

Rosario Sapienza
(a cura di)

**La Governance
Multilivello in Europa**

2014-1.5

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*
Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*
Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo,
Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi*

Volume chiuso nel mese di giugno 2014

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585
Cattedra di Diritto Internazionale
Via Gallo, 24 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it
Tel: 095 230857 - Fax 095 230489

Nello scorso mese di aprile, l'assemblea del Comitato delle Regioni ha adottato la risoluzione 2014/C 174/01 e con essa la Carta della *governance* multilivello in Europa, un importante documento che segna una nuova stagione nella filosofia di azione del Comitato che si candida così al ruolo di *think tank* della innovazione istituzionale in senso autonomistico nell'Unione europea.

Ne pubblichiamo volentieri il testo, preceduto da una introduzione redatta dal nostro direttore, professor Rosario Sapienza, attento osservatore di queste problematiche.

La redazione

***Multilevel Governance* e nuove architetture istituzionali in Europa. Alcune premesse**

L'idea della *Multilevel Governance* è una delle nuove occasioni di utilizzo della nozione di *Governance* e una riflessione su di essa non può prescindere da considerazioni di carattere più generale sulla nozione stessa di *Governance*.

Si è fatto sempre più frequente l'uso del termine *Governance*. Esso ricorre in differenti contesti, i più comuni dei quali sono rappresentati dalla nozione di *Governance* europea, cui fa riferimento il Libro Bianco della Commissione ad essa dedicato, e dalla nozione di *Global Governance*, cui sono stati dedicati qualche anno fa i lavori di una apposita Commissione di studio delle Nazioni Unite.

Il termine *Governance* è in uso comune nel lessico della scienza politica, specie quella di scuola anglosassone ed è di difficile e comunque non univoca traduzione in lingua italiana, per cui appare utile, visto anche il suo carattere ormai consolidato di termine tecnico, mantenere la dizione nell'originale inglese.

Se si vuol cercare di precisarne la sfera semantica in italiano, può dirsi che esso si riferisce all'azione comune e sinergica di tutte le componenti che determinano l'equilibrio complessivo di un dato sistema politico in un momento dato.

Così facendo si rende anche evidente la differenza di significato tra *Governance* e *government*, laddove la prima parola indica un campo di attori e di processi assai più ampio e diversificato della seconda, *government*, che indica sia le istituzioni formalmente deputate al governo di una società, sia le funzioni stesse di governo.

Con una perifrasi la parola *Governance* è stata talvolta resa in lingua italiana con l'espressione «sistema allargato di governo», ove allargato indica con chiarezza il coinvolgimento di attori e processi non sempre e automaticamente implicati nella nozione di governo.

Tale traduzione mostra in maniera abbastanza evidente anche quanto distante sia questa concettualizzazione rispetto alle tradizionali distinzioni in uso nella scienza politica e nel diritto pubblico europei, ove è netta, almeno in linea

di principio, la differenziazione tra ciò che appare ricollegato alla sfera delle pubbliche istituzioni e ciò che riguarda la società civile.

E d'altra parte, appare interessante, anche se niente affatto singolare, che il termine *Governance* si consolidi nell'uso nel momento in cui prende corpo e sempre più si afferma l'ideologia delle dismissioni e delle privatizzazioni, nonché delle devoluzioni. Dal pubblico ci si allarga a una gestione privatizzata anche di compiti di rilevante interesse collettivo (dismissioni e privatizzazioni) e dallo Stato si trasferiscono poteri a corpi intermedi, ancorché di sicura matrice pubblicistica (devoluzioni).

***Governance* e principio di sussidiarietà**

Si tratta di nodi che è difficile sciogliere in questo contesto, ma che sarebbe utile indagare. È certo comunque che essi mostrano, con il loro solo porsi, singolari e interessanti punti di contatto tra l'idea della *Governance* e idee più tradizionalmente appartenenti al deposito concettuale della scienza politica continentale. Se, infatti, la *Governance*, nella sua contrapposizione al government, allude a una più diffusa partecipazione di attori alla gestione della cosa pubblica, essa sicuramente richiama, in un singolare gioco di corrispondenze, sia la tradizionale teoria dei corpi sociali intermedi, sia le multiformi dimensioni della sussidiarietà come «regola aurea» dell'interazione tra il corpo politico a vocazione generale e i corpi intermedi in qualche modo a esso subordinati.

Così, ad esempio, la *Commission on Global Governance*, nel suo rapporto *Our Global Neighbourhood*, chiaramente si riferisce all'impossibilità che i governi statali possano «governare» le relazioni internazionali auspicando, in maniera abbastanza netta, l'allargamento delle sfere di governo a processi e attori anche di natura privatistica. E ciò sia nella dimensione più propriamente internazionale o sovranazionale, ossia delle strategie di governo di problemi che vanno oltre la dimensione di un singolo Stato, sia in una dimensione più complessivamente Globale, ossia come modello di azione e di strategie all'interno delle singole comunità statali.

Nella stessa logica si muove il Libro Bianco della Commissione sulla *Governance* europea, delineando non più un rapporto tra l'Unione e i singoli Stati,

ma un più diretto rapporto tra tutti gli attori, pubblici o privati che siano, coinvolti nell'esercizio di compiti di interesse pubblico.

Similmente, recenti anche se ormai classiche teorizzazioni della «cittadinanza attiva» fanno riferimento all'idea della *Governance* per fondare l'utilità, se non la doverosità, dell'assunzione di compiti di interesse pubblico da parte di associazioni di cittadini che agiscono, non perché investiti di pubbliche funzioni, ma in quanto cittadini e a titolo della loro stessa cittadinanza, ovviamente ripensata in termini di attiva partecipazione alla gestione della cosa pubblica.

Così stando le cose, appare evidente che auspicare l'affermarsi di strategie di *Governance* ai più vari livelli implichi il riferimento a una strategia di coesistenza tra le varie istanze coinvolte, ispirata a una valorizzazione delle loro specifiche competenze. Ecco allora che siamo utilmente ricondotti al concetto di sussidiarietà, intesa come modello di coesistenza tra diverse istanze le quali si attivano a misura che il loro intervento possa più vantaggiosamente, perché più efficace o semplicemente più efficiente, affrontare un problema la cui soluzione urge.

È utile, comunque, ricordare a questo punto come il principio di sussidiarietà non offra soluzioni precostituite, ma solo ispiri un'adeguata valorizzazione delle istanze intermedie rispetto all'interventismo potenzialmente onnipervasivo delle istanze superiori. La storia stessa del principio di sussidiarietà, del resto, sia nelle sue versioni più laiche, sia nella dottrina sociale della Chiesa, della quale costituisce parte fondante, appare chiaramente condizionata dall'esigenza di arginare il dilagante potere del sovrano prima e dello Stato che gli succede poi, modellando sul potere del sovrano l'invasività e pervasività del proprio.

***Governance* e crisi delle istituzioni pubbliche**

Così delineate, ancorché rapidamente, sia l'area semantica del termine *Governance*, sia le interazioni e le implicazioni del termine stesso, giunge il momento di proporre alcune riflessioni sistematiche sull'affermarsi del suo uso.

Alcune appaiono scontate e peraltro già implicite in quanto appena ricordato nei paragrafi precedenti. L'appello alla dimensione più generale della *Governance*, rispetto alle più tradizionali strategie di government, si ricollega chiaramente alla crisi delle istituzioni pubbliche che attraversa l'Occidente

industrializzato. Crisi di legittimità e di rappresentatività, ma anche crisi più ampiamente di legittimazione, dato che le istituzioni pubbliche si rivelano sempre più spesso incapaci di affrontare e di risolvere i problemi che le interpellano. E ciò sia a livello interno alle singole comunità statali, sia a livello della dimensione internazionale o sopranazionale.

Di fronte a queste problematiche, due risposte si confrontano. Da una parte quella della «aziendalizzazione» delle istituzioni pubbliche: per le quali si propongono spesso improponibili analogie con l'impresa privata, quando non ci si spinga fino ad affermare, con disarmante franchezza, la necessità di sostituire semplicemente alle istituzioni pubbliche quelle private, sul presupposto che queste siano strutturalmente, ontologicamente quasi, più efficienti ed efficaci di quelle.

L'altra risposta ruota attorno appunto alla nozione di *Governance*, e vorrebbe ripensare la dinamica pubblico-privato nell'ambito di una comune strategia di intervento che li veda insieme impegnati nello svolgimento di compiti di interesse collettivo. Di fronte a questo o quel problema che richieda interventi si partirebbe dunque dall'idea che l'interazione di più attori (pubblici e privati) possa assicurare l'equilibrio complessivo e dunque l'ottimizzazione delle soluzioni.

«Niente di nuovo sotto il sole», si sarebbe quindi tentati di affermare. All'abusata diatriba «più Stato-meno Stato» si sostituirebbe quella «*Governance-Mercato*», dove la *Governance* apparirebbe l'ultima sponda di chi vorrebbe governare il mercato in chiave sociale, sia pure non in forme dirigiste, ma più partecipate.

In realtà non è possibile proporre la questione in termini così rigidamente dicotomici; e certo, se il problema della *Governance* si pone proprio a partire dall'idea che ci debba essere meno Stato, ma non per questo meno governo, sarebbe ingeneroso e forse perfino mendace sostenere che chi vorrebbe meno Stato voglia anche meno o nessun governo.

La *Governance* come risposta alle grandi sfide contemporanee?

La questione appare invece più complessa. Siamo di fronte a una svolta epocale, a una cesura che si pone fra la storia delle istituzioni come l'abbiamo vissuta fino a questo momento a partire dall'instaurarsi delle forme tipiche della modernità, e un domani che appare pericolosamente esposto all'ignoto e alle sue formidabili sfide: l'universo insondabile delle problematiche bioetiche, la telematizzazione dell'interazione sociale, il disfacimento dei territori inquinati, l'anomia delle grandi città, per citare solo alcuni dei drammi della società occidentale Globalizzata, e, nello stesso tempo, i gruppi terroristici di matrice fondamentalista islamica e i loro attacchi all'Occidente e alla sua cultura.

Di fronte a queste sfide e alle paure che esse generano non sorprende che si cerchino strategie di governo più partecipative, quasi corporative. È quasi come se si volesse stringersi in una ideale dimensione di villaggio, dove ognuno ritorna qualcuno, dove le soluzioni ai problemi comuni si cercano e si trovano insieme, dove il sovrano appare lontano e indifferente, e tutto sommato ci si augura che così rimanga. Il problema è che tutto ciò accade nell'indifferenza generale, mentre pochi sono coloro che si preoccupano del futuro comune (Rosario Sapienza)

Risoluzione del Comitato delle regioni
Carta della *governance* multilivello in Europa
2014/C 174/01

IL COMITATO DELLE REGIONI,

- vista la sua Dichiarazione di missione⁽¹⁾ nella parte che riguarda la promozione della *governance* multilivello all'interno e all'esterno dell'Unione europea;
- visto il suo Libro bianco sulla *governance* multilivello⁽²⁾, in cui propone l'elaborazione di una Carta della *governance* multilivello per integrare nel nucleo dei valori dell'Unione una concezione comune e condivisa della *governance* europea;
- visto il riconoscimento, da parte dei capi di Stato e di governo dell'Unione europea nella Dichiarazione di Berlino⁽³⁾, della portata della *governance* multilivello nel processo dell'integrazione europea;
- considerato che, nell'ambito delle nuove disposizioni comuni relative ai fondi strutturali⁽⁴⁾, la *governance* multilivello è sancita quale in quanto principio strutturante dell'attuazione della politica di coesione;
- facendo riferimento alla Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa⁽⁵⁾ e considerato il sostegno del Congresso dei poteri locali e regionali al processo di adesione a questa nuova Carta, in particolare ai fini del recepimento della stessa nell'ordinamento giuridico del Consiglio d'Europa;
- considerato che la Carta, benché giuridicamente non vincolante, impegnerà i suoi firmatari a illustrare e promuovere il principio della *governance* multilivello;
- ritenendo che la presente Carta possa contribuire al risanamento dei bilanci pubblici e che pertanto le misure e le attività da essa derivanti non debbano dar luogo ad alcun nuovo ostacolo amministrativo ed onere finanziario;
- considerata la necessità di mobilitare l'insieme dei livelli di *governance* per accrescere la responsabilità democratica in Europa e garantire l'efficacia, la coerenza e la complementarità delle loro azioni;

1. approva il progetto di Carta della *governance* multilivello in Europa;
2. raccomanda all'insieme degli enti locali e regionali dell'Unione europea e ai rappresentanti degli altri livelli di *governance* (nazionale, europea, internazionale) di aderire ai principi della Carta fin dall'avvio della campagna per la sua sottoscrizione;

- 3.esorta gli Stati membri e le loro amministrazioni nazionali ad ispirarsi alla Carta, attuando i principi e i meccanismi in essa raccomandati, al fine di dare un peso più adeguato alla legittimità e alla responsabilità degli enti locali e regionali;
- 4.chiede alle istituzioni dell'Unione europea di applicare sistematicamente i principi della Carta nell'elaborazione, nell'attuazione e nella valutazione delle strategie e delle politiche europee, e rinnova la propria esortazione alla Commissione europea a prendere le misure necessarie per far sì che i valori e i principi fondamentali di questa nuova Carta si traducano in maggiore trasparenza e in procedure più partecipative⁽⁶⁾;
- 5.invita le associazioni degli enti territoriali e le loro reti, nonché le personalità politiche intenzionate ad appoggiare questo processo, ad esprimere ufficialmente il loro sostegno;
- 6.esorta tutte le parti in causa ad adoperarsi affinché l'attuazione dei principi e dei meccanismi raccomandati non abbia la conseguenza di rendere più gravosi i processi decisionali né gli oneri amministrativi e finanziari degli enti locali e regionali interessati;
- 7.si impegna a contribuire all'elaborazione di un inventario delle buone pratiche applicate nei processi decisionali in Europa e ad incoraggiare la creazione di reti tra gli enti locali firmatari, nonché a far nascere e promuovere attivamente progetti concreti di cooperazione multilivello;
- 8.incarica il proprio Presidente di trasmettere la presente risoluzione agli Stati membri, ai Presidenti della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio europeo, nonché al Presidente Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

Bruxelles, 3 aprile 2014.

Il presidente del Comitato delle regioni

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

Note al testo

1. ⁽¹⁾ CdR 56/2009 fin.
 2. ⁽²⁾ Libro bianco del Comitato delle regioni sulla *governance* multilivello (CdR 89/2009 fin) e parere del Comitato delle regioni *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello* (CdR 273/2011 fin).
 3. ⁽³⁾ «Dichiarazione per l'Europa» in occasione del 50° anniversario della firma dei Trattati di Roma, Berlino, 25 marzo 2007.
 4. ⁽⁴⁾ Articolo 5 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.
 5. ⁽⁵⁾ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/122-Italian.pdf>.
 6. ⁽⁶⁾ Parere del Comitato delle regioni sul tema *Sviluppare una cultura europea della governance multilivello* (CdR 273/2011 fin).
-

ALLEGATO

Carta della governance multilivello in Europa

PREAMBOLO

Considerando che, nell'Unione europea, molte competenze e responsabilità sono ripartite tra i diversi livelli di *governance*, noi riconosciamo la necessità di **LAVORARE INSIEME IN PARTENARIATO** per raggiungere l'obiettivo di una maggiore coesione economica, sociale e territoriale in Europa. Nessun livello di *governance* può, da solo, rispondere alle sfide che abbiamo di fronte. Noi possiamo risolvere i problemi dei cittadini alla base grazie a una migliore **COOPERAZIONE** e all'attuazione di **PROGETTI CONGIUNTI** per affrontare con successo le sfide comuni che ci attendono.

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

Consapevoli della nostra **INTERDIPENDENZA** e costantemente impegnati a perseguire una maggiore **EFFICIENZA**, siamo convinti che esistano grandi opportunità di rafforzare ulteriormente una cooperazione politica e amministrativa innovativa ed efficiente tra i nostri enti, basata sulle competenze e le responsabilità di ciascuno. L'obiettivo di questa Carta, elaborata dal Comitato delle regioni dell'Unione europea, è quello 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.

In linea con il principio di **SUSSIDIARIETÀ**, per cui le decisioni vanno prese al livello più efficace e più vicino possibile ai cittadini, noi attribuiamo grande importanza allo sviluppo congiunto di soluzioni politiche che rispecchino le esigenze dei cittadini stessi.

È proprio grazie al nostro impegno a favore dei **VALORI, PRINCIPI** e **MECCANISMI** fondamentali sottesi alla *governance* multilivello che, ne siamo convinti, si affermeranno nuove modalità di **DIALOGO** e partenariato tra gli enti pubblici di governo, in Europa ed oltre i suoi confini. La *governance* multilivello rafforza l'apertura, la partecipazione, il **COORDINAMENTO** e l'**IMPEGNO CONGIUNTO** a fornire soluzioni mirate. Essa ci consente di trarre vantaggio dalla diversità dell'Europa quale fattore determinante per sfruttare pienamente le risorse dei nostri territori.

Utilizzando al massimo le soluzioni digitali, ci impegniamo ad accrescere la **TRASPARENZA** e ad offrire servizi pubblici di qualità che siano facilmente accessibili ai cittadini da noi rappresentati.

La **GOVERNANCE MULTILIVELLO** ci aiuta ad imparare gli uni dagli altri, a sperimentare soluzioni politiche innovative, a **CONDIVIDERE LE BUONE PRATICHE** e a sviluppare ulteriormente la **DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA**, avvicinando l'Unione europea ai cittadini. Siamo convinti che l'adesione alla *governance* multilivello contribuisca a una più profonda integrazione dell'UE, rafforzando ulteriormente i legami tra i nostri territori e superando gli ostacoli amministrativi a livello normativo e di attuazione delle politiche, nonché le frontiere geografiche che ci separano.

TITOLO I: PRINCIPI FONDAMENTALI

Noi ci impegniamo a rispettare i meccanismi fondamentali che danno concretezza alle pratiche di *governance* multilivello in Europa tramite le seguenti azioni:

- 1.1. Lo sviluppo di un processo di elaborazione delle politiche **TRANSPARENTE, APERTO ed INCLUSIVO**;
- 1.2 La promozione della **PARTECIPAZIONE** e del **PARTENARIATO**, coinvolgendo i soggetti pubblici e privati interessati nell'intero processo di elaborazione delle politiche, anche mediante gli opportuni strumenti digitali, e garantendo nel contempo il rispetto dei diritti di tutti i partner istituzionali;
- 1.3. l'incentivazione dell'**EFFICIENZA** e della **COERENZA** delle **POLITICHE**, e la promozione delle **SINERGIE di BILANCIO** tra tutti i livelli di *governance*;
- 1.4. Il rispetto della **SUSSIDIARIETÀ** e della **PROPORZIONALITÀ** nei processi di elaborazione delle politiche;
- 1.5. La garanzia della massima **TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI** a tutti i livelli di *governance*.

TITOLO 2: ATTUAZIONE

Noi ci impegniamo a realizzare la *governance* multilivello nel processo quotidiano di elaborazione ed attuazione delle politiche, anche mediante soluzioni innovative e digitali. A questo scopo, noi ci impegniamo a:

- 2.1 **PROMUOVERE LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI** al ciclo politico;
- 2.2 **COOPERARE** strettamente con altri enti pubblici di governo adottando una mentalità che vada oltre le frontiere, le procedure e gli ostacoli amministrativi tradizionali;
- 2.3 **PROMUOVERE UNA MENTALITÀ EUROPEA** all'interno dei nostri organi politici e delle nostre amministrazioni;
- 2.4 **RAFFORZARE LO SVILUPPO DELLA CAPACITÀ ISTITUZIONALE** e investire nell'apprendimento delle politiche tra tutti i livelli di *governance*;
- 2.5 **CREARE RETI** tra i nostri organi politici e le nostre amministrazioni, dal livello locale a quello europeo e viceversa, rafforzando al tempo stesso la cooperazione transnazionale.

