisce direttamente alla loro elaborazione. L'obbedienza alle decisioni politiche è quindi, in senso hobbesiano, obbedienza a sé stessi: si obbedisce a un comando di cui si è autori. A differenza della rappresentanza moderna, la rappresentanza medievale è legata a una concezione comunitaria della società: alla base della vita politica non vi è l'individuo isolato, ma la persona in relazione, inserita in un tessuto di appartenenze concrete – città, ordini, corporazioni, ceti – che costituiscono i veri soggetti della rappresentanza. Ciascuno di questi corpi sociali possiede una volontà e un interesse preesistenti e organizzati, che vengono trasmessi ai propri rappresentanti per essere *resi presenti* nelle sedi del potere. La rappresentanza medievale, in questo senso, si fonda su un principio partecipativo: i gruppi e le comunità non delegano un potere astratto, ma partecipano direttamente alla formazione della decisione politica attraverso i propri portavoce. Essa riconosce la società come una pluralità di entità territoriali, economiche, sociali, ecc., portatrici di interessi ed esigenze particolari e divergenti, che trovano nella sfera politica lo spazio di mediazione e di compromesso attraverso un processo negoziale tra le rispettive volontà particolari, che contribuisce a comporre l'ordine complessivo della comunità⁶⁸.

In questo senso, la rappresentanza medievale offre un paradigma utile per comprendere il significato contemporaneo di partecipazione nel contesto della governance multilivello. Quest'ultima segna il superamento della dialettica individuo-Stato che circonda la modernità politica e un'inversione di tendenza rispetto al progetto politico e culturale che ha fondato lo Stato-nazione moderno, che si è edificato estromettendo la pluralità di soggetti politici che, nel Medioevo, trovavano legittimità e rappresentanza in base ai propri interessi, bisogni e identità. La logica della sovranità nazionale ha cercato di imporre l'uguaglianza degli individui attraverso la soppressione di ogni appartenenza collettiva (cettuale, culturale, religiosa, etnica, linguistica). La rinnovata presenza sul palcoscenico della politica europea di questi soggetti – oggi rappresentati da regioni, comuni, parti sociali, associazioni, ecc. – restituisce alla politica una dimensione di partecipazione plurale e relazionale, che ricorda, pur in forme nuove, la logica della rappresentanza medievale. Una tale logica si basa sulla partecipazione diretta di gruppi e interessi organizzati a un processo decisionale in cui la decisione collettiva è il risultato del dialogo e della negoziazione tra essi. In questo senso, la governance multilivello introduce nel cuore della politica contemporanea l'idea che l'unità politica non sia data dall'omogeneità, ma dal processo di mediazione tra differenze, dal riconoscimento reciproco tra i soggetti che condividono, pur da posizioni diverse, la responsabilità del bene comune.

⁶⁸ H. Pitkin, 1967; H. Hofmann, 2007; B. Accarino, 1999; G. Duso, 2003; G. Duso, 2010; F. Sciacca, 2018; L. Cedroni, 2004.

Di fronte a un futuro scenario europeo in cui le logiche multilivello assumeranno sempre più importanza, potrebbero così recuperare significato quegli strumenti medievali di partecipazione che Schiera definisce «dei vecchi utensili del pensiero e della pratica politica occidentale, che sono andati in disuso a seguito della centralizzazione progressiva dell'esperienza statale»⁶⁹: i concetti di consociazione, corporazione, associazione, università. Si tratta di strumenti che, attualizzati, si declinano nell'idea di partecipazione intesa come rappresentanza di interessi e composizione e coordinamento della pluralità. Ciò non significa che la rappresentanza democratica e territoriale debba lasciare il posto a una rinnovata rappresentanza corporativa⁷⁰: se quest'ultima si fondava sulla presenza di corporazioni chiuse e separate, la partecipazione, in un contesto multipolare e multilivello, implica l'apertura e la sovrapposizione di gruppi, associazioni, autonomie locali, comunità. La governance multilivello prefigura infatti una nuova forma di organizzazione degli interessi, che si articola intorno alla appartenenza e alla lealtà verso gruppi di diversa entità e qualità, territorialmente, politicamente e socialmente distribuiti entro un sistema a geometria variabile. Un sistema che oltrepassa il confine mentale e politico dello Stato-nazione e assume la presenza di livelli multipli di identità e di appartenenza politica, culturale o sociale, ogni cittadino potendo appartenere contemporaneamente a livelli e ambiti di partecipazione differenti per qualità o estensione.

È in questo senso che la partecipazione rappresenta il contributo principale della governance multilivello alla promozione della democrazia nell'UE e una risposta alternativa al problema del deficit di legittimità, rispetto alla prospettiva di una estensione della democrazia rappresentativa a livello sovranazionale, che prevede la creazione di istituzioni elettive e rappresentative del "popolo europeo", l'emergere di una sovranità europea e l'adozione di una costituzione europea, che non farebbero che rendere l'UE sempre più simile al modello statale⁷¹. Al contrario, la prospettiva della governance multilivello stimola a ricercare processi alternativi o complementari di partecipazione politica, che permettano di integrare i meccanismi tradizionali e formali di

⁶⁹ P. Schiera, 1997, 84.

⁷⁰ G. Duso, 2022.

⁷¹ Sulle posizioni critiche rispetto all'idea di una costituzione e una sovranità europea si veda tra i molti D. Grimm, 1996; G. Duso, 2022. Alle stesse posizioni critiche rispetto all'idea di una costituzione europea, seppure partendo da presupposti differenti, giungono teorici del costituzionalismo multilivello come Ingolf Pernice, secondo cui l'Unione europea è già dotata di una costituzione in senso materiale. Si tratta di costituzione composita: una «unione di costituzioni» risultante dall'intreccio tra i trattati europei, le costituzioni nazionali e la giurisprudenza della Corte di giustizia. Secondo questa prospettiva, tale intreccio dà vita a un sistema costituzionale composito e a due o più livelli del tutto inedito rispetto al modello della tradizione costituzionale liberal-democratica e che si svincola dal presupposto della statualità. La teoria del costituzionalismo multilivello ritiene dunque che i concetti e le categorie politiche elaborate entro la dimensione dello Stato moderno costituzionale siano inadeguati rispetto all'esperienza d'integrazione sovranazionale. Lungi dunque dal dare all'UE una costituzione formale, che presupporrebbe un potere costituente unitario e un demos europeo, e rischierebbe di rompere l'equilibrio tra ordinamenti ed entrare in conflitto con le costituzioni nazionali, la sfida, per i paesi membri, sarebbe quella di migliorare i trattati esistenti. Cfr. I. Pernice, 2015.

rappresentanza con ulteriori modalità informali, in particolare attraverso la partecipazione attiva nelle fasi di progettazione e attuazione delle politiche europee. E potrebbe così contribuire a superare al tempo stesso le *impasses* della democrazia rappresentativa e l'orizzonte della sovranità: della sovranità degli Stati o di una supposta sovranità europea, prefigurando così una risposta alla crisi di legittimità dell'UE non sul piano della rappresentanza, ma sul piano in cui tale crisi è effettivamente percepita e vissuta: quello del cittadino *in carne ed ossa*.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ACCARINO Bruno, 1999, *Rappresentanza*. il Mulino, Bologna.

ARIENZO Alessandro, 2013, *La Governance*. Ediesse, Roma.

BARONCELLI Stefania (a cura di), 2020, «L'Europa delle Regioni 20 anni dopo». In *federalismi.it*, n. 7

BEHNKE Nathalie, BROSCHEK Jorg, SONNICKSEN Jared (eds.), 2019, *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*. Palgrave Macmillan, London.

BEVIR Mark, 2013, *Governance: A very short introduction*. Oxford University Press, Oxford.

BILANCIA Paola, 2017, «Il modello europeo di multilevel governance». In *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, a cura di Anna Papa, 1-12. Giappichelli, Torino.

BORRAS-ALOMAR Susana, CHRISTIANSEN Thomas, RODRIGUEZ-POSE Andres, 1994, «Towards a 'Europe of the Regions'? Visions and Reality from a Critical Perspective». In *Regional Politics and Policy*, 4, 2, 1-27.

BORRELLI Gianfranco (a cura di), 2024, *Governance*. Dante & Descartes, Napoli.

BRUNAZZO Marco, 2016, «The history and evolution of Cohesion policy». In *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, 17-35. Edward Elgar Publishing, London.

CACIAGLI Mario, 2003, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*. il Mulino, Bologna.

CACIAGLI Mario, 2011, «Le regioni nell'Unione Europea». In *Quaderni di Sociologia*, 55, 53-63.

CEDRONI Lorella, 2004, *La rappresentanza politica*. FrancoAngeli, Milano.

CIOLLI Ines, 2020, «Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali». In *federalismi.it*, n. 31, 24-42.

CSIZMADIA Bence, 2020, «The European Grouping of Territorial Cooperation: An Innovative Advancement of Regional Cross-Border Governance but Still Far From Being a Panacea». In *European Diversity and Autonomy Papers*, n. 1, 1-36.

D'ATENA Antonio, 1998, «Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea». In *Le regioni*, n. 6, 1401-1425.

D'ETTORRE Luigi, 2018, «Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e *multi-level governance*». In *federalismi.it*, n. 20, 1-47.

DE SOUSA Luis, 2013, «Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis». In *Journal of European Integration*, 35, 669-687.

DOMORENOK Ekaterina, 2009, «The Committee of the Regions: In Search of Identity». In *Regional & Federal Studies*, n. 19/1, 143-163.

DUSO Giuseppe (a cura di), 2010, *Oltre la rappresentanza. Per una democrazia partecipativa*. FrancoAngeli, Milano.

DUSO Giuseppe, 2003, «Genesi e logica della rappresentanza politica moderna». In Id., *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, 77-92. FrancoAngeli, Milano.

DUSO Giuseppe, 2022, «Oltre il nesso sovranità-rappresentanza: un federalismo senza Stato?». In Id., *Reinventare la democrazia: Dal popolo sovrano all'agire politico dei cittadini*, 227-246. FrancoAngeli, Milano.

ENGL Alice, 2014, «The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Origin, Content and Member State Implementation». In *Functional and More? New Potential for the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, edited by Alice Engl, Carolin Zwilling, 11-39. EURAC Research, Bolzano.

ENGL Alice, 2016, «Bridging Borders through Institution Building: the EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross Border Regions». In *Regional & Federal Studies*, n. 26, 143-169.

GÄNZLE Stefan, KERN Kristine, 2016, *A 'Macro-regional' Europe in the Making. Theoretical Approaches and Empirical Evidence*. Palgrave Macmillan, London.

GOUPY Marie, 2020, «Secret et transparence: une réflexion à partir de l'analyse des formes de normativité à l'époque contemporaine. Entretien avec Thomas Berns, Isabelle Boucobza, Charlotte Girard». In *Rue Descartes*, 98(2), 118-144.

GRIMM Dieter, 1996, «Una costituzione per l'Europa?». In *Il futuro della costituzione*, a cura di Gustavo Zagrebelsky, Pier Paolo Portinaro, Jörg Luther, 339-367. Einaudi, Torino.

GUÉROT Ulrike, 2020, «'Europe of the Regions': A Genealogy of an Ambiguous Concept». In *European Regions. Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century*, edited by Elisabeth Donat, Sarah Meyer, Gabriele Abels, 231-244. transcript Verlag, Bielefeld.

HAAS Ernst Bernard, 1958, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces: 1950-1957*. Stevens and Sons Limited, London.

HARVIE Christopher, 1993, *The Rise of Regional Europe*. Routledge, London.

HILPOLD Peter, STEINMAIR Walter, PERATHONER Christoph (eds.), 2016, *Europa der Regionen*. Springer, Wiesbaden.

HOFMANN Hasso, 2007, *Rappresentanza – Rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*. Giuffrè, Milano.

HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, 1996, «Europe with the regions': Channels of regional representation in the European Union». In *Publius: The Journal of Federalism*, n. 26(1), 73-91.

HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield, Lanham.

HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, SCHAKEL Arjan H., ET AL., 2016, *Measuring Regional Authority: A Postfunctional Theory of Governance*, vol. 1. Oxford University Press, Oxford.

HRBEK Rudolf, WEYAND Sabine, 1994, *Betrifft: Das Europa der Regionen*. Beck, München.

KLEIDER Hanna, 2020, «Multilevel governance: Identity, political contestation, and policy». In *The British Journal of Politics and International Relations*, n. 22, 4, 792-799.

KULIGOWSKI Rafał, 2022, «The Principle of Multi-Level Governance as an Instrument of Democratization of Decision-Making in the European Union». In *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie*, n. 14(2), 307-316.

LEFEBVRE José, 2006, *L'hypothèse du néo-féodalisme. Le droit à une nouvelle croisée des chemins*, PUF, Paris.

LEPIN Frédéric, 2016, «Introduction». In *Dossier: Une «Europe des Régions»: obsolète ou obstinée?*, *L'Europe en Formation*, n° 379, 3-7.

LOUGHLIN John, 1996, «Europe of the Regions and the Federalization of Europe». In *Publius: the Journal of Federalism*, Vol. 26, n. 4, 141-162.

MARKS Gary, 1993, «Structural policy and multilevel governance in the EC». In *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, edited by A.W. Cafruny, G.G. Rosenthal, 391-410. Longman, Essex.

MARKS Gary, 1996, «Exploring and explaining variation in EU cohesion policy». In *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, ed. by Liesbet Hooghe, 388-422. Oxford University Press, Oxford.

MARKS Gary, 1996a, «An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance». In *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n. 2, 20-40.

MARKS Gary, HOOGHE Liesbet, BLANK Kermit, 1996, «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance». In *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.

MESSINA Daniela, 2017, «Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea». In *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, a cura di Anna Papa, 59-89. Giappichelli, Torino.

MESSINA Daniela, 2024, «Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea: tra spinte evolutive e criticità irrisolte a trent'anni dalla sua istituzione». In *De Iustitia*, n. 4, 1-16.

MOCCA Elisabetta, 2019, «The Ubiquity of the Level: The Multi-Level Governance Approach to the Analysis of Transnational Municipal Networks». In *Journal of Contemporary European Research*, 15(3), 269-283

MORAVCSIK Andrew, 1993, «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach». In *Journal of Common Markets Studies*, 31(4), 473-524.

MORAVCSIK Andrew, 1998, *The Choice for Europe Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press, New York.

NICOLINI Matteo, PALERMO Francesco, RIGOBELLO Giuseppe (a cura di), 2025, «Il governo del territorio transfrontaliero». In *federalismi.it*, n. 21.

NOFERINI Andrea, BERZI Matteo, CAMONITA Francesco, DURÀ Antoni, 2019, «Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and reterritorialization». In *European Planning Studies*, 28(1), 35-56.

PALAU Yves, 2019, «La gouvernance multiniveaux au risque de la mise en perspective historique». In *Synergies Roumanie*, n° 14, 21-33.

PAPA Anna (a cura di), 2017, *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*. Giappichelli, Torino.

PERNICE Ingolf, 2015, «Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe». In *European Constitutional Law Review*, 11(3), 541-562.

PETERS Guy B., PIERRE Jon, 2004, «Multilevel Governance and Democracy: A Faustian Bargain?». In *Multilevel Governance*, edited by Ian Bache, Matthew Flinders, 75-92. Oxford University Press, Oxford.

PIATTONI Simona, 2005, «La “governance” multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative». In *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3, 417-445.

PIATTONI Simona, 2009, «Multilevel Governance: A Historical and Conceptual Analysis». In *Journal of European Integration*, 31(2), 163-180.

PIATTONI Simona, 2010, *The Theory of Multilevel Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford University Press, Oxford.

PIATTONI Simona, SCHÖNLAU Justus, 2015, *Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*. Edward Elgar, Cheltenham.

PIERRE Jon, 2000, *Debating Governance*. Oxford University Press, Oxford.

Pitkin Hanna F., 1967, *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkeley.

ROSAMOND Ben, 1999, *Theories of European Integration*. Palgrave Macmillan, London.

ROSENAU James N., CZEMPIEL Ernst-Otto (eds.), 1992, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge UP, Cambridge.

SAURUGGER Sabine, 2013, *Theoretical Approaches to European Integration*. Bloomsbury Publishing, London.

SCHAKEL Arjan H., (2020), «Multi-level governance in a 'Europe with the regions'». In *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 767-775.

SCHARPF Fritz W., 2009, «Legitimacy in the Multilevel European Polity». In *European Political Science Review*, 1(2), 173-204.

SCHIERA Pierangelo, 1997, «L'Europa delle regioni come Europa dei piccoli stati?». In *Idee di Europa. Attualità e fragilità di un progetto antico*, a cura di Luciano Canfora, 75-96. Dedalo, Bari.

SCHÖNLAU Justus, 2020, «New Multi-Level Governance in the EU?: The European Committee of the Regions and Regional Diversity». In *European Regions: Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century*, edited by Elisabeth Donat, Sarah Meyer, Gabriele Abels, 195-210. transcript Verlag, Bielefeld.

SCIACCA Fabrizio (a cura di), 2018, *Rappresentanza e potere. Crisi e superamento di modello?*. AlboVersorio, Milano.

SPINELLI Altiero, 1957, *Manifesto dei Federalisti europei*. Guanda, Parma.

STEIN Michael B., TURKEWITSCH Lisa, 2008, «The Concept of Multilevel Governance in Studies of Federalism». Paper Presented at the 2008 International Political Science Association (IPSA), University, Montréal, Québec, Canada.

STEIN Michael B., TURKEWITSCH Lisa, 2018, «An Assessment of Multilevel Governance as an Analytical Concept Applied to Federations and Decentralised Unitary Systems: Germany Versus the United Kingdom». In *Borders and Margins. Federalism, Devolution and Multi-Level Governance*, edited by Guy Lachapelle, Pablo Oñate, 31-50. Verlag Barbara Budrich, Leverkusen-Opladen.

TORIZ RAMOS Cláudia, 2013, «European political integration: theoretical contributions of multi-level governance and democratic theory». In *Cuadernos Europeos de Deusto*, 49, 71-89.

VACCARO Salvo (a cura di), 2007, *Governance*. Mimesis, Milano.

VAN DER VOSSEN Bas, 2011, «Legitimacy and Multi-Level Governance». In *New Waves in Philosophy of Law*, edited by Maksymilian Del Mar, 233-253. Palgrave MacMillan, London.

WARLEIGH Alex, 1999, *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-Level Governance*. Kogan Page, London.

WASSENBERG Birte, 2020, *The History of the Committee of the Regions (1994-2019)*. European Committee of the Regions, Bruxelles.

WIENER Antje, DIEZ Thomas (eds.), 2009, *European Integration Theory*. Oxford University Press, Oxford.