



globus et locus

Progetto di ricerca

“Il ruolo glocale dei soggetti istituzionali e funzionali nello sviluppo del territorio”

Amministrare oltre il territorio: profili costituzionali ed amministrativi per una governance sopra i confini locali

Lorenza Violini, Università degli Studi di Milano
Daniele Donati, Alma Mater – Università degli Studi di Bologna

Con il contributo di



Fondazione
Compagnia
di San Paolo



Indice

1. Appunti sulla (inevitabile?) concezione giuridica del territorio
 - 1.1. La transizione verso un governo “di risultato”
2. La prospettiva funzionalista, ovvero “le funzioni al centro”
3. Un a fondo sulla prospettiva costituzionale
 - 3.1. I principi di leale collaborazione e di sussidiarietà (art. 118 Cost.)
 - 3.2. Elementi cooperativi negli artt. 116 e 117 Cost.
4. La legislazione per accordi
 - 4.1. Il caso esemplare del c.d. “piano casa”
 - 4.2. Zone Economiche Speciali e Zone Logistiche Semplificate come esempi di legislazione speciale. Cenno al caso del Porto di Genova
5. Uno sguardo al futuro: regioni e macroregioni
6. I principi e gli strumenti a disposizione delle amministrazioni locali.
7. La dimensione verticale e quella orizzontale
 - 7.1 Il principio di coesione territoriale: in Europa
 - 7.2 In Italia
8. Conclusioni

1. Appunti sulla (inevitabile?) concezione giuridica del territorio

Da qualsiasi prospettiva la si guardi, l'idea di territorio (così come quella di Regione, o comune e città) richiama un ambito materiale, concreto, il quale però a sua volta rinvia – immediatamente e inevitabilmente - a un'astrazione, che popola il luogo di relazioni, capacità innovativa, vocazioni, o anche a tensioni e contrasti. Questo progetto assume i limiti amministrativi come l'ostacolo a un vero governo di quelle dinamiche, siano di natura economica o sociale, infrastrutturale o ambientale¹.

La correttezza dell'analisi di partenza è stata confermata dalle complessità e le afasie rilevate nelle analisi svolte nella prima parte del nostro lavoro, mettendo in luce, dal punto di vista giuridico, il mai risolto (e forse irrisolvibile) conflitto tra le diverse interpretazioni che il territorio ha avuto nello sguardo dei legislatori, e che si è riproposto ogni volta che si è intervenuti sui governi locali, dalla contrastata istituzione delle regioni alla rivalutazione dei comuni degli anni 90, e infine sull'area vasta.

Le formule «territorio-democrazia» e «territorio-efficienza»² sintetizzano perfettamente le due opposte concezioni dell'elemento oggettivo che agitano dietro all'affanno riformatore.

Il dibattito, “storico” ma mai storicizzato, riguarda non solo le forme di organizzazione del potere nei luoghi, o sui luoghi, ma anche la concezione stessa del potere di governo in sé, e testimonia dell'evoluzione di un'interpretazione del territorio come elemento costitutivo dello Stato e delle autonomie (secondo la *Eigenschaftstheorie*) prima, a una sua piena oggettivazione poi, che ne evidenzia i profili dominicali (secondo la *Eigentumstheorie*), fino a giungere a considerarne soltanto la funzione di confine e quindi di limite, in positivo e in negativo, all'esercizio del potere pubblico (*Kompetenztheorie*)³.

¹ In questo senso si vedano le interessantissime considerazioni di G. West, *Scale: the universal laws of growth, innovation, sustainability, and the pace of life in organisms, cities, economies, and companies*, Penguin Press 2017. Sul concetto di città come «organismi ameboidali, ovvero organismi che non sapendo produrre suddivisioni al proprio interno, come fanno ad esempio le cellule per crescere, rompono i propri confini estendendosi e deformandosi» si veda L. Mumford, *The city in history. Its Origin, its transformations, and its prospects*, Secker&Warburg 1961, p. 231, citato da F. Gigliani, *Le città come ordinamento giuridico*, p. 30.

² M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 542 ss. Sul punto si veda anche A. Poggi, *I rapporti con il territorio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, disponibile su: www.osservatoriosullefonti.it.

³ Tra i lavori recenti sul tema si veda M. Michetti, *Il fondamento territoriale del potere di fronte alle trasformazioni spaziali globali*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2022, disponibile su: dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2022/06/M.-Michetti-Il-fondamento-territoriale-del-potere-di-fronte-alle-trasformazioni-spaziali-globali.pdf. Sul tema ricordo anche la recente monografia Id., *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Giappichelli 2021. Nella letteratura più classica si vedano, *ex pluris*, R. Alessi, *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, p. 293 ss.; B. Caravita Di Toritto, *Territorio. III) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXV vol., Treccani, 1994, p. 2; G.C. De Martin, *Enti pubblici territoriali*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, VI vol., Utet 1991, p. 121; A. Masucci, *Enti locali territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV vol., Giuffrè 1965, p. 977; M. Nigro, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, cit., p. 542 ss.; L. Paladin, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, p. 607 ss.

La concezione del territorio-democrazia, in atto in gran parte delle politiche pubbliche, si preoccupa oggi di dar voce, rappresentazione e rappresentanza alla comunità che vive in una determinata area, individuando gli interessi rilevanti che da essa promanano e circoscrivendo la propria attenzione a quelli soltanto. Un processo, dunque, di sostanziale «personalizzazione» del territorio stesso, in cui la sovrastruttura prima normativa e poi amministrativa è realizzata nell'intento di consegnare una qualche capacità di decisione in proprio a comunità definite e circoscritte, secondo logiche non tanto o non solo demografiche od orografiche, quanto piuttosto storico-tradizionali. Vi è attenzione al dato identitario, che assegna valore ai confini tracciati dall'uomo in ragione dei più diversi criteri e delle più diverse vicende, nel tempo divenuti presupposto di immedesimazione delle persone e (ai nostri fini soprattutto) degli enti di governo con quei luoghi stessi⁴.

I giuristi, non c'è dubbio, si sono focalizzati su questa lettura, in ragione del loro bisogno – direi costitutivo - di riferirsi alla materialità dei luoghi secondo la logica della «competenza», distraendoli dall'analisi degli interessi e delle tensioni che in essi agitano.

Questa mi pare sia la patologia che ha cronicamente reso vano il tentativo di governare per processi. E per la quale nello studio che si propone si deve assumere un approccio funzionalistico, partendo dall'esame degli strumenti a disposizione per una gestione dei fenomeni.

Soccorre in tal senso la diversa formula del «territorio-efficienza», con la quale si mette l'accento sull'esigenza di dare all'amministrazione pubblica lo spazio «ottimale» per svolgere le attività ed erogare i servizi di cui è responsabile, inseguendo le dinamiche dei bisogni e degli elementi fattuali, tecnici, infrastrutturali che ne garantiscono la soddisfazione.

Qui lo sforzo è a colmare una carenza cronica del nostro sistema amministrativo, e cioè il «grave scollamento fra i processi economici e sociali per come materialmente avvengono nel territorio e il cosiddetto “ritaglio”, cioè la forma geografica della loro regolazione amministrativa – da quella strategica di indirizzo e programmazione a quella della gestione quotidiana dei servizi a famiglie e imprese»⁵.

In tal senso sono condivisibili le ragioni di chi sostiene che «l'economia [...] spinge verso l'aggregazione, la ricomposizione dei territori e delle loro istituzioni rappresentative»⁶, e quindi – neanche implicitamente – invoca la prevalenza di questa declinazione sulla prima.

⁴ Per considerazioni sulla geografia amministrativa L. Gambi, F. Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, il Mulino 1995.

⁵ Si veda in merito F. Dini, A. D'Orazio, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in *Federalismi.it*, 20, 2022, p. 315 ss.

⁶ Così P. Carrozza, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *Federalismi.it*, 3, 2018.

Con il sostegno delle analisi degli economisti che si sono dedicati allo sviluppo locale⁷, si identifica nella rigidità dei confini istituzionali tradizionali il freno più evidente allo sviluppo dei territori, e la ragione dell'infinita ricerca di altre dimensioni che però, seguendo l'evolvere del reale, sono soggette a continua mutazione, e quindi faticano ad affermarsi in spazi diversi da quelli rinvenibili nelle mappe. A ben vedere, il problema è appunto l'insuperabile legame tra norme e spazio fisico, quella necessità che le regole (e di conseguenza le amministrazioni) hanno di riferirsi a un ambito materiale circoscritto per la loro vigenza. Restano così definiti e insuperabili i limiti dell'esercizio di potestà, da parte di un ente non a caso rubricato come "territoriale", su un'area chiusa e specifica, dalla quale riceve la legittimazione a quell'esercizio di potere (una decisa prevalenza della *Kompetenztheorie* su ogni altra).

1.1. La transizione verso un governo "di risultato"

Da uno sguardo oltre confine emerge come nelle società contemporanee le politiche per la crescita economica e il benessere sociale abbiano imposto la riconsiderazione del territorio in ordine alle dimensioni, alla popolazione o ad altri criteri, alla ricerca di un ambito (ri)definito che agisca coeso nel lungo periodo. O che, quantomeno, si ricomponga attraverso forme istituzionalizzate di interconnessione.

Di fatto, la lettura delle forme di interrelazione tra i livelli di governo è analisi che, svelando e denominando il diverso grado di autodeterminazione e (supposta) autosufficienza politica delle autonomie locali, ha nel passato condotto la dottrina a distinguere tra sistemi «competitivi» e sistemi «cooperativi».

Nel primo caso, abbiamo un modello che presenta una pluralità di autonomie territoriali scollegate tra loro e separate dal centro in grado, pur nei limiti costituzionali, di dotarsi di proprie regole, ma non di incidere nei processi decisionali dei livelli superiori, in una logica di piena separazione degli ambiti competenziali. Questo modello ha origini antiche, risalendo alla fine del 700 e alla fondazione dei primi Stati "compositi", dagli Stati Uniti alla Svizzera, ricollegandosi, nella sua ispirazione ideale, all'esigenza di una distinta e ben delineata capacità di azione dei governi (anche centrali) e a una visione tendenzialmente riduttiva dell'intervento pubblico, secondo le impostazioni liberali dell'epoca.

Specie per effetto dell'espansione dello Stato sociale questo modello, caratterizzato da enti territoriali concepiti come "monadi" impermeabili, è stato progressivamente sostituito da sistemi ove i diversi livelli di autonomia sono tra loro sempre più comunicanti, relazionali. E ciò al punto che,

⁷ Lo stesso Carrozza richiama A. Calafati, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli 2009 e, per una lettura più generale dello sviluppo locale, C. Trigilia, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza 2005.

nell'attuale fase storica, è il principio cooperativo a presentarsi come decisamente prevalente, divenendo un tratto solido e caratterizzante nella maggior parte degli ordinamenti costituzionali europei, come evidenziano in particolare i casi della Germania, dell'Austria, del Belgio e della Spagna (oltre, naturalmente, l'Italia).

È però doveroso sottolineare come, pur nella affermazione e generalizzazione di un principio che diremo (all'italiana) di leale collaborazione, le relazioni tra i livelli di governo abbiano assunto forme anche molto diversificate, per strumentazione e procedure.

Si assiste così:

- all'istituzione di specifici organi, a composizione mista, che includono rappresentanti dei diversi livelli e servono come sedi di confronto diretto;
- alla previsione di consultazioni preventive di associazioni o organizzazioni non necessariamente pubbliche che rappresentano le autonomie di riferimento su progetti di legge riguardanti le collettività locali. Queste consultazioni, che solo in casi determinati costituiscono un vero e proprio obbligo giuridico. In alcuni paesi (quali Svizzera, Spagna, Bulgaria, Islanda, Ungheria, Malta) hanno ad oggetto progetti di legge che riguardano le collettività locali, mentre altrove (Islanda, Ungheria o Lituania) sono previste in materia di bilanci e per l'assegnazione e la ripartizione di risorse;
- a forme di negoziazione su determinate politiche pubbliche. Ne è esempio la Francia, dove abbiamo forme di concertazione "in verticale" tra gli enti territoriali in materie quali la prevenzione dell'esclusione sociale o il contrasto alle forme di insicurezza urbana;
- a obblighi di informazione, oramai previsti da numerosi ordinamenti nei rapporti tra autorità dei diversi livelli (Spagna, Lituania, Repubblica Slovacca, Svizzera, ecc.).

Il nostro ordinamento, come evidenzieremo nelle pagine seguenti, non solo muove in un quadro costituzionale che offre (forse auspica) relazioni e collaborazioni ben più consistenti, ma ha anche dato vita a meccanismi di azione congiunta e cooperante e a sedi istituzionali di incontro e mediazione (le Conferenze Stato - regioni e Unificate). Ma ciò che è sempre mancato è di fatto una seria analisi sui caratteri differenziati degli ambiti locali, già richiesta dal TUEL, o una considerazione della zonizzazione dei livelli amministrativo-territoriali da condurre secondo gli standard comunitari. Il che si è tradotto in una cronica assenza di dati e informazioni in base ai quali decidere. Si è operato dunque e si continua a operare nel segno delle aggregazioni quasi alla cieca, con formule mai del tutto convincenti.

Di conseguenza, come emerso nel workshop "Alla ricerca di forme innovative di governance della logistica", è riscontrabile una forte frammentazione amministrativa e una carenza di innovazione da parte degli enti locali. La conseguenza è una mancanza di competitività al livello europeo, ossia di

strategie efficaci. Inoltre, interessante rilevare come, sempre in questo ambito, sia rilevabile una certa difficoltà a gestire e condividere i dati nonché una poca propensione alla digitalizzazione, nonostante dal punto di vista normativo l'incentivo sia molto forte.

Nel tentativo di affrancarci dalle costrizioni del legame che vincola l'amministrazione al territorio e, per relazione, dalle rigidità del regime amministrativo e della accountability imposte con la visione del territorio-democrazia, l'attenzione del legislatore si è allora rivolta ad altre soluzioni, concentrandosi sulle forme d'azione delle istituzioni. Si pensi a come già si cercassero sponde che non fossero solo quelle della legittimità con la grande fede nelle forme del privato degli anni '90 dello scorso secolo, e il proliferare in quel clima e da quel momento in poi di società partecipate che operavano (e operano) con logiche sostanzialmente aziendalistiche⁸. Queste, portate quasi naturalmente ad assecondare le logiche dell'efficienza economica dei servizi che erano chiamate a prestare, allentavano già nei fatti il vincolo della rappresentanza "pura", con una frattura nella relazione tra chi vota e chi compie scelte per l'erogazione delle prestazioni che garantiscono il benessere di quegli elettori. L'attenzione del legislatore e della dottrina si focalizzava però altrove, sulla stimolazione della concorrenza in quei «quasi mercati» che sono i mercati locali, sovente di dimensioni non rilevanti o incoerenti con le logiche dell'economia, delle infrastrutture e della logistica, ritrovandosi ancora una volta davanti al problema di avere ambiti ottimali per la produzione e la somministrazione delle relative prestazioni⁹. Pur distaccandosi dal paradigma della rappresentanza, questa strada non ha portato a un inquadramento convincente e a una declinazione soddisfacente del parametro dell'efficienza, laddove «l'efficienza delle società a partecipazione pubblica viene con leggerezza fatta coincidere sia con quella delle amministrazioni socie, sia con quella dell'amministrazione in generale, sia infine con quella dell'azione amministrativa», e ciò al punto che le preoccupazioni per la perdita di garanzie prevalsero, recando prima al proliferare di norme speciali e poi al paradosso di una sostanziale applicazione «dello statuto dell'ente pubblico alle società partecipate»¹⁰. In senso inverso, ma ancor più incisivamente, si tenta anche

⁸ Una bibliografia di minima impone il richiamo a M.S. Giannini, *Le imprese pubbliche in Italia* in *Rivista delle società*, 1958, p. 227 ss. e Id., *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino 1977; G. Guarino, *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè 1970, p. 77 ss.; V. Ottaviano, voce *Impresa pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Giuffrè 1970, p. 674 ss. e, più di recente, G. Napolitano, *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Rivista delle società*, 2006, p. 999 ss.

⁹ 18. Quella di "stimolatori di efficienza" è espressione usata da F. Merusi, *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Annuario AIPDA*, 2001, Giuffrè 2002, p. 77. 19. L'espressione "quasi mercati", equivalente a quella della *managed competition* e qui adattata, viene dalle teorizzazioni per gli ambiti della sanità e dell'istruzione elaborato negli USA e poi ripreso, in modalità pur diverse, da molti Paesi europei, con denominazioni quali *planned market*, *mixed market*, *public competition* e altre. Per una analisi critica del modello si veda O. Williamson, *Le Istituzioni Economiche del Capitalismo*, FrancoAngeli 1986.

¹⁰ Citazioni e considerazioni sono di M. Dugato, *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, su *Munus*, 2016, p. 521.

l'«aziendalizzazione» delle amministrazioni, con l'introduzione di strumenti contabili per la programmazione economica, per il controllo di gestione, per la valutazione dei risultati tra risorse impiegate e output prodotti, che certamente mostravano l'insufficienza del solo paradigma regolativo, pur non riuscendo a superare la miopia di un'interpretazione dell'efficienza tutta tecnica, che la rappresenta come «*the ratio of effects actually obtained with the available resources to the maximum effects possible*»¹¹.

Nessun punto di incontro sembra trovarsi, tanto che in entrambi i casi (imprese partecipate catturate in seno al regime amministrativo o amministrazione aziendalizzata) l'efficienza così concepita e realizzata muove su percorsi diversi da «l'efficienza del risultato amministrativo» e la «soddisfazione dell'interesse pubblico della singola azione amministrativa»¹², sui quali continuano a prevalere le ragioni dell'economia. D'altra parte, anche il modello «aziendalistico» restava «fondato sull'identità e corrispondenza tra rappresentanza politica e interessi da curare e gestire come definiti dai confini territoriali e personali di ciascun ente». Se permaneva dunque evidente il segno, chiarissimo, di un'insofferenza per le carenze del modello del territorio-democrazia e della sola considerazione ordinamentale degli enti territoriali, a questo si accompagnava l'avversione per quell'assonanza dell'efficienza con la produttività. Forse per questo – e a dispetto di diverse proposte in tal senso – l'efficienza non ce la fa a entrare tra i principi posti a guida dell'azione amministrativa all'art. 1 della l. 241/1990, e resta nella lettura degli interpreti come sostanziale estensione del genericissimo principio costituzionale del buon andamento, quale espressione dell'esigenza, «strutturale e funzionale di [...] adeguatezza allo scopo»¹³. Indica una possibile mediazione la figura molto criticata e tutta dottrinale, frutto di quella stagione, dell'amministrazione di risultato. In parte interpretata ancora come bilanciamento tra *input* e *output*, nelle letture più attente l'amministrazione di risultato si profila come un modello in cui la responsabilità dell'amministrazione non discende soltanto dal vaglio di legittimità del suo operato, ma si estende anche «al conseguimento di risultati e dunque alla possibilità di adattare le modalità e i contenuti della propria azione alle esigenze, inevitabilmente differenziate espresse dalla collettività e dai diversi contesti socio-economici e

¹¹ La definizione è quella classica di D. Waldo, *The Administrative State*, Ronald Press Company 1948, p. 191. La riprende R. Ursi nella sua voce *Efficienza (dir. amm.)*, in *Diritto on line*, Treccani, 2018, disponibile su: www.treccani.it/enciclopedia/efficienza-diramm_%28Diritto-on-line%29/. Id. si veda anche *Le stagioni dell'efficienza*, Maggioli 2016 e *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. Marchetti, M. Renna (a cura di), *La giuridificazione*, vol. III, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa italiana*, Firenze University Press 2016, pp. 445-475.

¹² Ancora Dugato, *op. cit.*

¹³ In questi termini A. Sandulli, voce *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè 2003, p. 1068, che a sua volta richiama M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè 1966, p. 84. Vanno in questo senso anche le osservazioni di G. Piperata *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2020, p. 645 ss., il quale nota come per Nigro «i principi da tener presente nella costruzione legislativa dell'ordinamento locale sarebbero tre e non due, in quanto accanto ai ricordati principi di autonomia e uniformità, vi è anche quello dell'efficienza».

territoriali»¹⁴. Un'innovazione radicale nella concezione dell'amministrazione, capace di far evolvere «il modo stesso dell'amministrare, il modo cioè in cui i funzionari intendono la loro azione»¹⁵, con la riconsiderazione della forma, dell'uso del potere discrezionale e, in ultima istanza, dell'imparzialità e dello stesso principio di uguaglianza¹⁶. Centrale in questa prospettiva è la definizione di criteri oggettivi, definiti e precisi, per la valutazione sull'operato dell'ente, necessari ad affrancare il modello dell'amministrazione di risultato dal rischio di essere (inteso come) presupposto per un apprezzamento in sede giurisdizionale del merito dell'azione amministrativa. Pensando a canoni comunque diversi sia da quelli formali di valutazione dell'attività amministrativa, sia da quelli puramente economici, di natura aziendalistica, il vaglio di qualità del prodotto amministrativo non può che essere fatto coincidere col grado di soddisfazione dei cittadini e degli utenti dei servizi, in una visione che porta in primo piano l'idea di un'amministrazione al servizio esclusivo della Nazione, espressa all'art. 98, comma 1, Cost. Se pure le forme di questo vaglio sono in parte incerte e in parte ancora da scrivere, ciò che più convince di questa interpretazione dell'efficienza è che muove nel solco del principio di legalità, di cui non è e non può essere un'alternativa. E ciò perché il risultato da conseguire va considerato come «il principale elemento di conformazione e funzionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività» dell'amministrazione solo «nei limiti legislativamente stabiliti in funzione della tutela di altri profili (garanzia dei diritti dei privati o interessi considerati specificamente prevalenti e dunque tali da porsi come limiti da rispettare)». Ora, se non c'è dubbio che non si sia ancora giunti a una piena assimilazione di questo modello, che resta e forse resterà sempre come paradigma teorico, è pur vero che l'idea di un'amministrazione orientata al risultato, e in base a questo valutata, rimane come riferimento concettuale di quasi tutte le riforme che si sono avute in questi ultimi 20 anni.

¹⁴ Il riferimento, riportato anche da R. Ursi, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, cit., è a M. Cammelli, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, Giuffrè 2003, p. 107 ss.; M.R. Spasiano, *Organizzazione e risultato amministrativo*, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli 2004, p. 342 ss. e L. Iannotta, *Previsione e realizzazione nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Diritto amministrativo*, 1999, p. 57 ss. Preziosa per la comprensione dell'espressione è anche la diversa l'impostazione di A. Romano Tassone, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Diritto amministrativo*, 2007, p. 63 ss.; AIPDA, *Annuario 2006. Analisi economica e diritto amministrativo*, Giuffrè 2007, p. 233 ss.

¹⁵ Così F. Scoca, *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto* (VI agg.), Giuffrè 2002, p. 10 ss.

¹⁶ Si veda a questo proposito, e anche con ben altri riflessi, A. Schiavone, *Eguaglianza. Una nuova visione sul filo della storia*, Einaudi 2019.

2. La prospettiva funzionalista, ovvero “le funzioni al centro”

Alla luce della necessità di governare le politiche non solo dentro ma anche oltre i confini territoriali delle Regioni e degli enti locali (oltre che in una prospettiva sovranazionale), un punto centrale per perseguire questo obiettivo può essere quello che rimette al centro la prospettiva funzionalista delle Regioni e degli enti locali, sull’esempio del concetto europeo di “regione” e dei più recenti studi sulla distribuzione geografica degli insediamenti¹⁷. Questa prospettiva appare ancora più necessaria in presenza dei consistenti investimenti europei del *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)* e del *Piano nazionale complementare (PNC)* governati da una struttura disegnata dai d.l. n. 77 e n. 59 del 2021¹⁸. In questi interventi legislativi viene predisposta una *governance* in cui le autonomie territoriali – comprese le Regioni, pur titolari di competenze legislative in molti dei settori interessati – sono destinate ad assolvere il ruolo di meri “soggetti attuatori” di politiche decise a livello centrale”¹⁹ (Pajno) mentre sarebbe importante ripartire dalle funzioni per ricostruire il quadro istituzionale e il riparto delle competenze²⁰, da costruire secondo logiche di differenziazione secondo i bisogni rilevati nei diversi territori dagli attori pubblici e privati coinvolti.

Come emerso nei Workshop del progetto “Il ruolo glocale dei soggetti istituzionali e funzionali nello sviluppo del territorio” (GLIFA²¹), molti sono gli esempi di “soggetti funzionali” che sembrano operare nell’ottica indicata. Le aree definite FUA (area urbana funzionale), nella quale l’obiettivo è che l’area sia omogenea secondo la funzione e non secondo la morfologia del territorio, con la

¹⁷ Durante i seminari tematici è stato messo in luce come recenti studi evidenzino la necessità di ragionare in termini funzionali per affrontare i problemi secondo una scala territoriale adeguata; occorre adeguare i territori e le relative politiche alle *nuove spazialità* e alle interdipendenze che si presentano “valorizzando sinergie e complementarietà, supportando la capacità di formulare nuove visioni adatte alla natura dei problemi” (citare paper e sintesi di Balducci e Fedeli)

¹⁸ Il d.l. n. 59 del 2021 disciplina il «Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza», un Piano di investimenti per complessivi 30.622,46 euro per gli anni dal 2021 al 2026 destinato ad accompagnare il percorso di attuazione del PNRR. Il Piano nazionale complementare è un’idea tutta interna all’ordinamento italiano, non essendo in alcun modo frutto di interlocuzione con le istituzioni europee e non ricevendo dalle stesse alcun finanziamento.

¹⁹ S. Pajno, *I raccordi fra gli enti territoriali come “condizione” dell’autonomia*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali* n. 3/2022, pp. 9-10. In generale, nel corso del seminario, si lamenta la poca flessibilità dei fondi europei, soprattutto quelli destinati allo sviluppo. Questa carenza dovrebbe essere colmata da una applicazione “flessibili” in sede nazionale.

²⁰ Esempio della logistica: non può essere solo un nuovo quadro normativo che crea ZONE in cui si produce una differenziazione secondo leggi emanata dal centro (es. una legislazione di favore per le imprese in termini di benefici fiscali o di semplificazione amministrativa). Sul piano applicativo, la legislazione dovrebbe quantomeno creare una o più “autorità di gestione” (cd. “autorità di sistema”) basate su organi a cui partecipano tutti i soggetti pubblici e privati interessati allo sviluppo dell’area. La definizione dell’area deve essere anch’essa concordata e inclusiva e le facilitazioni devono essere anch’esse concordate; si sottoscrive una intesa che viene recepita con legge da parte degli enti regionali coinvolti e che dia certezza quanto alla durata del processo (che normalmente ha una durata superiore a quella della legislatura).

²¹ GLIFA, acronimo di ‘Glocal Institutional and Functional Actors’. Questa abbreviazione è stata decisa nel corso del lavoro di ricerca per fare riferimento agli attori istituzionali e quelli funzionali che possono contribuire ad innovare la governance in un’ottica glocale.

conseguente costruzione di reti; i Community Led Local Development e Integrated Territorial Investment, politiche di governance trans-nazionali; le MediAree – Next Generation Cities, progetti di sperimentazione di pianificazione strategica. Nonché infine i Sistemi Locali del Lavoro.

In questo contesto è evidente come i territori, per raggiungere gli obiettivi di programmazione e di implementazione delle politiche, debbano dotarsi di soluzioni alternative e trasversali che, senza negare la loro “identità territoriale”, la superino a partire dal tipo di funzioni ad essi attribuite.

Per muoversi in questa direzione non vanno dimenticati gli strumenti previsti in Costituzione che le Regioni potrebbero valorizzare, così come risulta fondamentale – sul piano della prassi - fare uso della possibilità di istituire commissioni o comitati congiunti, conferenze e tavoli di confronto; è importante altresì fare ricorso agli strumenti finanziari e a programmi di finanziamento condivisi al fine di costruire intese forti da recepire con legge.

E, invero, sul piano costituzionale, l'elemento sul quale concentrare l'attenzione della presente analisi è costituito dal ruolo che ciascuna Regione può esercitare, nel pieno delle sue attribuzioni costituzionali, tramite forme innovative di esercizio della funzione legislativa da coordinarsi con quella di altre regioni. Strumento fondamentale, in questo campo, sono i cd. *accordi di legislazione*, che – all'occorrenza – coinvolgono anche la funzione legislativa statale.

Va precisato, fin da subito, che la strada di riforme costituzionali della dimensione territoriale delle Regioni e degli enti locali (che pur sarebbe altamente necessaria – v. il mai sopito dibattito sulle macroregioni, oggi “ridotto” al dibattito sulle unioni di comuni²²) non appare percorribile in questo momento storico, sebbene l'incrocio tra funzioni e territori sia, all'evidenza, una priorità di uno Stato centrale che voglia rispondere alle sfide del presente, uno Stato il cui ruolo consiste, anche, nel mettere i livelli di governo inferiori, a partire dalle regioni, nelle condizioni di poter organizzare una *governance* integrata pubblico-privato.

3. La prospettiva costituzionale

Per far fronte a queste sfide – che spingono verso il superamento della dimensione territoriale – già dalla lettura dell'attuale dettato costituzione, post-riforma del Titolo V, Parte II Cost. del 1999/2001, è possibile ricavare qualche elemento utile. Anzitutto non si può sfuggire dal porre l'attenzione sui principi di leale collaborazione e di sussidiarietà (art. 118 Cost.). Si procederà poi alla analisi delle disposizioni contenute agli articoli 116 e 117 Cost.

²² La discussione sulle unioni è, come è noto, confinata alla dimensione locale mentre, nel corso della ricerca, si è evidenziato che moderne politiche di sviluppo del territorio dovrebbero essere affrontate tramite una concezione dell'autonomia locale in ottica sovralocale, funzionale a mettere a sistema diverse aree e diversi territori. A ciò si dovrebbe affiancare una politica di promozione dell'associazionismo in ottica sussidiaria.

3.1. I principi di leale collaborazione e di sussidiarietà (art. 118 Cost.)

a) Il principio di leale collaborazione è da tempo utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale come mezzo attraverso il quale creare forme di attenuazione dell'istanza centripeta e della supremazia statale. Tuttavia, la prassi che discende dal principio, invece di attestarsi quantomeno su logiche "risarcitorie", ha evidenziato fondamentali carenze (incertezze su intesa forte o debole, semplice parere, parere superabile con tempi di resa del parere stesso ecc...) dando luogo a forme che potremmo definire di "*pseudo-collaborazione indifferenziata*"; questo principio infatti è stato fin qui prevalentemente attuato per limitare, e non per valorizzare, in modo episodico, l'autonomia regionale in nome della cura di interessi unitari, secondo un processo "ascensionale" orientato a creare uniformi processi di accentramento.

È grazie alla elaborazione di alcuni paradigmi giurisprudenziali da parte della Corte costituzionale che si è dato forma all'obbligo costituzionale della leale collaborazione; nel caso in cui siano in gioco interessi che trascendono quelli propri della dimensione territoriale delle regioni si è attivato, come sede di costruzione di strumenti cooperativi, il sistema delle Conferenze, definito dalla giurisprudenza «una delle sedi più qualificate per la elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»²³ (Pajno). Tra questi paradigmi, che non peccano certo di un eccesso di chiarezza, vanno ricordati quello della c.d. "sussidiarietà legislativa", il cui esordio va rintracciato nella ormai celebre sent. n. 303 del 2003 e nella successiva sent. n. 6 del 2004; un secondo è quello del c.d. "paradigma dell'intreccio di materie"; infine, un terzo è definito come "il paradigma della incidenza prevalente", tutti modelli che si fondano sull'elenco, acriticamente recepito, delle competenze definito in Costituzione senza il tentativo di riaggregare le competenze stesse secondo paradigmi funzionali.

Va detto da subito che il sistema delle Conferenze, che raccoglie tutte le Regioni e, in alcune sue sezioni, anche gli enti locali (Conferenza Unificata), pur utile, è carente di una coerente legislazione che determini le procedure e i soggetti (ad esempio le autonomie locali, gli enti del Terzo settore o le imprese interessate dalle politiche sovraregionali) da coinvolgere nelle procedure collaborative le quali, se adeguatamente strutturate, potrebbero contribuire a sviluppare una legislazione coordinata tra Stato e Regioni o tra Regioni²⁴, così da giungere a creare e sviluppare un *repository* di conoscenze

²³ Sent. n. 31 del 2006 Corte costituzionale.

²⁴ Richiede urgentemente un coordinamento tra le strategie per l'innovazione delle Regioni il caso, esaminato nel corso del presente studio, dell'innovazione e dei servizi per le imprese, in cui si auspica anche la creazione di una Macroregione del Nord, essendo la struttura di questa area ormai tendenzialmente unitaria sul piano della consistenza abitativa e delle infrastrutture. L'esistenza, al contrario, di misure non concertate tra i vari attori sta portando ad una sensibile perdita di competitività dell'industria localizzata in quest'area, tra le più produttive del Paese.

in base al quale costruire i percorsi di concretizzazione delle politiche²⁵. In questo modo si garantirebbe, pur nel riconoscimento delle molteplici differenziazioni territoriali tipiche di ciascuna Regione, quel coordinamento continuativo tra i vari livelli di governo, cui affidare anche il monitoraggio e la valutazione di esperimenti legislativi nelle diverse materie.

b) In questo senso va anche letto il principio di sussidiarietà, il quale contempera l'elemento politico/identitario con la prospettiva funzionale; esso valorizza altresì una serie di elementi di efficienza che attenuano la rigidità del principio di competenza, visto che presenta, sullo sfondo, l'idea che occorre collocare la competenza in capo all'ente che "può fare meglio"²⁶.

Il principio in esame concepisce la responsabilità istituzionale come finalizzata alla ricomposizione dell'attuale contesto di frammentazione politica, istituzionale, amministrativa e territoriale, su cui la migliore dottrina si è da tempo interrogata. Non va dimenticato, infatti, che la riforma del 2001 punta ad abbandonare il precedente modello di relazioni tra Stato e autonomie territoriali (rapporto di preminenza-subordinazione) per sostituirlo con un impianto costituzionale in cui il riparto delle competenze amministrative è fondato sulla "preferenza" del livello territoriale inferiore e più vicino ai cittadini, salvo esigenze unitarie che emergessero nel corso della vita degli enti locali (prospettiva funzionale). È noto infatti che l'art. 118, che cita oltre alla sussidiarietà anche i principi di adeguatezza e di differenziazione, mira a superare il riparto rigido e uniforme delle competenze degli enti locali per orientarsi verso modelli nuovi, capaci di far fronte alle esigenze di efficienza che le nuove sfide pongono alla pubblica amministrazione (V. art. 118, III comma, che cita espressamente l'immigrazione, l'ordine pubblico e i beni culturali)

È in questo principio che si ritrova, come è stato detto²⁷, "il senso del c.d. principio del 'pluralismo istituzionale paritario', secondo il quale nel vigente sistema costituzionale ciascuno degli enti territoriali menzionati nell'art. 114 Cost. ha il medesimo "status" costituzionale". È certo vero che, come afferma lo stesso Giudice costituzionale, tale disposizione "non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro"²⁸; e tuttavia, il pluralismo istituzionale paritario a cui ci si vorrebbe ispirare va integrato tramite la

²⁵ È sentita in tutti i casi esaminati (ma soprattutto nel settore turistico e in quello della logistica) la carenza di dati su cui basare la ricomposizione delle funzioni svolte dagli attori coinvolti. La creazione di *repository* di dati è fondamentale per costruire percorsi alternativi agli attuali procedimenti di concertazione, molto localizzati o – al più – organizzati al solo livello statale. Sempre nel settore turistico si prospetta con crescente urgenza la necessità di creare forme di negoziazione (accordi quadro, intese, protocolli o altre forme di coordinamento tra enti pubblici e privati) tra i diversi settori che sono parte della filiera turistica per evitare l'uso "autistico" delle competenze dei diversi livelli di governo; di particolare interesse l'idea, che sintetizza le due prospettive messe in luce sopra, di costruire comprensori turistici e di mettere a sistema forme di turismo federato con *data marketing e data management*

²⁶ È questa ancora la più autentica prospettiva europea rispetto al principio in esame, su cui v. volendo, L. Violini, Sussidiarietà e poteri sostitutivi, in Enciclopedia del Diritto, I tematici, Potere e Costituzione, vol.V, pp. 2023 ss, a cura di M. Cartabia, M Rutolo.

²⁷ Pajno, *loc. cit.*, passim

²⁸ Sent. n. 274 del 2003, par. 2.1 del Considerato in diritto.

prospettiva funzionale, in base alla quale la Costituzione assegna ai vari enti territoriali funzioni e responsabilità molto diverse tra loro quanto a ampiezza, latitudine e varietà di settori interessati. Qui che si collocano quelle particolari forme di coordinamento espressamente citate dall'art. 118, comma 3, in materia di tutela dei beni culturali.

3.2. Elementi cooperativi negli artt. 116 e 117 Cost.

Altri elementi utili al superamento della dimensione territoriale delle Regioni nella direzione di una impostazione funzionale si rinvengono in diverse disposizioni costituzionali.

a) Il terzo comma dell'art. 116 Cost. è la disposizione che descrive la possibilità di ampliare l'alveo delle competenze legislative regionali attraverso, com'è noto, la richiesta fatta al Governo di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia che devono poi essere sottoposte al Parlamento, in forma di intese, per la loro definitiva approvazione.

L'attuale dibattito sul regionalismo differenziato è da tempo caratterizzato da forti contrasti (sia in politica che in dottrina) e recentemente ha visto il riaccendersi l'attenzione per il rinnovato impegno delle forze politiche di governo sull'attuazione dell'autonomia differenziata che si sta concretizzando con il proseguimento dell'iter di approvazione del disegno di legge governativo (c.d. *Ddl Calderoli*) e che vede anche affrontare l'annosa – sebbene propedeutica ai fini della riforma – questione di dover definire i livelli essenziali delle prestazioni.

L'autonomia differenziata rappresenta per alcuni un principio volto a scardinare i canoni fondamentali dell'ordinamento costituzionale mentre, secondo altri, essa dovrebbe essere utilizzata come un istituto da attuare secondo forme, modalità e contenuti presuntivamente idonei a migliorare la capacità di gestione a livello territoriale di politiche specifiche, superando la dominante tendenza all'uniformità che caratterizza il sistema delle competenze²⁹ (Salerno). Per certi versi “con l'introduzione delle leggi rinforzate attributive delle ‘ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia’ si potrebbe pervenire, in tema di definizione dei confini delle competenze tra Stato e Regioni, ad un meccanismo per alcuni versi dotato di maggiore chiarezza e trasparenza rispetto a quante avviene attualmente in non poche materie”³⁰ (Salerno).

b) Con riferimento, invece, al quadro del riparto generale delle competenze legislative ex art. 117 Cost., che pure presenta nei suoi tratti generali forti elementi di interazione tra materie e principi (es. delle cd. materie trasversali), si possono trovare elementi a favore di una prospettiva funzionale di cooperazione; in particolare, l'ultimo comma del 117 Cost. prevede la possibilità che, nelle materie

²⁹ G. M. Salerno, *L'autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in *Federalismi.it* n. 19/2023, pp. 2-3.

³⁰ *Ibidem*, p. 6

di sua competenza, la Regione possa concludere accordi con altri Stati e intese con enti territoriali interni ad altri Stati, purché nei casi e con le forme disciplinate dalla fonte statale. Centrale è altresì la disposizione enunciata all'art. 117, ottavo comma, Cost. laddove si prevede: “La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni”. Questa norma pone al centro la possibilità per le Regioni di adottare politiche (funzionali) attraverso accordi e intese, sfruttando gli strumenti legislativi e normativi previsti dalla Costituzione.

4. La legislazione per accordi

Il concetto della c.d. legislazione per accordi riflette la natura delle autonomie del nostro sistema costituzionale, valorizzando lo strumento della legislazione a disposizione delle Regioni non solo come mezzo per perseguire politiche funzionali ma anche quale metodo di lavoro attraverso il quale realizzare la collaborazione inter-istituzionale. Inoltre, gli accordi tra regioni (eventualmente anche a partire dall'iniziativa statale) permettono di utilizzare un importante elemento di flessibilità del nostro ordinamento, flessibilità che è essenziale per garantire una *governance* efficace di materie complesse che coinvolgono gli interessi comuni in una dimensione sovra regionale.

Di seguito, si riportano due esempi di politiche intergovernative adottate con un approccio multilivello le quali, seppure con risultati e percorsi diversi, restituiscono elementi interessanti per sostenere lo strumento dell'accordo in sede legislativa quale mezzo per perseguire politiche funzionali che superano la dimensione territoriale.

4.1. Il caso esemplare del c.d. “piano casa”

Il piano nazionale di edilizia abitativa, cd. Piano casa, è stato introdotto dall'art. 11 del decreto-legge 112/2008, con l'obiettivo di “garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana”. Tale provvedimento si collocava nel più ampio alveo delle misure previste per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia; erano infatti previste una serie di misure rivolte all'incremento del patrimonio immobiliare – sia con nuove costruzioni che con il recupero di quelle esistenti – da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, anche da destinare alle categorie sociali svantaggiate. Il Piano ha inteso infatti coinvolgere soprattutto le risorse private attraverso il ricorso a modelli di intervento in precedenza limitati al settore delle opere pubbliche (*project financing*), oppure a strumenti finanziari

immobiliari innovativi per l'acquisizione o la costruzione di immobili per l'edilizia residenziale quali l'istituzione di fondi immobiliari per la residenza sociale, c.d. *social housing*³¹.

Il Piano, predisposto sulla base di una Intesa sottoscritta il 31 marzo 2009 e ratificata dal Consiglio dei Ministri e dalla Conferenza Unificata il successivo 1° aprile (v. G.U. n. 98 del 29/4/2009) è stato l'esito di un importante momento di protagonismo delle Regioni, oltre che di coordinamento istituzionale multilivello. Esso ha realizzato un progetto di innovazione legislativa tra i vari livelli di governo in un settore, quello del governo del territorio, su cui - oggi come allora - insistono competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Successivamente alla stipula dell'Intesa, le Regioni hanno emanato le loro leggi regionali dentro i parametri previsti dal decreto legge; in seguito, la fase di attuazione dell'impianto legislativo messo in essere nei due livelli di governo interessati, prevedeva una serie di adempimenti per il Governo e per le Regioni. Particolare attenzione meritano le disposizioni contenute nei commi 4, 5, 6 ed 8 dell'art. 11 del D.L. 112/2008, che dispongono in merito ad uno degli interventi in cui può essere articolato il piano (comma 3, lett. e): l'attuazione di programmi integrati di edilizia sociale nel contesto di interventi di riqualificazione urbana. In particolare, al fine di concentrare gli interventi per venire incontro alla crescente richiesta abitativa, il comma 4 prevedeva l'approvazione, tramite un Decreto del Ministero delle Infrastrutture, di appositi accordi di programma (previa delibera CIPE, d'intesa con la Conferenza unificata) promossi dal MIT³².

“Un simile modo di procedere per esercitare funzioni legislative statali e regionali presenta (o meglio, potrebbe presentare - se attuato con tempestività e nella logica della leale cooperazione) l'indubbio vantaggio, rispetto alla tradizionale legge quadro, emanata dal Parlamento nazionale, di mettere in rapporto i legislatori dei due livelli di governo creando una trama preventiva di relazioni politiche e tecniche che faccia da presupposto per un'azione congiunta efficace e, pur nell'endemica lentezza dei nostri processi legislativi, tempestiva. (...) l'Intesa in esame dovrebbe avere - tra gli altri - anche l'effetto benefico di ridurre il contenzioso consentendo di «trattare» in anticipo circa i rispettivi ambiti di competenza” (Violini)³³.

³¹ Per approfondire si veda I "piani casa" e i "piani città", Camera.it - Documenti - Temi dell'Attività parlamentare su <https://leg16.camera.it>.

³² Tali interventi possono essere realizzati anche attraverso programmi integrati di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica e con l'apporto di risorse pubbliche e private. I pareri favorevoli del CIPE sugli schemi degli accordi di programma citati sono stati resi con: la delibera n. 16 del 5 maggio 2011, relativa agli schemi di accordi tra il MIT e le regioni Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e Provincia autonoma di Trento; la delibera n. 5 del 20 gennaio 2012, relativa agli schemi di accordo tra il MIT e le Regioni Calabria, Abruzzo e Lazio; la delibera n. 77 dell'11 luglio 2012 relativa agli schemi di accordo tra il MIT e le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano. In seguito all'espressione del parere del CIPE, il MIT ha provveduto a stipulare gli accordi citati (per il testo degli accordi sottoscritti si veda il sito web del MIT)³².

³³ L. Violini, *Differenziare per accordo: una formula per rispondere alla crisi*, in *Le Regioni* n.2/2009, pp. 198-199.

4.2. Zone Economiche Speciali e Zone Logistiche Semplificate come esempi di legislazione speciale. Cenno al caso del Porto di Genova

La Zona Logistica Semplificata viene definita declinando diversamente un altro strumento, quello della Zona Economica Speciale, che regola tramite uno speciale provvedimento legislativo una zona geograficamente limitata ma contente almeno un porto, nella quale sia le aziende già operative sia le aziende che si insediano possono beneficiare di speciali condizioni per gli investimenti e lo sviluppo³⁴. Dette Zone possono avere caratteristiche diverse ma sono entrambe funzionali allo sviluppo di una determinata area (e relativo porto) tramite una legislazione ad hoc che consente di differenziare alcune parti del territorio rispetto alla restante porzione. Esse offrono:

1) un regime fiscale di vantaggio, che contempla l'abbattimento totale della tassazione su alcune tipologie di imprese; 2) alcune procedure amministrative semplificate; 3) alcune agevolazioni doganali, dazi ridotti su importazioni ed esenzione sulle tasse per esportazione; 4) canoni di concessione agevolati ed esenzione o riduzione di imposte gravanti sugli immobili, tributi connessi allo smaltimento dei rifiuti, ai servizi indivisibili, ecc.; 5) contributo in conto capitale per la realizzazione degli investimenti iniziali connessi all'insediamento produttivo; 6) deroghe alle regolamentazioni sui contratti di lavoro ed esenzioni o riduzione degli oneri sociali sulle retribuzioni; 7) interventi infrastrutturali sul territorio interessato, al fine di migliorarne la competitività anche in termini di logistica e movimentazione merci³⁵.

In Italia le ZES sono nate con il D.L. 91/2017, a cui ha fatto seguito il D.P.C.M. 25 gennaio 2018 n. 12. L'art. 4, comma 2 del D.L. 91/2017 definisce le ZES: "...una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento UE n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). Per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementativa degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa".

Sotto il profilo della governance, inizialmente le ZES dovevano essere gestite da un Comitato d'Indirizzo; tuttavia, con la Legge di Bilancio 2020 e il "Piano Sud 2030 – Sviluppo e Coesione per l'Italia", si è stabilito che a presiedere i Comitati di Indirizzo di ciascuna ZES, deve essere un

³⁴ Le Zone Economiche Speciali (ZES): cosa sono, cosa prevedono e quali sono i punti aperti, Scenario Sud di The European House – Ambrosetti, pubblicato a luglio 2020 e aggiornato a gennaio 2021.

³⁵ Ibidem.

Commissario Straordinario di Governo e non più il Presidente dell’Autorità Portuale. Inizialmente, infatti, era previsto che il Comitato potesse essere presieduto dall’Autorità Portuale, avvalendosi del Segretario generale per l’esercizio delle funzioni amministrative e gestionali.

Altra importante novità viene introdotta sempre con la Legge di Bilancio 2020, che prevedeva l’istituzione nei porti del centro-nord delle Zone Logistiche Speciali rafforzate, sostanzialmente equiparate alle ZES. In particolare, sono state istituite le Zone Logistiche Semplificate (ZLS), dirette a favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle Regioni in cui non si applicano le disposizioni concernenti le Zone Economiche Speciali (che possono essere istituite solo nelle regioni meno sviluppate e in transizione, così come individuate dalla normativa europea).

Nel caso di Genova e dei porti liguri, poter gestire la propria fiscalità e godere dei vantaggi fiscali e semplificazione burocratiche riconosciute alle ZLS rappresenta un’opportunità per lo sviluppo dell’intero sistema portuale, del complessivo sistema logistico di riferimento e delle aree comunali funzionalmente connesse al porto. In particolare, tale riconoscimento si prefiggeva di perseguire i seguenti obiettivi strategici: a) qualificare la ZLS di Genova come nodo logistico internazionale; b) favorire lo sviluppo dell’integrazione logistica e produttiva dei sistemi portuali e delle piattaforme logistiche regionali e interregionali aumentando le catene del valore delle aree interessate e lo sviluppo di sistemi e sottosistemi di impresa in una logica di filiera; c) sostenere le imprese in grado di riqualificare gli ambiti di insediamento mediante valorizzazione del capitale umano e degli asset produttivi.

La proposta di attivazione della ZLS per le aree portuali e retroportuali di Genova³⁶ è stata inserita in un quadro complesso ed organico di misure previste dalla L. 2018/130 (legge “Genova”) a favore del sistema logistico e portuale.

Va precisato che ancora ad oggi il Governo non ha provveduto alla nomina del Commissario straordinario per la ZLS del porto di Genova, determinando una situazione di sostanziale inattuazione della stessa e che preclude anche alla possibilità di analizzare l’effettivo impatto di questo processo di governance innovativa almeno per il nostro Paese.

E tuttavia non c’è dubbio che la ZLS del porto di Genova rappresenti uno strumento di coordinamento di infrastrutture complesse e strategiche che finisce per coinvolgere non solo il sistema che comunemente si può ricondurre entro i confini di una Regione (in questo caso quella ligure) ma

³⁶ Comprendente i territori portuali e retroportuali del Comune di Genova, fino a includere i retroporti di Rivalta Scrivia, Arquata Scrivia, Novi San Bovo, Alessandria (Piemonte), Piacenza (Emilia), Castellazzo Bormida, Ovada Belforte, Dinazzano, Milano Smistamento (Lombardia), Melzo e Vado Ligure (Liguria). Appare evidente in questa compagine come sia necessaria la partecipazione al processo delle Regioni coinvolte senza che ci si limiti a far base sulla legislazione statale.

che va ben oltre fino a intrecciarsi con quello dei territori di tutto il nord-ovest (Piemonte-Lombardia-Emilia-Romagna). Anche in questo caso un coordinamento tra l'attività legislativa nazionale e quella delle Regioni interessate nonché forme di Intesa volte a regolamentare gli interventi regionali e locali potrebbe aiutare a sbloccare tante *empasses*.

5. Uno sguardo al futuro: regioni e macroregioni

Un'altra questione ricorrente nel dibattito sulla dimensione territoriale delle Regioni ricade sull'opportunità o meno di prevedere l'istituzione delle macroregioni³⁷. “Queste ultime sono concepite come strutture in grado di capitalizzare maggiori risorse in termini di efficienza ed economicità delle azioni volte agli obiettivi di coesione, e, quindi, più adeguate alla gestione delle politiche di matrice europea modulate sulle aree territoriali omogenee, orientate verso il sostegno alle imprese, lo sviluppo economico, la competitività territoriale, l'innovazione, l'internazionalizzazione, la gestione dei fondi comunitari. L'idea di fondo, in sostanza, è quella per cui la definizione delle competenze funzionali non dovrebbe prescindere da una preventiva considerazione della capacità progettuale e di realizzazione di politiche territoriali dei governi sub centrali”³⁸.

Ecco allora che “una nuova stagione di valorizzazione del regionalismo potrebbe inaugurarsi laddove si concepissero le regioni stesse come strutture “leggere”, chiamate a compiti di indirizzo, programmazione, regolazione, in collaborazione con le altre istituzioni territoriali: tale valorizzazione passa attraverso l'abbandono definitivo dell'idea che le Regioni debbano giocare sullo stesso terreno dello Stato, contendendosi gli stessi poteri e le stesse funzioni sul piano dei confini reciproci di intervento, per abbracciare, invece, una prospettiva nuova, che vede gli enti di meso-governo come enti preposti alla propulsione di politiche pubbliche, in una dimensione che guarda all'Europa”³⁹.

6. I principi e gli strumenti a disposizione delle amministrazioni locali

Come si è detto, con il sostegno delle analisi degli economisti che si sono dedicati allo sviluppo locale, si è identificata nella rigidità dei confini istituzionali tradizionali il freno più evidente allo

³⁷ Viene auspicata la creazione di una Macroregione del nord nella parte che analizza i processi di innovazione e la creazione di servizi per le imprese (es. bisogni formativi), anche a motivo di un gap rilevato nel settore. In alternativa alla mera integrazione istituzionale e territoriale il paper auspica la creazione di forme di coordinamento degli attori (tramite tavoli volte alla stipula di intese) e l'armonizzazione delle modalità di regolamentazione tra Regioni (che attualmente legiferano senza neppure leggi quadro statali – secondo lo schema della competenza concorrente “all'italiana” – ma desumendo ciascuna in modo differenziato dalla legislazione statale vigente i “principi fondamentali”) – un buon esempio di armonizzazione è quello riportato nel paper relativo al Piano casa.

³⁸ O. Spataro, Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione, in *Federalismi.it* n. 6/2018, p. 7.

³⁹ *Ivi*, p. 9.

sviluppo complessivo del Paese, e la ragione dell'infinita ricerca di altre dimensioni del "locale" che, seguendo l'evolvere del reale, sono soggette a continua mutazione, e quindi faticano ad affermarsi in spazi diversi da quelli rinvenibili nelle mappe.

Ne consegue una sostanziale irrilevanza delle mappe come elemento oggettivante la realtà⁴⁰, e assumono piuttosto rilievo i percorsi della formazione e del lavoro, dei mercati e delle materie prime, e i tracciati della mobilità esistenti e possibili. Ne consegue che i soggetti chiamati al governo di quei fenomeni vanno pensati e costruiti con specialissima attenzione al dato tecnico, economico-ingegneristico, per giungere al miglior disegno funzionale possibile a seconda dell'attività considerata.

Ogni innovazione in tal senso deve però fare i conti con l'insuperabile legame tra norme e spazio fisico, quella necessità che le regole (e di conseguenza le amministrazioni) hanno di uno spazio materiale circoscritto per la loro vigenza. Determinati e insuperabili sono infatti i limiti per l'esercizio di potestà, da parte di enti non a caso rubricati come "territoriali" per il loro riferirsi a un ambito "chiuso" dal quale ricevono la legittimazione a quell'esercizio di potere.

Di fatto, come ricorda la Corte costituzionale nella sent. 240/2021 (richiamandosi alla Relazione introduttiva allegata al disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 20 agosto 2013 per la riforma degli enti di area vasta che poi si concretizzerà nella l. 56/2014) si già va delineando la «visione di un ordinamento pluralistico caratterizzato da ambiti territoriali direttamente e immediatamente rappresentativi delle proprie comunità (i comuni e le regioni) e da enti a carattere associativo (come le unioni di comuni) o da enti i cui organi sono volutamente composti di sindaci e presidenti di unione (com'è per le città metropolitane) [...] che hanno la funzione non di rappresentare direttamente le rispettive comunità, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l'azione degli enti territoriali di primo livello, i comuni compresi nel loro territorio».

Si deve quindi necessariamente muovere, secondo gli auspici e il *logòs* della letteratura che ricordavamo, a una "dequotazione mediata" del territorio-democrazia in un *trade-off* con la capacità di offrire risposte efficaci.

Ciò accade da una parte "sincronizzando" i diversi livelli di governo, con una ricongiunzione dei soggetti (e degli strumenti) di governo in senso verticale e, dall'altra, ampliando l'ambito di intervento in senso orizzontale, mettendo in congiunzione non solo ambiti (regionali, d'area vasta, comunali) del medesimo livello, ma arrivando a includere nella programmazione e nella progettazione degli interventi anche gli attori privati rilevanti del territorio e le amministrazioni statali decentrate.

⁴⁰ Si veda sul tema, per tutti, F. Farinelli *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Einaudi 2003.

Prende così corpo e significato non solo una lettura fertile del principio di sussidiarietà verticale, da leggere secondo le logiche della leale collaborazione, ma si dà corpo in senso concreto anche a quella adeguatezza (di risorse e professionalità, ma anche logistica e, in sostanza, territoriale appunto) che troppo spesso le disposizioni statali e regionali sottovalutano.

In questa prospettiva, si possono immaginare una serie di soluzioni, rispondenti alle due distinte logiche della collaborazione intersoggettiva, con strumenti gestionali (società pubbliche) o solo regolativi (piani, o convenzioni e accordi, in diverse forme) capaci di operare su più territori, o dell'autorità terza (autorità di bacino e forme analoghe). Il tutto, nella logica di una nuova stagione di intervento pubblico nell'economia per soggetti pubblici che, dopo il ruolo di «finanziatori», «imprenditori» e «regolatori», sono in cerca di una ulteriore definizione, oramai inevitabile.

Si pensi sotto il primo profilo alle già ricordate società a partecipazione pubblica, usate diffusamente fin dalla prima fase di infrastrutturazione del paese (si pensi non solo alla realizzazione di canali, porti, reti ferroviarie, telegrafiche e stradali, ma anche agli interventi di urbanizzazione delle città) assieme a istituti consortili (si pensi al Consorzio di credito per le opere pubbliche e all'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità). Negli anni 80 e 90, l'ordinamento dell'Unione europea ha innescato processi di liberalizzazione e regolazione dei principali servizi a rete a elevata connotazione infrastrutturale - ontologicamente "pluriterritoriali" - tra cui l'energia e le comunicazioni elettroniche. Gli effetti sul sistema delle società a partecipazione pubblica sono evidenti, e il loro ruolo si va modificando, da una parte in ragione dell'emergere di Autorità terze, indipendenti, nel ruolo di regolatrici e, dall'altra spingendo le società stesse a muoversi su più territori, alla ricerca di una maggiore efficienza economica.

A ciò si aggiunge, ai giorni nostri, la drammatica esigenza di molte delle nostre infrastrutture per interventi di ammodernamento e digitalizzazione, se è vero che secondo la classifica 2020 del World Economic Forum, *Global Competitiveness Report*, l'Italia non rientra tra i primi dieci paesi per sviluppo e adeguatezza infrastrutturale.

Dei nodi amministrativi e procedurali che ancora lasciano incompiute circa 500 opere è in gran parte responsabile l'intricato riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, e la sovrapposizione di competenze amministrative di molteplici soggetti pubblici attivi a livello statale e locale. Restano inoltre le critiche già avanzate al precedente punto 1.1. e cioè il fatto che, mirando essenzialmente all'efficienza economica dei servizi che erano chiamate a prestare, tali società allentavano nei fatti il vincolo della rappresentanza "pura", con una frattura nella relazione tra chi vota e chi compie scelte per l'erogazione delle prestazioni che garantiscono il benessere di quegli elettori.

Per parte loro, anche gli strumenti di programmazione e pianificazione sembrano aver conosciuto diverse fortune.

Per parte sua la pianificazione strategica si colloca oggi come funzione centrale nella configurazione degli enti metropolitani, mentre i pochissimi riferimenti in altre norme si limitano a indicare l'organo competente per l'adozione del piano. Introdotta in Italia quasi trent'anni or sono senza alcuna previsione per legge, si è andata sviluppando come strumento "auto-generato" in specifici contesti territoriali (singole città, o aggregazioni comunali) con forme, procedure e intenti anche molto diversi tra loro.

I prodromi si trovano nei piani di struttura nati dall'esperienza inglese ma anche francese degli anni '60 e '70, fortemente autoritativi e volti a individuare le grandi infrastrutture strategiche e le rilevanti macro-decisioni sugli usi del suolo. Quelli più pertinenti alle esperienze attuali sono però i piani di «terza generazione», che iniziano a diffondersi negli anni '90, e vengono realizzati non solo attraverso reti di cooperazione fra attori pubblici, fra attori privati e fra città diverse, ma anche grazie all'apertura verso «un'ampia partecipazione dei cittadini, realizzata con mezzi diversi. L'obiettivo di questi piani, più propriamente strategici, è la messa a punto di una "visione" condivisa, di medio lungo periodo, per uno sviluppo sostenibile della città e del territorio a essa circostante.

È solo con la legge 56/2014 che il legislatore ha previsto la "cattura" del reale in seno al normativo, istituzionalizzando uno strumento già molto diffuso, e di una certa efficacia, dotando le amministrazioni metropolitane di un atto in cui si esprime quell'idea di governance emersa e affermata in ambito aziendale e che oggi evoca, nella sua imprecisione, le politiche pubbliche come sistema a rete, aperto a una pluralità di apporti e fondato su una nuova declinazione del principio di partecipazione e di sussidiarietà, come oramai ammettono anche i giudici contabili⁴¹.

Due i tratti caratteristici delle forme istituzionalizzate e non: da una parte, l'idea (come si è detto, tipica di quegli anni) che si debba pianificare a lungo termine, guardando oltre le ristrettezze degli assetti e degli interessi contingenti. Dall'altra, la volontà coinvolgere nell'adozione di atti di questo tipo tutti gli enti territoriali coinvolti funzionalmente, oltre agli attori privati e alle altre amministrazioni operanti sul territorio.

Diverso è il caso della programmazione integrata.

Origina nella nuova stagione per la programmazione pubblica a cui ha dato vita nel 2016 la riforma del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), sancendo l'abrogazione delle regole e delle procedure speciali per le infrastrutture strategiche di cui alla legge obiettivo, prevedendo al contempo strumenti programmatori generali a carattere pluriennale. Si mettono così in campo strumenti analitici e operativi per finanziare investimenti infrastrutturali nel lungo periodo, che

⁴¹ Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Basilicata-Potenza, deliberazione n. 173/2012/PAR, parere n. 20/2012.

consentono, peraltro, il coinvolgimento di soggetti pubblico-privati o anche privati specializzati in operazioni finanziarie, quali, tra l'altro, la Banca europea per gli investimenti e la Cassa depositi e prestiti Spa.

Su quest'ultimo profilo, per assumere garanzie rispetto a una corretta allocazione dei rischi tra pubblica amministrazione e privati nelle forme in *partnership* (ora anch'esse espressamente previste dal Codice dei contratti), è stato adottato da parte del Ministero dell'economia e delle finanze il documento *Partenariato pubblico-privato: una proposta per il rilancio* (2021), in cui si propone uno schema di contratto-tipo di concessione per la progettazione, costruzione e gestione delle opere pubbliche in Ppp.

Tra le forme di accordo merita menzione la conferenza dei servizi, di cui agli artt. 14 ss. della legge n. 241/1990, istituto tradizionale finalizzato all'accelerazione e al coordinamento dell'azione amministrativa, di recente interessato da ulteriori disposizioni acceleratorie contenute nel d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto Semplificazioni). Ne esistono tre differenti tipi: istruttoria, decisoria e preliminare, che possono essere semplificate (in forma asincrona) o, se più complesse, condotte in simultanea (sincrona). Di regola l'amministrazione procedente deve acquisire entro termini perentori, decorsi i quali opera il silenzio-assenso, le determinazioni motivate delle altre amministrazioni coinvolte, rese senza un confronto con gli altri attori del procedimento con il rischio di un possibile mancato coordinamento.

Per quanto riguarda il ricorso ad Autorità "terze", più che alle Autorità Indipendenti penso agli Enti di governo dell'ambito territoriale ottimale (EGATO), organismi istituiti dalle Regioni o Province autonome per ciascun Ambito Territoriale Ottimale (ATO) ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti nell'ambito, che svolgono il compito di organizzare i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli del ciclo dei rifiuti urbani, di scegliere la forma di gestione, di determinare le tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidare la gestione e relativo controllo, di approvare i Piani d'ambito.

Vero è che gli ATO hanno, nel tempo, generato un alto grado di conflittualità tra Enti locali nonché elevati oneri di funzionamento (Di Benedetto). Il processo della loro ridefinizione, avviato nel 2007, volto a ridurre il numero e a dirigerne il dimensionamento su base provinciale, è culminato nel 2009 alla soppressione delle Autorità d'ambito. Però, come la Corte costituzionale ha affermato nel 2011, permane comunque «nella stessa legislazione statale il principio della gestione per ambiti ottimali» e, anzi, «l'ipotesi di un ritorno alla gestione dei singoli Enti locali [viene ritenuta] in evidente contrasto con i principi di ragionevolezza, sussidiarietà e adeguatezza» (Corte cost., sent. n. 128/2011). Al punto che la formula della gestione d'ambito sembra essere destinata a diventare il

modello generale per l'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (si veda anche la riforma di cui al D.Lgs. 201/2022).

L'ATO dunque «non sarebbe semplicemente un modulo organizzativo, ma l'ente esponenziale al quale i singoli Comuni hanno trasferito le competenze e la tutela dei propri interessi» (Consiglio di Stato, V, sent. n. 3236/2015 e sentenze ivi richiamate - Consiglio di Stato, V, sent. n.5243/2009; VI, sent. n. 2948/2007). E di cui gli enti locali fanno necessariamente parte (Corte cost., sent. n. 246/2009).

La Corte costituzionale ha poi affermato nel 2013 che l'obiettivo della «razionalizzazione nella programmazione» e del superamento della precedente frammentazione implica che non può «essere trascurato (...) il ruolo degli Enti locali e [deve] essere prevista la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale», pur tenendo in considerazione le istanze «potenzialmente frammentarie» degli Enti locali (Corte cost., sent. n. 50/2013).

Si giunge così, attraverso un complicato processo di transizione, agli Enti di governo istituiti dal decreto «Sblocca Italia» (D.l. n. 133/2014, art. 7). Se dal punto di vista funzionale vi è una certa continuità tra le Autorità d'ambito e gli Enti di governo d'ambito, laddove entrambe sono chiamate alla stesura di un piano di ambito, i cambiamenti più rilevanti attengono il contesto in cui le funzioni si svolgono.

Si pensi in questo senso al dimensionamento territoriale dell'ambito, che tende a essere sempre più ampio, all'interlocuzione tra *Ente di governo e Regione, o ancora al sistema delle relazioni tra Ente di governo d'ambito e Autorità di regolazione*, che spinge l'Ente di governo a sviluppare una *performance* sempre più tecnica nel quadro di una primazia del regolatore indipendente.

Assume ogni ambito come racchiuso in sé stesso, in spazi rigidamente definiti pur se diversamente popolati e utilizzati, è soggetto istituzionale in sé, portatore di istanze e conseguentemente destinatario di competenze che traduce nelle funzioni e nei servizi che eroga a favore della propria comunità, secondo una geografia necessariamente statica e un'architettura organizzativa e funzionale tendenzialmente uniforme tra enti dello stesso.

Resta infine la necessità di coinvolgere più stabilmente i privati nel ragionare trasversalmente di sviluppo e benessere sociale “oltre” il territorio. Su questo profilo insistono le dinamiche della sussidiarietà orizzontale (art. 118, 4° comma), che a mio parere non esclude a priori il coinvolgimento anche di soggetti imprenditoriali, pur se in dinamiche in questi casi privi di redditività.

Per quanto concerne le forme associative non lucrative nel Codice del Terzo settore, D.lgs. 117/2017, art. 55 prima, e poi anche nel Codice degli appalti, D.lgs. 36/2023, art. 6) si sono definiti gli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione, con cui si chiede ai soggetti

espressione della società solidale e organizzata prima di individuare e poi di intervenire sulle fragilità assieme alle amministrazioni locali, instaurando «un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato» (sent. 131/2020 C. Cost.).

7. La dimensione verticale e quella orizzontale

7.1 Il principio di coesione territoriale: In Europa

Da ultimo è forse da menzionare l'emersione recente, nel discorso del legislatore, del principio di coesione "multidimensionale". L'esordio dell'espressione è nell'ordinamento prima della Comunità e poi dell'Unione europea, dove si è da subito evidenziato un «divario tra i livelli di sviluppo delle sue varie regioni». Da qui l'esigenza di interventi a favore di aree svantaggiate per ragioni economiche, di conformazione territoriale o demografiche.

È in base a questa visione che si diede origine alla «politica degli investimenti», concretizzatasi fin dal Trattato di Roma del 1957 nel l'introduzione del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) ai quali, a seguire, si aggiungono nel 1975 il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e nel 1994 il Fondo (appunto) di coesione.

Originariamente incentrata sul profilo economico e i mercati, e fortemente "eurocentrica", mirata non solo a «uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione» ma anche al suo consolidamento politico, si traduce in incentivi mirati alla crescita economica, alla creazione di posti di lavoro, alla competitività delle imprese, nella convinzione che grazie a questi si sarebbero ridotte le disparità tra aree territoriali.

La previsione si rivelò erronea: la complessità alla base di quelle differenze era ben più articolata di quella che una loro lettura in chiave esclusivamente economica evidenziava e poteva contrastare, laddove ogni paese presentava, al confronto con gli altri e al suo interno, differenze sociali e strutturali insensibili a un intervento portato avanti soltanto con quegli strumenti.

È per queste ragioni che alla coesione economica si affianca quella sociale (art. 23 dell'Atto unico europeo del 1986 e Trattato di Maastricht del 1992) e poi quella territoriale (Trattato di Lisbona del 2007), a comporre le disposizioni di cui all'art. 130 e al Titolo XVIII («Coesione Economica, Sociale e Territoriale», con gli articoli da 174 a 178) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea

Così, a una rinnovata consistenza delle risorse imputate ai Fondi europei (1/3 delle risorse previste nel bilancio UE), si accompagna una mutazione nei criteri adottati per la loro assegnazione (fattori di debolezza strutturale e sociale come la disoccupazione e la povertà diffusa, l'abbandono scolastico o la poca formazione, la piccola dimensione e la scarsa tenuta delle imprese, la mancanza di ricerca e innovazione, l'insufficienza delle infrastrutture).

Il tutto, a culminare nel dispositivo di Ripresa e la Resilienza che, se pur ricade sugli stessi ambiti di intervento presenta differenze evidenti: laddove la politica di Coesione è stata fino a oggi finanziata con le fonti tradizionali del bilancio UE, i fondi per la Next Generation EU provengono da debito europeo “comune” e prevedono interventi attraverso piani nazionali che si configurano come “contratti di performance” e non meri programmi di spesa.

Tutta la politica europea muove di fatto nel solco degli obiettivi di collaborazione multilivello, di connessione e integrazione tra territori e di un rafforzamento della posizione regionale in materia che il presente documento recepisce e persegue.

Per parte sua, il documento a sostegno dell’Obiettivo europeo “Un’Europa giusta”, promettendo nuove e prospettive di inclusione a tutti gli ambiti locali e ai cittadini Europei, invita i policy makers a promuovere modelli di sviluppo policentrici, capaci di valorizzare il ruolo dei diversi livelli di governo, liberando il potenziale dei territori, resi ora capaci di affrontare le difficoltà e gli ostacoli della contemporaneità attraverso approcci cooperativi integrati.

In altri termini, non è più tempo di “verticalità” autoreferenziali, o addirittura antagoniste.

Nel documento si esprime quindi – coerentemente - l’obiettivo di promuovere la valorizzazione di aree funzionali alle quali partecipano città di dimensioni differenti, sancendo un approccio di una governance integrata multilivello, con ricadute in particolare sulle autonomie regionale e locale, in dialogo con gruppi sociali differenti, le forze economiche e sindacali.

The New Leipzig Charter, documento chiave per lo sviluppo urbano sostenibile in Europa, adottato dai Ministri competenti il 30 Novembre 2020 durante la presidenza tedesca dell’Unione, evidenzia come le città debbano stabilire e attuare strategie di sviluppo urbano sostenibili e integrate in senso allargato, comprensivo delle rispettive aree funzionali e limitrofe, ovvero ambiti interconnessi dal punto di vista spaziale ed economico. Coerentemente, nella prospettiva della Politica di Coesione europea, l’Accordo di Lubiana, adottato il 26 novembre 2021 dai ministri dell’UE responsabili per le questioni urbane, ha in seguito avviato una nuova fase di sviluppo dell’Agenda Urbana Europea, all’interno del quale risalta una forte attenzione all’inclusione delle città di piccole e medie dimensioni finalizzata a renderle partecipi delle nuove forme di cooperazione multilivello.

Tutti questi orientamenti sono stati recepiti nella politica di coesione 2021-2027 in forza dell’obiettivo trasversale (OP) 5 “Un Europa più vicina ai cittadini”, con il quale si supportano strategie di investimento integrate attraverso l’individuazione di quelle aree territoriali rilevanti (es. città, aree rurali, aree metropolitane e aree funzionali) nelle quali la popolazione lavora e vive, e quindi si sposta quotidianamente.

Per il periodo il 2021-2027, ogni Stato membro ha dovuto riservare almeno l’8% del FESR a strategie di sviluppo locale di città di ogni dimensione e delle relative aree metropolitane e/o aree

funzionali. La valorizzazione di queste interconnessioni a livello Europeo è affrontata anche dal programma ESPON all'interno del Thematic Action Plan Governance of New Geographies. La ricerca si propone di indagare le aree funzionali come principio di programmazione della Politica di Coesione 2021-27 per quanto riguarda lo sviluppo territoriale integrato come delineato negli obiettivi dell'Iniziativa Urbana Europea. In questa ottica assumono rilevanza realtà che esulano dagli stretti confini amministrativi ma che possono essere legate da funzioni e sfide comuni da affrontare.

7.2 In Italia

Volgendo dunque l'attenzione al nostro ordinamento, buona parte della nostra dottrina sostiene che la coesione sia già, e a pieno titolo, un principio costituzionale. Occorre però fare chiarezza su quale sia la consistenza giuridica, e quali le forme e le declinazioni.

Nella nostra Carta il termine «coesione» è menzionato una volta, al comma 5 dell'art. 119, ove si prevede che «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (...)», lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali «in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

La previsione si riferisce a un intervento eccezionale, non organico o sistemico, ma diventa nei fatti il fondamento per la creazione dell'Agenzia per la coesione territoriale (art. 10 d.l. 101/ 2013) per facilitare la cooperazione delle istituzioni e l'instaurazione di partnership tra i diversi soggetti per «eliminare il divario territoriale all'interno del Paese e rafforzare la capacità delle amministrazioni» territoriali. Di recente l'Agenzia è stata trasformata in Dipartimento della PdCM (artt. 50 e 51 d.l. 13/2023) «al fine di assicurare un più efficace perseguimento» delle finalità di cui all'articolo 119. 5 Cost. soprattutto per favorire l'integrazione tra le politiche di coesione e il PNRR.

Fin qui, al di là della formulazione testuale, ci si muove in un'idea tutta inter-istituzionale e finanziaria della coesione.

A ben vedere, è però facile vedere come la vera base costituzionale su si basa il principio costituzionale della coesione sia l'art. 2 della Carta fondamentale ove richiede «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». È così che si giunge all'affermazione di un sistema necessariamente solidale orientato a una coesione tra individui che diviene elemento caratterizzante le dinamiche interne alle collettività e anche della relazione tra istituzioni, pur non senza travagli interpretativi e, soprattutto, applicativi, relativi al ruolo e alle forme del loro impegno.

Se nella prima redazione dell'art.117 Cost (come limite alla potestà legislativa regionale) era richiamato l'interesse nazionale e «quello di altre Regioni», dopo la riforma costituzionale del 2001 si può leggere nel complesso delle disposizioni una linea coerente, a partire da una possibile riscoperta

dell'interesse nazionale all'art. 5 Cost., e poi nel disegno di un sistema non più articolato in livelli di governo di rango diverso e ben distinti nella loro posizione in senso (quasi) gerarchico bensì verso un sistema di pluralismo paritario tenuto assieme già menzionati principi di leale collaborazione (art. 120 Cost.) e di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost. commi 1-2).

Il tutto – in termini concreti - sembra potersi tradurre nella verifica del possibile equilibrio tra coesione e differenziazione, tra dinamiche mirate a rafforzare le aree più deboli e la giusta aspirazione delle eccellenze territoriali a poter muovere in un regime che promuova la loro ulteriore crescita. La dicotomia è però forse soltanto apparente, laddove una vera uguaglianza presuppone oggi la capacità di differenziazione organizzativa e/o anche funzionale (la non considerazione di ciò fu l'errore originario della UE) con «un'allocatione diversificata e asimmetrica delle competenze» che ha «trovato addirittura copertura costituzionale nell'art. 118, comma 1, Cost.».

Quello che emerge è piuttosto un'esigenza inedita di collaborazione e coordinamento tra enti, messa in atto fin qui solo occasionalmente, o solo in alcune aree, con gli accordi tra le amministrazioni e gli strumenti della programmazione negoziata che si ricordavano, i quali andrebbero adottati nell'intento di valorizzare - e non di limitare - l'autonomia degli enti.

L'essenza della coesione territoriale diviene così «fare della diversità territoriale un punto di forza» nella prospettiva della «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» lanciata dalla strategia «Europa 2020» perseguendo non l'omologazione, ma – a parità di garanzie – la valorizzazione delle vocazioni territoriali e delle identità locali. In altri termini, se differenziazione diventa il nuovo nome dell'uguaglianza, questa non può che collegarsi all'effettività e direi alla specialità della autonomia consegnata a enti differenziati. Che a questo punto dovrebbero sentirsi non solo legittimati, ma tenuti a forme di cooperazione in orizzontale, con altri territori e con le realtà in esse operanti.

Si tratterà poi di verificare come tutto ciò si rifletta sui cittadini, singoli e associati, sulle loro attività, sugli standard delle prestazioni che gli sono offerte. Sulla qualità della loro cittadinanza.

8. Conclusioni

Come si vede, la necessità di governo di politiche sempre più complesse e articolate finisce inevitabilmente per intrecciarsi con la sfida del sistema istituzionale complessivamente inteso, con particolare attenzione al livello regionale quale punto di caduta.

L'attuale assetto istituzionale e il riparto delle competenze di cui all'art.117 Cost., sebbene mirino a soddisfare le necessità dello Stato di perseguire gli interessi dell'intera collettività nazionale, troppo spesso questo avviene nel sacrificio delle istanze di autogoverno territoriale.

“Il risultato complessivo di questa operazione è stato quello di una nuova e pressoché completa ‘oscillazione del pendolo’: mutatis mutandis oggi la situazione non appare troppo lontana da quella degli anni ’90, caratterizzata com’è dal risorgere, con nuove vesti, della sostanziale primazia dell’indirizzo politico centrale su quello regionale”⁴².

Eppure per poter governare realmente le politiche complesse che si presentano davanti a tutti i livelli istituzionali serve rompere questa impostazione. Le Regioni italiane – pur con gli strumenti ricordati sopra – hanno difficoltà a realizzare quel cambiamento culturale che l’impostazione statocentrica del nostro regionalismo richiederebbe. Esse, di conseguenza, non riescono a sviluppare una dimensione funzionale che travalichi i confini territoriali entro cui sono delineate le istituzioni locali e le relative competenze (e anche dei confini nazionali se si tiene conto della dimensione di integrazione territoriale delle politiche europee). Una dimensione ancora fragile e da coltivare, all’insegna di un approccio olistico e multilivello ma che appare inevitabile per far emergere risposte adeguate alle sfide complesse del nostro tempo.

⁴² G. M. Salerno, *L'autonomia differenziata cit.*