

Vol. II

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

— STUDI —

a cura di

Leonardo Ferrara, Domenico Sorace

**LA COESIONE
POLITICO-TERRITORIALE**

a cura di

Gabriella De Giorgi Cezzi

Pier Luigi Portaluri

Art. 2.



a cura di

Leonardo Ferrara (Università di Firenze)

Domenico Sorace (Università di Firenze)

Comitato Scientifico

Umberto Allegretti, Antonio Brancasi, Alfredo Corpaci,

Leonardo Ferrara, Carlo Marzuoli, Domenico Sorace

(Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze)

Volumi

Vol. I – *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Aristide Police, Fabio Saitta

Vol. II – *La coesione politico-territoriale*, a cura di Gabriella De Giorgi Cezzi, Pier Luigi Portaluri

Vol. III – *La giuridificazione*, a cura di Barbara Marchetti, Mauro Renna

Vol. IV – *La tecnificazione*, a cura di Stefano Civitarese Matteucci, Luisa Torchia

Vol. V – *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di Maurizio Cafagno, Francesco Manganaro

Vol. VI – *Unità e pluralismo culturale*, a cura di Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli

Vol. VII – *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, a cura di Gian Domenico Comporti

Vol. VIII – *Cittadinanze amministrative*, a cura di Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

→ STUDI ←

a cura di

Leonardo Ferrara, Domenico Sorace

Vol. II

La coesione politico-territoriale

a cura di

Gabriella De Giorgi Cezzi

Pier Luigi Portaluri

Firenze University Press

2016

A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi / a cura di Leonardo Ferrara, Domenico Sorace ; Vol. II. La coesione politico-territoriale / a cura di Gabriella De Giorgi Cezzi, Pier Luigi Portaluri. – Firenze : Firenze University Press, 2016. (Studi e saggi ; 162)

<http://digital.casalini.it/9788864534091>

ISBN 978-88-6453-408-4 (print)

ISBN 978-88-6453-409-1 (online PDF)

ISBN 978-88-6453-410-7 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc

Hanno contribuito alla realizzazione degli studi e alla loro pubblicazione la Banca d'Italia, il Comune di Firenze, l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze e la Regione Toscana.

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice (www.fupress.com).

Consiglio editoriale Firenze University Press

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, A. Mariani, M. Marini, A. Novelli, M.C. Torricelli, M. Verga, A. Zorzi.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>).

CC 2016 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze

Firenze University Press

via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy

www.fupress.com

Printed in Italy

INDICE

La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato - autonomie	9
<i>Pier Luigi Portaluri, Gabriella De Giorgi Cezzi</i>	
STUDI	
PARTE PRIMA	
La coesione politico-territoriale nella prospettiva europea e i suoi riflessi sull'ordinamento amministrativo italiano	
Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale	59
<i>Francesco Fabrizio Tuccari</i>	
Il Comitato delle Regioni UE	83
<i>Clara Napolitano</i>	
La strategia UE per la creazione di macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale	101
<i>Alma Lucia Tarantino</i>	
I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) e i Gruppi Euroregionali di Cooperazione (GEC)	117
<i>Raissa De Santis</i>	
Le figure soggettive ed i modelli organizzativi sperimentati dall'ordinamento italiano in relazione alle politiche europee di coesione territoriale	131
<i>Massimo Monteduro</i>	

PARTE SECONDA

L'unificazione amministrativa e il problema del coordinamento
interamministrativo tra Stato e autonomie territoriali

Coesione territoriale e città metropolitane 155

Marco Brocca

I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella
ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di
governo: pensieri e impressioni sui rapporti tra Stato e autonomie
regionali e locali a seguito delle recenti riforme 177

Giusi Margiotta

I collegi amministrativi come istituti di coordinamento 193

Francesco G. Romano

Gli accordi tra pubbliche amministrazioni e gli strumenti di
programmazione negoziata come istituti di coordinamento 209

Michela Petrachi

La disciplina dei poteri di sostituzione amministrativa nel rapporto
tra Stato, Regioni ed enti locali 223

Chiara Stefanizzi

PARTE TERZA

La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio

Tra governo del territorio e libertà di iniziativa economica: dialogo
tra le istituzioni 243

Francesca D'Agostino

Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'Unità
d'Italia ad oggi 255

Giorgio Pagliari, Matteo Sollini, Gabriele Farri

Consensualità e redistribuzione nel governo del territorio:
perequazione e compensazione urbanistica 273

Wladimiro Gasparri

Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale <i>Luca De Lucia</i>	299
Le relazioni tra i livelli di pianificazione urbanistico-territoriale <i>Valentina Mele</i>	319
La 'città sostenibile' tra pianificazione e strumenti urbanistici integrativi <i>Maria Grazia Della Scala</i>	335
Il soddisfacimento del bisogno di servizi abitativi <i>Barbara Accettura</i>	357
Il governo del territorio e l'amministrazione del paesaggio <i>Gian Franco Cartei</i>	379
Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione <i>Ambrogio De Siano</i>	395
Beni pubblici e finanza locale <i>Fulvio Costantino</i>	413
Finanza Locale e Servizi Pubblici. Dall'amministrazione sanitaria alla tutela della salute e viceversa? <i>Chiara Feliziani</i>	433
COMMENTI	
La coesione politico-territoriale: una 'nuova' formulazione nella dimensione europea di una 'vecchia' questione nazionale <i>Alberto Massera</i>	451
Il principio comunitario di coesione territoriale <i>Paolo Stella Richter</i>	467
GLI AUTORI	473
SOMMARIO GENERALE	477

LA COESIONE POLITICO-TERRITORIALE: RAPPORTI CON L'EUROPA E COORDINAMENTO STATO - AUTONOMIE

Pier Luigi Portaluri, Gabriella De Giorgi Cezzi

SOMMARIO – PARTE PRIMA: *La coesione politico-territoriale nella prospettiva europea e i suoi riflessi sull'ordinamento amministrativo nazionale*. 1. Le relazioni tra politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale. 2. Il Comitato delle Regioni UE. 3. La strategia UE per la creazione di Macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale. 4. I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) e i Gruppi Euroregionali di Cooperazione (GEC). 5. Le figure soggettive e i modelli organizzativi sperimentati dall'ordinamento italiano in relazione alle politiche europee di coesione territoriale. PARTE SECONDA: *L'unificazione amministrativa e il problema del coordinamento interamministrativo tra Stato e autonomie territoriali*. 6. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo: brevi riflessioni sui rapporti tra Stato e autonomie a seguito delle recenti riforme. 7. Coesione territoriale e Città metropolitane. 8. I collegi amministrativi. 9. Gli accordi tra pp.aa. e gli strumenti di programmazione negoziata. 10. I poteri di sostituzione amministrativa nel rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali. PARTE TERZA: *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*. 11. Politiche di coesione territoriale e questione urbana. 12. La città sostenibile: la pianificazione tra regime della proprietà e consumo del suolo. 13. L'housing sociale. 14. Governo del territorio e amministrazione del paesaggio. 15. La questione della finanza locale.

— Parte prima —

La coesione politico-territoriale nella prospettiva europea e i suoi riflessi
sull'ordinamento amministrativo nazionale

1. Le relazioni tra politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale

La coesione è fenomeno che sotto il profilo logico-sistematico – nella sua duplice accezione di *funzione-compito* e di *funzione-scopo* – ha natura e consistenza prima di tutto politica e poi anche socio-economica e territoriale: infatti il processo d'integrazione europea, che ne rappresenta l'obiettivo finale, ha sì avuto inizio dal versante economico, ma riguarda oggi il conseguimento di un'unità politica – ben più complessa e pregnante di quella economica – tra realtà eterogenee tra loro come quelle degli Stati membri (Battini, 2014: 4-5): le cui

disparità di sviluppo, anche interne, sono ben presto apparse non recuperabili attraverso le logiche e gli strumenti di mercato, che anzi hanno spesso contribuito ad acuirle (Cassese, 2002: 36).

Così intesa, la coesione dà vita a un sistema pluralista e policentrico, che involge tutti i possibili rapporti tra le diverse figure soggettive pubbliche e private operanti sui livelli territoriali dell'Unione (Spagnuolo, 2011a: 167); da qui l'idea della coesione come indicatore della «statualità dell'ordinamento europeo» (Azzena, 2011: 114) e come integratore delle endemiche sue carenze di democraticità e di rappresentatività degli interessi.

Prevista inizialmente dall'art. 23 dell'Atto unico europeo del 1986¹ e poi dal Trattato di Maastricht del 1992² come soltanto *economica* e *sociale*, la coesione si è affermata nella sua declinazione anche *territoriale* con il Trattato di Lisbona³: dando vita a un'unità tripartita che il diritto dell'Unione collega alla solidarietà degli Stati membri e correla – conferendole così una sua propria specificità – all'obiettivo della riduzione del divario e del ritardo di sviluppo tra i vari territori regionali.

Obiettivo che il diritto d'attuazione costruisce attorno al postulato per cui «le persone non dovrebbero trovarsi in alcuna situazione di svantaggio ascrivibile al luogo in cui vivono o lavorano nell'Unione europea»⁴ e che, inoltre, rimanda a una serie di attività finalizzate, rispetto a tutti i livelli territoriali, alla riduzione delle disparità e alla prevenzione degli squilibri, al miglioramento della coerenza e della congruenza tra le politiche di settore con impatto territoriale e quelle regionali, all'integrazione territoriale e alla promozione della cooperazione tra Regioni e altre aree d'intervento.

L'essenza della coesione territoriale – la cui cifra è «fare della diversità territoriale un punto di forza»⁵ nella prospettiva della «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» lanciata dalla strategia «Europa 2020» (Baldi, 2014: 505; Bellomo, 2014: 511)⁶ – consiste allora non nell'omologazione tra i vari territori, ma nella valorizzazione di quella diversità nell'ambiziosa prospettiva di offrire pari opportunità anche alle collettività e alle singole persone che vi abitano e vi lavorano, in linea con il diritto primario dell'Unione, attento al rispetto delle identità territoriali e, soprattutto, dei patrimoni regionali e delle autonomie locali (v. Tuccari, *Le relazioni tra politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in questo volume).

La coesione rappresenta così uno dei pilastri fondanti dell'intero ordinamento europeo (Claroni, 2003: 3793), un vero e proprio principio «costituzionale» (Mezzetti, 2014: 85).

L'idea dell'integrazione per coesione (Spagnuolo, 2010) coesiste con quella, tradizionale, dell'integrazione tramite mercato (Martines, 2011: 87), secondo cui i divari territoriali sono superabili attraverso l'esercizio dell'attività di regolazione (Zito, 2010: 814).

Queste due visioni, ritenute incompatibili tra loro, a ben vedere risultano perfino complementari: come l'integrazione tramite mercato non sembra poter prescindere dalla progressiva eliminazione o riduzione dei divari territoriali; così i principi della concorrenza paiono subire un *vulnus* sia quando i territori svantaggiati o gli operatori ivi presenti non risultino destinatari di aiuti economici europei, sia quando questi divari non siano proporzionalmente colmati (Vitale, 2012: 1004).

Ancora, la coesione – di cui è sin troppo evidente il fondamento solidaristico *ex art. 2 Cost.* – opera quale fattore di aggregazione tra i territori in tutti i livelli di governo e di azione pubblica, veicolando risorse in favore dello sviluppo o dell'esercizio di funzioni quali, ad esempio, la gestione di un servizio di interesse economico generale anche al fine di perseguire la protezione dei diritti individuali e collettivi sottostanti (Monceri, 2011: 300); o per finalità comunque collegate agli obiettivi specifici della coesione stessa: la promozione, la valorizzazione e la tutela di interessi propri di specifiche comunità territoriali o di singoli gruppi organizzati; ovvero, per finalità ancora più ampie, generalmente coincidenti con gli obiettivi strategici prioritari di altre politiche dell'Unione aventi comunque ricadute territoriali, ascrivibili dunque alla categoria dei beni pubblici o dei beni comuni europei (Begg, Sapir, Eriksson, 2008: 89; Zuleeg, 2009: 8; Di Stefano, 2014: 428).

Il concetto di coesione si fonda su di una particolare idea di territorio, che all'accezione tradizionale di spazio fisico identificato da confini politico-amministrativi affianca più nuove forme di spazialità: i c.d. *soft spaces* (Faludi, 2010: 18; Faludi, 2013: 1601; Harrison, 2013: 63; Haughton, Allmendiger, Oosterlynck, 2013: 228), che ne comportano la ricomposizione sulla base di obiettivi, programmi, piani, progetti e temi specifici⁷; ora la declinazione in senso geografico⁸, localizzativo-relazionale⁹, zonale¹⁰, funzionale¹¹ e valoriale¹².

Ne consegue sul piano sistemico la progressiva dissoluzione o comunque ibridazione del concetto di sovranità statale a causa sia dell'avanzare delle realtà locali intese come risposta alla globalizzazione, sia dell'emergere di spinte policentriche provenienti dal basso in direzione di una ridemocratizzazione dell'ordinamento (Davudi, Strange, 2009: 128).

E ne deriva ancora, sul piano operativo, la possibilità di affrontare meglio il tema dell'*optimal size*: individuare cioè ambiti d'intervento ottimali (Luchena, 2014: 581), connotati da una maggiore flessibilità e modularità organizzativa, funzionale, gestionale e procedurale rispetto alle strutture da essi inglobate: si pensi qui alle macro- o euro-regioni, ai Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) e ai Gruppi euroregionali di cooperazione (GEC), che non a caso sono indicati come i centri di imputazione più idonei a perseguire gli obiettivi di crescita previsti dalla strategia «Europa 2020».

La coesione territoriale opera su due livelli, europeo e nazionale (Mezzetti, 2014: 134), dando vita a un sistema multidimensionale fondato sulla sussidiarietà verticale e orizzontale, declinata quale canone di attribuzione di competenze concorrenti (Sapienza, 2008: 1209) che, insieme con i principi di decentramento e di autonomia, trova applicazione flessibile (Giulietti, 2011: 54) mediante strategie integrate a più livelli di governo, tra i quali di volta in volta è possibile individuare quello in concreto più adeguato – non solo per prossimità – all’oggetto dell’intervento e ai suoi destinatari (Vitale, 2012: 1011-1012).

Un ruolo fondamentale è svolto dal *partenariato*, le cui dinamiche permeano i rapporti tra le varie figure soggettive operanti nel sistema, per un verso generando forme di collaborazione e di cooperazione fondate su moduli di coordinamento aperto (Manganaro, 2011: 9) (a loro volta sfocianti in relazioni ora di coamministrazione (Spagnuolo, 2011b: 138), ora di integrazione decentrata rilevante sotto il profilo organizzativo e procedimentale (Di Sciascio, 2014: 41; Spagnuolo, 2011b: 143)); per altro verso, coinvolgendo stabilmente gli attori territoriali mediante accordi – appunto – di partenariato nella costruzione di percorsi di sviluppo territoriale.

Il partenariato appare dunque strumento in grado di perseguire l’ottimale assetto di funzioni e compiti, nonché la piena legittimazione politico-istituzionale del sistema, la cui attuazione, legata com’è alla partecipazione dei portatori dei diversi interessi rilevanti, permette di conseguire più trasparenza nelle scelte, maggior efficacia negli interventi, migliore misurabilità dei risultati, adeguata responsabilizzazione dei vari soggetti di ‘filiera’ e, in definitiva, un più saldo ancoraggio delle politiche di coesione al territorio (Di Stefano, 2014: 433-440).

Oltre che sulla sussidiarietà e sul partenariato, la coesione territoriale trova fondamento su molti altri principi ordinamentali basilari¹³ e beni, interessi e valori di rango costituzionale¹⁴: essa si rivela dunque imprescindibile nell’economia complessiva dei processi di unificazione amministrativa in atto, tanto da far avanzare la suggestiva ipotesi di essere di fronte a un «altro modo di unificazione» (v. Tuccari, *Le relazioni*, cit.).

2. Il Comitato delle Regioni UE

Il Comitato delle Regioni costituisce – come noto – l’assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell’UE: un organo istituzionale consultivo dell’Unione europea, che funge da cerniera tra l’Europa e i livelli territoriali statali e sub-statali.

Istituito nel 1994 e di fatto relegato in posizione marginale nel sistema delle politiche di coesione a causa di un *deficit* di legittimazione politico-istituzionale, della scarsa sua influenza sulle decisioni dell’UE e del generale disinteresse nei confronti di queste ultime da parte delle Regioni, il Comitato ha visto significa-

tivamente rafforzato il proprio ruolo a seguito del Trattato di Lisbona, che ha introdotto nell'ordinamento europeo il principio del riconoscimento dell'autonomia regionale e locale nell'ambito degli Stati membri¹⁵, attribuendo autonoma dignità ai livelli regionali e locali nel quadro del principio di sussidiarietà¹⁶, tanto da sviluppare una dimensione regionale dell'Unione europea (Fasone, 2009: 409).

Equiordinato alle istituzioni comunitarie per ciò che concerne i regolamenti finanziari e lo statuto del personale, il Comitato delle Regioni, pur se formalmente definito dal TUE come organismo consultivo¹⁷, in realtà rappresenta una 'semi-istituzione' in forza dei poteri attribuitigli dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (Mangiameli, 2011: 377)¹⁸: il quale, anche se non risolve le rilevate criticità (D'Atena, 2008: 79; De Micheli, 2006: 334)¹⁹, ne fa il vessillo di «una sempre più stretta unione tra i popoli d'Europa, nella quale le decisioni sono prese il più possibile vicino ai cittadini»²⁰.

L'attività principale del Comitato – il mandato dei cui componenti è oggi quinquennale²¹ in linea con la durata di quello dei membri delle altre istituzioni europee – consiste nella formulazione di pareri obbligatori sia ai fini dell'emanazione di atti normativi con impatto regionale sia in settori nevralgici come quelli dell'energia e dei cambiamenti climatici; nonché nella formulazione di pareri facoltativi ogni volta che il Parlamento, la Commissione o il Consiglio lo ritengano opportuno, specie nelle questioni concernenti la cooperazione transfrontaliera²²; a sua volta il Comitato può formulare *motu proprio* pareri sulle proposte UE suscettibili di interferire con il principio di sussidiarietà.

Utili strumenti per l'operatività del Comitato sono il *Subsidiarity monitoring network* (SMN) e il *Regional Parliamentary Exchange* (REGPEX) operante nell'*Early warning system* (EWS).

Più in particolare, l'SMN consiste in una piattaforma di comunicazione interattiva per lo scambio d'informazioni e il monitoraggio dell'osservanza del principio di sussidiarietà²³, che include Parlamenti nazionali e regionali, Governi regionali, enti locali e regionali, nonché associazioni europee e nazionali rappresentative degli interessi regionali e locali.

Il REGPEX, poi, è una banca dati che agevola lo scambio d'informazioni e buone pratiche tra i Parlamenti regionali nel quadro dell'EWS, procedura di allerta precoce rientrante nella più ampia attività di analisi d'impatto territoriale delle proposte dell'Unione: in cui il Comitato svolge una preziosa funzione di 'collante' tra le istituzioni europee e i Parlamenti nazionali e regionali, apportando un contributo sostanziale alla legittimazione democratica dell'Ue (Bertezolo, 2010: 1) e delle sue azioni²⁴, permettendo a questi ultimi una più ampia partecipazione al processo legislativo europeo.

Il che, tuttavia, sembra porre rimedio soltanto in parte alla «cecità regionale» dell'Unione in materia (Ipsen, 1966: 248-256), ove si consideri il coinvolgi-

mento meramente facoltativo dei Parlamenti regionali da parte di quelli nazionali, nonché della brevità del termine attribuito ai Parlamenti per l'espressione dei pareri di competenza.

Il Comitato è poi legittimato a ricorrere davanti alla Corte di Giustizia non soltanto a tutela delle proprie prerogative²⁵, ma anche – più in generale – per l'annullamento di atti normativi europei che, in violazione ancora una volta del principio di sussidiarietà, possano vulnerare le competenze regionali e locali²⁶.

3. La strategia UE per la creazione delle Macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale

Ai fini dell'integrazione tra gli Stati membri l'Unione europea elabora una politica regionale che conosce, al suo interno, una strategia macroregionale: intesa come strumento di risoluzione delle problematiche e come condivisione di strategie collaborative per il raggiungimento degli obiettivi di coesione territoriale nel rispetto del principio di sussidiarietà e in vista del suo rafforzamento anche al fine di meglio garantire la partecipazione dei territori interessati ai processi decisionali dell'Unione.

Le Regioni, definite come enti pubblici territoriali di livello immediatamente inferiore a quello statale e dotate di autogoverno politico (Berionni, 2012: 727)²⁷, rappresentano oggi gli interlocutori privilegiati nel dialogo con l'Unione europea sul tema dell'effettivo superamento dei confini tra gli Stati membri attraverso lo sviluppo locale.

L'idea di un'Europa delle Regioni o delle Macroregioni, vista come nuovo e ulteriore livello del sistema di *governance* tra Unione europea e Stati membri nell'ambito delle politiche di coesione, è emersa organicamente per la prima volta nel 1991 nell'ambito del progetto *Europe 2000* (Caciagli, 2006).

Questa idea, che nasce dalla constatata impossibilità per l'azione comunitaria di garantire di per sé sola l'efficienza di un tale sistema multilivello, ha comportato il coinvolgimento progressivo degli attori istituzionali locali all'insegna della leale cooperazione e del tendenziale equilibrio tra flessibilità e rigidità delle autonomie costituzionali, onde assicurare un adeguato coordinamento organizzativo e funzionale.

La Macroregione diviene così strumento di cooperazione che permette di condividere progettualità comuni e relazioni funzionali tra territori vicini da un punto di vista geografico, come pure socio-economico e culturale. È cioè un'area condivisa tra due o più Stati (non necessariamente membri dell'Unione), dotata di una sua propria omogeneità spaziale e amministrativa, che prescinde dai confini tradizionali, i quali possono essere di volta in volta conformati sulla base delle indicazioni offerte dai vari attori territoriali (Berionni, 2012) da tra-

sfondere in strategie di sviluppo e di crescita (Stocchiero, 2010: 65), seguendo un processo dal basso verso l'alto capace di coinvolgere attivamente anche la società civile e di favorire politiche tendenti a ottimizzare l'uso delle risorse disponibili (Piraino, 2015).

La strategia macroregionale è imperniata sulla dottrina dei 'tre no', nel senso che essa:

1. non nasce da un'apposita normativa;
2. non prevede forme specifiche di finanziamento comunitario;
3. non dà vita a nuove istituzioni (Stocchiero, 2010)²⁸.

Dottrina, questa, mitigata dalla regola dei 'tre sì':

1. alla complementarità dei finanziamenti;
2. al coordinamento degli strumenti istituzionali;
3. alla definizione di nuovi progetti²⁹.

Si tratta tuttavia di un processo ancora in corso di sperimentazione, esposto com'è a un *deficit* di rappresentatività degli interessi regionali a causa delle resistenze opposte dagli Stati membri nei confronti dell'erosione delle funzioni da parte di organismi sovranazionali e substatali (Cassese, 1981: 20): un processo rispetto al quale è auspicabile il recupero di una *governance* effettivamente inclusiva anche del livello regionale, sì da garantirne la vocazione europea e anche la sua complementarità rispetto alla politica istituzionale per lo sviluppo regionale dell'Unione (Alfonsi, 2015).

Il che permette un migliore coordinamento tra differenti linee di azione e fonti di finanziamento, nonché una duttilità operativa che consente di superare gli ostacoli frapposti all'integrazione regionale da differenti legislazioni e procedure nazionali.

4. I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) e i Gruppi Euroregionali di Cooperazione (GEC)

Nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, finalizzata ad avviare e potenziare rapporti di vicinato tra le collettività e/o le autorità territoriali di Paesi diversi e ad assicurare gli stessi benefici fruibili in un contesto esclusivamente nazionale interno (Caporale, 2007: 41), particolare rilievo assumono, quali distinti ancorché connessi strumenti di *governance* territoriale, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), di matrice comunitaria, e il Gruppo euroregionale di cooperazione (GEC), di matrice internazionale.

Istituito con lo scopo di «favorire la promozione e il conseguimento di uno sviluppo armonioso dell'Unione nel suo insieme»³⁰, il GECT offre un «contri-

buto positivo alla riduzione degli ostacoli alla cooperazione territoriale tra le Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, [...] anche mediante l'uso di programmi di cooperazione esterna dell'Unione» (Morelli, 2011: 142), tanto da essere qualificato come lo strumento attualmente più efficiente attraverso cui le autonomie locali possono agire al di là dei confini propri e di quelli statali (Vellano, 2014: 77).

Al GECT, organismo dotato di personalità giuridica e interlocutore qualificato nel dialogo multilivello tra i diversi *stakeholders* della cooperazione, può partecipare un'ampia platea di soggetti sia pubblici che privati (Stati membri, Stati terzi e Territori d'Oltremare; Autorità nazionali, regionali e locali; imprese pubbliche, ivi inclusi i gestori di servizi di interesse economico generale; organismi di diritto pubblico, anche se operanti sul territorio di uno Stato terzo), secondo una disciplina fondata sui principi di semplificazione (silenzio-assenso sull'istanza di ammissione al Gruppo), di pubblicità e trasparenza (obbligo di motivare il rifiuto di ammissione).

Lo spettro di attività può riguardare, ad esempio:

- l'esercizio di servizi di trasporto o sanitari transfrontalieri;
- la gestione di progetti transfrontalieri o interregionali di sviluppo sostenibile (innovazione e tecnologie, tutela ambientale ecc.);
- il rafforzamento della coesione economica e sociale transfrontaliera.

L'esperienza fin qui maturata mostra, per contro, le difficoltà di coordinamento tra i diversi attori del processo di cooperazione, considerando la frequente prassi del rinvio agli ordinamenti dei singoli Stati membri, spesso eterogenei tra loro, il che rende più lunga e complessa l'attuazione delle politiche europee di coesione (Vellano, 2014: 3).

Discorso in parte diverso va fatto per il GEC, che rappresenta uno strumento finalizzato ad agevolare forme di dialogo all'interno della cooperazione transfrontaliera e interterritoriale strutturata «nell'ambito delle competenze comuni e nel rispetto delle competenze definite dalla legislazione nazionale dei singoli Stati interessati»³¹.

Partecipano al GEC, anch'esso munito di personalità giuridica con caratteristiche differenti a seconda della legge dello Stato in cui esso ha sede, le collettività o Autorità territoriali degli Stati interessati e gli enti senza scopo industriale o commerciale che perseguono finalità di interesse generale; enti, questi ultimi, la cui partecipazione è subordinata, in via alternativa, al finanziamento pubblico dell'attività svolta, al controllo pubblico della gestione, alla nomina pubblica della maggioranza dei membri dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza.

Per il resto la disciplina del GEC ricalca per più aspetti quella del GECT.

Il GEC rimane tuttavia largamente non attuato sia perché la sua ricordata matrice internazionale comporta la non cogenza delle disposizioni di riferimento in caso di loro mancata ratifica da parte degli Stati; sia perché, pur superato questo problema pregiudiziale, si presentano quelli, anch'essi dirimenti, legati al mancato riconoscimento in capo agli enti substatuali del potere di concludere direttamente accordi di cooperazione, nonché alle numerose limitazioni fraposte dagli stessi Stati – Italia compresa – alla concreta attuazione delle disposizioni rilevanti in materia.

Le ravvisate criticità del GECT e del GEC, riconducibili alle differenze intrinseche dei sistemi politici e delle tradizioni giuridiche proprie dei vari Stati interessati e acuite dal recente allargamento a Est dei confini dell'Unione, vanno tuttavia stemperandosi grazie al dialogo tra le istituzioni europee che, come si è visto, è volto ad armonizzare i relativi regimi di disciplina.

5. Le figure soggettive e i modelli organizzativi sperimentati dall'ordinamento italiano in relazione alle politiche europee di coesione territoriale

L'esperienza italiana attesta che, a livello nazionale, la coesione territoriale non ha finora trovato un assetto organizzativo dotato dei crismi di razionalità, organicità e unitarietà che lo identificano quale sistema.

Essa è stata ed è tuttora disarticolata in frammenti di competenza slegati, attribuiti a una pletera di enti, organi e uffici non coordinati che, paradossalmente, disaggregano già il concetto di coesione territoriale sotto il profilo organizzativo, così dando origine a quattro dimensioni distinte, riferibili ad altrettanti plessi amministrativi separati:

1. quella finanziaria, concernente la programmazione, l'erogazione e la gestione dei fondi pubblici destinati alle politiche di coesione territoriale;
2. quella regionale e locale, riguardante la cooperazione e il coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo e l'integrazione tra le rispettive politiche di coesione territoriale;
3. quella delle aree urbane e delle economie territoriali a esse collegate;
4. quella delle aree rurali.

I tentativi di parziale (ri)unificazione delle politiche di coesione territoriale sotto l'egida di un Ministero (pur senza portafoglio), ancorché perseguiti a più riprese, sono naufragati; oggi l'assetto organizzativo e operativo vede una sorta di diarchia tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale³², la quale ultima tuttavia ha prestato il fianco a rilievi critici.

Essa, infatti, si occupa della coesione territoriale intesa nella dimensione prettamente finanziaria, cioè come gestione dei fondi strutturali europei finalizzati

agli investimenti per il riequilibrio di sviluppo e la crescita dei territori, senza però farsi carico di valorizzarne la ben più pregnante valenza concettuale e operativa.

L'Agenzia, inoltre, è figura soggettiva d'ispirazione neo-centralista, egemonizzata dalla Presidenza del Consiglio riguardo ad aspetti nevralgici quali la definizione dello Statuto³³, la nomina del Direttore generale e l'esercizio di poteri d'indirizzo e di vigilanza.

Figura la cui autonomia appare organizzativa, contabile e di bilancio, ma non gestionale; e che, sovvertendo la logica partenariale consustanziale alle politiche europee di coesione e per converso operando un'imposizione quasi verticistica del livello statale su quelli infra-statali, assegna agli attori territoriali istituzionali (Regioni ed enti locali) un ruolo partecipativo eventuale e meramente consultivo nell'ambito dei procedimenti di competenza.

Peraltro è il modello stesso di agenzia, inteso come formula organizzatoria, a risultare sostanzialmente 'tradito' sotto più profili.

Anzitutto perché è il Dipartimento per la coesione territoriale presso la Presidenza del Consiglio e non già l'Agenzia a dialogare nella fase ascendente di collaborazione con le Regioni.

Poi perché l'Agenzia, anziché operare come amministrazione di relazione e struttura d'interfaccia in senso tecnico (favorendo cioè un coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo in una logica di multireferenzialità), sembra talvolta assumere le vesti quasi di guardiano delle autonomie e degli altri centri pubblici di spesa per conto dello Stato, con il rischio della sua dequotazione a organismo destinato a intervenire nella sola fase discendente della vigilanza e a esercitare poteri sostitutivi in caso di inerzia³⁴.

A ciò si aggiunge che, diversamente da quanto si verifica in altri contesti connotati dall'operatività di agenzie amministrative (ad esempio, quello ambientale), non è prevista dal legislatore alcuna strutturazione federativa 'a rete' di relazioni tra l'agenzia nazionale e le agenzie e strutture tecniche omologhe esistenti a livello regionale e locale, dal che il coordinamento risulta ulteriormente indebolito.

Ancora, l'Agenzia per la coesione territoriale appare in potenziale competizione con altre agenzie o organismi nazionali; cosicché essa, anziché concentrare o integrare le competenze a fini di coordinamento organizzativo, necessita di essere a sua volta coordinata con tali enti ed organi.

Né risultano raccordi significativi tra l'Agenzia e i Dipartimenti responsabili della coesione territoriale in ambito regionale, urbano e rurale.

Insomma, l'operatività della coesione sul piano funzionale presuppone quella sul piano organizzativo: assunto, questo, evidentemente sottovalutato, con conseguente ineffettività del principio-obiettivo della coesione territoriale nell'esperienza nazionale.

Eppure il modello emergente dell'agenzia amministrativa, inteso quale formula organizzativa moderna di coordinamento non autoritativo, potrebbe dischiudere, se applicato a dovere, prospettive nuove e più adeguate alla complessità della coesione territoriale, così ovviando alla non ortodossa applicazione finora fattane.

Da qui il riconoscimento della stretta contiguità tra coesione politico-territoriale e unificazione amministrativa quali valori che, implicandosi a vicenda, *simul stabunt, simul cadent*.

— Parte seconda —

L'unificazione amministrativa e il problema del coordinamento
interamministrativo tra Stato e autonomie territoriali

6. *I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo: brevi riflessioni sui rapporti tra Stato e autonomie a seguito delle recenti riforme*

Una riflessione sui 'nuovi' processi di unificazione amministrativa deve necessariamente prendere le mosse dal tema della ripartizione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo e, dunque, dai fondativi principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Quello di sussidiarietà – alla stregua del quale le funzioni sono esercitate dal livello territoriale di governo più basso e più vicino ai cittadini e sono attratte al livello superiore qualora questo sia in grado di svolgerle meglio rispetto al livello inferiore – è principio *neutro*, perché il suo richiamo da parte del legislatore non equivale a privilegiare un particolare livello invece che un altro (con conseguente adozione, a seconda dei casi, di un sistema accentrato o decentrato); ed è altresì principio *ambivalente*, in quanto idoneo a favorire l'uno o l'altro in base alla necessità o all'opportunità richieste dal contesto di riferimento.

Questa duplice connotazione del principio di sussidiarietà si ritrova nei principi-corollario di differenziazione e adeguatezza, alla cui stregua – come noto – l'allocazione delle funzioni amministrative dev'esser calibrata, rispettivamente, sulle caratteristiche proprie dell'ente che le deve esercitare e soprattutto sulle capacità operative dello stesso.

Coerente con questa impostazione concettuale appare l'impianto normativo di riferimento a livello sia comunitario sia nazionale.

Più in particolare, nel quadro comunitario il principio di sussidiarietà è contemplato anzitutto dall'art. 4, comma 3, della Carta europea delle autonomie lo-

cali, secondo cui «l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia»; poi, dall'art. 130 R del citato Atto unico europeo del 1986, in base al quale «la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi [...] possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli stati membri»; ancora, nel Trattato di Maastricht, e infine nell'art. 5 del Trattato di Lisbona, secondo cui «in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

A livello nazionale il principio di sussidiarietà è stato assunto come criterio di riparto delle competenze amministrative tra Stato e autonomie dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, che all'art. 4 ne ha precisato la portata insieme con quelli di differenziazione e adeguatezza³⁵.

Altri riferimenti al principio di sussidiarietà sono contenuti nella l. 30 novembre 1998, n. 419, di razionalizzazione del servizio sanitario; nella l. 3 agosto 1999, n. 265 confluita nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali.

Come tutti sanno, il principio è stato poi recepito nella riforma del Titolo V: che all'art. 118, comma 1, sancisce – a mio avviso in modo improvido o, come detto, «alquanto ipocrita» (De Siervo, 2007) – che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»; e che all'art. 120 Cost. subordina al rispetto del principio di sussidiarietà (e di leale collaborazione) le procedure di esercizio del potere sostitutivo spettante al Governo nei confronti degli organi regionali, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni.

Queste enunciazioni normative, considerate in sé e correlate tra loro, mostrano un tendenziale *favor* del legislatore nei confronti del decentramento del potere amministrativo e della valorizzazione delle autonomie locali.

A diverse conclusioni, invece, sembrerebbe doversi giungere esaminando sia la più recente riforma del sistema di riparto delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo (avviata con la l. 7.4.2014, n. 56 – c.d. legge Delrio – e attuata dall'accordo Stato-Regioni dell'11.9.2014), sia il d.d.l. di riforma costituzionale.

Pur se fondata dichiaratamente sui principi in esame, la legge Delrio – una legge ordinaria di riforma dell'assetto costituzionale la cui impostazione è stata

avallata dalla Consulta con la veloce sentenza 24.3.2015, n. 50 – contiene elementi che sembrano contraddire (solo in parte in modo condivisibile) questa tendenza decentratrice e anzi spingere in direzione opposta, con la conseguente progressiva dequotazione delle autonomie.

Lo attestano in primo luogo le disposizioni – peraltro d'incerta portata e attuazione – riguardanti la sottrazione di funzioni alle Province; ancora, l'istituzione – con legge ordinaria e non con il procedimento aggravato previsto dall'art. 133 Cost. – degli enti di area vasta (nuove Province e Città metropolitane) quali figure soggettive di secondo livello i cui rappresentanti sono eletti non dai cittadini, ma dagli amministratori comunali del territorio interessato; infine, la riallocazione delle funzioni non fondamentali delle Province di regola in capo alla Regione (le quali possono riattribuirle alle 'nuove' Province ovvero ai Comuni).

In generale, la scelta di sistema della l. n. 56/2014 – per cui il circuito democratico diretto (territoriale) si articola solo sui due livelli regionale e comunale³⁶ – produce un effetto evidente di sovraccarico delle funzioni allocate in capo all'ente municipale, oltre a un incremento degli ambiti regionali di amministrazione diretta.

Mi sembra questa una delle principali contraddizioni della legge Delrio. Invece di porre per quanto possibile rimedio agli appena ricordati inconvenienti causati dalla riforma costituzionale del 2001, la l. n. 56 ha purtroppo inteso rimarcare quest'assetto non privo di ambiguità.

Non mi pare di poterne anzitutto condividere la premessa, cioè il giudizio positivo sull'operato delle municipalità nella gestione dei compiti loro attribuiti: penso, fra i tanti, all'esempio del governo del territorio e della tutela del paesaggio.

Ma – ecco la contraddizione – la solenne apertura del comma 1 («La presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»), il suo senso e la collocazione della disposizione possono infatti indurre l'interprete a ritenere ivi prevalente la logica *oggettiva* di allocazione delle funzioni secondo i tre parametri appena ricordati (secondo il celebre monito di Giannini, per il quale «in principio sono le funzioni») rispetto a quella *soggettiva*, basata sulla figura pubblica attributaria.

Le ambiguità non mancano neppure nel richiamato d.d.l. di riforma costituzionale, che prevede la modifica dell'art. 117 Cost. nel senso di accrescere il numero delle materie attribuite alla competenza esclusiva statale, nonché nella c.d. 'clausola di supremazia'.

Più in particolare, quel d.d.l. contiene una serie di disposizioni che ingenerano perplessità, come ad esempio quelle relative alla (peraltro assai incerta: cfr. l'art. 40, che parla di enti di area vasta) soppressione delle Province, con la conseguente riduzione del pluralismo istituzionale; e quelle riguardanti l'istituzio-

ne di enti territoriali non direttamente rappresentativi della collettività, quali le Città metropolitane, senza il coinvolgimento (ai sensi dell'art. 133 Cost.) delle comunità locali interessate.

Elementi che corroborano la tesi, sostenuta da più parti, secondo cui la riforma costituzionale, nonostante le diverse formali dichiarazioni d'intenti, finisce in realtà per comprimere il principio democratico su cui si regge l'ordinamento repubblicano: per cui «il vero obiettivo» sarebbe quello «della progressiva esautorazione del ruolo delle istituzioni parlamentari, del correlativo dominio del governo sulla programmazione dei lavori» (Cerrone, 2015; Portaluri, 2014c: 34).

7. Coesione territoriale e Città metropolitana

Introdotta con la l. 8.6.1990, n. 142 di riforma dell'ordinamento degli enti territoriali e recepita nella Costituzione con la riforma del Titolo V, la Città metropolitana – il «rebus» dell'area metropolitana (Sorace, 1991: 360) – ha assunto una posizione di centralità con la richiamata l. n. 56/2014, in sintonia con il principio di coesione politico-territoriale che, nel rapporto tra il 'centro' e le 'periferie', guarda agli enti locali come soggetti direttamente interessati al processo di integrazione europea.

Integrazione che, valorizzando «le identità locali e regionali» considerate come «fonti di crescita» che «contribuiscono ad arricchire la qualità di vita dell'intera cittadinanza europea»³⁷, persegue lo scopo di ridurre le disparità esistenti, prevenire gli squilibri, migliorare la promozione della cooperazione tra regioni³⁸.

Gli enti locali sono considerati, dunque, «vettore privilegiato di crescita e di equilibrio territoriale»³⁹; al loro interno dovrebbero – usiamo il condizionale – spiccare le Città metropolitane (Vandelli, 2014: 44), siccome realtà ritenute più avanzate delle altre sotto il profilo socio-economico: le quali, presenti in tutti gli Stati europei, dovrebbero rivestire il delicato e nevralgico ruolo di interlocutori diretti e privilegiati delle istituzioni comunitarie nell'ambito delle relative politiche.

Si tratta di un'impostazione diversa da quella delle leggi di unificazione amministrativa, impiegate sul principio di uniformità quale baluardo dell'unità politica dell'appena costituito ordinamento e dell'uguaglianza tra gli amministrati (Carloni, 2004: 103-104); impostazione che ha retto ai tentativi di riforma succedutisi dalla seconda metà dell'Ottocento fino alla l. 142/1990 cit. (Spasiano, 1995: 19) e che, pur se soggetta essa stessa al «pregiudizio dell'uniformità» (D'Orsogna, 2007: 302), presenta una «singolare commistione di istanze antitetiche» (Marrama, 1998: 386): prevedendo regimi differenziati involgenti aspetti identitari degli enti locali come il riconoscimento dell'autonomia sta-

tutaria nonché, per quanto di specifico interesse in questa sede, il regime delle aree e delle Città metropolitane (Vandelli, 2011: 14).

Da qui l'emergere del ricordato principio di differenziazione, secondo il quale è la difformità organizzativa quella che garantisce l'eguaglianza di trattamento degli amministratori (Manganaro, 2012: 275); da qui, quasi a cascata, il mutare anche dei fondamenti dell'uguaglianza, ora racchiusi nei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale» *ex art.* 117, co. 2, lett. *m*) Cost.: livelli che rappresentano il «nuovo nome» dell'eguaglianza e che garantiscono l'uniformità in un sistema differenziato (Portaluri, 2003: 221; Manganaro, 2012: 275).

Venendo allo specifico tema in esame, fin dagli anni sessanta del secolo scorso alcuni orientamenti di pensiero hanno connesso alla nascita della Città metropolitana l'avvio di un nuovo corso di programmazione economica, più adatto a espandersi e stabilizzarsi su vasti territori che non a incentrarsi su poche città industrializzate (Avarello, 199: 121). Ne è un esempio il c.d. 'Progetto 80' (Archibugi, 2007), promosso dal Ministero del bilancio e della programmazione economica tra il 1969 e il 1971, che lega a 'nuovi sistemi di città', 'sistemi metropolitani' o 'Città metropolitane' il raggiungimento di livelli adeguati di 'civiltà futura'.

L'area metropolitana rappresenterebbe, dunque, la risposta al fenomeno di «gerarchizzazione del territorio» causata dall'industrializzazione che ha portato alla «formazione costante di centri e di periferie, di aree forti e di aree dipendenti» (Crosetti, 1989: 149) e si connota non per l'ampliamento, ma per l'interdipendenza delle strutture urbane (Cuocolo, 1990: 1095) che, in altri ordinamenti, si agglomerano nelle forme di città-stato, città-regioni, forme di governo di secondo livello, associazioni volontarie di comuni o agenzie di scala metropolitana (Carrer, Rossi, 2014: 6-7).

La tardiva attuazione delle Città metropolitane nell'ordinamento italiano deriva da più ragioni, quali la difficoltà di trovare un giusto equilibrio tra i diversi enti territoriali; il fatto che si tratta di istituti «ideati a tavolino che, se appaiono razionali e convincenti in linea astratta, incontrano però forti resistenze nella loro pratica realizzazione» (Pubusa, 1999: 363); il frequente ricorso a interventi straordinari per la gestione del territorio (Pinto, 2010: 25); l'istituzione di nuove province (Pubusa, 1999: 366); la preferenza verso accordi o convenzioni (Vandelli, Mastragostino, 1996: 85); e, più in generale, la gelosia e la diffidenza verso nuovi livelli di governo territoriale (Rolla, Groppi, 2000: 398) che caratterizza le realtà locali italiane.

Con la l. n. 56/2014 si assiste alla «nascita forzosa di un ente a carattere associativo di rilievo costituzionale, il cui assetto in questi termini è solo iniziale e precario, e serve solo alla sua venuta in vita, poiché la sua sistemazione a regime è rimessa alla comunità associata» (Forte, 2014: 355).

Il legislatore affida a esse – con enfasi che può apparire persino eccessiva – «la missione essenziale [...] di porsi in qualche modo alla testa della ripresa dello sviluppo e del rilancio del nostro sistema economico e produttivo»⁴⁰.

Peraltro, gli statuti delle Città metropolitane finiscono per riprodurre l'impostazione della presupposta legge istitutiva⁴¹.

Una loro disamina complessiva permette poi di rilevare che resta ancora aperto – tra gli altri – il non secondario profilo della pianificazione strategica e territoriale generale, che è delineata quale piano di indirizzi e di obiettivi in ossequio al modello legale e, talvolta, quale semplice contenitore di misure specifiche riconducibili ad altri strumenti di pianificazione.

Così inteso e costruito, il piano strategico metropolitano si configura di norma come quadro dell'attività di pianificazione dei Comuni, quando invece – avendo natura e consistenza territoriale generale – lungi dal limitarsi a una funzione di mero coordinamento, dovrebbe essere l'unico a contenuto realmente strutturale, lasciando agli strumenti di pianificazione comunale compiti attuativi o perfino esecutivi (Cerulli Irelli, 2012: 5; Salvia, 2012: 68; Vandelli, 2013: 5).

Ora, le istituzioni comunitarie hanno individuato nelle città le strutture idonee all'attuazione delle politiche europee alle quali si riconosce una dimensione locale⁴², nella convinzione che siano appunto le città – metropolitane o medio-piccole – i fattori della crescita e dell'equilibrio territoriale.

In tal senso depone il Programma operativo nazionale-PON 'Città metropolitane 2014-2020', espressione della fiducia verso «processi di riforma e riorganizzazione istituzionale» che valorizzano «la dimensione metropolitana come scala per la pianificazione e gestione di servizi cruciali per lo sviluppo e la coesione territoriale»⁴³, perseguendo «il superamento degli squilibri demografici e strutturali presenti sul territorio metropolitano, ispirandosi al principio di solidarietà e tenendo conto della eterogeneità territoriale e demografica».

Senonché, riportate alla realtà nazionale, queste affermazioni di principio sembrano parzialmente svuotate di contenuto, ove si consideri che il legislatore qualifica la Città metropolitana come figura di secondo grado, ente territoriale di area vasta che esprime «non la rappresentanza dei cittadini del territorio, ma delle loro comunità rappresentate dai loro amministratori» (Pizzetti, 2014: 3), i quali nella sede metropolitana troveranno «un altro modo e un altro ambito di esercizio delle funzioni loro assegnate» (Vesperini, 2014: 791).

Un ente, poi, a rappresentanza diseguale a causa del c.d. voto ponderato per la scelta dei consiglieri metropolitani, basato cioè sulle dimensioni demografiche dei comuni: per cui – si è osservato – la riforma «non va nella direzione auspicabile [...] di realizzare una Città metropolitana forte e autonoma, sia funzionalmente sia politicamente, anziché un vaso di coccio tra Regione e comuni, debole soprattutto nei riguardi del comune capoluogo» (Sandulli, 2013: 6).

A ciò si aggiunga che la Città metropolitana, prendendo il posto della provincia, potrebbe risentire della riduzione delle risorse finanziarie disposte nei confronti della stessa e deve accollarsi il *deficit* dei bilanci provinciali (Tubertini, 2014: 206).

Perplessità scaturiscono inoltre dal fatto che la Città metropolitana – pur ente elettivo di secondo grado – trova però nell'art. 114 Cost. conferma del suo *status* di ente territoriale costitutivo della Repubblica: sicché essa appare una sorta di ibrido, costitutivo ma non direttamente rappresentativo che, pur se ritenuto non lesivo dei principi di rappresentanza democratica e di autonomia (Corte cost., n. 50/2015, cit.), ne provoca comunque l'indebolimento (Portaluri, 2014b e 2014c); e ciò anche alla luce della ricordata Carta europea dell'autonomia locale, che esclude l'esistenza di autonomia locale quando manchino «Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale» (Boggero, 2014: 573).

8. I collegi amministrativi

Un altro snodo fondamentale dei 'nuovi' processi di unificazione amministrativa consiste nella c.d. amministrazione per collegi, che rappresenta «una delle strutture giuridiche dominanti della fase storica in cui viviamo, onde non è azzardato dire che chi riuscisse a penetrarne a fondo la sostanza, sarebbe padrone di una delle chiavi del secolo» (Giannini, 1961: 206).

Si tratta, infatti, di uno strumento astrattamente capace di assorbire al proprio interno gruppi di pressione e centri esterni di decisione in modo da ridurre – se non eliminare – l'impatto di istanze di opposizione (Giannini, 1970: 268); e idoneo perciò a perseguire una determinazione ottimale, conseguente sia alla maggior ponderazione della decisione (assicurata dalla presenza di più soggetti), sia alla composizione tra le valutazioni di soggetti portatori di interessi potenzialmente confliggenti (Giannini, 1970: 265): da qui l'acquisita distinzione tra 'collegi di ponderazione' e 'collegi di composizione' (Scoca, 2001: 345).

L'amministrazione per collegi costituisce, come noto, la prima risposta ordinamentale alle moderne esigenze di coordinamento (Zuelli, 1985: 15; Manfredi, 1986: 89): che favorisce l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza dell'azione pubblica (Piga, 1988: 1), consentendo il superamento del remoto modello di amministrazione gerarchizzata di tipo autoritativo, non più adeguato a fronte dell'odierno pluralismo sociale ed economico; rappresenta cioè «la figura di coordinamento per antonomasia» tra soggetti portatori di interessi diversi e tra enti diversi (Cammelli, 1980: 78).

Questo modo di amministrare rimane tuttavia esposto a possibili effetti distorsivi che in qualche misura finiscono per ricondurlo al modello gerarchico:

ad esempio, la parziale (e parziaria) rappresentazione degli interessi da soddisfare in caso di predeterminazione inadeguata della composizione del collegio e che può essere accentuata da molteplici circostanze di fatto e di diritto (protratto mancato rinnovo, non segretezza del voto, prevalenza del voto del presidente, esistenza di rapporti di gerarchia o a essa assimilabili tra i vari componenti); ovvero la maggior lentezza di funzionamento e l'attenuazione del senso di responsabilità rispetto all'organo monocratico.

Non ne risulta però intaccata la bontà del principio e del metodo collegiale, che si pone quale collegamento tra la realtà sociale e l'Amministrazione (Zuelli, 1985: 210), la cui legittimazione politico-istituzionale muove oggi alla ricerca di «nuovi fondamenti: trovandoli ora nell'impiego di meccanismi più raffinati di acquisizione degli interessi, ora nel consenso degli stessi destinatari della decisione, in qualche modo chiamati – in entrambi i casi – a un compito di co-decisione o quantomeno di condizionamento dell'assetto della fattispecie reale» (Portaluri, 1998: 17)⁴⁴.

Eppure – nonostante il *favor* manifestato anche dalla riforma del Titolo V – il principio e il metodo collegiale non sempre hanno trovato pieno e coerente sviluppo: prova ne sia la singolare vicenda dei Consigli delle Autonomie locali i quali – in disparte la loro parziale ed eterogenea attuazione – pur potendo rappresentare un interessante e innovativo organo di coordinamento tra i diversi livelli di governo territoriale, sono stati fortemente ridimensionati dall'Accordo Stato-Regioni per l'individuazione puntuale delle funzioni non fondamentali di Province e Città metropolitane⁴⁵ (Nacci, 2014: 38).

Il rafforzamento del principio e del metodo collegiale sembrerebbe poter passare anche attraverso le dinamiche giustiziali e processuali e, in particolare, dal riconoscimento in capo al singolo componente del collegio della legittimazione a ricorrere avverso gli atti adottati dal collegio stesso: impugnazione che – tranne il caso di violazione di norme procedurali lesive del diritto all'ufficio – in linea di principio è esclusa.

In questa prospettiva deve esser considerato con attenzione l'orientamento giurisprudenziale al momento minoritario che, raccogliendo la riflessione di un'attenta dottrina (Villata, 1988: 2; Amorth, 1999: 1690; Squazzoni, 2007: 865), ha ritenuto applicabili le norme civilistiche che legittimano l'impugnativa del componente del collegio dissenziente⁴⁶, in particolare laddove per questa via siano azionati gli interessi esponenziali della comunità di riferimento⁴⁷.

9. *Gli accordi tra pp.aa. e gli strumenti di programmazione*

Nell'ambito degli istituti di coordinamento interamministrativo hanno particolare rilievo gli accordi organizzativi *ex art.* 15, l. n. 241/1990⁴⁸.

Si tratta della naturale conseguenza di «un vero e proprio nuovo modo di amministrare fondato su strategie di azione consensuale» (Sticchi Damiani, 1992: 7) e concertata, che segnano il passaggio da un'amministrazione monodimensionale a una pluridimensionale, cioè pluralista e disaggregata (Comporti, 1996: 331): onde il trasferimento della «titolarità dell'interesse pubblico al corpo sociale della pubblica amministrazione» (Resta, 1994: 264), in asse con la connessa esigenza di unità dell'azione amministrativa (Comporti, 1996: 153) fondata sul «principio costituzionale dell'unicità del potere esecutivo» (Merusi, 1994: 41).

L'utilizzo del consenso e della concertazione – che tentano di sostituire il «vecchio schema dell'atto complesso, tipico dell'ordinamento statocentrico, in cui il rapporto tra le persone giuridiche pubbliche è di sovraordinazione-subordinazione» (Contieri, 2000: 18) – favorisce il coordinamento dei vari interessi di volta in volta rilevanti, intesi quali espressione di autonomia funzionale dei loro portatori assicurata dall'art. 97 Cost. (Comporti, 1996: 164), senza alterare la qualità pubblicistica dei soggetti coinvolti né la natura del potere da essi esercitato, il quale non «perde i profili di immanente funzionalizzazione che lo caratterizzano» (Portaluri, 1998: 10).

Più in particolare, gli accordi organizzativi si connotano – oltre che la formazione fra le parti «di un consenso comunque costitutivo di impegni giuridici» – anche per le finalità di «autocoordinamento» perseguite (Sticchi Damiani, 1993: 37).

Si tratta di un *genus*, la cui *species* è costituita dagli accordi di programma, previsti dapprima dalla legislazione settoriale (art. 25, l. 17.5.1985, n. 210; art. 7, l. 1.3.1986, n. 64) e poi 'codificati' a livello generale nell'ordinamento degli enti locali (art. 27, l. n. 142/90, oggi art. 34, d.lgs. n. 267/2000): strumento idoneo per la progettazione e realizzazione di infrastrutture ovvero per la previsione di trasformazioni territoriali, cioè per qualunque intervento pubblico che richieda la convergenza di più soggetti tra i quali l'interesse pubblico generale risulti suddiviso (Valaguzza, 2010: 395).

Caratteristica degli accordi è l'autonomia delle figure soggettive che vi prendono parte, tant'è che l'atto definitivo si pone come manifestazione della volontà paritaria dei soggetti titolari di interessi pubblici che partecipano alla sua formazione «nei limiti della disponibilità degli interessi stessi» (Merusi, 1994: 49).

Il decentramento delle funzioni ha infatti determinato «la necessità di un coordinamento degli interessi espressi dai diversi livelli di governo» e l'introduzione di «speciali procedure di programmazione a livello locale – la programmazione negoziata – basate sulla concertazione e il consenso tra i vari livelli di governo, oltre che con i soggetti privati» (Marchetti, 2011: 43), spostando talvolta il baricentro della programmazione dall'alto (Stato) verso il basso (enti locali e collettività amministrate) e da atti verso programmi.

L'impiego di questi istituti, che contribuiscono a dare attuazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e a strutturare il sistema di *governance* multilivello, tenta di perseguire, attraverso logiche di coamministrazione e di coordinamento, la riduzione degli squilibri di sviluppo tra i diversi territori e, per questa via, una più forte coesione territoriale, anche in linea con la strategia 'Europa 2020' (Del Gatto, 2012), fondata appunto sui principi di leale collaborazione e di coordinamento.

Resta irrisolto il tema della migliore definizione *positiva* dell'istituto, che subisce al suo interno le diverse – e ben più tristi – vicende dell'art. 11, l. n. 241/1990. È la storia di un lungo abbandono da parte del legislatore, che non solo ne ha provocato la sostanziale espunzione ordinamentale, ma anche una abbastanza rigida separazione fra i due modelli generali dell'art. 11 stesso e dell'art. 15, con conseguenti ricadute negative sul piano del coinvolgimento degli attori privati, anche *proftt*, nel processo di coesione territoriale, inteso – lo si ripete – come funzione-scopo, non solo come funzione-compito.

10. I poteri di sostituzione amministrativa nel rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali

Altro crocevia importante è – come ognuno intende – quello del potere sostitutivo: posto a garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa, esso rappresenta una forma particolare di cooperazione, ammissibile soltanto in via eccezionale⁴⁹ e connotato da profili di stretta doverosità⁵⁰.

Alla stregua della classificazione accolta in dottrina (Sirianni, 1991: 12), i poteri sostitutivi si distinguono a seconda che siano diretti a garantire la legalità dell'azione amministrativa; ovvero la funzionalità complessiva della pubblica Amministrazione, esprimendo in tal caso una relazione tra enti equiordinati che non è di controllo in qualche modo repressivo, bensì di coordinamento collaborativo, e riguardando interessi che, pur se nella titolarità esclusiva di un determinato centro di imputazione, coincidono o comunque presentano delle significative connessioni con quelli di altri centri che dall'inerzia potrebbero subire pregiudizio.

Per quieto principio giurisprudenziale il potere sostitutivo tra enti può comportare la perdita, da parte del soggetto rimasto inerte, della *legitimatío ad agendum* ovvero della *legitimatío ad officium* a seconda che l'inerzia – e quindi la sostituzione – riguardino un determinato atto ovvero l'intera attività dell'ente.

Nell'ordinamento anteriore alla riforma del 2001 è stata dapprima la Consulta – con la sentenza 18 febbraio 1988, n. 177 – a fornire un quadro organico del sistema⁵¹ cui, solo a distanza di ben dieci anni, ha fatto finalmente seguito il d.lgs. 31.3.1998, n. 112: l'art. 5 del decreto ha regolato sia i presupposti gene-

rali⁵² per l'esercizio di questo potere statale nei confronti di Regioni ed enti locali, sia il procedimento⁵³.

Con la riforma del 2001, poi, le relazioni tra Stato e autonomie non si basano più su di un principio di supremazia, bensì sul valore della leale cooperazione tra enti in posizione tendenzialmente paritaria: la quale deve essere altresì improntata al principio di proporzionalità quale contemperamento tra il vantaggio derivante alla collettività dall'adozione dell'atto omesso e la lesione che dalla sostituzione deriva alla sfera di attribuzioni del sostituito, massime considerandone l'autonomia costituzionalmente garantita.

Segnando peraltro l'ingresso del potere sostitutivo nella Carta, l'art. 117, comma 5 e l'art. 120, comma 2, (sempre nel testo oggi vigente) prevedono l'uno il potere di sostituzione – anche legislativa⁵⁴ – dello Stato in caso d'inattività delle Regioni nell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea; l'altro il potere del Governo di sostituirsi non solo alle Regioni, ma anche alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni nel caso d'inosservanza di norme e trattati internazionali e della normazione comunitaria, di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In attuazione delle previsioni costituzionali appena ricordate, l'art. 8, l. 5.6.2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia) disciplina in via generale il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, anche in esecuzione degli obblighi comunitari e internazionali nonché nei casi d'urgenza, veicolandolo, nelle materie di competenza regionale esclusiva o concorrente, anche mediante l'adozione di atti d'indirizzo e coordinamento; seguendo invece la diversa via dei moduli consensuali – in particolare le intese – laddove si tratti di perseguire finalità e obiettivi comuni.

Sarà poi la sentenza della Consulta 27.1.2004, n. 43 a offrirci – sempre con riferimento all'assetto costituzionale uscito dalla riforma del 2001 – i riferimenti per la costruzione di un modello organico.

La Corte ha infatti chiarito che il potere sostitutivo *ex artt.* 117 e 120 Cost. è *ulteriore* e dunque *straordinario* («aggiuntivo», essa dice) rispetto a quello – appunto – generale e ordinario, implicitamente immanente nel sistema: con la conseguente possibilità di altri casi di «interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari».

Con la decisione del 2004, insomma, la Consulta non solo ha qualificato il potere sostitutivo come generale, ma ne ha anche delineato la struttura e la procedimentalizzazione: qui richiamandosi peraltro, in buona parte, alla propria precedente giurisprudenza⁵⁵.

Una valutazione e verifica d'insieme mostra che l'attuale concezione e conformazione del potere sostitutivo sembra in definitiva consegnare all'interprete un'entità raccordata anche con il principio-cardine di sussidiarietà, ove si consideri la duplice funzione oggi assolta da questo potere.

Esso infatti rappresenta per i cittadini uno strumento di garanzia del conseguimento di beni della vita altrimenti non ottenibili; mentre per gli enti sostituiti agisce da pungolo atto a scongiurare l'ingiustificato protrarsi dell'inerzia, favorendo la ripresa delle normali attività istituzionali e dunque la fisiologica riappropriazione dell'esercizio delle funzioni e dei compiti di spettanza.

— Parte terza —

La coesione politico-territoriale nella dimensione
del governo del territorio

11. Politiche di coesione territoriale e questione urbana

Le modifiche di contesto (istituzionale, economico, tecnologico e – può aggiungersi – sociale) che hanno interessato i territori dalle leggi di unificazione amministrativa del 1865 a oggi inducono ad affrontare il tema della coesione politico-territoriale secondo un approccio che, pur muovendo dal dato storico, assuma una visione prospettica, propria di un contesto in cui l'integrazione territoriale è ormai fortemente permeata dalla dimensione comunitaria.

Punto di osservazione privilegiato, anche da parte europea, delle dinamiche relazionali tra i diversi enti è la dimensione 'urbanistico-territoriale', nella scala del livello comunale, perché è nell'ottica della regolazione e gestione dello sviluppo delle città intese quali sistemi di relazioni in cui si concentrano la residenza il lavoro, la produzione, la cultura, l'innovazione tecnologica, la sicurezza ed i servizi sociali, che possono cogliersi le diverse modalità e intensità di intervento degli enti pubblici in chiave di coesione.

La dimensione dello sviluppo urbano, il suo significato per l'esistenza umana e l'integrazione economica e sociale, il rapporto pubblico-privato nel governo del territorio, l'utilità dell'urbanistica concertata, le politiche per i servizi abitativi, il rilievo degli interessi differenziati, l'articolazione e le relazioni tra livelli di pianificazione, i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, costituiscono altrettanti profili significativi e ambiti utili per verificare le dinamiche della coesione territoriale, le relative criticità e le possibili evoluzioni.

Del resto, è noto e ormai ampiamente riconosciuto, anche con riferimento al perseguimento degli obiettivi dell'UE, il ruolo che il territorio e in particolare le città svolgono in chiave di coesione economica, sociale e culturale e le loro potenzialità ai fini di «uno sviluppo armonioso e sostenibile di tutti i territori attraverso l'utilizzazione consapevole delle loro risorse e delle loro caratteristiche»⁵⁶.

In quanto sistema di relazioni in cui si concentrano un insieme di *asset* che costituiscono il potenziale competitivo di un territorio (Camagni, 2009: 66), la città è vista, per un verso, come il luogo ottimale per uno sviluppo che tenda a superare le eventuali condizioni di svantaggio del territorio di riferimento e, per altro verso, come dimensione ideale per preservare e valorizzare le diversità che ne costituiscono al contempo risorse 'identitarie'.

Questa consapevolezza emerge dal fronte europeo, prima che nazionale, e riflette l'intento di ricercare nuove soluzioni per gli squilibri di tipo socio-economico e ambientale (in termini di inclusione sociale, erogazione dei servizi pubblici, promozione delle fonti energetiche rinnovabili, sviluppo del verde, contenimento del consumo del suolo), ma anche ambiti ottimali per il perseguimento di obiettivi ben più ambiziosi (lotta alla crisi economica, al cambiamento climatico, alla riorganizzazione istituzionale negli ordinamenti interni).

E tuttavia, pur a fronte delle sollecitazioni provenienti dalle politiche comunitarie, nell'ordinamento interno si registra una risposta politica frammentaria in cui alle iniziative settoriali, sia pur numerose, non corrisponde un disegno progettuale unitario.

Al contrario, si deve registrare la poca coerenza e raccordo tra le politiche UE che vedono un sempre maggiore coinvolgimento delle città nella relativa concezione e attuazione, e quelle interne, ancora fortemente accentrate e in cui i processi di decentramento in atto non sono orientati verso obiettivi di competitività e di equilibrato sviluppo dei territori (Resmini, Torre, 2011: 12).

Va tuttavia segnalato che, sia pure ancora solo nell'ottica di un migliore sfruttamento delle risorse comunitarie, temi quali la 'qualità della vita', l' 'inclusione' e le 'città' sono annoverati tra i quattro obiettivi strategici del Piano d'Azione per la coesione (PAC) elaborato nel 2011 dall'allora Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e trasmesso al Commissario europeo per la politica regionale per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali.

12. La città sostenibile: la pianificazione tra regime della proprietà e consumo del suolo

La nozione di 'città sostenibile' costituisce, in questa prospettiva, una imprescindibile chiave di lettura in quanto 'laboratorio' di nuove politiche per lo

sviluppo della persona, trasversali per contenuti e competenze, ritenute dall'Unione europea come prioritarie rispetto agli obiettivi della tutela dell'ambiente e, al contempo, dell'inclusione sociale.

Il tema, peraltro, si inserisce all'interno di una linea direttrice di matrice internazionale e sovranazionale, prima che europea, che riguarda le politiche urbanistiche (De Leonardis, 2012: 779) e denota la perenne vitalità e la capacità di essere fonte di progresso giuridico, tratti tipici del connubio tra urbanistica e cultura giuridica (Morbidelli, 2009: 11).

Da qui l'attenzione alla 'città sostenibile' per il suo rappresentarsi come terminale di obiettivi e strumenti propri delle nuove politiche territoriali (assicurare spazi pubblici di alta qualità, modernizzare le reti infrastrutturali e migliorare l'efficienza energetica, individuare strumenti innovativi, preservare la qualità e la sicurezza dei paesaggi culturali urbani, riqualificare i quartieri degradati, migliorare l'ambiente urbano, la mobilità ed il mercato del lavoro locale)⁵⁷.

Ed è proprio il rafforzarsi degli obiettivi di inclusione sociale, anche nella direzione tutta europea di costruzione della 'cittadinanza comune' (Romano Tassone, Manganaro, 2005; Morviducci, 2014), a giustificare la crescente attenzione verso la dimensione urbana, ciò per effetto dell'acquisita consapevolezza che «le disparità regionali riflettono principalmente i rispettivi punti di forza e di debolezza delle città» e che «gli sforzi compiuti dall'Ue per ridurre le disparità acquireranno maggiore efficacia quando verranno espressamente diretti alla risoluzione dei problemi relativi allo sviluppo urbano e quando verrà sfruttato il ruolo delle città come propulsori della crescita economica e centri di innovazione⁵⁸».

Se dunque la direzione tracciata a livello sovranazionale è quella dello «sviluppo urbano integrato»⁵⁹ e le città assurgono a «pilastri dello sviluppo territoriale e responsabili della coesione territoriale», è innegabile che le politiche e gli strumenti urbanistico-territoriali siano quelli maggiormente funzionali a queste finalità; al contempo, proprio le nuove linee direttrici disvelano i limiti e l'attuale inadeguatezza del sistema, ancorato ai tradizionali meccanismi di pianificazione urbanistica e a un intervento frammentato delle politiche settoriali.

Da qui le sollecitazioni per una revisione delle tecniche pianificatorie, da emancipare rispetto all'idea illuministica della suddivisione del territorio per zone urbanistiche funzionali ovvero a quella della 'ineluttabilità' dei vincoli di localizzazione, legate alla cultura urbanistica degli anni Sessanta, in funzione di tecniche più aderenti alla moderna concezione di 'città diffusa' o 'città polimorfa', nonché a favore di soluzioni di tipo compensativo e perequativo (Amorosino, 2012: 3; D'Orsogna, 2015). Il tema evoca quello delle relazioni tra diritto di proprietà e pianificazione urbanistico-territoriale e quello, correlato, dei caratteri dello statuto della proprietà che dal dettato costituzionale (art. 42 Cost.) emergono nel senso della funzionalizzazione e, insieme, del pluralismo (Pagliari, 2010: 136), secon-

do un modello che se, da un lato, si mostra ancora saldamente fermo alla classica dicotomia tra disciplina statale e disciplina regionale, dall'altro mostra l'indispensabilità della regolazione urbanistica comunale e, con essa, del ruolo del comune quale tradizionale 'signore' del territorio. È evidente, infatti, che il diritto di proprietà come il diritto urbanistico non possono prescindere dalla *lex rei sitae* (Pagliari, 2010: 136), in ragione della conformazione della proprietà da parte degli strumenti urbanistici, ma questo comporta una responsabilizzazione, non sempre avvertita, degli enti locali nell'esercizio dei poteri urbanistici. Eppure questa consapevolezza ha suscitato un ripensamento soprattutto della pianificazione di livello comunale e la ricerca di correttivi e soluzioni: l'alleggerimento del piano a favore di schemi di tipo strutturale/programmatico, l'innesto di soluzioni di tipo perequativo e compensativo, la cura di interessi ulteriori, di rango costituzionale, come la tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, secondo previsioni prescrittive, sostanzialmente vincolistiche, finalizzate a far emergere e salvaguardare espressioni rilevanti per la collettività, manifestazioni di identità minori (De Giorgi Cezzi, 2007: 219), che non potrebbero assurgere al rango di beni vincolati; da altra prospettiva, la consapevole cedevolezza del piano urbanistico rispetto ad altri piani, anzitutto quello paesaggistico, in nome di un'avvertita esigenza ordinatoria nella molteplicità di quelli a incidenza territoriale.

Anche la prospettiva dei rapporti che si instaurano e si sviluppano tra i diversi livelli di pianificazione urbanistico-territoriale sembrano idonei a incidere sul perseguimento dell'obiettivo della coesione territoriale, tema che si lega alla più generale questione del coordinamento dei diversi enti nello 'spazio pubblico' e che trova proprio nell'urbanistica significative applicazioni riferite alla pianificazione congiunta o copianificazione.

Il sistema, peraltro, è chiamato a confrontarsi con una riforma costituzionale (il riferimento è alla legge di revisione costituzionale approvata in via definitiva in data 12 aprile 2016, sottoposta a referendum confermativo) che implica pesanti ripercussioni, in termini soprattutto di ripensamento della pianificazione c.d. di area vasta – che pure negli ultimi anni ha conosciuto sempre più convinta affermazione – per effetto della prevista soppressione delle province.

Incertezze, queste ultime, cui si aggiungono quelle derivanti dagli ulteriori scenari che si profilano per la materia 'governo del territorio', se si considera che nel disegno di legge in questione non c'è più spazio per una potestà legislativa ripartita Stato-Regioni – che ha caratterizzato, sin dalla Costituzione repubblicana, la materia urbanistica –, mentre compaiono nuovi elenchi di materie di potestà legislativa esclusiva rispettivamente dello Stato (tra le quali figurano 'disposizioni generali e comuni sul governo del territorio') e delle Regioni (cui spetterebbe invece la materia 'pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno').

Si spiega quindi, anche alla luce di queste nuove variabili, la necessità di ripensare e integrare la pianificazione delle trasformazioni fisiche con la programmazione socio-economica, secondo una logica concertativa e solidaristica che ha già trovato negli anni Novanta significative esperienze, quelle dei «programmi integrati e complessi», e la rappresentazione secondo un approccio nuovo, efficacemente denominato dell'«urbanistica contrattata» (Urbani, Civitarese Matteucci, 2010: 315).

Da qui, anche, la rinnovata attenzione verso temi come quello del 'consumo di suolo', che, anche a voler prescindere dalla direzione impressavi per effetto della riconduzione del suolo alla discussa categoria dei 'beni comuni', sono strettamente connessi alla questione dell'utilizzo razionale delle risorse, anche territoriali (Cartei, De Lucia, 2014). Tema che non confuta, bensì implica una valorizzazione della tecnica pianificatoria (v. L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in questo volume), perché attraverso di essa può effettuarsi quella visione complessiva del territorio, che implica anche un ripensamento della valenza delle aree agricole, e possono adottarsi procedure e obiettivi specifici per informare le singole scelte operative dei comuni. In questa direzione è significativa l'opzione della nuova legge urbanistica della regione Toscana (l.r. 10 novembre 2014, n. 65, *Norme per il governo del territorio*), che indica nel concetto di 'patrimonio territoriale' che ha sede naturale nel sistema della pianificazione pubblica, anche il parametro significativo cui riferire le diverse componenti strutturali (idro-geomorfologica, ecosistemica, insediativa ecc.) per la definizione delle misure di contenimento del suolo. Un recupero, per questa via, della centralità della pianificazione urbanistica, della sua vocazione di lettura complessiva del territorio e delle sue dinamiche di sviluppo, ma anche di strumento 'propenso' a innesti e nuovi contenuti, capace, con questa configurazione, di superare logiche, pure proposte, di tipo settoriale (il suolo come risorsa ecologica da attrarre nella materia della tutela dell'ambiente) ovvero approcci che vorrebbero la predeterminazione di parametri assoluti e astratti, di tipo quantitativo, circa il suolo da consumare, senza alcuna attenzione ai profili qualitativi delle specifiche realtà territoriali.

13. *L'housing sociale*

I temi della c.d. urbanistica concertata e del consumo di suolo evocano in definitiva il carattere multifunzionale dell'urbanistica, capace di assecondare esigenze di sviluppo economico, di preservare l'identità culturale e di innescare processi di inclusione sociale (Urbani, 2015: 3).

Questa capacità pluridimensionale si evidenzia anche rispetto alle cd. politiche abitative, in cui la tradizionale impostazione dell'allocazione delle funzio-

ni amministrative 'si colora' di una forte componente sociale, legata al riconoscimento del diritto alla casa quale diritto costituzionalmente garantito (Sorace, 1977: 1035; Corso, 1981: 756) e alla sua consolidata configurazione in termini di servizio pubblico (Nigro, 1957: 118); diritto, peraltro, oggetto di aspettative e istanze sempre più significative, solo se si considera che la questione abitativa sta investendo negli ultimi tempi nuove fasce sociali (famiglie monoreddito, giovani coppie, pensionati, studenti fuori sede, precari), ulteriori ai casi classici di esclusione sociale (senzatetto, immigrati, minoranze discriminate), secondo un raggio d'azione che ispira il c.d. *housing* sociale (Cabiddu, 2013: 85; Allena, 2014: 167), col fine di valorizzare la funzione sociale del diritto alla casa per ri-orientare l'azione del regolatore pubblico verso forme di godimento egualitario dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale, con evidenti finalità di coesione politico-territoriale.

Questa può essere l'unica chiave di lettura che giustifica un modello di intervento pubblico ancora impostato a livello centrale (si pensi, tra gli ultimi interventi, al piano nazionale dell'edilizia abitativa, al piano casa o al piano città), in cui la direzione 'centrale' si pone come 'presidio' di garanzia, in tutto il territorio nazionale, di diritti fondamentali, attraverso la fissazione dei livelli minimi essenziali di godimento delle prestazioni, che valgono anche come linee generali degli interventi in materia (Civitarese Matteucci, 2010: 163).

Il tema evoca anche la questione dell'apertura a forme di collaborazione tra enti e di partenariato pubblico-privato, come dimostra, il recente piano nazionale di edilizia abitativa (d.p.c.m. 16 luglio 2009) che configura un sistema complesso di interventi, che vanno dall'edilizia residenziale pubblica, al *project financing*, alle agevolazioni alle cooperative edilizie sino ad un sistema integrato di fondi immobiliari. Un sistema, dunque, delineato dal centro, che implica il coinvolgimento degli enti territoriali (Regioni, comuni, ex-Iacp) e sollecita la partecipazione del privato profit, secondo formule ormai imprescindibili per attrarre nel settore risorse private.

Estesa resta la capacità delle regioni e degli enti locali di intervenire, in attuazione delle indicazioni generali ovvero negli spazi rimasti liberi a livello centrale, con soluzioni organizzative e funzionali modulate alle peculiarità, esigenze e sensibilità dei territori. Un ambito significativo in questa direzione è la normativa regionale sulla riqualificazione e, ancora più recentemente, sulla rigenerazione urbana, che prende le mosse e porta a eloquenti sviluppi gli interventi statali degli anni Novanta introduttivi, ad esempio, dei programmi integrati di intervento-PIT e dei programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile-PRUSST (Salvia, 2012: 153).

Si consideri, soprattutto, la recente legislazione regionale dedicata alla rigenerazione urbana (ad esempio, l.r. Puglia 29 luglio 2008, n. 21, *Norme per la rige-*

nerazione urbana), in cui è evidente lo sforzo di legare quelle della casa con altre politiche (ambientali, sociali, culturali) che incidono sul territorio, riconducendo la questione del fabbisogno abitativo in un disegno programmatico più complesso e ambizioso, che incide radicalmente sull'assetto del territorio di riferimento.

Secondo il modello pugliese, in particolare, i programmi integrati di rigenerazione urbana (PIRU), sono delineati come programmi che si fondano «su un'idea-guida capace di orientare il processo di rigenerazione urbana e di legare fra loro interventi diversi afferenti alle politiche abitative, urbanistiche, ambientali, culturali, socio-sanitarie, occupazionali, formative e di sviluppo» (art. 4, co. 1) e questa idea si traduce nella definizione di specifici interventi che spaziano dal recupero di immobili per finalità residenziali, alla realizzazione o adeguamento delle opere di urbanizzazione, alla fruibilità degli edifici e spazi pubblici, al miglioramento della dotazione e funzionalità dei servizi socio-assistenziali, al sostegno dell'istruzione e formazione professionale, alla rigenerazione ecologica, alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, al recupero del patrimonio edilizio per promuovere l'insediamento di attività turistico-ricettive, culturali, commerciali e artigianali.

Si tratta di programmi inseriti a pieno titolo nel sistema di pianificazione generale, in quanto sono definiti come «strumenti urbanistici esecutivi», che non possono comportare varianti urbanistiche, se non per la realizzazione di verde e servizi pubblici in misura minima e con corrispondenti misure compensative (art. 2, co. 2-3).

14. Governo del territorio e amministrazione del paesaggio

Dal punto di vista degli interessi territoriali 'altri' e 'differenziati', l'analisi prende le mosse necessariamente dal settore del paesaggio, che, come noto, è stato impostato dal legislatore sin dall'inizio in termini dicotomici rispetto all'urbanistica, per la prevalente identificazione del paesaggio con un valore estetico-culturale, che, in quanto tale, è da preservare secondo una logica tipicamente vincolistica e inibitoria.

Rispetto a questa impostazione si è confrontato il codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22.01.2004, n. 42, con un esito che, da un lato, è di pieno recepimento, dall'altro di notevole evoluzione: l'accostamento del paesaggio ai beni culturali, che insieme costituiscono il 'patrimonio culturale' (art. 2 d.lgs. n. 42/2004) e formano l'oggetto del codice, segna la definitiva attuazione dell'art. 9 Cost. e il riconoscimento dell'identità di interesse, di natura culturale, sotteso alle due categorie di beni. Al contempo, la nozione di paesaggio, che riprende, sia pure non integralmente, quella della Convenzione europea di Firenze del 2000, è emancipata rispetto alla tradizionale valenza estetica a favore di criteri che disvela-

no la natura più profonda del paesaggio: il carattere identitario per la popolazione di riferimento e l'essere la risultante dell'interazione di fattori umani e naturali.

Permane, tuttavia, la tradizionale impostazione centralistica delle funzioni di tutela, che anzi appare rafforzata dal testo emerso dai decreti correttivi. Si pensi alla pianificazione paesaggistica, attualmente subordinata alla condizione dell'elaborazione e approvazione congiunta del ministero e delle regioni (art. 143), che ha sostituito la originaria funzione di esclusiva spettanza regionale, che rimetteva alla scelta regionale il perseguimento o meno di forme di condivisione con il ministero. Rispetto alla pianificazione il ruolo degli enti locali è relegato ai meccanismi della partecipazione, la cui definizione, peraltro, è rimessa dal codice alla disciplina regionale (art. 144); per altro verso, gli enti locali sono chiamati a un immediato compito di conformazione della loro attività di pianificazione alle disposizioni del piano paesaggistico e di adeguamento degli strumenti vigenti (art. 145), in nome della primazia riconosciuta dal codice al piano paesaggistico rispetto non soltanto ai piani urbanistico-territoriali ordinari, ma anche agli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, come quelli adottati dagli enti gestori delle aree naturali protette.

Anche in relazione alle altre funzioni di tutela del paesaggio, il ruolo degli enti locali non è centrale (Spasiano, 2012: 1122), limitato alle forme della partecipazione nei procedimenti di dichiarazione dell'interesse pubblico, alla stregua degli altri soggetti interessati (artt. 138-139), ovvero traducibile nella titolarità della funzione di autorizzazione paesaggistica, ma solo su delega della Regione e all'avverarsi di specifiche condizioni (art. 146).

Ancora più sacrificato è il ruolo dei soggetti privati, che pure sono i fruitori, ma anche i 'creatori' (si pensi al paesaggio agrario) del paesaggio. Per essi sono riconosciuti i tradizionali canali della partecipazione, che si estendono, al più, a forme di partecipazione popolare (come nel caso dell'inchiesta pubblica), comunque eventuali, perché attivabili solo su iniziativa dell'autorità procedente nei procedimenti di vincolo (art. 139) ovvero previa disciplina regionale nell'ambito del procedimento di pianificazione paesaggistica (art. 144). La tradizionale impostazione pubblicistica, centralistica e cogente non ammette spazi per modelli integrativi di amministrazione del paesaggio, che pure vanno emergendo negli ultimi tempi come dimostrano le prime esperienze dei contratti di fiume e dei contratti di paesaggio, che sono iniziative di natura volontaria, promosse dal basso, fondate sulla cooperazione tra enti locali e soggetti privati e connotate da schemi di azione consensualistici (Brocca, 2016: 37). Modelli che riflettono il principio di partecipazione attiva tanto delle istituzioni locali quanto delle popolazioni residenti nella gestione del paesaggio, sancito dall'art. 5 della Convenzione europea del paesaggio, che il codice dimostra invece di trascurare (Marzaro, 2014: 884; Cartei, 2013: 717; Ferrucci, 2011: 244).

Il delineato assetto di rapporti, sebbene rifletta la reazione di sistema alla necessità di sottrarre le decisioni in punto di tutela alla pressione degli interessi alla trasformazione dei territori, finisce però per mettere nell'ombra il fatto che il codice delinea ormai il rapporto tra tutela del paesaggio e diritto urbanistico in termini più complessi e profondi. La progressiva mutazione (Amorosino, 2010: 160) del piano paesaggistico, portata a compimento dal codice del 2004 (e dai decreti correttivi), evidenzia la vicinanza e i punti di contatto tra le due tipologie di piano (quello paesaggistico e quelli urbanistico-territoriali), confutando l'idea originaria di una sostanziale indifferenza, se non contrapposizione. Il piano paesaggistico, in virtù del rapporto di prevalenza, condiziona pesantemente le scelte urbanistico-territoriali, orientandole verso soluzioni di salvaguardia e sostenibilità ambientale, per altro verso è innervato dalle politiche urbanistiche. L'ambito esteso a tutto il territorio regionale, ben oltre dunque le sole aree formalmente vincolate, le finalità specificamente definite di individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio e di recupero e riqualificazione delle aree compromesse e degradate, la capacità di innescare progetti territoriali, sono tutti elementi che denotano il 'dialogo' tra i due settori, secondo una relazione che prescinde dalle singole partizioni disciplinari (v. G.F. Cartei, *Il governo del territorio e l'amministrazione del paesaggio*, in questo volume).

L'esperienza che proviene dai territori mostra, peraltro, che le regioni hanno saputo cogliere al meglio le opportunità riconosciute dal codice per introdurre 'ulteriori forme di partecipazione' sia istituzionale che civica nell'ambito della pianificazione paesaggistica, come dimostrano, tra gli altri, i modelli delle conferenze d'area (Puglia) e di pianificazione (Emilia-Romagna), il garante della comunicazione e i forum sul paesaggio (Toscana), l'istruttoria pubblica (Sardegna), l'inchiesta pubblica (Abruzzo, Liguria), i tavoli di discussione tematici (Friuli-Venezia Giulia). Inoltre, compare in alcune esperienze regionali (Puglia, Umbria) il riferimento a contratti di fiume e di paesaggio, riconosciuti e promossi nell'ambito della parte propriamente progettuale del piano.

15. *La questione della finanza locale*

A ben vedere, il ruolo degli enti locali in tema di coesione va oltre la questione delle relazioni tra i diversi livelli di governo territoriale, perché gli squilibri sociali si registrano, prima che tra i territori, all'interno del medesimo tessuto urbano, tra parte urbanizzata e non urbanizzata, tra centro e periferie, e le politiche di 'avvicinamento' dei cittadini ai contesti e servizi sociali e ai luoghi istituzionali non possono che interessare gli enti locali. La questione degli 'spazi' possibili di azione per gli enti locali si interseca con quella della capacità econo-

mico-finanziaria degli stessi di mettere in pratica le politiche di coesione, tema che, a sua volta, evoca quello dell'autonomia finanziaria.

Anche rispetto a questo ambito emerge la forte connotazione 'centralistica', che neanche la riforma dell'art. 119 Cost. ha saputo demolire. L'idea di una progressiva cessione da parte statale di quote impositive a favore dei livelli di governo territoriale denota l'intento di valorizzazione e, al contempo, responsabilizzazione degli enti locali verso forme di autosufficienza finanziaria, rispetto alle quali, peraltro, non sempre gli enti destinatari hanno dimostrato adeguata preparazione e, soprattutto, conforme volontà. Lo stesso meccanismo del fondo perequativo, immaginato quale *extrema ratio* per attenuare il rischio di una eccessiva diversificazione impositiva sul territorio, sconta ancora notevoli problemi attuativi.

Il fenomeno è particolarmente evidente nel settore sanitario, in cui si acutizza la tensione tra finalità di contenimento e risanamento dei conti pubblici ed esigenze di qualità ed efficacia del servizio e assumono pienezza di significato valori quali la solidarietà e la coesione sociale.

Il d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, *Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133*, che costituisce il primo intervento volto ad attuare il cd. federalismo fiscale, lega subito la questione del prelievo fiscale al finanziamento del servizio sanitario regionale. Il nuovo sistema sembra però acuire, anziché superare, le tradizionali criticità del settore. La soluzione dell'abolizione del fondo sanitario nazionale a favore del fondo perequativo e le esperienze dei crescenti disavanzi di bilancio e dei connessi piani regionali di rientro sono sintomatici delle difficoltà del settore, neanche superate con l'ulteriore riforma del 2011 (d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*). Questo intervento ridisegna il sistema di finanziamento del servizio sanitario, incardinandolo alla duplice opzione dell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (c.d. Lea) e della fissazione dei corrispettivi costi *standard*, ma anche questa impostazione non ha sortito gli effetti sperati, come dimostra la reiterazione dei piani di rientro e l'utilizzo, per via ordinaria anziché residuale, del fondo perequativo per il finanziamento del servizio, segni di una dipendenza, quasi ineluttabile, degli enti territoriali al centro statale e di un ruolo, anch'esso insuperabile, del centro in chiave di coesione e tenuta complessiva del sistema sanitario.

Questo disallineamento emerge, in termini generali, anche dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*: mentre, per il bilancio dello Stato è stabilito il pareggio strutturale del saldo di indebitamento netto, con la possibilità di deroghe al verificarsi di eventi eccezionali, i vinco-

li prescritti agli enti territoriali non sono espressi in termini strutturali, non riguardano il saldo di indebitamento netto e non consentono deroghe.

L'impostazione di fondo resta quella di una 'guida' statale della finanza pubblica e, ancora più profondamente, di una sostanziale 'gerarchia' degli interessi pubblici, in cui quello alla tutela dei conti pubblici precede e prevale sugli altri (v. A. De Siano, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in questo volume). I due profili si legano, perché è come se lo Stato, in quanto finanziatore, si fa regolatore, decidendo – o quantomeno condizionando – le principali politiche di intervento pubblico, con l'effetto di sacrificare la vocazione degli enti territoriali di interpreti e portatori degli interessi del proprio territorio.

Analoghe considerazioni possono farsi con riferimento alle politiche in tema di gestione dei beni pubblici (dismissioni, cartolarizzazioni, federalismo demaniale).

La mutata concezione del patrimonio immobiliare pubblico, non più bene da preservare staticamente, ma risorsa da gestire secondo criteri efficientistici, ha portato alla progressiva convinzione che i beni valgano anche come fonte di risanamento dei conti pubblici.

Le soluzioni proposte predicano, infatti, la necessità di gestione efficace e di valorizzazione dei beni, concetti che sono definiti secondo accezioni ampie, comprensive anche dell'opzione dell'alienazione. Questi modelli (tra gli altri, i piani di valorizzazione delle agenzie del demanio e della Patrimonio dello Stato s.p.a. e le cartolarizzazioni delle c.d. SCIP) sono nati in ambito statale e inizialmente sono stati riferiti alle amministrazioni statali, per poi essere progressivamente estesi agli enti territoriali ovvero essere da questi mutuati.

L'impianto è evidentemente di costruzione centrale, ma è un impianto a maglie larghe, che consente agli enti territoriali di cogliere opportunità, in base soprattutto alla loro capacità propositiva e progettuale. Opportunità che vanno ad accrescere l'autonomia, anche finanziaria, degli enti locali attraverso non solo la possibilità di programmare l'alienazione dei beni rientranti nel rispettivo patrimonio, ma anche di scegliere forme di valorizzazione in partenariato con i privati (si pensi ai programmi unitari di valorizzazione-PUV) ovvero di essere attributari di particolari beni originariamente statali (federalismo demaniale). Opportunità che, tuttavia, stentano ad affermarsi e a tradursi in fattori di coesione e sviluppo territoriale (Accettura, 2015: 210), secondo un dato che riporta l'attenzione alla questione di fondo: più che ricercare specifiche soluzioni organizzative e funzionali a singole problematiche, è essenziale individuare 'luoghi' e 'politiche' in grado di assicurare il pieno raccordo e un'efficace composizione degli interessi coinvolti, prospettiva che chiama in causa anzitutto l'urbanistica, a conferma della duttilità e, insieme, della vitalità della materia, della sua capacità di aggiornamento, ma anche di 'fedeltà' alla sua vocazione più intima.

Note

- * Le parti prima e seconda sono di Pier Luigi Portaluri; la parte terza è di Gabriella De Giorgi Cezzi.
- ¹ In virtù dell'art. 23 dell'Atto unico europeo: Titolo V – *Coesione economica e sociale* – Articolo 130 A: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite».
- ² Cfr. il Titolo XIV, *Coesione economica e sociale* del Trattato di Maastricht, agli artt. 130 A-130 E (poi artt. 158-162). In particolare, l'art. 130 A prevede che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali».
- ³ V. il Titolo XVIII, *Coesione economica, sociale e territoriale* del T.F.U.E, agli artt. 174-178. In virtù dell'art. 174, «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».
- ⁴ Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione, convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, 2004, p. 27.
- ⁵ *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza* (Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo del 6 ottobre 2008). Suggerivo già l'*incipit*: «Dalla tundra ghiacciata del circolo artico alle foreste tropicali della Guyana, dalle Alpi alle isole della Grecia, dalle città globali di Londra e Parigi alle cittadine e ai villaggi vecchi di secoli, l'UE racchiude una diversità territoriale straordinariamente ricca».
- ⁶ Comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010 «Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»: *intelligente*, grazie a investimenti più efficaci nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione; *sostenibile*, grazie alla scelta a favore di un'economia a basse emissioni di CO²; *solidale*, ossia focalizzata sulla creazione di posti di lavoro e sulla riduzione della povertà.
- ⁷ Si pensi all'area euro, l'area Schengen, l'Unione a 27 Stati, l'Unione euro-mediterranea, le macroregioni europee, i gruppi europei di cooperazione territoriale e i gruppi euro-regionali di cooperazione, lo strumento europeo di vicinato e partenariato, lo strumento di preadesione; e, in ambito nazionale, i patti territoriali, le zone franche urbane, le aree di rigenerazione urbana e ambientale, i sistemi locali del lavoro e i distretti industriali.
- ⁸ Le regioni geomorfologicamente intese.
- ⁹ Le reti tra città e regioni.
- ¹⁰ I luoghi di vita, di lavoro, di collegamento e d'incontro anche virtuali (casa, ufficio, strade, locali, reti telematiche ecc.).
- ¹¹ I bacini idrografici.
- ¹² Il paesaggio e, più in generale, tutti i contesti individuati o individuabili in base a fattori culturali, storici e spaziali, che contribuiscono a creare un senso di identità e di appartenenza in chi vi abita, li frequenta e li utilizza o, semplicemente, vi si trova.

- ¹³ Quelli – per fare un elenco non esaustivo – di semplificazione normativa e amministrativa, di unificazione delle politiche di coesione e del loro coordinamento con le altre politiche dell’Unione, di programmazione strategica degli interventi, di addizionalità delle risorse europee rispetto a quelle nazionali, di proporzionalità tra l’assegnazione delle risorse e il loro utilizzo nonché di corrispondenza fra allocazione delle funzioni e assegnazione delle risorse necessarie (v. Corte cost. 24 luglio 2015, n. 188), di riduzione degli oneri amministrativi, di conformità degli interventi alla normazione europea e degli Stati membri, di non discriminazione e di promozione della parità fra uomini e donne e di sviluppo sostenibile.
- ¹⁴ Si pensi alla solidarietà, uguaglianza sostanziale, unità e indivisibilità, autonomia e decentramento, programmazione, buon andamento, tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire uniformemente sul territorio nazionale, differenziazione e adeguatezza, leale collaborazione.
- ¹⁵ Cfr. art. 4, par. 2, T.U.E.
- ¹⁶ Cfr. art. 5, par. 3, T.U.E.
- ¹⁷ Cfr. art. 13, par. 4, T.U.E.
- ¹⁸ Cfr. Protocollo n. 2 dei Trattati.
- ¹⁹ Comitato delle Regioni, parere 237/2002 (*Il ruolo dei poteri locali e regionali nella costruzione europea*); Comitato delle Regioni, parere complementare 136/95 (*Applicazione del principio di sussidiarietà nell’Unione europea*).
- ²⁰ Preambolo al T.U.E.
- ²¹ Cfr. art. 305, par. 2, T.F.U.E.
- ²² Cfr. art. 307 T.F.U.E.
- ²³ Risoluzione del Comitato delle Regioni n. 606/2012.
- ²⁴ EIPA-ECR, *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*.
- ²⁵ Cfr. art. 59, par. 1, *Regolamento interno e di procedura del CdR*, in *GUUE*, 5.3.2014, L 65/41.
- ²⁶ Cfr. art. 58, par. 1, *Regolamento interno*, cit.
- ²⁷ Cfr. Dichiarazione dell’Assemblea delle Regioni d’Europa sul regionalismo in Europa, Basilea, 4 novembre 1996.
- ²⁸ CEC COM (2013) 468 final.
- ²⁹ Conclusioni del CE EUCO 23/1/11 REV 1 23-24.6.2011.
- ³⁰ Considerando n. 4 del regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi: «i GECT possono favorire la promozione e il conseguimento di uno sviluppo armonioso dell’Unione nel suo insieme e la coesione economica, sociale e territoriale delle sue regioni in particolare, contribuendo anche al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (“strategia Europa 2020”)».
- ³¹ Art. 1, comma 2, del Protocollo n. 3 alla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali relativo ai gruppi euroregionali di cooperazione (GEC), concluso a Utrecht il 16 novembre 2009: «Il GEC ha lo scopo di promuovere, sostenere e sviluppare, a beneficio delle popolazioni, la cooperazione transfrontaliera e interterritoriale tra i propri membri, nell’ambito delle loro competenze comuni e nel rispetto delle competenze definite dalla legislazione nazionale dei singoli Stati interessati».
- ³² Istituita dall’art. 10, d.l. 31 agosto 2013, n. 101. In base al comma 1 dell’art. 10 cit., infatti, «le funzioni relative alla politica di coesione sono ripartite tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l’Agenzia secondo le disposizioni di cui ai seguenti commi».

- ³³ Approvato appunto – *ex art.* 10, comma 4, d.l. n. 101/2013 cit. – con d.P.C.M 9 luglio 2014.
- ³⁴ Cfr., per la dimensione del potere sostitutivo dell’Agenzia, l’art. 10, comma 3, lett. c) e d), d.l. n. 101/2013 cit., secondo cui «L’Agenzia, tenuto conto degli obiettivi definiti dagli atti di indirizzo e programmazione della Presidenza del Consiglio dei ministri relativamente ai fondi strutturali europei e al Fondo per lo sviluppo e la coesione: a) opera in raccordo con le amministrazioni competenti il monitoraggio sistematico e continuo dei programmi operativi e degli interventi della politica di coesione, anche attraverso specifiche attività di valutazione e verifica, ferme restando le funzioni di controllo e monitoraggio attribuite alla Ragioneria generale dello Stato; b) svolge azioni di sostegno e di assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono programmi europei o nazionali con obiettivi di rafforzamento della coesione territoriale sia attraverso apposite iniziative di formazione del personale delle amministrazioni interessate, che con l’intervento di qualificati soggetti pubblici di settore per l’accelerazione e la realizzazione dei programmi, anche con riferimento alle procedure relative alla stesura e gestione di bandi pubblici; *b-bis*) vigila, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni pubbliche, sull’attuazione dei programmi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano i fondi strutturali; *b-ter*) promuove, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni pubbliche, il miglioramento della qualità, della tempestività, dell’efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi; *c*) può assumere le funzioni dirette di autorità di gestione di programmi per la conduzione di specifici progetti a carattere sperimentale nonché nelle ipotesi previste dalla lettera d); d) dà esecuzione alle determinazioni adottate ai sensi degli articoli 3 e 6, comma 6, del decreto legislativo n. 88 del 2011. A sua volta, l’art. 6, comma 6, d.lgs. 2011, n. 88 stabilisce che «in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi individuati ai sensi del presente decreto, anche con riferimento al mancato rispetto delle scadenze del cronoprogramma e, comunque, ove si renda necessario al fine di evitare il disimpegno automatico dei fondi erogati dall’Unione europea, il Governo, al fine di assicurare la competitività, la coesione e l’unità economica del Paese, esercita il potere sostitutivo ai sensi dell’articolo 120, comma secondo, della Costituzione secondo le modalità procedurali individuate dall’articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dagli articoli 5 e 11 della legge n. 400 del 1988 e dalle vigenti disposizioni in materia di interventi sostitutivi finalizzati all’esecuzione di opere e di investimenti nel caso di inadempienza di amministrazioni statali ovvero di quanto previsto dai contratti istituzionali di sviluppo e dalle concessioni nel caso di inadempienza dei concessionari di servizi pubblici, anche attraverso la nomina di un commissario straordinario, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il quale cura tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche occorrenti all’autorizzazione e all’effettiva realizzazione degli interventi programmati, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate». Sui poteri sostitutivi nel prisma della coesione, cfr. *supra*, pt. II, par. 6.
- ³⁵ Disponendo che «i conferimenti di funzioni avvengono nell’osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati; [...] g) il principio di adeguatezza, in relazione all’idoneità organizzativa dell’amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l’esercizio delle funzioni; h) il principio di differenziazione nell’allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi».

- ³⁶ Le Regioni sono implicitamente ed erroneamente considerate come un dato purtroppo imm modificabile dal punto di vista (funzionale, ma soprattutto) dimensionale.
- ³⁷ Parlamento europeo, *Relazione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale*, 25 luglio 2005, 2004/2256 (INI).
- ³⁸ Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, cit.
- ³⁹ Parlamento europeo, *Relazione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale*, 25 luglio 2005, 2004/2256 (INI), cit.
- ⁴⁰ Così la *Relazione illustrativa* del d.d.l. AC 1542, che diverrà poi la l. n. 56/2014.
- ⁴¹ Contemplando strutture di comunicazione, reti di servizi e delle infrastrutture, politiche ambientali e di sviluppo insediativo, poli funzionali e industriali, politiche di rigenerazione urbana, ambiti agricoli strategici, governo delle aree protette regionali e dei parchi metropolitani, salvaguardia ambientale, tutela paesaggistica.
- ⁴² Commissione europea, Comunicazione su *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda urbana UE*, 18 luglio 2014, COM (2014) 490 final.
- ⁴³ Agenzia di coesione territoriale, *Programma operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020, Documento di programma*, 16 febbraio 2015.
- ⁴⁴ Emblematici, al riguardo, appaiono alcuni profili di matrice sia normativa che giurisprudenziale: si pensi al rinnovo degli organi amministrativi, anche collegiali, legato a termini precisi (l. 15 luglio 1994, n. 444); alla necessaria unanimità della decisione assunta da collegio formato da due soli membri, con esclusione della prevalenza del voto del presidente, ché altrimenti esso si trasformerebbe in organo monocratico (Tar Lazio, II, 10 novembre 2014, n. 11225); alla carenza motivazionale della decisione fondata sulle argomentazioni espresse da un solo componente (Tar Sicilia, Catania, I, 23 ottobre 2014, n. 2793; Tar Sicilia, Catania, I, 29 maggio 2013, n. 1563; *contra* Tar Veneto, II, 27 febbraio 2015, n. 269); all'obbligatorietà della predeterminazione ed enunciazione dei criteri da seguire per il riparto dei posti e per la nomina dei membri del collegio (Cons. St., 13 maggio 2013, n. 2597).
- ⁴⁵ Concluso in Conferenza unificata l'8 luglio 2014.
- ⁴⁶ Tar Puglia, Lecce, I, 8 febbraio 2007, n. 379.
- ⁴⁷ Tar Puglia, Lecce, I, 20 marzo 2012, n. 572.
- ⁴⁸ Ma si pensi anche, fra le tante figure, agli istituti di programmazione negoziata di cui all'art. 2, comma 203, l. 23 dicembre 1996, n. 662 (intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, patti territoriali, etc.).
- ⁴⁹ L'esercizio del relativo potere dev'essere infatti assistito da un'espressa previsione di legge, costituzionale ovvero ordinaria a seconda della natura della norma da cui derivano le funzioni che ne formano oggetto.
- ⁵⁰ Con la conseguente giustiziabilità del silenzio-rifuto derivante dall'eventuale inerzia anche del sostituto.
- ⁵¹ «Innanzitutto, si tratta di un potere collegato a posizioni di controllo o di vigilanza, ovviamente esulanti da relazioni di tipo gerarchico, che può esser esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*), ora perché sottoposte per legge (o norme equiparate) a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato. In secondo luogo, il controllo sostitutivo nei confronti di attività proprie delle regioni può esser legislativamente previsto a favore dello Stato soltanto come potere strumentale rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi ovvero rispetto all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi, i quali siano basati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale (v. sentt. n. 177 e 294 del 1986, n. 64 e n. 304

del 1987). Solo in tali ipotesi, infatti, possono riscontrarsi interessi in grado di permettere allo Stato, quando ricorrano le necessarie condizioni di forma e di sostanza per un intervento sostitutivo, di superare eccezionalmente la separazione di competenza tra lo Stato stesso e le regioni stabilita dalla Costituzione (o dagli Statuti speciali) nelle materie attribuite all'autonomia regionale (o provinciale). In terzo luogo, il potere sostitutivo può essere esercitato nei confronti delle regioni (o delle province autonome) soltanto da un'autorità di governo, nello specifico senso di cui all'art. 92 Cost., dal momento che questo è il piano costituzionalmente individuato per l'adozione di indirizzi o di direttive verso l'amministrazione regionale e per la vigilanza e il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi o dei vincoli legittimamente disposti a livello nazionale (ovvero sovranazionale o internazionale). Infine, l'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e regioni (o province autonome) dev'esser assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio della "leale cooperazione" che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi, come la presente, nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione (v. sentt. n. 153 e n. 294 del 1986). E fra queste garanzie deve considerarsi inclusa l'esigenza del rispetto di una regola di proporzionalità (v. sentt. n. 177 e n. 294 del 1986)». Secondo Corte cost., 27 ottobre 1988, n. 1000, l'atto del sostituto deve essere anzitutto «espressione di un potere di controllo e di vigilanza esplicitamente comprensivo del potere di sostituzione»; inoltre, «strettamente strumentale a un obbligo connesso con un interesse unitario e infrazionabile, di cui è unico tutore lo Stato, in quanto rappresentante dell'intera collettività nazionale»; ancora, la sostituzione dev'essere compiuta da un'autorità di governo cui compete «la vigilanza e il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi o dei vincoli legittimamente disposti a livello nazionale»; inoltre, l'atto sostitutivo deve essere adottato «sulla base di una constatata inerzia» dei soggetti sostituiti, che hanno omesso l'esercizio «di una competenza loro riconosciuta»; infine, «il contenuto e l'estensione dell'atto di sostituzione» devono essere «commisurati a quelli propri degli atti espressivi della competenza che le regioni avrebbero dovuto esercitare», onde evitare «che l'intervento statale ridondi in un'eventuale illegittima compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni stesse».

⁵² L'«accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea» o il «pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali».

⁵³ Secondo il classico schema paracontenzioso dell'assegnazione all'ente inadempiente – da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia – di un «congruo termine per provvedere» (comma 1): qualora – prosegua il comma 2 – sia «decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva».

⁵⁴ L'art. 117 parla genericamente di sostituzione spettante allo «Stato», mentre l'art. 120 di «Governo»: pure il Parlamento potrebbe dunque *legiferare* in sostituzione *ex art. 117*, a differenza del Governo che – *ex art. 120* – potrebbe solo *provvedere in via amministrativa*.

⁵⁵ Così la Consulta: «L'articolo 120, secondo comma, non preclude dunque, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi. Poiché però, come si è detto, tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi (essendo fondati sulla

medesima ragione costituzionale) da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni. In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali. In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività “prive di discrezionalità nell’an (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)” (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l’intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l’attribuzione della funzione amministrativa all’ente locale sostituito. Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994, n. 313 del 2003): ciò che è necessario stante l’attitudine dell’intervento ad incidere sull’autonomia, costituzionalmente rilevante, dell’ente sostituito. La legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedurali per l’esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall’articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo “straordinario” del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l’ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l’autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)».

⁵⁶ Commissione europea, *Sixth Progress Report on economic and social cohesion*, SEC(2009) 828.

⁵⁷ Cfr., ad esempio, la *Carta urbana europea*, adottata nel 1992 dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa, la *Carta urbana europea II – Manifesto per una nuova urbanità*, adottata con Risoluzione n. 269 del 2008, la Dichiarazione *Toledo Informal Ministerial Meeting On Urban Development Declaration*, Toledo, 22 giugno 2010.

⁵⁸ Commissione europea, *Quadro d’azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell’Unione Europea*, COM(1998)605.

⁵⁹ *Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili*, Lipsia, 25 maggio 2007, dichiarazione n. 7.

Riferimenti bibliografici

- Accettura B. 2015, *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Jovene, Napoli.
- Alfonsi F. 2015, *Documento di lavoro sulla evoluzione delle strategie macroregionali dell'UE: prassi attuali e prospettive future*, in <<http://www.europarl.europa.eu>> (09/2016).
- Allena M. 2014, *Il social housing: posizioni giuridiche soggettive e forme di tutela tra ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. pubbl.*, I: 167 sgg.
- Amorosino S. 2010, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Roma-Bari.
- 2012, S., *L'utilizzazione di strumenti contrattuali negli interventi complessi di organizzazione del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2012, I: 3 sgg.
- Amorth A. 1999, *Impugnativa di deliberazioni collegiali da parte di componenti del collegio*, in *Scritti 1958-1986*, IV, Giuffrè, Milano: 1683 sgg.
- Archibugi F. 2007, *Gli obiettivi strategici del Progetto 80 e il "Quadro territoriale di riferimento"*, in <http://www.francoarchibugi.it/pdf/Relazione_al_Ministero_Infrastrutture_IncluseMappe>.pdf> (09/2016).
- Auby J.B. 2013, *Droit de la ville*, LexisNexis, Paris.
- Avarello P. 1999, *Attori e strumenti della pianificazione metropolitana*, in Camagni R., Lombardo S. (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea, Firenze: 121 sgg.
- Azzena L. 2011, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità dell'ordinamento europeo*, in Colombini G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli: 103 sgg.
- Baldi B. 2014, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, in *Ist. Fed.*, 3: 505 sgg.
- Bassanini F. 2007, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in <<http://www.bassanini.it/public/BASSANINIREpubblicadellaSussidiarieta25giu.pdf>> (09/2016).
- Battini S. 2014, *L'unione europea quale originale potere pubblico*, in Chiti M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano: 1 sgg.
- Begg I., Sapir A., Eriksson J. 2008, *The Purse of the European Union: Setting Priorities for the Future*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm.
- Bellomo G. 2014, *Politica di coesione europea e fondi SIA nella programmazione 2014-2020; un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Ist. Fed.*, 3: 511 sgg.
- Berionni L. 2012, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, III: 727 sgg.
- Bertezolo G. 2010, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, I: 1 sgg.
- Bin R. 1998, *Titolo I – Disposizioni generali*, in *Istituzioni del federalismo*, IV: 491 sgg.
- Boggero G. 2014, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Istituzioni del Federalismo*, III: 573 sgg.

- Bonetti T. 2011, *Il diritto del governo del territorio in trasformazione*, Editrice scientifica, Napoli.
- Boscolo E. 2004, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in Pozzo B., Renna M. (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano: 179 sgg.
- Brocca M. 2016, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Riv. giur. ed.*, I-II: 3 sgg.
- Cabiddu M.A. 2013, *Convivere con la crisi: la casa*, in *Amministrare*, 2013, I: 85 sgg.
- Caciagli M. 2006, *Regioni d'Europa Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna.
- Camagni R. 2009, *Per un concetto di capitale territoriale*, in Borri D., Ferlaino F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, Giuffrè, Milano: 66 sgg.
- 2012, *Verso una riforma della governance territoriale*, in <<http://storicamente.org/quadterr2/camagni.htm>> (09/2016).
- Cammelli M. 1980, *L'amministrazione per collegi*, il Mulino, Bologna.
- 2005, *Introduzione*, in Barbatì C., Endrici G. (a cura di), *Territorialità positiva*, il Mulino, Bologna: 7 sgg.
- Caporale M. 2007, *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, in *Istituzioni del Federalismo*, IV: 41 sgg.
- Caretti P., Strozzi G. 1988, *Luci e ombre della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di adempimento di obblighi comunitari*, in *Le Regioni*, I: 196 sgg.
- Carlone E. 2004, *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino.
- Carrer M., Rossi S. 2014, *Le città metropolitane in Europa*, IFEL Fondazione ANCI, Roma.
- Cartei G.F. 2013, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, I: 703 sgg.
- Cartei G.F., De Lucia L. (a cura di) 2014, *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Cassese S. 1981, *Etats, Regions, Europe*, in *Pouvoirs*, XIX: 20 sgg.
- 2002, *La fine della sovranità economica dello Stato*, in Id., *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari: 36 sgg.
- Cerrone C. 2015, *Memoria per la Commissione affari costituzionali del Senato sul progetto di revisione costituzionale*, in <<http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/cerr/cerrone.pdf>> (09/2016).
- Cerulli Irelli V. 2012, *Relazioni tra città metropolitane e Comuni*, in <<http://www.astrid-online.it/forma-stato-federalismo/--semplifi/citta/materiali/studi/index.html>> (09/2016).
- Civitarese Matteucci S. 2010, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I: 163 sgg.

- Claroni A. 2003, *Le politiche di coesione*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, IV, *La disciplina dell'economia*, Giuffrè, Milano: 3793 sgg.
- Comporti G.D. 1996, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Giuffrè, Milano.
- Contieri A. 2000, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Corso G. 1981, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, III: 756 sgg.
- Crosetti A. 1989, *Sul governo delle aree metropolitane*, in *Amministrare*, I-II: 149 sgg.
- Cuocolo F. 1990, *Assetto e finalità della nuova struttura metropolitana*, in *Quaderni costituzionali*, IV: 1095 sgg.
- D'Angelosante M. 2012, *Strumenti di controllo della spesa e concorrenza nell'organizzazione del servizio sanitario in Italia*, Maggioli, Rimini.
- D'Atena A. (a cura di) 2008, *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano.
- D'Orsogna D. 2007, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali*, in Romano A., Casetta E., Scoca F.G. (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli, Attività, organizzazione, servizi*, II, Cedam, Padova: 299 sgg.
- 2015 (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Giappichelli, Torino.
- Davidi S., Strange I. 2009, *Conceptions of place and space in strategic spatial planning*, Routledge, London.
- De Giorgi Cezzi G. 2007, *Il diritto all'identità minore. Beni culturali e tutela degli status*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, III, Cedam, Padova: 219 sgg.
- De Giorgi Cezzi G., Mininanni S., Portaluri P. L. (a cura di) 2008, *Le nuove forme della pianificazione urbanistica in Puglia. Atti del Convegno di Lecce del 9 marzo 2007*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- De Leonardis F. 2012, *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, IV: 779 sgg.
- De Micheli C. 2006, *Il Comitato delle regioni e il caso italiano*, in Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Giuffrè, Milano: 333 sgg.
- De Siervo U. 2007, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, in <<http://www.issirfa.cnr.it>> (09/2016).
- Del Gatto S. 2012, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Jovene, Napoli.
- Di Gennaro A. 2014, *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, in Cartei G.F., De Lucia L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale scientifica, Napoli: 3 sgg.
- Di Sciascio A.F. 2014, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Giappichelli, Torino.

- Di Stefano A. 2014, *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Riv. giur. Mezz.*, III: 417 sgg.
- Faludi A. 2010, *Beyond Lisbon: soft european spatial planning*, in *The Planning Review*, XLVI (182): 14 sgg.
- 2013, *Territorial cohesion and subsidiarity under the Europea Union treaties: a critique of the "Territorialism" underlying*, in *Regional studies*, IX: 1594 sgg.
- Fasone C. 2009, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Istituzioni del federalismo*, III-IV: 409 sgg.
- Ferrucci N. 2011, *Il paesaggio agrario tra normativa nazionale e Convenzione europea, Codice urbani e normativa agraristica*, in *Dir. giur. agr. amb.*, IV: 240 sgg.
- Forte P. 2014, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, II: 333 sgg.
- Giannini M.S. 1959, *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, IV: 356 sgg.
- 1961, *Recensione a L. Galateria, Gli organi collegiali amministrativi*, I-II, Giuffrè, Milano, 1956-1959, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 205 sgg.
- 1970, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Giulietti W. 2011, *Le funzioni amministrative degli enti territoriali tra sussidiarietà e autosufficienza finanziaria*, in Cimini S., D'Orsogna M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale scientifica, Napoli: 47 sgg.
- Harrison J. 2013, *Configuring the new "Regional World": on being caught between territory and networks*, in *Regional Studies*, I: 55 sgg.
- Haughton G., Allmendinger P., Oosterlynck S. 2013, *Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, post-politics and neoliberal governmentality*, in *Environment and Planning*, I: 217 sgg.
- Ipsen H.P. 1966, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in von Caemmerer E. et al. (a cura di), *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zuseinem 65. Geburtstag*, Frankfurt: 248 sgg.
- Lefebvre H. 2014, *Il diritto alla città* (Edison du Seuil, Parigi, 1968) Ombre Corte, Verona.
- Luchena G. 2014, *Coesione, cooperazione funzionale fra "territori" e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Riv. giur. Mezz.*, III: 575 sgg.
- Manfredi G. 1996, *Principio di imparzialità e riordino dell'amministrazione per collegi*, in *Dir. Amm.*, I: 89 sgg.
- Manganaro F. 2011, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, in Cimini S., D'Orsogna M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale scientifica, Napoli: 4 sgg.

- 2012, *Il principio di autonomia*, in Renna M., Saitta F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano: 259 sgg.
- Mangiameli S. 2011, *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. eur.*, II: 377 sgg.
- Marchetti G. 2011, *Strumenti e modalità di cooperazione tra Regione ed enti locali*, in Bilancia P. (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale*, Giuffrè, Milano: 58 sgg.
- Marrama R. 1998, *Nascita ed evoluzione dello Stato e dell'amministrazione pubblica*, in Mazzarolli L. et al. (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Monduzzi, Bologna: 353 sgg.
- Martines F. 2011, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, in Colombini G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli: 83 sgg.
- Marzaro P. 2014, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.* III: 843 sgg.
- Merusi F. 1994, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in *Atti del XXXVII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano: 91 sgg.
- Mezzetti L. 2014, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in Costanzo P., Mezzetti L., Ruggeri A. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale e dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino: 83 sgg.
- Monceri F. 2011, *Il principio di coesione economico-sociale e territoriale come peculiarità dell'ordinamento europeo. Il caso dei servizi pubblici*, in Colombini G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli: 295 sgg.
- Mor G. 1999, *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed Enti locali*, in *Le Regioni*, I: 1 sgg.
- Morelli M. 2011, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano.
- Morbidei G. 2009, *Presentazione*, in Bartolini A., Maltoni A. (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Morviducci C. 2014, *Cittadinanza europea*, in <http://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza-europea_%28Diritto-on-line%29/> (07/2016).
- Nacci M.G. 2014, *Il ruolo dei Consigli delle Autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in <<http://www.rivistaaic.it/il-ruolo-dei-consigli-delle-autonomie-locali-nel-processo-di-implementazione-del-sistema-autonomistico-italiano.html>> (09/2016).
- Nigro M., 1957, *L'edilizia economica e popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, I: 118 sgg.

- Pagliari G. 2010, *Corso di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano.
- Piga F. 1988, *Coordinamento (principio del)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IX, Treccani, Roma: 1 sgg.
- Pinto F. 2010, *Città metropolitana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., vol. IV, Utet, Torino: 23 sgg.
- Pioggia A. 2014, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino.
- Piraino A. 2015, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in <<http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=28793>> (03/2015).
- Pizzetti F. 2014, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in <http://www.astrid-online.it/rassegna/2014/10_02_2014.html> (09/2016).
- Portaluri P.L. 1998, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Giuffrè, Milano.
- 2003, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene, Napoli.
- 2007, *Diritto comune e obblighi di servizio pubblico nella gestione e valorizzazione della proprietà immobiliare pubblica*, in *Foro amm. T.A.R.*: 802 sgg.
- 2014a, *Le Città metropolitane*, in Fabrizzi F., Salerno G.M. (a cura di) 2014, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli: 34 sgg.
- 2014b, *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in <<http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23949>> (09/2016).
- 2014c, *Note minime sulle città metropolitane nel d.d.l. costituzionale AS n. 1429 (Renzi-Boschi)*, in <<http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=24809>> (09/2016).
- Priore R. 2007, *La Convenzione europea del Paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, in Cartei G.F. (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, il Mulino, Bologna: 119 sgg.
- Pubusa A. 1999, *Città metropolitana*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg., III, Giuffrè, Milano: 360 sgg.
- Resmini L., Torre A. 2011 (a cura di), *Competitività territoriale: determinanti e politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Resta D. 1994, *Alcune osservazioni sulla possibilità di individuare «gerarchia» e «coordinamento» tra interessi pubblici e privati nel recente provvedimento legislativo di riforma del procedimento amministrativo*, in *Atti del XXXVII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano: 264 sgg.
- Rolla G., Groppi T. 2000, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Giuffrè, Milano.
- Romano A. 1987, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Utet, Torino: 30 sgg.
- Romano Tassone A., Manganaro F. (a cura di) 2005, *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Giuffrè, Milano.

- Salvia F. 2012, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova.
- Sandulli A. 2013, *Le città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in <http://www.iservizipubblici.it/?option=com_content&view=article&id=163&Itemid=115> (09/2016).
- Sapienza R. 2008, *Sussidiarietà e partenariato nel nuovo modello di intervento dei Fondi strutturali comunitari*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale scientifica, Napoli: 1201 sgg.
- Scoca F.G. 2001, *Le amministrazioni come operatori giuridici*, in Mazzarolli L. et al. (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Monduzzi, Bologna: 345 sgg.
- Sirianni G. 1991, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Giuffrè, Milano.
- Sorace D. 1977, *A proposito di «proprietà dell'abitazione», «diritto all'abitazione» e «proprietà (civilistica) della casa»*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Giuffrè, Milano: 1035 sgg.
- 1991, *Una soluzione per i rebus metropolitani*, in *Le Regioni*, II: 360 sgg.
- 2000, *Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni*, in *Le Regioni*, I: 5 sgg.
- Spagnuolo F. 2010, *La politica di coesione nel diritto dell'integrazione amministrativa europea*, Jovene, Napoli.
- 2011a, *La coesione sotto la lente del diritto amministrativo europeo*, in Cimini S., D'Orsogna M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Jovene, Napoli: 161 sgg.
- 2011b, *La coamministrazione e l'integrazione procedimentale nell'Unione europea: il modello della coesione*, in Colombini G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli: 131 sgg.
- Spasiano M.R. 1995, *L'organizzazione comunale. Paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- 2012, *Controllo e gestione dei beni soggetti a tutela. Art. 146. Autorizzazione paesaggistica*, in Sandulli M.A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano.
- Squazzoni A. 2007, *Ancora sulla legittimazione del consigliere ad impugnare atti del collegio di appartenenza*, in *Dir. e proc. amm.*, III: 865 sgg.
- Stella Richter P. 2007, *Il difficile rapporto tra urbanistica e diritto di proprietà* in Sandulli M.A., Spasiano M., Stella Richter P. (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli: 39 sgg.
- Sticchi Damiani E. 1992, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano.
- 1993, *Gli accordi amministrativi*, in Amirante C. (a cura di), *La contrattualizzazione dell'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino: 23 sgg.
- Stocchiero A. 2010, *Macroregioni europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, in *CeSPI Working Papers*, in <http://www.cespi.it/WP/WP%2065-Cespi%20macroregioni%20europee_IT_.pdf> (09/2016).

- Tubertini C. 2014, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, II: 197 sgg.
- Urbani P. 2013, *Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, II: 121 sgg.
- 2015 (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino.
- Urbani P., Civitarese Matteucci S. 2010, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino.
- Valaguzza S. 2010, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. Amm.*, II: 395 sgg.
- Vandelli L. 2011, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna.
- 2013, *D.d.l. n. 1542 Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni. Appunto*, Audizione Camera dei Deputati – Commissione Affari costituzionali, 23 ottobre 2013, in <<http://www.astroid-online.it>> (09/2016).
- 2014, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Rimini.
- Vandelli L., Mastragostino F. 1996, *I comuni e le province*, il Mulino, Bologna.
- Vellano M. 2014, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Giappichelli, Torino.
- Vesperini G. 2014, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Gior. dir. amm.*, VIII-IX: 786 sgg.
- Villata R. 1988, *Collegi amministrativi*, in *Enciclopedia giuridica*, VI, Treccani, Roma: 2 sgg.
- Vitale G. 2012, *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il regolamento (Ce) n. 1083/06*, in *Riv. Giur. Mezz.*, IV: 1001 sgg.
- Zito A. 2010, *Mercati (regolazione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Giuffrè, Milano: 805 sgg.
- Zuelli F. 1985, *Le collegialità amministrative*, Giuffrè, Milano.
- Zuleeg F. 2009, *The rationale for EU action: What are European Public Goods?*, in <http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/docs/eu_public_goods_zuleeg.pdf> (09/2016).

STUDI

PARTE PRIMA

LA COESIONE POLITICO-TERRITORIALE
NELLA PROSPETTIVA EUROPEA E I SUOI RIFLESSI
SULL'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO ITALIANO

POLITICHE EUROPEE DI COESIONE TERRITORIALE E PROCESSI DI UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NAZIONALE

Francesco Fabrizio Tuccari

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. La coesione territoriale nell'ordinamento europeo. 2.1 Il fondamento politico della coesione territoriale 2.2 L'affermarsi dell'idea di coesione territoriale. 2.3 Coesione, concorrenza e integrazione europea. 2.4 Possibile autonomia del concetto di coesione territoriale. 2.5 Gli elementi costitutivi del concetto di coesione territoriale. 2.5.1 Equità, efficienza e solidarietà. 2.5.2 Territorio. 2.5.3 Perequazione. 3. Gli assetti delle politiche europee di coesione territoriale. 4. Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale: il paradigma della Costituzione repubblicana. 5. I problemi aperti.

1. Premessa

Ad una valutazione retrospettiva e al tempo stesso di prospettiva, sembra potersi cogliere all'evidenza come i processi di unificazione amministrativa nazionale originati dalle leggi del 1865 e quelli legati alle note riforme istituzionali e costituzionali in atto, lungi dal potersi ritenere in sé conclusi, vadano oggi iscritti, necessariamente, nelle più ampie dinamiche derivanti dall'inserimento degli Stati e degli altri enti pubblici territoriali nella realtà europea e transnazionale.

La problematica più strettamente connessa a questa considerazione d'apertura riguarda il raccordo e la reciproca integrazione delle varie esperienze maturate sul campo, ciò che presuppone la decostruzione dell'idea tradizionale di Stato e di pubblico potere più in genere e la sua rifondazione in contesti differenti da quello d'origine (Luciani, 2006: XV).

E così, nell'ottica dell'integrazione, europea e transnazionale, sono state individuate le vie maestre ora del mercato ora della coesione.

Quest'ultima in particolare, nella sua dimensione emersa più di recente, ossia quella territoriale, attenta alla «regolazione e gestione dello sviluppo» delle varie aree geografiche, ben può rappresentare un utile punto di partenza per rivisitare i «vecchi» processi e per orientare il corso dei «nuovi», nell'ambizioso intento di contribuire in tal modo all'edificazione di un'amministrazione italiana 'europeizzata' e, come per simmetria, a quella di un'amministrazione europea con riconoscibili tratti di 'italianità'.

Sul piano del metodo, un approccio di carattere esclusivamente giuridico-normativo al tema-problema della coesione territoriale e della coesione più in genere, ossia anche quella economica e sociale, potrebbe risultare inappagante e perfino inadeguato.

Le varie fonti, infatti, non offrono alcuna definizione della coesione, con la conseguenza che occorre rifarsi alla corrispondente nozione concettuale, la quale però, a causa della sua polisemia, diventa sfuggente quando non inafferrabile (Camerlengo, 2015: 2), così da apparire come un vero e proprio «rompicapo» (Provenzano, 2015: 1).

Sembra allora più agevole e proficuo accostarsi dal versante economico, prendendo le mosse da un altro e più condiviso concetto, vale a dire quello di «capitale territoriale» (Camagni, 2009: 66).

Affermatosi in ambito OCSE nel 2001 (OECD, 2001) e di qui sviluppato e messo a punto sia dalle istituzioni europee, soprattutto dalla Commissione¹, che dalla letteratura specialistica (Brasili, 2012 e 2014), il concetto di capitale territoriale non coincide con quello corrente di prodotto interno lordo sotteso alla crescita economica *tout court*, con il quale pure talvolta lo si confonde, né tantomeno si esaurisce in esso, evocando piuttosto dimensioni ulteriori e diverse (Camagni, 2009: 78).

Ed invero, il concetto in esame, direttamente posto in chiave con il principio dello sviluppo sostenibile (Ferlaino, Lami, 2009: 91), ricomprende tutti i possibili indicatori di ricchezza espressi da un dato territorio, quali la produzione, la conoscenza, le dinamiche sociali e relazionali, l'ambiente, il patrimonio insediativo, le infrastrutture e il capitale umano.

Quest'ultimo, pur se affermato nel tempo dopo gli altri, si è rapidamente imposto all'attenzione degli studiosi come il primo indicatore in ordine di importanza (Camagni, Dotti, 2010: 45), anche grazie al ruolo, riconosciuto alla persona, di centro gravitazionale di ogni sistema, ivi incluso quello che ruota attorno alla coesione e, in particolare, alla coesione territoriale.

Orbene, osservate attraverso il prisma del capitale territoriale, tutte le realtà geografiche, se raffrontate tra loro e ciascuna considerata al proprio interno, presentano differenze di sviluppo, spesso così vistose da trascinare in forti squilibri, che soprattutto in questa delicata e nevralgica fase congiunturale le connotano come realtà per così dire a divari crescenti pur a fronte della loro formale unità o unitarietà politica e amministrativa.

Ciò è tanto più evidente nel caso dell'esperienza italiana, dove la nota formula «sistema-Paese», calata nella realtà effettuale, sembra contraddetta dall'esistenza di due distinte e diverse Italie, l'una centro-settentrionale sostanzialmente 'tedesca' e l'altra meridionale quasi 'greca' (Bonomi, 2015); ciò che rende ardua la configurazione di un'Italia 'italiana' come entità ulteriore e diversa da un semplice *quid medium* di sintesi di quelle due.

Caso certamente unico in Europa e probabilmente tra i pochi al mondo (Toniolo, 1998: 33; Cohen, Federico, 2001: 10, 35), il dualismo (Centro)Nord-Sud rappresenta un fenomeno che, sebbene sottoposto a revisione critica nella sua assolutezza e nelle sue proporzioni (Felice, 2007: 27), ha tradizionalmente

contraddistinto le vicende nazionali a partire dall'unificazione politica del 1861; e continua a farlo, tanto da costituire un vero e proprio tratto somatico dello sviluppo economico di lungo periodo (Zamagni, 1990: 59).

Pur avendo ben presente questa situazione (De Cesare, 1965: 115; Santarelli, 1973: 22), che avrebbe richiesto una decisa apertura a forme di autonomia e/o di autogoverno sulla falsariga degli ordinamenti austriaco e inglese dell'epoca (Vandelli, 2010: 96), il legislatore del 1865, preoccupato della tenuta degli assetti del giovane e fragile Stato italiano, si orientò diversamente, con l'estendere nella sostanza ai territori unificati la quasi coeva legislazione comunale e provinciale piemontese del 1859, e così introducendo un modello uniforme, improntato a un centralismo spinto di stampo francese (Sbrescia, 2011: 170).

Questo modello, formalmente sopravvissuto ai numerosi tentativi di riforma fino alla modifica costituzionale del 2001, è rimasto nei fatti ancora operante per più ragioni, quali la sostanziale non attuazione di tale modifica; l'atteggiamento di circospezione e cautela finora serbato nei confronti della ben diversa impostazione ordinamentale pluralista, policentrica e differenziata che la stessa modifica ha introdotto; l'oggettiva difficoltà di individuarne con precisione i limiti onde conciliarla con le superiori esigenze di coerenza e unità (meglio: unificazione) del sistema (Vandelli, 2010: 109).

Una svolta in questa direzione può senz'altro venire dal versante della coesione territoriale, soprattutto ove se ne consideri il logo informatore «fare della diversità territoriale un punto di forza»², che la strategia europea per il 2020 finalizza al raggiungimento dell'obiettivo di una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»³, intesa quale tratto distintivo di un più generale modello di società *in fieri*, appunto quella europea, che diversamente da altre ed in particolare dalla società nord-americana, intende costruire i propri assetti portanti sulla valorizzazione delle differenze e sulla loro sinergica interazione.

Questa prospettiva trova conferma, in una più ampia ottica, nel diritto europeo c.d. primario e, in particolare, nelle previsioni del T.U.E. sul rispetto dovuto da parte dell'Unione nei confronti degli Stati membri e della loro identità nazionale, comprensiva delle autonomie locali e regionali⁴; nelle disposizioni del T.F.U.E. sulla necessaria osservanza, in sede di elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione, della normativa anche consuetudinaria degli Stati membri e, specialmente, di quella «sui patrimoni regionali»⁵; nel preambolo della Carta di Nizza, che indica, tra gli altri, l'obiettivo della salvaguardia «dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale»⁶.

Questi principi, che trovano riscontro quando non vero e proprio fondamento nella Costituzione repubblicana (Melica, 2006), possono utilmente contribuire, se letti in chiave con i dettami dalla stessa impartiti al riguardo, ad orientare

il 'nuovo' corrente processo di unificazione amministrativa che ne trae origine e che le dà attuazione; e tanto anche quando tali principi presentino inevitabili elementi di distinzione, che in quest'ordine di idee, piuttosto che per frapporre distanze, ben possono essere utilizzati quali fattori di arricchimento del modello che si intenda costruire.

Viene allora da chiedersi se la coesione territoriale, e più in genere la coesione, ossia anche economica e sociale, rappresenti un fenomeno che si limita ad interagire con quello dell'unificazione amministrativa rimanendone però sostanzialmente estraneo, ovvero se in una vicendevole implicazione possa dar vita, mutuando il titolo di un noto lavoro sulle proprietà c.d. collettive (Grossi, 1977), ad 'un altro modo di unificare'.

2. *La coesione territoriale nell'ordinamento europeo*

2.1 *Il fondamento politico della coesione territoriale*

Al pari dell'unificazione amministrativa, che presuppone quella politica, la coesione, e più in genere l'integrazione europea che ne rappresenta l'obiettivo finale, è fenomeno avente anzitutto natura e consistenza politica e poi anche territoriale, economica e sociale.

E infatti, se il processo di integrazione europea ha avuto storicamente inizio dal versante economico, oggi nessuno sembra più dubitare che esso sia rivolto al conseguimento, se non di un'unità, quanto meno di un'unitarietà tra le realtà politiche degli Stati membri (Battini, 2014: 4-5).

Realtà queste, eterogenee tra loro e ciascuna differenziata al proprio interno, i cui sottostanti territori presentavano e spesso ancora presentano quei divari, ai quali si è accennato in premessa, che le logiche e gli strumenti di mercato da soli non riuscivano a riequilibrare ed anzi talvolta finivano per acuire (Cassese, 2002: 36).

Da qui l'intervento dell'Unione (allora Comunità) europea attraverso le politiche di coesione, concepite come contrappeso e correttivo di questo stato di cose e consistenti nel coordinamento e nel finanziamento delle iniziative all'uopo intraprese dai vari Stati membri (Sapienza, 2000: 24; Colombini, 2011: 5).

Ne è scaturito un sistema multilivello, policentrico e pluralista, che involge una molteplicità di rapporti: tra Unione e Stati membri; tra questi ultimi *inter se*; tra i diversi enti pubblici territoriali dei vari Stati membri; tra tutte queste figure soggettive e gli attori istituzionali ma non territoriali o non istituzionali (Spagnuolo, 2011a: 167).

Donde la dimensione anzitutto politica della coesione, che viene intesa quale misuratore della «statualità dell'ordinamento europeo» (Azzena, 2011: 114),

consentendo così il parziale recupero del fisiologico e strutturale *gap* di democraticità e di rappresentatività degli interessi che lo contraddistingue; il che sembra trovare conferma nell'attuale assetto delle politiche di coesione, la cui più rilevante novità riguarda, non a caso, l'avvenuta 'sostituzione' del Consiglio con il Parlamento.

2.2 *L'affermarsi dell'idea di coesione territoriale*

Si è accennato in apertura che la dimensione territoriale della coesione è quella emersa più di recente.

Ed invero, nonostante che già il preambolo del Trattato di Roma contemplasse, tra gli altri obiettivi della Comunità, la riduzione delle disparità tra i vari territori regionali e del ritardo di quelli meno favoriti, il tema-problema della coesione territoriale è stato avvertito molto più tardi e, comunque, ben dopo quello della coesione economica e sociale.

Quest'ultima, infatti, si è affermata fin dal 1975 nell'ambito della disciplina dei Fondi strutturali (Predieri, 1996) e ha preso piede in forza del ruolo sempre più centrale, caratterizzante e affrancato dalle originarie logiche concorrenziali che nel tempo le è stato attribuito dall'Atto unico europeo, dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam e dai più importanti documenti strategici susseguiti in materia (Caruso, 2004: 848).

Di coesione territoriale, invece, si è iniziato a discutere soltanto intorno alla metà degli anni Novanta del secolo scorso, a livello politico-intergovernativo, nella Conferenza europea dei Ministri responsabili dell'Assetto del territorio (CEMAT) costituita in seno al Consiglio.

Questo dibattito, culminato nel 1999 con l'adozione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo, a cui hanno fatto seguito l'istituzione dei programmi di cooperazione transnazionale in seno a Interreg e la creazione dell'osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo, ha indubbiamente contribuito al superamento dell'idea tradizionale secondo cui le attribuzioni e competenze in materia di governo e sviluppo del territorio costituissero una prerogativa esclusiva degli Stati membri o delle Regioni.

Da qui la previsione di uno specifico riferimento alla coesione territoriale, accanto a quella economica e sociale, nell'incompiuto progetto di Costituzione europea e nelle successive fonti di *soft law*⁷; e, quindi, la sua introduzione ufficiale nell'ordinamento comunitario ad opera del Trattato di Lisbona.

La coesione, nella triplice accezione che le è propria, vale a dire economica, sociale e territoriale, figura oggi sia nel T.U.E. sia nel T.F.U.E.

Più in particolare, il T.U.E. contempla la coesione accanto alla solidarietà degli Stati membri, intrecciandole a doppio filo l'una con l'altra⁸.

Il T.F.U.E. correla la coesione alla menzionata finalità di riduzione del divario e del ritardo di sviluppo tra i diversi territori regionali, con l'ulteriore richiamo, rispetto a quanto previsto dal Trattato di Roma, alla necessità della particolare considerazione da rivolgere a zone geografiche 'a rischio', individuate specificamente per tipologia, collocazione o condizione⁹. Il T.F.U.E. inoltre, in vista degli obiettivi di coesione, introduce misure di carattere sostanziale e procedurale in ordine alle politiche dell'Unione e degli Stati membri nonché ai relativi strumenti di finanziamento¹⁰.

Completano il quadro così tratteggiato, a livello primario, le disposizioni dello stesso TFUE¹¹ e della Carta di Nizza¹² che riconoscono espressamente, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di coesione (sociale e) territoriale, l'importanza dei servizi di interesse economico generale, garantendone l'accesso conformemente ai Trattati secondo gli assetti dei vari ordinamenti nazionali.

In questa nuova triplice composizione, la coesione rappresenta uno dei pilastri fondanti dell'intero ordinamento europeo (Claroni, 2003: 3793), avente valore di vero e proprio principio «costituzionale» (Mezzetti, 2014: 85).

2.3 Coesione, concorrenza e integrazione europea

L'idea dell'integrazione per coesione (Spagnuolo, 2010) non soppianta ma anzi va ad affiancarsi a quella tradizionale dell'integrazione tramite mercato (Martines, 2011: 87), riveniente dalle norme del Trattato che ammettono l'intervento nazionale/statale a sostegno delle regioni più svantaggiate e depresse nei limiti della compatibilità con l'equilibrio del mercato interno e con i principi della concorrenza, secondo cui gli eventuali divari territoriali vanno affrontati e superati attraverso l'esercizio dell'attività di regolazione (Zito, 2010: 814).

Queste due strade verso l'integrazione europea, lungi dal porsi in antitesi tra di loro, ben possono coesistere dando vita ad un rapporto di reciproca complementarità: come la tenuta del mercato non può prescindere dalla progressiva eliminazione o riduzione dei divari territoriali, così i principi della concorrenza subiscono un *vulnus* sia quando i territori svantaggiati o gli operatori ivi insistenti non risultino destinatari di aiuti economici europei sia quando i detti divari non vengano proporzionalmente colmati (Vitale, 2012: 1004).

Non va tuttavia sottaciuto che l'attuale contesto congiunturale sembra proporre un differente modello di coesione (economica), che, all'emergenza indotta dalla crisi e alla correlata scarsità delle risorse pubbliche disponibili, coniuga l'idea della piena integrazione nel mercato interno e dell'accesso ai mercati globali per tutti gli Stati membri dell'Unione, con il conseguente incremento del sostegno finanziario alle aree più sviluppate, le quali sono anche quelle più colpite da tale emergenza, nonché con la connessa riduzione degli obiettivi strategici prioritari ammissibili a finanziamento (Di Stefano, 2011: 1201).

E va detto ancora che le ricadute di questo modello sulla coesione territoriale parrebbero destinate a subire un netto ridimensionamento in ragione di una serie di correttivi, alcuni dei quali già a regime nell'attuale ciclo di programmazione, volti a contemperare le criticità di questa fase storica con la pozione esigenza di non far mancare il sostegno alle aree più svantaggiate e depresse e anzi, se possibile, di incrementarlo (Notarmuzi, 2014: 567).

2.4 Possibile autonomia del concetto di coesione territoriale

L'affiancamento della coesione territoriale a quella economica e sociale ha fatto sì che l'una sia stata finora considerata come fattore di implementazione e di potenziamento¹³ quando non perfino come una particolare prospettiva¹⁴ delle altre due.

Ora, se è ovvio che la coesione è fenomeno unitario, le cui differenti dimensioni (economica, sociale e territoriale) si interfacciano tra loro attraverso un complesso di osmotiche sinergie¹⁵, la ravvisata stretta complementarietà della coesione territoriale rispetto alla coesione economica e sociale non deve tuttavia far pensare ad una funzione meramente ed esclusivamente ripetitiva e ancillare di quella rispetto a queste.

E ciò per più ragioni, quali il ruolo fondante dell'identità europea che il territorio ha da sempre assolto nei confronti delle collettività ivi insistenti¹⁶; la peculiarità di questa specifica forma di coesione, vera e propria «sfida» che impegna l'Unione al superamento delle disparità esistenti tra i vari territori (Louvin, Chaussod, 2008: 818); la concezione del territorio quale bene giuridico a sé stante, detto appunto «bene territoriale» (Cabiddu, 2008: 3). Bene, quest'ultimo, dotato di una propria connotazione sotto i profili della materialità, come cosa; della relazionalità, come luogo di svolgimento di tutte le attività umane, dunque anche di quelle economiche e sociali; della valenza organizzatoria, come necessario recapito finale di «tutti i processi di implementazione e progettazione delle nuove politiche pubbliche» (Di Sciascio, 2014: 103-104), ivi compresi quelli di valutazione e verifica della loro efficacia (Sanna, 2014: 98)¹⁷.

La forza caratterizzante del territorio, soprattutto se correlata ai principi delle pari opportunità e dello sviluppo sostenibile (Gibelli, 2007: 423), che rivestono un ruolo fondamentale nella definizione degli assetti delle politiche di coesione, può influire sulla qualificazione della coesione territoriale come dimensione autonoma rispetto a quelle della coesione economica e della coesione sociale, perciò idonea ad apportarvi un effettivo *quid pluris* in termini di significati e di contenuti¹⁸, nonché ad esaltare la forza di traenza che la coesione complessivamente intesa (economica, sociale e territoriale) esercita lungo il cammino verso l'integrazione europea.

La riprova di questa peculiarità e specificità sembra risiedere nel fatto che, se il concetto di coesione in genere si presenta articolato, complesso e mutevole (Grassi Nardi, 2011: 229) in funzione sia della sua natura di principio e di valore giuridico (Camerlengo, 2015: 34-35) sia della sua consistenza «politica e [di] azione istituzionale» (Di Sciascio, 2014: 1), nel caso della coesione territoriale queste caratteristiche paiono ancora più accentuate.

Essa, infatti, presenta una connotazione politica decisamente più spiccata rispetto alle altre forme di coesione a causa dell'assoluta centralità della questione regionale e territoriale nel dibattito europeo e prima ancora nel dibattito interno a tutti gli Stati membri. Ed inoltre viene identificata ora con un dato obiettivo/finalità politica o con un peculiare modello/strumento di sviluppo e più in genere di società; ora con l'accessibilità dei cittadini ai beni e ai servizi essenziali e alla conoscenza ovunque essi vivano o si trovino; ora con una rete diffusa di connessioni fisiche, immateriali e interattive; ora con tutte queste cose, considerate da alcuni come un semplice insieme e da altri come un vero e proprio sistema in continua e costante evoluzione (Meerwaldt, McMaster, Bachtler, 2009: 5).

Non sembra casuale allora che, in seno all'attuale ciclo di politiche europee di coesione, le più valorizzate, promosse e incentivate tra tutte risultino proprio quelle di coesione territoriale (Di Stefano, 2011: 1186; Di Sciascio, 2014: 100)¹⁹.

2.5 *Gli elementi costitutivi del concetto di coesione territoriale*

2.5.1 *Equità, efficienza, solidarietà*

Le idee-forza sulle quali è stato concepito e costruito il concetto di coesione territoriale sono quelle di equità²⁰ e di efficienza, l'una calibrata sulle 'coppie' persona-luogo di vita o di lavoro²¹ ovvero cittadino-luogo di nascita²², l'altra commisurata ai territori²³.

Entrambe queste idee, tanto se considerate in sé quanto se raccordate tra loro, rimandano ad un concetto di solidarietà e di sostegno reciproco inteso in senso sia soggettivo, individuale e collettivo, che oggettivo.

Così concepita, la coesione territoriale opera quale fattore di aggregazione tra i diversi territori a tutti i possibili livelli di governo e di azione pubblica²⁴, veicolandovi risorse provenienti principalmente dai fondi strutturali²⁵, nella prospettiva del riequilibrio e della prevenzione dei multifattoriali divari di sviluppo²⁶, nonché della crescita e della competitività dei territori medesimi, il tutto nella stretta osservanza dei Trattati e delle competenze degli Stati nazionali e degli enti pubblici *sub*-statali.

La coesione territoriale può assolvere, inoltre, alle finalità indicate dallo stesso diritto europeo come strumentali al raggiungimento degli obiettivi propri del-

la coesione, consistenti nel più efficiente ed efficace esercizio di funzioni e assolvimento di compiti fondamentali, come ad esempio la gestione di un servizio di interesse economico generale in settori particolarmente ‘sensibili’, e ciò anche al fine di assicurare in maniera ottimale o quanto meno essenziale l’esercizio e la tutela dei sottostanti diritti individuali e collettivi (Monceri, 2011: 300).

E può altresì assolvere a finalità ancora più ampie, come quelle comunque collegate agli specifici obiettivi della coesione quali la promozione, la valorizzazione e la tutela di interessi propri delle specifiche comunità territoriali o di singoli gruppi organizzati; nonché a finalità, generalmente coincidenti con gli obiettivi strategici prioritari delle altre politiche dell’Unione aventi ricadute territoriali, che da qui vengono ascritti alla categoria dei beni pubblici o dei beni comuni europei (Begg, Sapir, Eriksson, 2008: 89; Zuleeg, 2009: 8; Di Stefano, 2014: 428).

Questi obiettivi, resi ancor più difficili dall’ingresso nell’Unione di nuovi Stati membri, ciascuno dei quali è portatore di connotazioni e di criticità proprie, vengono perseguiti attraverso meccanismi e strumenti perequativi di natura legislativa, economico-finanziaria, fiscale e tributaria che permettono di abbattere e rimuovere possibili ostacoli e vincoli di carattere sociale, economico, ambientale, culturale e giuridico-amministrativo²⁷.

Dalla coesione territoriale così intesa vanno tenute distinte una serie di entità concettuali connesse e contermini con cui quest’ultima viene comunemente identificata e spesso confusa per sovrapposizione.

Il riferimento è ad entità che o ne costituiscono un aspetto precipuo e caratterizzante senza però esaurirla, come la politica regionale europea; ovvero ad entità che, pur presentando un radicamento territoriale, prescindono dall’impostazione equitativa, solidaristica e perequativa propria della coesione territoriale, quali la ‘dimensione territoriale’, intesa in senso spaziale, propria di tutte le politiche europee, il sistema di *governance* multilivello ed il conseguente coordinamento tra le varie politiche di azione e, infine, la cooperazione territoriale, che tra tutte sembra essere quella più affine alla coesione²⁸.

Cionondimeno queste entità, proprio nell’ambito della coesione territoriale, trovano fertile terreno di coltura, interscambio, sperimentazione e messa a sistema, da cui escono riplasmate in maniera del tutto peculiare²⁹.

2.5.2 Territorio

L’idea di territorio posta a base del concetto di coesione in genere e di coesione territoriale in particolare presenta significativi tratti di originalità rispetto alla concezione tradizionalmente accolta dello stesso.

Ed invero al territorio, che nell’accezione comune è inteso, anche alla luce del principio di sussidiarietà verticale, come spazio fisico identificato dagli ane-

lastici confini politico-amministrativi, e che funge da archivio storico e corrente dei processi politico-giuridici e di altra natura sottesi alla sua formazione, si vengono ad affiancare, nella prospettiva della coesione, altre e diverse forme di spazialità e strutture.

Queste ultime, convenzionalmente denominate *soft spaces* (Faludi, 2010: 18 e 2013: 1601; Harrison, 2013: 63; Haughton, Allmendinger, Oosterlink, 2013: 228) e compendiate dal sintagma *place* (Agnew, Livingstone, 2011: 23), possono essere variamente ricostruite e combinate tra loro: cioè ancora una volta declinate in senso politico-amministrativo ma ‘moderno’, ossia ripensate e riconfigurate sulla base di obiettivi, programmi, piani, progetti e questioni specifiche³⁰; oppure in senso geografico³¹, localizzativo-relazionale³², zonale³³, funzionale³⁴ e valoriale³⁵.

Ne consegue, sul piano sistemico, la progressiva dissoluzione o comunque la ibridazione del concetto di sovranità statale per effetto dell’affermarsi delle realtà locali intese come risposta alla crescente globalizzazione, nonché in conseguenza dell’emergere di spinte policentriche provenienti in prevalenza dal basso nell’ottica di una complessiva ridemocratizzazione dell’ordinamento (Davudi, Strange, 2009: 138).

Ne deriva inoltre, sul piano operativo, la possibilità di individuare ambiti di intervento ottimali (Luchena, 2014: 581), calibrati cioè sulle concrete esigenze e specificità territoriali (Mendez, 2013: 644; Prisco, 2014: 71), i più importanti ed esplorati dei quali sono, per quanto di specifico interesse in questa sede, le macro o euro-regioni, i gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) e i gruppi euroregionali di cooperazione (GEC).

Costruiti su basi spesso volontaristiche e dotati di spiccate connotazioni politiche e strategiche, questi ambiti sono per definizione contraddistinti da una maggiore e migliore flessibilità e modularità organizzativa, funzionale, gestionale e procedurale rispetto alle strutture amministrative tradizionali e ad eventuali figure soggettive private, le quali tutte vengono così inglobate e aggregate a fattor comune.

In quest’ordine di idee non stupisce che tali ambiti, prima e oltre che semplici alternative alle istituzioni territoriali tradizionalmente intese, vengano pensati come i centri di imputazione soggettiva e oggettiva più idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva individuati dalla richiamata strategia europea per il 2020³⁶.

2.5.3 *Perequazione*

Anche l’idea di perequazione che informa di sé il concetto di coesione in genere e di coesione territoriale in particolare presenta spunti non privi di un qualche interesse.

Ed invero, la perequazione nel senso tradizionale del termine ha carattere redistributivo e si traduce in azioni compensative rispetto alle quali, di regola, il perequato non ha margini di interlocuzione istituzionale con il perequante o comunque dispone di margini molto ridotti.

Per converso, la perequazione posta a base della coesione ha di mira innanzitutto lo sviluppo delle aree interessate, con la conseguente possibilità di differenziare strategicamente gli interventi di sostegno a seconda delle esigenze e delle specificità territoriali (Luchena, 2014: 583).

Essa, inoltre, è contraddistinta da una tendenziale più forte attenzione al rispetto dell'autonomia degli enti interessati dalle azioni di riequilibrio, con salvezza di eventuali ragioni di sussidiarietà o di continuità che ne rendano necessaria o comunque opportuna un'applicazione attenuata.

3. Gli assetti delle politiche europee di coesione territoriale

Le politiche europee di coesione in genere e di coesione territoriale in particolare si iscrivono all'interno di un sistema «bifasico» (Di Sciascio, 2014: 31), operante cioè su di un duplice livello, europeo e nazionale (Mezzetti, 2014: 134), di tipo multidimensionale, incentrato sul principio di sussidiarietà verticale e orizzontale che ne rappresenta il vero e proprio tratto identitario dal punto di vista funzionale, strutturale e diacronico.

La sussidiarietà, qui declinata in termini politico-istituzionali e non amministrativi, cioè come canone di attribuzione anziché di esercizio di competenze concorrenti in capo agli enti e ai soggetti interessati (Sapienza, 2008: 1209), viene correlata ai principi del decentramento e dell'autonomia e in tal guisa applicata in maniera duttile ed efficiente (Giulietti, 2011: 54), sì da permettere l'approntamento di «strategie integrate a più livelli di governo», contraddistinte dall'individuazione del livello di volta in volta maggiormente appropriato in quanto più vicino all'oggetto dell'intervento o ai suoi destinatari (Vitale, 2012: 1011-1012).

Più in particolare, all'amministrazione comunitaria – leggesi principalmente Commissione, ma anche Parlamento, agenzie europee e organi rappresentativi dei territori, quali il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale – competono funzioni di indirizzo, di informazione, di coordinamento, di controllo, nonché funzioni sanzionatorie riguardo alla gestione degli interventi.

Le scelte strategiche sul piano politico attuativo spettano invece essenzialmente agli Stati membri, che se ne assumono la responsabilità sotto il profilo della legittimità/legalità e della corretta gestione finanziaria e che, in base ai rispettivi assetti ordinamentali e con più ampio e articolato margine di discrezionalità organizzativa, ne fanno oggetto o di previa consultazione o di concertazione o di condivisione con i territori o, meglio, con i relativi attori territoria-

li. Locuzione, quest'ultima, che accanto alle figure soggettive istituzionali (enti pubblici territoriali e «altre autorità pubbliche competenti»)³⁷ annovera anche le rappresentanze delle parti socio-economiche³⁸ ed i comitati portatori di interessi differenziati costituenti espressione della società civile, «quali *partner* ambientali, organizzazioni non governative e organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione»³⁹.

La sussidiarietà, in questa particolare accezione, e la sottostante *governance* multilivello sono intimamente legate al partenariato, che viene inteso come principio e metodo di attuazione delle politiche di coesione, sì da costituirne elemento consustanziale (D'Antonio, 2011: 515); e ciò soprattutto alla luce delle più recenti innovazioni in materia⁴⁰, che valorizzano fortemente il ruolo fondante del partenariato, rilanciando in special modo quello degli attori territoriali, finora sostanzialmente rimasti sullo sfondo.

In questo modo la logica partenariale opera tanto nei rapporti tra amministrazione comunitaria e amministrazioni nazionali quanto nei rapporti tra queste e gli attori territoriali: nell'un caso, dando vita a forme di collaborazione e cooperazione imperniate su moduli di coordinamento aperto (Manganaro, 2011: 9), a loro volta sfocianti in relazioni ora di coamministrazione (Spagnuolo, 2011b: 138) ora di integrazione decentrata rilevante sotto il profilo sia organizzativo che procedimentale (Spagnuolo 2011b: 143, Di Sciascio, 2014: 41); nell'altro caso, mediante il coinvolgimento attivo e stabile degli attori territoriali nella gestazione delle scelte strategiche statali attraverso un apposito accordo (c.d. di partenariato), se del caso corredato da uno specifico codice di condotta previsto e disciplinato a livello europeo⁴¹.

Attraverso il partenariato si giunge dunque, per un verso, all'ottimale distribuzione delle funzioni tra amministrazione comunitaria e amministrazione nazionale e, per altro verso, alla piena legittimazione degli interventi per effetto della rappresentatività dei vari interessi, che proviene dalla base e si profila come tendenzialmente onnicomprensiva. Da tale rappresentatività discende l'innalzamento dei livelli di trasparenza delle scelte strategiche, di efficacia degli interventi, di misurabilità dei risultati raggiunti e di responsabilità dei vari soggetti coinvolti⁴²; e discende inoltre il rafforzamento della territorialità delle politiche di coesione riveniente dall'accresciuto peso degli attori territoriali nell'economia complessiva del sistema, in ragione delle sempre più numerose e neuralgiche competenze e responsabilità che vengono loro attribuite (Di Stefano, 2014: 433-440).

Questa impostazione, che nei rapporti tra amministrazioni nazionali e attori territoriali previene e comunque riduce notevolmente le occasioni di contenzioso, lascia tuttavia aperta la dibattuta questione dell'accesso alla tutela giurisdizionale nel caso, tutt'altro che infrequente, di impugnazione delle decisio-

ni adottate dall'amministrazione comunitaria che risultino pregiudizievoli degli interessi di tali attori ovvero del territorio di riferimento.

È noto, infatti, che i gravami proposti in sede europea da costoro, i quali non sono ricompresi tra i c.d. ricorrenti privilegiati⁴³, risultano puntualmente dichiarati inammissibili per difetto di legittimazione o per carenza d'interesse oppure vengono respinti per mancanza della sottesa situazione giuridica soggettiva tutelabile, e ciò pur quando non vi sia controversia in ordine alla partecipazione degli attori territoriali ai procedimenti di formazione di tali decisioni.

In questa prospettiva viene auspicata una maggiore apertura degli organi giurisdizionali europei nei confronti dei soggetti portatori delle ragioni del territorio (Di Stefano, 2014: 464), e tanto anche sulla falsariga di quel che avviene nei sistemi giudiziari nazionali, la cui impostazione sul punto appare più liberale e improntata ad una tendenziale maggior effettività della tutela fruibile.

Lungo l'ascissa sussidiarietà-partenariato corrono le ordinate dei principi generali in materia di politiche di coesione, che qui per ragioni di spazio si possono soltanto elencare.

Si tratta di principi costituenti la quintessenza dell'attuale diritto amministrativo e perciò oramai posti a base di tutti i processi di riforma, che nel caso specifico vengono in parte rimodulati sulle peculiarità della materia in esame, quali il principio di semplificazione normativa ed amministrativa, quello di unificazione delle politiche di coesione e di coordinamento con le altre politiche dell'Unione, quello di programmazione strategica degli interventi, quello di addizionalità delle risorse europee rispetto alle risorse nazionali, quello di proporzionalità tra le risorse assegnate ed il loro utilizzo, quello di riduzione degli oneri amministrativi, quello di conformità degli interventi alla normativa europea e degli Stati membri, quello di non discriminazione e di promozione della parità fra uomini e donne e, infine, il principio dello sviluppo sostenibile.

4. Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale: il paradigma della Costituzione repubblicana

Si è dato atto, in premessa, dell'esistenza di una serie di interrelazioni tra la coesione territoriale europea e i beni/interessi/valori costituzionali per come risultano dal diritto scritto e da quello vivente, che ne permettono un più agevole e sicuro collegamento alle riforme in corso.

Il pensiero va al dettato dell'art. 119, comma 5 Cost., che contempla proprio la coesione accanto alla solidarietà sociale, puntualizzando il carattere di aggiuntività delle risorse destinate, in evidente assonanza ma non in coincidenza con il principio europeo di addizionalità, nonché il carattere di specialità degli interventi effettuati dallo Stato in favore degli enti pubblici territoriali di diver-

so livello concretamente interessati. Da questa norma traggono origine le politiche nazionali di coesione, fondate sulla medesima *ratio* del federalismo fiscale⁴⁴ (Cintioli, 2010: 184) ed operanti quale tassello delle più ampie e articolate politiche europee di coesione⁴⁵. Essa risulta formulata accoppiando i sostantivi «coesione e solidarietà» posti in chiave con l'aggettivo «sociale», con la conseguenza che potrebbe apparire frutto di forzatura l'intravedervi una relazione diretta con la coesione territoriale.

È altrettanto vero però che il concetto di coesione è unitario e quindi comprensivo tanto della coesione sociale quanto di quella (economica e) territoriale; d'altronde, la dimensione anche territoriale della coesione ivi evocata sembra potersi trarre, se non dall'espresso riferimento agli enti pubblici territoriali destinatari degli interventi di riequilibrio, quanto meno dall'immanenza del riferimento al territorio quale preconditione e comunque presupposto, oltre che della specifica disposizione in parola, anche oltre e al di là di essa.

Ed allora, non a caso, in questa norma si suole individuare la base del «principio del riequilibrio territoriale», anch'esso attuato attraverso strumenti non meramente perequativi, così come già si è detto a proposito della coesione territoriale europea (Provenzano, 2011: 214-215).

Va da sé poi che il riferimento al principio solidaristico, contemplato sia dalle fonti europee sia dall'art. 119, comma 5 Cost., non possa prescindere dal contenuto del (presupposto) art. 2 della Carta fondamentale.

Altra interrelazione importante è rappresentata dal principio di uguaglianza sostanziale ex art. 3, comma 2 Cost., che viene evocato quasi per associazione di idee dal concetto di equità su cui si fonda la coesione territoriale europea. Si tratta, in linea con il costituzionalismo moderno, di un'uguaglianza «delle opportunità o nei punti di partenza» (Camerlengo, 2015: 20), consistente nella possibilità offerta ai vari territori e alle collettività e ai singoli che vi insistono, di svilupparsi ed esprimersi al massimo delle proprie potenzialità, ferme restandone le rispettive differenze identitarie, intese quale patrimonio caratterizzante e irrinunciabile da promuovere e valorizzare.

Quanto fin qui detto permette di limitarsi ad effettuare un semplice richiamo ad altre fondamentali interrelazioni tra politiche europee di coesione e processi di unificazione e di riforma amministrativa nazionale, rappresentate in seno alla Costituzione repubblicana dal principio di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali (art. 117, lett. *m*, e 120), dai principi di sussidiarietà adeguatezza e differenziazione (art. 118), dai principi di unità e indivisibilità e decentramento e autonomia (art. 5), dal principio di leale collaborazione (art. 120) e da quello di programmazione (art. 41).

Non si è poi mancato di sottolineare che, stante il modello organizzativo ri-veniente dalle politiche europee di coesione, andrebbe ripensato di conseguenza

anche il principio di buon andamento ex art. 97, tarandolo sulla considerazione degli interessi, oltre che nazionali, anche comunitari (De Gregoriis, 2011: 20).

5. *I problemi aperti*

In conclusione, l'elemento di novità ed il valore aggiunto delle politiche europee di coesione territoriale, rispetto ai processi di unificazione amministrativa nazionale del 1865 e alle riforme in corso, può intravedersi nella conferita o restituita centralità ai territori e ai rispettivi attori, istituzionali e non, attraverso una integrazione 'per differenze' di tipo dialogico, negoziale, inclusivo, integrato, coordinato e collaborativo da cui quei processi e quelle riforme escono implementati.

Se per questa via si possa pervenire ad 'un altro modo di unificare', è interrogativo la cui risposta sembra doversi cercare non sul solo versante della coesione ma anche nella soluzione di rilevanti problematiche interne, prima tra tutte quella relativa alle possibili trasformazioni, conseguenti alle stesse politiche europee di coesione territoriale, degli assetti politico-amministrativi e del ruolo istituzionale degli enti e dei soggetti interessati.

E così, limitandosi alle questioni nodali d'apice, mentre a livello centrale il sistema di coordinamento dei vari interessi territoriali, oggi costruito sulla 'coppia' Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per la coesione territoriale)/Agenzia per la coesione territoriale, sembra richiedere una decisa messa a punto, invece a livello decentrato rimane sempre più avvertita l'esigenza del riconoscimento di un 'potere estero' in via concorrente e sussidiaria anche in capo agli enti locali (Manganaro, 2006). E ciò, oltre che in considerazione del moltiplicarsi dei rapporti ultranazionali di cui questi ultimi oramai sono sempre più chiamati a far parte, anche al fine di completare quel processo di 'smarcamento' delle funzioni amministrative dalle competenze legislative avviato dalla l. 15.3.1997, n. 59 e perfezionato dagli interventi normativi successivi.

A tanto aggiungasi l'imprescindibile necessità di creare effettivi ambiti di operatività in favore del microcosmo degli attori territoriali non istituzionali, identificati con le «istituzioni del pluralismo» che più di «quelle dell'unità» hanno contribuito all'unificazione politica nazionale (Luciani, 2011: 78); e che oggi tutte insieme, le une e le altre riplasmate anche in forza delle politiche europee di coesione, sono chiamate sempre di più ad interpretare un ruolo determinante nei 'nuovi' processi di unificazione, anche amministrativa.

Note

- ¹ European Commission, *Territorial state and perspectives of the European Union. Scoping document and summary of political messages*, Bruxelles 2005.
- ² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo 6.10.2008 COM (2008) 616 definitivo, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare delle diversità territoriale un punto di forza*.
- ³ Comunicazione della Commissione 3.3.2010 COM (2010) 2020 definitivo, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*.
- ⁴ Art. 4 §2.
- ⁵ Art. 13.
- ⁶ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in GUCE 2000/C 364/01 del 18.12.2000.
- ⁷ Quali, ad esempio, Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione, convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, 2004, 27 sgg.; Agenda territoriale dell'Unione europea e Carta di Lipsia sulla città europee sostenibili, approvate a Lipsia il 24-25 maggio 2007; Parlamento europeo, Risoluzione 21.2.2008 2007/2190 (INI), *Sul seguito dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia – Verso un programma d'azione europeo per lo sviluppo spaziale e la coesione territoriale*; Commissione europea, *Libro verde sulla coesione territoriale*, cit.
- ⁸ Art. 3 §3 versione consolidata (ex art. 2 Trattato UE).
- ⁹ Art. 174 versione consolidata (ex art. 158 Trattato CE). Le zone alle quali va rivolta un'attenzione particolare sono quelle «rurali, [le] zone interessate da transizioni industriali e [quelle] che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».
- ¹⁰ Artt. 175-178 versione consolidata.
- ¹¹ Art. 14 versione consolidata (ex art. 16 Trattato CE).
- ¹² Art. 36.
- ¹³ Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione*, cit.: 27: «La coesione territoriale [...] è stata inclusa nella bozza di Costituzione [ndr europea], come complemento degli obiettivi di coesione economica e sociale dell'Unione».
- ¹⁴ Commissione europea, *Libro verde sulla coesione territoriale*, cit.: 3, che, nell'introdurre l'argomento della coesione territoriale, reca l'icastico titolo *La coesione economica e sociale dal punto di vista territoriale*.
- ¹⁵ Parlamento europeo, Risoluzione 24.5.2009 2008/2174 (INI), *Sul libro verde sulla coesione territoriale e lo stato della discussione sulla futura riforma della politica di coesione*.
- ¹⁶ Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Nota tecnica del Segretariato generale, CRPMNTP080026, maggio 2008, *Coesione territoriale. Spunti di riflessione sul concetto e sulla sua attuazione*.
- ¹⁷ La necessità che le politiche pubbliche c.d. di nuova generazione siano pensate muovendo dal territorio e costruite sul territorio risulta da documenti sia europei sia nazionali che costituiscono veri e propri punti di riferimento in materia di coesione territoriale, quali, rispettivamente, la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla banca centrale europea 10.11.2010 COM (2010) 642/3, *Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione*, 7, e il c.d. rapporto Barca (*Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea. Rapporto indipendente*, 2009, 12), nonché l'analisi del Ministero della Coesione Territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020. Documento di apertura al confronto pubblico*, 2012, 4.

- ¹⁸ Parlamento europeo, Risoluzione 24.5.2009 2008/2174 (INI), *Sul libro verde sulla coesione territoriale*, cit., § 13, 14, 17, 23.
- ¹⁹ La dimensione territoriale delle politiche di coesione è espressamente affermata ed accentuata dal 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.
- ²⁰ A' termini della dichiarazione finale dell'Assemblea generale 2008 della Commissione delle Isole della CRPM, riportata nel documento Conferenza delle Regioni periferiche, cit., 7 «[...] la principale finalità del concetto di coesione territoriale è permettere ai vari territori dell'Unione di esercitare in modo *equo* le libertà fondamentali previste dal trattato e dalle politiche comunitarie, sapendo che la capacità delle persone di muoversi, accedere ai beni, ai capitali o alla conoscenza non è uniforme nell'Unione e anzi dipende notevolmente dalle realtà geografiche o demografiche dei territori» (corsivo non originale).
- ²¹ Commissione europea, *Un nuovo partenariato*, cit.: 27 che correla il concetto di coesione territoriale, come «complemento degli obiettivi di coesione economica e sociale dell'Unione» (e dunque anche di quello presupposto di equità) all'esigenza che «le *persone*» non si trovino «in condizioni di svantaggio ascrivibili al *luogo* in cui vivono o lavorano» (corsivi non originali).
- ²² Per il c.d. rapporto Barca (*Un'agenda per la riforma della politica di coesione*, cit.: 3), l'equità consiste in ciò che «a tutti i *cittadini* deve essere data l'opportunità di vivere una vita degna di essere vissuta, indipendentemente dal *luogo* in cui sono nati».
- ²³ *Un'agenda per la riforma*, cit.: 3, identifica l'efficienza, che sta alla base della coesione territoriale, con l'esigenza che a ciascun territorio sia offerta l'opportunità di esplicitare appieno le proprie potenzialità.
- ²⁴ Cioè tra Stati e/o Regioni di una medesima *κοινή* politica, tra Regioni di uno stesso Stato (si pensi alle politiche statali di intervento a favore dei territori in condizione di permanente svantaggio), tra territori di una stessa Regione (si pensi alle zone rurali depresse), tra spazi di territorio urbano (si pensi alle politiche a favore dei quartieri o rioni disagiati, da riquilibrare e/o rigenerare ecc.).
- ²⁵ Alle risorse provenienti dai Fondi strutturali, vanno infatti aggiunti gli strumenti della Banca europea degli investimenti e i programmi a gestione diretta.
- ²⁶ Tale fattori di squilibrio sono stati individuati dalla *Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, cit.: 27 sgg., principalmente nella concentrazione di attività economiche e popolazione in determinate aree; nelle notevoli differenze intercorrenti tra le aree metropolitane e il resto del territorio, nonché tra aree urbane e rurali; nella povertà e nell'esclusione sociale riscontrabile nelle aree scarsamente dotate di servizi essenziali; nel decremento e nell'invecchiamento demografico, nonché nei maggiori e poco sostenibili costi di accesso ai servizi essenziali, che si registrano nelle aree geograficamente svantaggiate; negli ulteriori problemi naturali propri delle c.d. aree ultraperiferiche (ubicazione, clima, ridotta dimensione del mercato e scarso numero di prodotti sul mercato) che si aggiungono a quelli geografici, così innescando una spirale di problematiche connesse di natura anche sociale ed economica.
- ²⁷ Per un'ampia e dettagliata disamina di questi ostacoli e vincoli, v. la *Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, cit.: 27-36 e, nella prospettiva del loro superamento, il *Libro verde sulla coesione territoriale*, cit.: 5-10.
- ²⁸ La cooperazione territoriale consiste per definizione nello scambio di buone pratiche e nella elaborazione di strategie comuni e/o integrate di sviluppo non specificamente rivolte all'aumento e/o all'incremento dei livelli di equità e solidarietà e, come tale, è astrattamente

finalizzata a creare semplice coerenza e non perciò anche necessariamente coesione tra i vari territori.

- ²⁹ Così, ad esempio, è a dirsi per la *governance* multilivello che, a termini della Risoluzione del Parlamento europeo 24.5.2009 2008/2174 (INI), *Sul libro verde sulla coesione territoriale*, cit., § 23, rappresenta il principale obiettivo della coesione territoriale «anche per quanto riguarda i partenariati tra pubblico e privato e con i soggetti della società civile»; e in quest'ordine di idee non appare casuale la circostanza che, nell'ambito delle attuali politiche di coesione territoriale, alla cooperazione territoriale sia stata riservata un'apposita disciplina, ossia quella contenuta nel Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea.
- ³⁰ Si pensi, in ambito europeo, a fenomeni come l'area dell'euro, di Schengen, dell'Unione a 27 Stati, dell'Unione euro-mediterranea, le macroregioni europee, i gruppi europei di cooperazione territoriale e i gruppi euro-regionali di cooperazione, lo strumento europeo di vicinato e partenariato, lo strumento di preadesione; e, in ambito nazionale, all'esperienza della programmazione integrata e negoziata, dei patti territoriali, delle zone franche urbane, delle aree di rigenerazione urbana e ambientale, dei sistemi locali del lavoro, dei distretti industriali, nonché agli studi in corso sulle aree interne italiane.
- ³¹ Si pensi alle regioni geomorfologicamente intese.
- ³² Si pensi alle reti tra città e regioni.
- ³³ Si pensi ai luoghi di vita (casa), di lavoro (ufficio), di collegamento e d'incontro anche virtuali (strade, locali, reti telematiche ecc.).
- ³⁴ Si pensi ai bacini idrografici.
- ³⁵ Si pensi al paesaggio e, più in generale, a tutti i contesti individuati o individuabili alla stregua di fattori culturali, storici, spaziali, che contribuiscono a creare un senso di identità e di appartenenza in chi vi abita, li frequenta e li utilizza o, semplicemente, vi si trova.
- ³⁶ *Conclusioni della quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, cit.: 9.
- ³⁷ Art. 5 § 1 lettera *a*) del regolamento (UE) n. 1303/2013, cit.
- ³⁸ Art. 5 § 1 lettera *b*) del regolamento (UE) n. 1303/2013, cit.
- ³⁹ Art. 5 § 1 lettera *c*) del regolamento (UE) n. 1303/2013, cit.
- ⁴⁰ Art. 5 del regolamento (UE) n. 1303/2013, cit.
- ⁴¹ Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.
- ⁴² *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*, cit.: 6.
- ⁴³ V. art. 263, comma 4 T.F.U.E.
- ⁴⁴ L. 5.5.2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*.
- ⁴⁵ V. artt. 2 e 3 d.lgs. 31.5.2011, n. 88, *Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42*.

Riferimenti bibliografici

- Agnew J., Livingstone D. 2011, *Handbook of geographical knowledge*, Sage, London.
- Azzena L. 2011, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità dell'ordinamento europeo*, in Colombini G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli: 103-130.
- Battini S. 2014, *L'unione europea quale originale potere pubblico*, in Chiti M.P. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano: 1-44.
- Begg I., Sapir A., Eriksson J. 2008, *The Purse of the European Union: Setting Priorities for the Future*, Swedish Institute for European policy Studies, Stockholm.
- Bonomi A. 2015, *Il capitale territoriale del Centro-Nord vale quello tedesco*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 aprile: 13.
- Brasili C. (a cura di) 2012, *Gli indicatori per la misura del capitale territoriale*, in <<http://www.regioss.it/sites/default/files/Gli%20indicatori%20per%20la%20misura%20del%20capitale%20territoriale%20RegiosS.pdf>> (09/2016).
- 2014, *Il capitale territoriale nelle regioni europee: un modello di crescita*, in <http://www.regioss.it/sites/default/files/Ilcapitaleterritoriale%26crescita_RegiosS.pdf> (09/2016).
- Cabiddu M.A. 2008, *Governare il territorio*, in <<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2008/05/30/governare-il-territorio>> (09/2016).
- Camagni R. 2009, *Per un concetto di capitale territoriale*, in Borri D., Ferlaino F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, FrancoAngeli, Milano: 66-90.
- Camagni R., Dotti N.F. 2010, *Il sistema urbano*, in Perulli P., Pichierri A. (a cura di), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi, Torino: 45-67.
- Camerlengo Q. 2015, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in <<http://www.rivistaaic.it/la-dimensione-costituzionale-della-coesione-sociale.html>> (09/2016).
- Caruso F. 2004, *Coesione economica e sociale*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, I ed., Giuffrè, Milano: 844-862.
- Cassese S. 2002, *La fine della sovranità economica dello Stato*, in Id., *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari: 36-50.
- Cintioli Fa. 2010, *Il Governo regionale tra autonomia «verticale» e autonomia «orizzontale» e differenziata*, in Lippolis V. et al., *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, in *il Filangieri*, Jovene, Napoli: 177-192.
- Claroni A. 2003, *Le politiche di coesione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, IV, La disciplina dell'economia*, Milano: 3793-3900.
- Cohen J., Federico G. 2001, *Lo sviluppo economico italiano. 1820-1960*, il Mulino, Bologna.

- Colombini G. 2011, *Introduzione. Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, in Colombini G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli: 1-18.
- D'Antonio S. 2011, *Il partenariato pubblico-privato nel processo di integrazione europea*, in *Dir. e proc. amm.*, 2: 503 sgg.
- Davudi S., Strange I. (a cura di) 2009, *Conceptions of place and space in strategic spatial planning*, Routledge, London.
- De Cesare G. 1965, *Decentramento e autonomie regionali nell'indirizzo politico di governo (1860-1923)*, in Maranini G. (a cura di), *La regione, il governo locale*, Ed. di Comunità, Milano: 111-202.
- De Gregoriis L. 2011, *Profili giuridici delle politiche di coesione*, in Cimini S., D'Orsogna M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011: 16-33.
- Di Sciascio A.F. 2014, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Giappichelli, Torino.
- Di Stefano A. 2011, *Sul futuro della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea: note a margine delle proposte di regolamento per il periodo 2014-2020*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4: 1177 sgg.
- 2014, *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 3: 417 sgg.
- Faludi A. 2010, *Beyond Lisbon: soft european spatial planning*, in *The Planning Review*, 46, 182: 14 sgg.
- 2013, *Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union treaties: a critique of the "Territorialism" underlying*, in *Regional studies*, 47, 9: 1594 sgg.
- Felice E. 2007, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ferlaino F., Lami I.M. 2009, *Delinking territoriale: dalla crescita economica allo sviluppo sostenibile*, in Borri D., Ferlaino F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, FrancoAngeli, Milano: 91-118.
- Gibelli M.C. 2007, *Valori e visioni territoriali: verso un modello europeo*, in Magnaghi A. (a cura di), *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze: 419-434.
- Giulietti W. 2011, *Le funzioni amministrative degli enti territoriali tra sussidiarietà e autosufficienza finanziaria*, in Cimini S., D'Orsogna M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli: 47-61.
- Grassi Nardi F. 2011, *Le regioni italiane nelle politiche di sviluppo e coesione*, in Colombini G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli: 229-270.

- Grossi P. 1977, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano.
- Harrison J. 2013, *Configuring the new "Regional World": on being caught between territories and networks*, in *Regional Studies*, 47, 1: 55 sgg.
- Haughton G., Allmendinger P., Oosterlynck S. 2013, *Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, post-politics and neoliberal governmentality*, in *Environment and Planning*, 45, 1: 217 sgg.
- Louvin R., Chaussod S. 2008, *La politica di coesione economica e sociale*, in Mangiameli S. (a cura di), *L'ordinamento europeo. III. Le politiche dell'Unione*, Giuffrè, Milano: 817-850.
- Luchena G. 2014, *Coesione, cooperazione funzionale fra "territori" e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Riv. giur. Mezz.*, 3: 575 sgg.
- Luciani M. 2006, *Prefazione* a L. Melica, *Fondamenti costituzionali della coesione europea*, Jovene, Napoli: XV-XVI.
- 2011, *Unità nazionale e struttura economica. Le prospettive della Costituzione repubblicana*, in *Associazione dei costituzionalisti*, <<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/relazione-luciani.html>> (09/2016).
- Manganaro F. 2006, *I rapporti giuridici internazionali degli enti locali*, Giappichelli, Torino.
- 2011, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, in Cimini S., D'Orsogna M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli: 4-18.
- Martines F. 2011, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, in Colombini G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli: 63-102.
- Meerwaldt K., McMaster I., Bachtler J. 2009, *Reconsidering cohesion policy. The contested debate on territorial cohesion*, European Policy Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Melica L. 2006, *Fondamenti costituzionali della coesione europea*, Jovene, Napoli.
- Mendez C. 2013, *The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place based narrative*, in *Journal of European Public Policy*, 5: 639 sgg.
- Mezzetti L. 2014, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in Costanzo P., Mezzetti L., Ruggeri A. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale e dell'Unione europea*, IV ed., Giappichelli, Torino: 83-189.
- Monceri F. 2011, *Il principio di coesione economico-sociale e territoriale come peculiarità dell'ordinamento europeo. Il caso dei servizi pubblici*, in Colombini G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli: 295-320.
- Notarmuzi C. 2014, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giorn. dir. amm.*, 6: 563 sgg.

OECD 2001, *Territorial Outlook*, Paris: 15 sgg.

Predieri A. (a cura di) 1996, *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano.

Prisco M.R. 2014, *Spazio, luoghi, territorio: ripensare la spazialità delle politiche di coesione territoriale*, in *Annali del Dipartimento di Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"* (2012-2013), Pàtron, Bologna, 14: 67-84.

Provenzano G.L.C. 2012, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1-2: 213 sgg.

— 2015, *Il rompicapo della coesione e lo specchio della politica*, in *Italianieuropei*, <<http://www.italianieuropei.it/en/italianieuropei-1-2015/item/3512-il-rompicapo-della-coesione-e-lo-specchio-della-politica.html>> (09/2016).

Sanna V.S. 2014, *La politica di coesione riformata. Un approccio territorializzato alla politica di coesione europea*, in *Annali del Dipartimento di Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"* (2012-2013), Pàtron, Bologna, 14: 85-105.

Santarelli F. 1973, *Il regionalismo nell'Italia unita. Storia dell'idea regionalistica fino alla Repubblica*, Bulgarini, Firenze.

Sapienza R. 2000, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, il Mulino, Bologna.

— 2008, *Sussidiarietà e partenariato nel nuovo modello di intervento dei Fondi strutturali comunitari*, in Cafaro S. et al., *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale Scientifica, Napoli: 1201-1208.

Sbrescia V.M. 2011, *Uniformità amministrativa, federalismo, regionalismo e Mezzogiorno alla Costituente*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1-2: 161 sgg.

Spagnuolo F. 2010, *La politica di coesione nel diritto dell'integrazione amministrativa europea*, Jovene, Napoli.

— 2011a, *La coesione sotto la lente del diritto amministrativo europeo*, in Cimini S., D'Orsogna M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli: 161-178.

— 2011b, *La coamministrazione e l'integrazione procedimentale nell'Unione europea: il modello della coesione*, in Colombini G. (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Jovene, Napoli: 131-152.

Toniolo G. 1998, *Storia economica dell'Italia liberale. 1850-1918*, il Mulino, Bologna.

Vandelli L. 2010, *Il rapporto centro-periferia*, in Barbera A. et al., *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Bononia University Press, Bologna: 93-112.

Vitale G. 2012, *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il regolamento (Ce) n. 1083/06*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4: 1001 sgg.

Zamagni V. 1990, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia. 1861-1990*, il Mulino, Bologna.

- Zito A. 2010, *Mercati (regolazione dei)*, voce, in *Enc. dir.*, Annali, III, Giuffrè, Milano: 805-815.
- Zuleeg F. 2009, *The rationale for EU action: What are European Public Goods?*, in <http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/docs/eu_public_goods_zuleeg.pdf> (09/2016).

IL COMITATO DELLE REGIONI UE

Clara Napolitano

SOMMARIO – 1. La coesione territoriale in Europa. 2. Il Comitato delle Regioni nell'era *pre-Lisbona*. 3. Il Comitato delle Regioni nell'era *post-Lisbona*. 3.1 Caratteristiche strutturali e funzionali. 3.2 La Rete di controllo della sussidiarietà (*Subsidiarity monitoring network*). 3.3 La procedura di allerta precoce (*Early warning system*) e il ruolo del Comitato delle Regioni. 3.4 La legittimazione ad agire dinanzi alla Corte di Giustizia. 4. Conclusioni.

1. La coesione territoriale in Europa

Il concetto di coesione territoriale in Europa appare sfocato anche dopo la sua introduzione nel Trattato di Lisbona. Allo stato ne sono state individuate almeno quattro definizioni diverse: in primo luogo, coesione territoriale come sviluppo policentrico ed endogeno con l'obiettivo di coltivare molteplici agglomerati di competitività e di innovazione in Europa; poi, come modello di sviluppo equilibrato con lo scopo principale di ridurre le disparità socio-economiche e attenuare squilibri; ancora, come parità di accesso dei cittadini europei ai servizi e alla conoscenza, a prescindere dal luogo in cui ciascuno di essi vive; infine, forma di rete che dà risalto alle connessioni fisiche e interattive che esistono tra i diversi centri di comunicazione, legati grazie a essa anche con le loro aree circostanti (Mirwaldt, McMaster, Bachtler, 2009: 5).

Nel concetto di coesione territoriale convivono, poi, più dimensioni: fra tutte, risaltano quella dell'efficienza e quella dell'equità. La prima implica che a tutte le regioni deve essere data l'opportunità di raggiungere il proprio pieno potenziale, mentre la dimensione dell'equità risponde al principio che «a tutti i cittadini deve essere data l'opportunità di vivere una vita degna di essere vissuta, indipendentemente dal luogo in cui sono nati»¹.

Più in generale, l'obiettivo principale della politica di coesione sarebbe quello per cui i cittadini dell'Unione non dovrebbero trovarsi in situazioni di svantaggio ascrivibili al luogo in cui vivono o lavorano². Anche in ragione del raggiungimento di questa finalità, la coesione territoriale è stata inclusa – prima dai redattori della Costituzione per l'Europa, poi da quelli del Trattato di Lisbona – come complemento degli obiettivi di coesione economica e sociale dell'Unione, di più remota introduzione, risalente all'Atto Unico Europeo del 1986.

Oggi il concetto di coesione territoriale integra e potenzia il significato degli altri due elementi di questa triade. L'obiettivo delle misure politiche in merito è raggiungere uno sviluppo che riduca le disparità esistenti, prevenendo gli squilibri territoriali e rendendo più coerenti le politiche settoriali e la politica regionale, con un generale miglioramento dell'integrazione territoriale e la promozione della cooperazione tra le regioni. Tutti obiettivi, questi, che connotano il concetto di coesione territoriale come particolarmente fluido e di difficile messa a fuoco: concetto ancora innovativo e di recente emersione, come lo sono le figure soggettive e le formule organizzative nelle quali si declina questa politica europea.

In questa prospettiva, il Comitato delle Regioni riveste un ruolo non secondario nel processo di promozione della coesione politico-territoriale: organo istituzionale consultivo dell'UE, ordinato a fungere da cerniera tra l'Europa e i livelli territoriali statali e sub-statali.

2. Il Comitato delle Regioni nell'era pre-Lisbona

Attivo dal 1994, il Comitato delle Regioni – che costituisce l'Assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell'UE – aveva un ruolo marginale nell'assetto normativo e amministrativo europeo dell'era *pre-Lisbona*.

Giuridicamente assimilato alle istituzioni comunitarie per l'applicazione delle norme inerenti i regolamenti finanziari e lo statuto del personale, esso era definito un «organismo consultivo», con un forte potenziale evolutivo in ragione della neonata politica di decentramento politico-istituzionale, ma ancora con evidenti limiti strutturali e funzionali (D'Atena, 2008: 79; De Micheli, 2006: 334)³: il suo compito era – ed è tuttora – quello di agire per «una sempre più stretta unione tra i popoli d'Europa, nella quale le decisioni sono prese il più possibile vicino ai cittadini»⁴ come previsto dall'art. 1, comma 2 T.U.E., privilegiando quindi la «prossimità territoriale con i cittadini» (Portaluri, 2002) e salvaguardando il principio di sussidiarietà; infine dando voce alle collettività regionali e locali mediante la consultazione dei poteri pubblici più vicini ai cittadini sulle proposte dell'Unione europea, quando l'attuazione delle politiche adottate coinvolge i loro interessi.

Attività principale del Comitato delle Regioni è rimasta la formulazione di pareri, gran parte dei quali però soltanto facoltativi: prima di Lisbona, il Comitato produceva pareri obbligatori solo su cinque ambiti (coesione economica e sociale e fondi strutturali; reti transeuropee di trasporti, telecomunicazioni e reti di infrastruttura energetica; salute pubblica; istruzione e gioventù; cultura) (De Micheli, 2006: 335).

In quel sistema, infatti, il principio di sussidiarietà non conosceva le dimensioni sub-statali, e ciò rendeva ben poco decisivo l'apporto consultivo del

Comitato, sebbene la sua attività fosse stata sin da subito feconda in merito al dibattito sulla portata e sull'applicazione del principio⁵.

Le criticità strutturali e funzionali che conducevano alla marginalizzazione del Comitato si possono declinare in tre direzioni: il *deficit* di legittimazione dell'organo; la sua scarsa influenza sulle decisioni dell'UE; lo scetticismo e il generale disinteresse delle regioni nei suoi confronti.

Per ciò che concerne il primo aspetto, nel suo disegno originario il dato normativo del Trattato, in modo del tutto insoddisfacente, prevedeva che il Comitato fosse composto eterogeneamente da «rappresentati delle collettività regionali e locali» (D'Atena, 2008: 76; Mangiameli, 2005); che i membri fossero nominati dal Consiglio e che non fossero vincolati da alcun mandato imperativo (dovendo esercitare le loro funzioni esclusivamente nell'interesse generale della Comunità europea); che il Comitato non fosse una vera e propria istituzione comunitaria e, pertanto, neppure un soggetto legittimato a far valere dinanzi alla Corte di Giustizia la lesione delle proprie prerogative (Mangiameli, 2005)⁶.

Il problema della rappresentatività era, dunque, essenzialmente legato al fatto che, in base al Trattato CE, i membri del Comitato rimanevano tali pur avendo perso la qualità di 'eletti' nei rispettivi ambiti territoriali, e al fatto che la scelta dei rappresentanti locali era rimessa soltanto al filtro del singolo Stato membro e al rispettivo disegno costituzionale (D'Atena, 2008: 78).

Quanto al secondo aspetto, i pareri del Comitato delle Regioni potevano essere facoltativi od obbligatori, ma mai vincolanti per le istituzioni europee: si trattava per la gran parte di suggerimenti o raccomandazioni, ossia atti che esprimevano una sostanziale condivisione dei propositi delle altre istituzioni comunitarie – segnatamente la Commissione – ma corredati di articolati e specifici suggerimenti, integrazioni, in cui avevano ampio spazio i riferimenti al ruolo degli enti territoriali. Solo una sparuta minoranza dei pareri mostrava invece un disaccordo aperto nei confronti delle altre istituzioni comunitarie, peraltro rimaste quasi sempre indifferenti (De Micheli, 2006: 346).

Quanto, infine, al terzo aspetto, almeno per ciò che concerne il caso italiano, il sistema delle autonomie rimproverava al Comitato di essere un organismo troppo 'politico' e poco indirizzato alla soluzione di problemi pratici: una figura di tutela per interessi per lo più istituzionali, di ampio respiro, legati alla partecipazione delle regioni al processo legislativo dell'Unione europea, mentre invece le regioni puntavano di più all'ottenimento di risorse economiche o comunque alla soluzione di problemi specifici tramite l'attuazione di politiche europee, ambiti nei quali quest'organismo mostrava di non avere forza decisionale nell'UE (De Micheli, 2006: 353).

3. Il Comitato delle Regioni nell'era post-Lisbona

3.1 Caratteristiche strutturali e funzionali

Il Comitato – che ha sede a Bruxelles, si articola in Commissioni interne divise per competenza, e che dopo l'intervento del trattato di Nizza conta 350 membri e oggi vede l'Italia tra i Paesi più rappresentati, con 24 membri – ha visto un deciso potenziamento del suo ruolo e dei suoi poteri con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che riconosce esplicitamente, per la prima volta, il principio dell'autonomia regionale e locale negli Stati membri dell'UE⁷ e attribuisce maggiore importanza ai livelli substatali nel quadro del principio di sussidiarietà⁸, così affermando per la prima volta una «dimensione regionale» dell'Unione europea (Fasone, 2009: 409).

Attesi i poteri riconosciutigli dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità⁹, i quali concorrono a delinearlo come una semi-istituzione (Mangiameli, 2011: 383), si può ormai dubitare della natura solo consultiva del Comitato prevista dal T.U.E.¹⁰.

Il mandato del Comitato è stato prolungato da quattro a cinque anni¹¹, allineandolo così alla durata delle altre istituzioni europee. Sono stati ampliati a una decina i settori sui quali l'organo deve essere obbligatoriamente consultato quali, per esempio, l'energia e i cambiamenti climatici (Ziller, 2012: 451). La consultazione da parte del Parlamento europeo è stata convertita da facoltativa in obbligatoria e, infine, si è specificato che il Comitato può essere consultato ogni qualvolta il Parlamento, la Commissione o il Consiglio lo ritengano opportuno, specie nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera¹². A sua volta, il Comitato può *motu proprio* formulare pareri sulle proposte UE che ritenga interferenti con il principio di sussidiarietà.

Il Trattato ha rafforzato la presenza del Comitato in tutte le fasi del processo legislativo dell'UE, dato che tutte le istituzioni responsabili della legislazione eurounitaria hanno l'obbligo di consultarlo prima di emanare atti normativi con impatto regionale; inoltre, è stato attribuito al Comitato il diritto di proporre ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia non solo per tutelare le proprie prerogative¹³ ma anche, più in generale, per chiedere l'annullamento di atti normativi dell'UE che, in violazione del principio di sussidiarietà, vulnerino le competenze regionali e locali¹⁴.

Dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, il Comitato ha adottato un approccio globale ai fini del controllo della sussidiarietà durante l'intero processo decisionale dell'UE – e non solo nella fase giudiziaria *ex post*, quando le violazioni si sono già perpetrate – pertanto il controllo avviene sia *prima* della pubblicazione di un'iniziativa dell'UE, sia *dopo*.

Questo controllo, in realtà, si estende anche al rispetto del principio di proporzionalità, poiché nello strumentario del Comitato delle Regioni vi è una griglia di valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità, che facilita il compito di scrutinare le iniziative dell'UE nei settori che non sono di sua competenza esclusiva e di valutare la pertinenza e il valore aggiunto europeo dei singoli interventi. La griglia è stata elaborata nel 2007 dall'amministrazione del Comitato e successivamente aggiornata, ed è riconosciuta, tra gli altri, dai servizi della Commissione europea e utilizzata da diversi partner istituzionali. La griglia non si limita a valutare soltanto la sussidiarietà, ma sottolinea anche la necessità di definire il tipo di competenze e la base giuridica dell'azione dell'UE fin dall'inizio dell'analisi della sussidiarietà ed evidenzia il nesso con il principio di proporzionalità, nonché l'importanza di tener conto di elementi correlati al concetto di «legiferare meglio» in sede di valutazione delle iniziative dell'UE¹⁵.

I pareri continuano a costituire lo strumento principale tramite il quale il Comitato interviene in merito al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, avvalendosi, per la loro stesura – che deve essere il più completa possibile – si avvale di tutti i contributi delle realtà regionali e locali, nonché di una fitta rete di cooperazione con le istituzioni europee.

Più in generale, nella fase *pre*-legislativa il Comitato esercita un'azione di impulso e di intermediazione tra la Commissione e gli attori regionali e locali coinvolti nella valutazione preventiva dell'impatto sociale, economico, e soprattutto regionale delle politiche e delle iniziative legislative europee. A tal proposito nel 2012 è stato sottoscritto un protocollo di cooperazione con la Commissione europea¹⁶, ai sensi del quale il Comitato deve esaminare previamente il programma annuale di lavoro inviatogli dalla Commissione e può elaborare pareri sulle politiche della UE e studi sull'impatto delle singole proposte che si intendono approvare. Sulla base dei risultati dello studio del programma di lavoro della Commissione e delle sue tabelle di marcia relative al processo legislativo, il Comitato elabora un proprio programma annuale di lavoro in materia di sussidiarietà, che deve essere poi inviato alla Commissione europea precisando le priorità che esigono un controllo specifico del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Sulla base del programma di lavoro, poi, si attiva un meccanismo di segnalazione precoce delle iniziative europee che richiedono un controllo prioritario di sussidiarietà (c.d. *early flagging system*).

In tal modo il Comitato delle Regioni opera il controllo della sussidiarietà non soltanto durante la normale attività consultiva, ma sin dal momento della definizione delle politiche e delle singole proposte legislative.

Nel prosieguo dell'*iter* legislativo il Comitato svolge una importante funzione consultiva sui progetti di atti legislativi sottoposti alla sua attenzione dal-

le istituzioni europee attraverso la emissione di pareri redatti dalle commissioni competenti e approvati in via definitiva dall'Assemblea plenaria dell'organo. L'azione consultiva del Comitato non si esaurisce nella redazione di un singolo parere, ma l'organo ha diritto a intervenire nuovamente, esprimendo pareri di revisione (Frosina, 2015: 5), nel caso in cui le proposte legislative subiscano alterazioni e modifiche consistenti nel corso dell'*iter* legislativo.

Di grande interesse sono le relazioni che intercorrono tra il Comitato delle Regioni e gli Stati, sia al livello dei parlamenti nazionali che al livello delle Regioni e delle amministrazioni locali, soprattutto per ciò che concerne gli strumenti a disposizione del Comitato per garantire il rispetto del principio di sussidiarietà nella fase legislativa, di cui si dirà qui appresso.

3.2 *La Rete di controllo della sussidiarietà (Subsidiarity monitoring network)*

Primo strumento a disposizione del Comitato, di peculiare importanza per le relazioni che intercorrono tra il livello europeo e i livelli sub-statali, è la Rete di controllo della sussidiarietà (*Subsidiarity monitoring network*).

Istituito nel 2007 come progetto-pilota, ma ormai in pieno regime di attività, il *Subsidiarity monitoring network* agevola il Comitato nello svolgimento del suo compito di «custode» del rispetto delle competenze regionali e locali nelle politiche dell'UE¹⁷. Il controllo della sussidiarietà tramite il *network* si affianca a quello esercitato dalle Regioni singolarmente interloquendo direttamente con il Parlamento italiano¹⁸ e nell'ambito del c.d. dialogo politico¹⁹ (Favilli, 2013).

Durante l'*iter* legislativo il *network* svolge una funzione di coordinamento e supporto informativo di notevole rilievo: esso rappresenta una piattaforma di comunicazione interattiva alla quale oggi aderiscono – su base volontaria – più di 140 membri tra parlamenti o assemblee che rappresentano regioni dotate di poteri legislativi, governi o esecutivi che rappresentano regioni dotate di poteri legislativi, enti locali o regionali non dotati di poteri legislativi, associazioni di enti regionali/locali (R/c.d.R. 606/2012).

Attraverso questo *network* il Comitato promuove e coordina lo scambio delle informazioni e svolge un'azione di controllo della sussidiarietà sia nella fase *pre*-legislativa che in quella legislativa vera e propria. Compito del *network* è quello di monitorare il rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'Unione nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza.

Quest'attività di osservazione è scadenzata in un programma annuale di monitoraggio, nel quale il Comitato seleziona, dal programma di lavoro della Commissione, le iniziative che richiedono un prioritario esame del rispetto della sussidiarietà e della proporzionalità: il Comitato determina altresì i criteri alla stregua dei quali le attività della Commissione devono essere vaglia-

te e possono essere ritenute rispettose dei due principi. Gli esiti del monitoraggio sono poi utilizzati dal Comitato nella redazione dei suoi pareri che, ai sensi dell'art. 55 par. 2 del Regolamento interno, devono contenere un riferimento esplicito all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, quando essi si riferiscano a interventi legislativi dell'Unione in materie di competenza non esclusiva²⁰.

L'interazione tra il *Subsidiarity monitoring network*, il Comitato delle Regioni e il principio di sussidiarietà è molto forte: dato che l'art. 5 par. 3 T.U.E. prevede che le decisioni siano prese dal livello più vicino ai cittadini, il principio di sussidiarietà andrebbe inteso come base per una maggiore e migliore risposta ai bisogni dei cittadini da tutti i livelli di governo e un'efficienza migliorata nell'adozione di decisioni, assicurando, dunque, che le decisioni nell'Unione europea siano prese dal livello amministrativo più vicino alla comunità e appropriato per consentire che gli obiettivi perseguiti siano, poi, conseguiti nel modo migliore. Ebbene, il *Subsidiarity monitoring network* mira proprio a questo. I suoi obiettivi, infatti, sono:

- a. incrementare la conoscenza dei risvolti pratici dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- b. consentire la partecipazione politica delle amministrazioni locali e regionali al monitoraggio dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- c. tenere i membri e i relatori del Comitato delle Regioni al corrente dei dati su sussidiarietà e proporzionalità derivanti dagli attori delle realtà regionali e locali;
- d. identificare misure per migliorare il processo legislativo, semplificare le procedure amministrative e accrescere l'accettazione delle politiche Ue da parte dei cittadini²¹.

Il *network* funziona mediante un sistema di *governance*, rafforzato nel 2012²², che vede il *Subsidiarity steering group* (Gruppo direttivo per la sussidiarietà) in qualità di coordinatore di tutte le attività di controllo della sussidiarietà. Il Gruppo direttivo è composto da 'coordinatori per la sussidiarietà', ciascuno afferente a un gruppo politico facente parte del Comitato, e dal 'coordinatore politico del *network*': assicura l'effettività del controllo della sussidiarietà e l'esecuzione del programma annuale delle attività di monitoraggio. In particolare, si occupa dell'individuazione e della proposizione del migliore uso degli strumenti a disposizione del *network* così da supportare il lavoro dei relatori al Comitato delle Regioni. All'interno del *Subsidiarity monitoring network*, poi, sono individuati i soggetti – sulla base della loro esperienza in campo di sussidiarietà e della loro solida conoscenza del diritto dell'Unione europea – che fanno parte del gruppo *Subsidiarity monitoring experts*.

Il *network* svolge un ruolo peculiare nelle consultazioni: esso è, cioè, il referente principale del Comitato per la redazione dei suoi pareri in tema di rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità.

Le consultazioni possono essere mirate o aperte: le prime si svolgono su sollecitazione del Comitato in merito a un parere determinato che l'organo dovrà emanare, mentre le seconde si sostanziano in contributi spontanei da parte del *network* su qualunque tipo di iniziativa dell'UE per la quale un'analisi della sussidiarietà sia opportuna.

I soggetti aderenti al *Subsidiarity monitoring network* sono dunque chiamati a esprimersi sulla coerenza della legislazione comunitaria in corso di adozione rispetto alle prerogative regionali. In concreto, il Comitato invita i partecipanti, attraverso la rete informatica interattiva, a fornire – direttamente dal proprio livello di governo – il proprio parere sui progetti legislativi diffusi dalla Commissione europea che abbiano un interesse regionale. Per esempio, le autorità sub-statali sono chiamate a esprimersi sulla necessità o meno di un'azione comunitaria in rapporto alla natura transnazionale di un problema e all'insufficienza dell'azione dei singoli Stati; sul valore aggiunto di un intervento comunitario e sul rispetto dell'organizzazione e funzionamento dei sistemi regionali. L'intento del Comitato delle Regioni è di servirsi del quadro di conoscenze acquisito in questo modo per la formulazione dei propri pareri all'interno del procedimento legislativo comunitario (Favilli, 2013).

3.3 La procedura di allerta precoce (*Early warning system*)

Accanto alle prerogative conferite al Comitato delle Regioni, il Trattato di Lisbona ha rafforzato il ruolo dei parlamenti nazionali nella salvaguardia del principio di sussidiarietà, introducendo il sistema di allerta precoce (*Early warning system*).

In seno a questa nuova procedura in materia di controllo della sussidiarietà, il Comitato delle Regioni lavora a stretto contatto con i parlamenti nazionali (oltre che con le assemblee regionali) per analizzare l'impatto territoriale delle proposte della Commissione europea e valutare se gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in misura migliore a livello nazionale, regionale o locale; qualora il Comitato, condividendo le opinioni espresse dalle assemblee interne, ritenga che la proposta della Commissione sia in contrasto con il principio di sussidiarietà, potrà chiedere al Parlamento europeo o al Consiglio di interrompere la procedura legislativa in corso: sebbene il Comitato non abbia alcun ruolo formale da svolgere in tale ambito, rientra nel suo interesse e nelle sue competenze sostenere i parlamenti regionali in questo processo e facilitare la cooperazione tra le assemblee dei diversi Stati membri²³.

Più in generale, il coinvolgimento degli enti territoriali regionali nel processo legislativo europeo è un aspetto di grande rilievo per il corretto recepimento della normativa dell'Unione e per la sua corretta attuazione a livello statale: circa i due terzi della normativa comunitaria sono attuati ormai dagli enti territoriali e dunque da loro, in larga parte, dipende il corretto adeguamento degli ordinamenti interni (Fasone, 2009: 416; Rivosecchi, 2009: 2).

La procedura di allerta precoce è percepita in generale positivamente dai parlamenti nazionali, così come dalle assemblee legislative regionali, che vedono in essa un contributo sostanziale alla legittimazione democratica dell'UE (Bertezolo, 2010) e delle sue azioni²⁴ nonché uno strumento per ampliare la partecipazione dei parlamenti nazionali e regionali al processo legislativo dell'Unione, rimediando, così, almeno in parte, alla «cecità regionale» dell'Unione (Russo, 2009: 385).

Non formalizzando un ruolo del Comitato delle Regioni al suo interno, la procedura costituisce in realtà un ponte tra le istituzioni europee e i parlamenti nazionali e regionali, che così possono intervenire nel processo legislativo, seppure in maniera indiretta.

Il Protocollo n. 2 ai Trattati sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, invero, prevede il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e dei livelli di governo *sub*-statali sia nella fase *pre*-legislativa, sia in quella legislativa.

Alla prima è dedicato l'art. 2, che introduce la prassi per cui la Commissione normalmente dovrebbe evitare di agire direttamente, ma è obbligata a fare «ampie» consultazioni, partendo dai destinatari dell'azione che sarà proposta. Si tratta, cioè, della prima istituzionalizzazione nei Trattati del collegamento tra il principio di sussidiarietà (inteso come rispetto delle unità *sub*-statali nel senso voluto dall'art. 5, par. 3 T.U.E.) e quello di prossimità (più in generale stabilito dall'art. 1, par. 2 T.U.E., ai sensi del quale le decisioni devono essere prese dal livello di governo più vicino possibile ai cittadini). In tal caso, le Regioni e gli enti locali hanno un contatto *diretto* con la Commissione e hanno guadagnato un vero e proprio *diritto* di essere consultati: il vantaggio della previa consultazione in fase *pre*-legislativa sconta il rischio concreto che l'azione politica da proporre non abbia ancora confini ben individuati (Blanke, Mangiameli, 2012: 1647).

Il sistema di allerta precoce è stato invece introdotto più propriamente dall'art. 6 del Protocollo n. 2, che concerne la consultazione dei parlamenti nazionali nella fase prettamente legislativa, quando cioè già esiste un progetto di atto legislativo. In tal caso, le unità *sub*-statali non hanno contatto *diretto* con il Legislatore europeo (l'istituzione proponente il progetto, quale che essa sia), ma operano tramite il filtro delle Camere nazionali²⁵.

Il funzionamento del sistema è, in linea generale, il seguente: a norma del Protocollo n. 2 allegato al Trattato, i parlamenti nazionali possono contestare

un progetto di atto legislativo entro otto settimane dalla data di pubblicazione se ritengono che esso non sia conforme al principio di sussidiarietà: quindi, «spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi»²⁶.

La procedura evidenzia comunque alcune criticità: la norma inserita dal Trattato di Lisbona all'art. 6 del protocollo n. 2, se ben esaminata, rivela che la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo continuano ad avere dei ruoli-chiave all'interno del processo legislativo. Essi continuano a essere, cioè, i veri decisori, dato che possono sempre scegliere di mantenere il progetto di legge o di ritirarlo.

Apparentemente, l'unica cosa che i Parlamenti nazionali possono fare è chiedere al decisore di riconsiderare il progetto legislativo e/o spiegare meglio le implicazioni col principio di sussidiarietà: se però vi è un numero significativo di Parlamenti che lamenta la violazione della sussidiarietà, allora il meccanismo dell'*Early warning system* può davvero svolgere un ruolo incisivo.

Molte aspettative sono state costruite sull'inserimento nei Trattati dell'Unione dell'esplicita menzione del ruolo dei Parlamenti regionali, ma se si analizza attentamente l'art. 6 si vede che la previsione non obbliga i parlamenti nazionali a consultare le camere regionali: anzi, la norma è «permissiva» e non pare istituire alcun obbligo di consultazione, sebbene la dottrina ritenga che la norma debba essere interpretata in quest'ultimo senso onde non svuotarla di significato (Fasone, 2009: 409).

La procedura è soggetta inoltre a numerose condizioni di funzionamento, che spingono a smorzare gli entusiasmi sulla neonata dimensione regionalista dell'Unione. Infatti, la consultazione del parlamento regionale avviene soltanto «all'occorrenza» e – in base al Protocollo n. 2 – solo in merito al principio di sussidiarietà e non anche a quello di proporzionalità; le consultazioni concernono solo gli atti legislativi; il tempo concesso per preparare un parere sull'applicazione del principio della sussidiarietà è molto breve (otto settimane, che gravano sui Parlamenti nazionali, i quali dovrebbero attendere frattanto il parere regionale); una volta acquisito il parere del parlamento regionale, il parlamento nazionale è libero di prenderlo in considerazione o meno. Quindi, il ruolo delle assemblee legislative regionali è garantito solo se supportato dai Parlamenti nazionali e solo se la soglia di voto è raggiunta, senza che ciò garantisca comunque la modifica del progetto in sede di Commissione.

Pertanto la procedura di allerta precoce, pur contemplando il coinvolgimento dei Parlamenti regionali con potere legislativo nel controllo del principio di sussidiarietà, lascia agli Stati e ai Parlamenti nazionali ampia autonomia nelle forme e nei modi di consultazione delle assise territoriali, nonché nelle modalità di recepimento dei rilievi ivi formulati. L'effettiva partecipazione dei Parlamenti regionali rimane condizionata al diritto interno degli Stati membri e alle scelte con-

cretamente operate dai singoli Parlamenti nazionali. Si continua, così, ad ancorare il problema della partecipazione delle Regioni alle dinamiche di integrazione europea al diritto costituzionale degli Stati membri, attesa la necessità di rispettare il principio di autonomia degli ordinamenti nazionali (Frosina, 2015: 7)²⁷.

Tuttavia, il potenziale evolutivo insito nella procedura di allerta precoce non deve essere comunque sottovalutato, poiché il principio di sussidiarietà – attese le modificazioni dei confini delle competenze unionali e statali materie di intervento – è destinato a essere oggetto di disputa. In ciò è intervenuto anche il diritto primario europeo, che ha espressamente riconosciuto alle Regioni la facoltà di intervenire, per il tramite delle proprie istituzioni rappresentative, nel *decision-making process* dell'UE. Il nuovo quadro normativo ha incentivato a promuovere, sia pur entro certi limiti, forme di intervento e di cooperazione interparlamentare per permettere alle assemblee legislative regionali di partecipare al procedimento di controllo del principio di sussidiarietà sulla produzione normativa europea. Da ciò è derivato un impegno degli Stati membri a prevedere moduli di consultazione dei livelli regionali nel procedimento legislativo europeo, tanto in fase ascendente quanto in fase discendente: ne è un esempio, per quanto riguarda l'Italia, la l. n. 234/2012²⁸ che, in sostituzione della legge c.d. Buttiglione²⁹, ha ridefinito interamente la disciplina della partecipazione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti nel processo decisionale europeo, regolando quindi anche la partecipazione dei Parlamenti all'*Early warning system* (Frosina, 2015: 8). A ciò deve aggiungersi anche l'intervento delle più recenti legislazioni regionali in materia³⁰.

Ora, sebbene il ruolo ricoperto dal Comitato nell'allerta precoce non sia ancora ben definito, è altresì vero che proprio questa fluidità gli consente di adattarsi alle esigenze del caso concreto e di dotarsi di strumenti che perseguano efficacemente gli obiettivi di integrazione regionale nel circuito decisionale. Uno di essi è la piattaforma REGPEX (*REGional Parliamentary EXchange*), una banca dati istituita al fine di facilitare lo scambio di informazioni tra i parlamenti regionali nel quadro del sistema di allerta precoce, attraverso la quale queste assise possono accedere a tutte le informazioni disponibili su questioni considerate particolarmente importanti.

Nel complesso, il REGPEX rappresenta un modo di aiutare le Regioni dotate di poteri legislativi a contribuire al processo legislativo dell'UE durante la fase di allerta precoce e a tenere informati i relatori del Comitato delle Regioni in merito ai risultati del controllo della sussidiarietà effettuato in tale contesto³¹.

Accade così che, stante la diffusa volontà dei Parlamenti regionali di partecipare al meccanismo dell'*Early warning system*, essi si avvalgono per farlo sia dei canali e delle procedure parlamentari esistenti o istituiti *ex novo* all'interno dei rispettivi Stati membri, sia dei meccanismi e degli strumenti attivati e implementati a livello sovranazionale, specialmente sul versante europeo, che vede una cre-

scente partecipazione dei livelli di governo regionale al *network* del *Subsidiarity monitoring system* proprio attraverso la piattaforma REGPEX (Frosina, 2015: 9).

3.4 La legittimazione ad agire dinanzi alla Corte di Giustizia

Se in seno alla fase legislativa di allerta precoce il ruolo del Comitato risulta ancora sfumato, seppur di crescente importanza, l'art. 8 del Protocollo n. 2 ai Trattati ne ha formalizzato le possibilità di intervento *ex post*, favorendo anche una tutela giurisdizionale della sussidiarietà.

Come già accennato³², ai sensi dell'art. 263 T.F.U.E., il Comitato ora ha la possibilità di adire la Corte di Giustizia avverso atti legislativi, per i quali è richiesta la sua consultazione, che violino le sue prerogative.

Per esercitare questa facoltà, attribuitagli espressamente dal Trattato di Lisbona, il Comitato ha disciplinato *ex novo*, agli artt. 58-59 del suo novellato regolamento, la procedura interna per promuovere ricorso dinanzi alla Corte.

In base a questa procedura, la presentazione di un ricorso o di un'istanza di intervento dinanzi alla Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà contro un atto legislativo per l'adozione del quale il T.F.U.E. prevede la consultazione del Comitato può essere proposta dal Presidente del Comitato o dalla commissione che era stata designata per elaborare il relativo progetto di parere.

Nei casi di mancato rispetto dell'obbligo di consultazione e violazione delle prerogative del Comitato, il Presidente del Comitato o una commissione può proporre all'Assemblea plenaria o all'Ufficio di presidenza, se l'Assemblea plenaria non è in grado di decidere nei termini prescritti, la presentazione di un ricorso o di un'istanza di intervento dinanzi alla Corte di Giustizia.

L'art. 263 T.F.U.E. ha così conferito al Comitato lo *status* di ricorrente istituzionale, ancorché non privilegiato.

Ebbene, pur nella volontà espressa dal Comitato di voler considerare ogni potenziale ricorso alla Corte come *extrema ratio* – e dunque quale fase eventuale e in qualche modo conclusiva di un processo di controllo della sussidiarietà che ha inizio già in fase *pre-legislativa* – non può negarsi che la previsione di un nuovo strumento di tutela giurisdizionale del principio di sussidiarietà abbia reso quella figura un autorevole custode del principio stesso, come pure il mentore delle esigenze espresse dai livelli *sub-statali*, legittimandone un ruolo non più meramente consultivo, bensì di primo piano nelle dinamiche legislative europee.

4. Conclusioni

Il potenziamento del Comitato delle Regioni da figura consultiva di modesta rilevanza a semi-istituzione, la modificazione della sua composizione nel

senso della maggiore legittimazione politica al suo interno (Ziller, 2012: 453), l'attribuzione di un ruolo-chiave nel controllo di sussidiarietà prima, durante e dopo il procedimento legislativo, l'attivazione di uno strumentario apposito per dare consistenza al suo ruolo, sono tasselli importanti per costruire un'Unione europea più attenta al livello non statale.

Ma la strada è ancora lunga per l'effettiva realizzazione della cooperazione tra i vari livelli di governo: deve essere soprattutto rapida, in grado di compiersi nei ristretti tempi dell'*Early warning system*.

A ciò è pienamente funzionale la strutturazione di un raccordo più intenso con il Comitato delle regioni, sia attraverso il *Subsidiarity monitoring network*, sia attraverso la piattaforma REGPEX, di modo che l'azione regionale sia sempre più coesa nel controllo sulla sussidiarietà, in grado di migliorare sia l'azione consultiva del Comitato che quella dei singoli Parlamenti regionali e nazionali (Frosina, 2015: 11).

A ciò bisogna aggiungere il rafforzamento della strategia di controllo della sussidiarietà da parte del Comitato, che oggi si attua anche tramite il protocollo di cooperazione con la Commissione, che espressamente «riconosce il ruolo privilegiato del Comitato delle regioni nelle relazioni tra istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'Unione europea e gli enti regionali e locali degli Stati membri»³⁴.

Fattore primario per una più compiuta regionalizzazione dell'Unione sarà il Comitato, il cui ruolo merita di essere ancor più messo a fuoco, specie in seno alla procedura di allerta precoce, perché i poteri delle Regioni sono molto diversi all'interno dei territori dell'Unione (Ziller, 2012: 451).

Nondimeno, nello spirito di un approccio globale alla sussidiarietà, assume importanza cruciale l'instaurazione di rapporti istituzionali più puntuali e disciplinati tra il Parlamento europeo e il Comitato, la cui posizione nel quadro istituzionale dell'UE uscirebbe rafforzata e più idonea a incidere sulle proposte della Commissione³⁵.

Un percorso utile al consolidamento del ruolo del Comitato può certamente essere quello di rispecchiare con più aderenza gli interessi regionali, che a loro volta stanno subendo una disarticolazione: essi, lungi ormai dall'essere legati esclusivamente al territorio in cui ricadono, sono promossi dalle regioni al livello europeo, mentre – a loro volta – le Regioni vedono l'ingresso di interessi ultrastatali con cui bilanciare i propri interessi territoriali. Non solo: a interessi che accomunano tutte le Regioni degli Stati membri si vengono gradualmente a sostituire interessi particolari, specifici di ogni singola realtà regionale, che fra loro possono anche entrare in conflitto o in competizione (Bertezolo, 2010), rendendo difficoltoso un lavoro di mediazione che, invece, potrebbe essere ben affrontato organicamente dal Comitato delle Regioni, anche in coo-

perazione con gli altri organismi atti alla rappresentazione delle realtà regionali a livello europeo (ad esempio la Conferenza delle Assemblee legislative regionali – CALRE).

Se davvero i tempi sono maturi per accrescere il ruolo delle realtà territoriali, le basi giuridiche oggi offerte dai Trattati devono essere interpretate in modo tale da focalizzare gli attori del processo di regionalizzazione dell'Unione e definirne i ruoli, che necessariamente devono essere di primo piano, al fine di tutelare il principio di sussidiarietà nella nuova declinazione datane dal trattato di Lisbona e contribuire, così, alla realizzazione di quell'obiettivo di coesione territoriale che è ancora in cerca di un contenuto ben determinato.

Note

- ¹ Così, *Un'agenda per la riforma della politica di Coesione, Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea, Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, da Fabrizio Barca* (c.d. Rapporto Barca), p. 3, in <<http://www.dps.tesoro.it>> (09/2016).
- ² Così Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione – Terza relazione sulla Coesione economica e sociale*, 2004: 27 sgg.
- ³ C.d.R., parere 237/2002 (*Il ruolo dei poteri locali e regionali nella costruzione europea*); C.d.R., parere complementare 136/95 (*Applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*).
- ⁴ Preambolo al T.U.E., in GUUE, 30.3.2010, C 83/13.
- ⁵ C.d.R. 237/2002.
- ⁶ Su questo limite si veda anche C.d.R., parere 302/98 fin (*Verso un'autentica cultura della sussidiarietà! Un appello del Comitato delle Regioni*), p. 7.
- ⁷ Cfr. art. 4, par. 2 T.U.E.
- ⁸ Cfr. art. 5, par. 3 T.U.E.
- ⁹ Protocollo n. 2 ai Trattati, in GUUE, 10.3.2010, C 83/206.
- ¹⁰ Cfr. art. 13, par. 4 T.U.E.
- ¹¹ Cfr. art. 305, par. 2 T.F.U.E.
- ¹² Cfr. art. 307 T.F.U.E.
- ¹³ Cfr. art. 59, par. 1, *Regolamento interno e di procedura del CdR*, in GUUE, 5.3.2014, l. 65/41.
- ¹⁴ Cfr. art. 58, par. 1, *Regolamento interno*.
- ¹⁵ R/C.d.R. 606/2012, *CoR, Revised strategy*, 4 maggio 2012 (trad. it. *Controllo della sussidiarietà: una strategia riveduta per il Comitato delle Regioni*, p. 4).
- ¹⁶ R/C.d.R. 39/2012, punto 7, *Protocollo sulle modalità di cooperazione fra la Commissione europea e il Comitato delle regioni*, firmato il 16 febbraio 2012, in GUUE, 5.4.2012, C 102.
- ¹⁷ R/C.d.R. 606/2012.
- ¹⁸ Cfr. art. 8, comma 3, e 25 l. 24.12.2012, n. 234 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*), e art. 6, par. 1, Protocollo n. 2 ai Trattati.
- ¹⁹ Cfr. art. 9, comma 2, l. n. 234/2012.
- ²⁰ Cfr. art. 55, par. 2, *Regolamento interno*, cit.
- ²¹ Così, R/C.d.R. 229/2008 punto 8 a), *Monitoraggio della sussidiarietà nel processo politico del Comitato delle Regioni*.
- ²² R/C.d.R. 606/2012.
- ²³ R/C.d.R. 606/2012.
- ²⁴ EIPA-ECR, *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*.
- ²⁵ Cfr. art. 300, parr. 3 e 4 T.F.U.E.
- ²⁶ Art. 6, Protocollo n. 2 ai Trattati.
- ²⁷ Cfr. art. 4, par. 2 T.U.E.
- ²⁸ L. n. 234/2012.
- ²⁹ L. 4.2.2005, n. 11 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*).
- ³⁰ Tra le altre si segnalano l.r. Emilia Romagna 28.7.2008, n. 16; l.r. Sardegna 30.6.2010, n. 13; l.r. Puglia 28.9.2011, n. 24.
- ³¹ R/C.d.R. 606/2012.
- ³² V. *supra*, § 3.

³³ R/C.d.R. 606/2012.

³⁴ *Protocollo sulle modalità di cooperazione tra le Commissione europea e il Comitato delle regioni*, art. 16.

³⁵ R/C.d.R. 606/2012.

Riferimenti bibliografici

- Battista A. 2005, *Il principio di sussidiarietà nel diritto italiano e comunitario*, Aldo Battista, Roma.
- Bertezzo G. 2010, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in <<http://www.iusexplorer.it>> (09/2016) e in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1: 1 sgg.
- Blanke H.-J., Mangiameli S. (a cura di) 2012, *The Treaty on European Union (TEU). A commentary*, Springer, Berlin.
- Caretti P. 1996, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, tomo I, Giuffrè, Milano: 383 sgg.
- Chiti M.P. 2011, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano.
- Chiti M.P., Greco G. 2007, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano.
- D'Agnolo G. 1998, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Cedam, Padova.
- D'Atena A. 1998, *Il doppio intreccio federale: le regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*: 1401 sgg.
- 2008 (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano.
- De Micheli C. 2006, *Il Comitato delle regioni e il caso italiano*, in Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, il Mulino, Bologna: 333 sgg.
- Dehousse R. 2002, *Le principe de subsidiarité dans le debat constitutionnel européen*, in Magonette P. (a cura di), *La Constitution de l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Dickmann R. 1994, *Sussidiarietà, sovranità e regionalismo: il ruolo delle assemblee parlamentari*, in *Dir. Soc.*: 483 sgg.
- Domenichelli L. 2002, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in *Le Regioni*: 1239 sgg.
- 2003, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale nell'Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*: 250 sgg.
- 2007, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Giuffrè, Milano.
- Estella A. 2002, *The EU principle of subsidiarity and its critique*, Oxford University Press, Oxford.
- Fasone C. 2009, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4: 409 sgg.
- Favilli C. 2013, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in <<http://www.iusexplorer.it>> (09/2016) e in *Riv. dir. internaz.*, 3: 701 sgg.
- Frosina L. 2015, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in <<http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/01/Frosina-Regioni-Unione-Europea-dopo-Trattato-Lisbona>> (09/2016).

- Galetta D.-U. 1994, *Discrezionalità amministrativa e principio di proporzionalità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1: 142 sgg.
- 1998, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- 2012, *Il principio di proporzionalità*, in Renna M. (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano: 389 sgg.
- Ippolito F. 2007, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano.
- Iurato G. 2006, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*: 679 sgg.
- Mangiameli S. 2001, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano.
- 2002, *Il governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino: 191 sgg.
- 2005, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in <<http://www.issirfa.cnr.it>> (09/2016).
- 2008 (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Giuffrè, Milano.
- 2011, *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2: 377 sgg.
- Mirwaldt K., McMaster I., Bachtler J. 2009, *Reconsidering cohesion policy: the contested debate on territorial cohesion*, in *European policy research paper*, 66.
- Morelli M. 2011, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano.
- Plutino M. 2003, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in Chieffi L. (a cura di), *Regioni e dinamiche dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino: 49 sgg.
- Portaluri P.L. 2002, *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, in <<http://www.lexitalia.it>> (09/2016), e in Civitarese Matteucci S., Ferrari E., Urbani P. (a cura di), *Il governo del territorio*, Atti del VI Convegno nazionale AIDU, Pescara, 29-30 novembre 2002, Giuffrè, Milano.
- Profeti S. 2006, *La politica di coesione in Europa*, in Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, il Mulino, Bologna: 63 sgg.
- Ricci S. 2011, *The Committee of the Regions and the challenge of European governance*, in Panara C., De Becker A. (a cura di), *The role of the Regions in EU governance*, Springer, Berlin: 109 sgg.
- Rivosecchi G. 2009, *Le Assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, <<http://www.forumcostituzionale.it>> (09/2016).
- Russo A.M. 2009, *Le Regioni e l'Unione europea*, in Gambino S. (a cura di), *Diritto regionale*, Giuffrè, Milano: 385 sgg.
- Ziller J. 2004, *La nuova Costituzione europea*, il Mulino, Bologna.
- 2012, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna.

LA STRATEGIA UE PER LA CREAZIONE DI MACROREGIONI EUROPEE A CARATTERE INTERREGIONALE E TRANSNAZIONALE

Alma Lucia Tarantino

SOMMARIO – 1. L'Europa delle macroregioni: le origini del fenomeno. 2. Il carattere programmatico delle strategie macroregionali. 3. Gli esperimenti macroregionali. 4. Il fenomeno italiano. 5. Conclusioni.

1. L'Europa delle macroregioni: le origini del fenomeno

L'idea di una 'Europa delle Regioni' o di 'Europa delle macroregioni' intesa attraverso la costruzione di un nuovo livello o di una *multilevel governance* tra Stati membri e la Comunità europea affonda le proprie origini negli albori della visione europea, ovvero in una serie di proposte confluite nella presentazione del progetto *Europe 2000* redatto a Strasburgo nel 1991 (Caciagli, 2006).

La riscontrata difficoltà degli organismi comunitari di operare una supervisione (intesa come un'attività di coordinamento di attori, strutture e strumenti sia pur già esistenti) in grado di garantire un sistema di politiche pubbliche efficaci (Berionni, 2012: 740) ha costituito da subito il presupposto per il coinvolgimento di 'soggetti' operanti a livello locale con l'UE.

Tale circostanza ha di fatto inciso nella realizzazione di una leale cooperazione tra le parti, nonché nel raggiungimento di un equilibrio tra flessibilità e rigidità delle autonomie costituzionali verso un armonioso ed efficace coordinamento operativo.

Si assiste quindi ad un fenomeno di «ridimensionamento del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse aree territoriali spesso non in grado realizzare autonomamente adeguate performance di crescita e sviluppo economico» (Camerlengo, 2015: 8).

In linea con quanto anticipato di poi trovava collocazione l'obiettivo della politica regionale dell'UE 2007-2013 tesa a realizzare un progetto di coesione territoriale congiunta rispetto a quella economica e sociale già perseguita – come emerso dall'Atto Unico Europeo del 1986 e più recentemente nel Rapporto Barca del 2009 (Bianchi, 2014; Di Stefano, 2008: 749 sgg.; Fiengo, 2012: 26).

La cooperazione territoriale ha quindi ben presto assunto il ruolo di strumento essenziale nel processo di realizzazione dell'obiettivo di integrazione europea tra le realtà nazionali promossa dal Trattato sull'Unione europea¹ contri-

buendo a garantire la rimozione di quelle barriere assurde, in alcuni casi, a ruolo di vere e proprie frontiere tra gli Stati.

La 'cooperazione territoriale europea', la 'convergenza' e la 'competitività regionale e occupazionale' costituiscono in sintesi i tre obiettivi che hanno dato la stura ad un processo di rafforzamento della cooperazione transfrontaliera.

L'obiettivo cooperazione territoriale europea rafforza la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie, e la cooperazione interregionale mediante lo scambio di esperienze a livello territoriale adeguato².

Orbene, stante tali premesse si può affermare che nell'ottica di attuazione del fenomeno di integrazione tra gli Stati, la Comunità europea ha cercato di elaborare una politica regionale, ed in essa una strategia macroregionale, tesa ad attuare una collaborazione strategica per la realizzazione degli obiettivi di un progetto di politica comune³.

A tal fine, si è avviato un percorso di aggiornamento del progetto di unità politica del vecchio continente in coerenza con un processo riformistico della visione europea non più solo legata alla regolamentazione degli apparati amministrativo-funzionali esistenti, ma tesa anche al riconoscimento e riorganizzazione delle cosiddette 'euroregioni', quali primigenie strutture di cooperazione, ovvero entità atte a perseguire obiettivi di sviluppo spesso non raggiungibili singolarmente da territori meno affermati rispetto a quelli di cui ai grandi paesi emergenti (Piraino, 2015: 6; Proto, 2008).

Unico limite a tale processo risiedeva nel rispetto di quel sistema delle autonomie locali/regionali come prefigurato nel preambolo della Carta dei diritti dell'Unione nell'impianto del Trattato costituzionale nonché di poi nel Trattato di Lisbona.

Il Trattato di Lisbona, fedele all'impianto prefigurato nel Trattato Costituzionale, ha collocato il riconoscimento nonché il rispetto del sistema delle autonomie locali e regionali tra i principi fondamentali dell'Unione.

Si legge infatti nell'art. 4 par. 2 T.U.E. che «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

Altrettanto dicasi per quanto al preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione secondo cui «l'Unione contribuisce alla salvaguardia e sviluppo di questi valori comuni nel rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale».

In sintesi, i documenti succitati hanno di fatto imposto al legislatore dell'Unione la considerazione delle autonomie territoriali come nuovi strumenti di

partecipazione nella politica europea, sia pur nei limiti dell'ambito di esercizio delle competenze concorrenti (Fiengo, 2012; Bertezolo, 2010: 3).

Iniziava pertanto a delinarsi quel fenomeno, già denominato nella Conferenza di Maastricht del 1991, di *governance* multilivello⁴ capace di avvicinare l'Unione europea ai cittadini partendo dal presupposto per cui le decisioni più efficaci sono quelle possibilmente più vicine ai cittadini; e di poi con esso il processo di riformulazione del principio di sussidiarietà nell'ottica di cooperazione tra i due livelli, regionale/locale e centrale/sovranazionale.

Quindi, si assisteva all'evoluzione, per certi aspetti storicamente non priva di ostacoli, del processo di istituzionalizzazione delle regioni in Europa (Faro, 1998: 763 sgg.) emergendo un nuovo contesto giuridico di riferimento per la comprensione e l'applicazione del principio di sussidiarietà.

In sintesi un maggiore accesso delle realtà locali nella *decision making* dell'UE comporterebbe l'inevitabile ascesa di una più complessa concezione di Regione.

Le Regioni, sia pur inizialmente definite dall'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE) come enti pubblici territoriali dotati di autogoverno politico sia pur di livello immediatamente inferiore, ovvero subnazionale, rispetto a quello dello Stato⁵ (Berionni, 2012: 727), giungono ad assumere una veste di interlocutore diretto e privilegiato con un'Europa, in astratto, assertrice del concetto per cui è nello sviluppo locale che si vince la 'scommessa' dell'effettivo superamento dei confini tra gli Stati membri.

Si rammenta solo a se stessi che, sia pur l'ARE nasca al fine di accrescere l'influenza delle Regioni nella determinazione della politica europea nel rispetto del principio di sussidiarietà e della democrazia regionale, nonché con l'obiettivo di assistere le stesse nel processo di allargamento della Comunità in un'ottica di globalizzazione, essa ha subito nel tempo la pressante crescita dell'inserimento delle associazioni settoriali volte a valorizzare singoli aspetti dell'economia di alcune realtà locali o progetti di interesse comune regionali, in una logica di perseguimento di interessi particolari e non più generali (Bertezolo, 2010: 23).

Il concetto di macroregione in Europa nasce quindi da una necessità concreta di cooperazione tra territori, come costruzione simbolica conseguente all'esigenza utilitaristica sempre più fortemente avvertita di condividere progettualità comuni e relazioni funzionali tra territori vicini culturalmente, geograficamente e socialmente.

La macroregione nella sua primigenia definizione viene individuata come un'area che include territori di diversi paesi associati da sfide comuni.

Ciò detto, però, vi è che in concreto il passaggio da una visione Stato-centrica ad una di 'regionalizzazione' della Comunità europea non ha sempre lasciato agevolmente spazio alla rappresentazione degli interessi regionali, a fronte di re-

altà nazionali preoccupate di rimanere costrette nella morsa del trasferimento di funzioni proprie ad organismi sia superiori – internazionalizzazione – che inferiori – regionalizzazione (Cassese, 1981: 20).

Di qui la necessità di individuazione di un'efficiente cooperazione interregionale attraverso l'avvicinamento delle due dimensioni operanti sopra e sotto lo Stato, mediante la realizzazione di un contesto territoriale ed ecosistemico proprio di un programma comunitario consolidato.

Attraverso un'azione di cooperazione interregionale e lo scambio adeguato di esperienze tra aree territoriali contigue accomunate da problematiche simili, si è realizzato quindi il terzo obiettivo comunitario: una cooperazione territoriale transfrontaliera – riguardante i singoli confini o zone di incontro di numerose frontiere – transnazionale – riguardante una cooperazione agente su di una scala più ampia affrontando tematiche di più ampio respiro – ed interregionale – riguardante una cooperazione a livello pan europeo con il coinvolgimento dei 28 Stati membri dell'Unione ed altri paesi ancora – mediante iniziative congiunte locali e regionali.

Si è giunti così ad un riconoscimento pieno del concetto di macroregione intesa come un'area condivisa tra due o più Stati – anche non ancora membri dell'UE – dotata di coerenza ed omogeneità non solo spaziale ma anche 'amministrativa'; come raggruppamento di territori spesso eterogenei tra loro, ma associati da una o più caratteristiche comuni geografiche, culturali, economiche e funzionali.

Quindi, i limiti geografici di competenza degli enti regionali come inizialmente intesi risultavano ormai indicativi solo di un punto di partenza ai fini dell'individuazione di aree recettive dei numerosi stimoli provenienti dalle esperienze oltre confine.

La natura funzionale non pone in sé limiti all'estensione territoriale delle macroregioni definibili quindi a seconda delle sfide, caratteristiche e obiettivi comuni⁶ a seconda della progettualità perseguita (Berionni, 2012) necessitante di un'azione coordinata e collettiva degli attori presenti sul territorio (Stocchiero, 2010).

Ciò detto è opportuno comunque tener a mente che il funzionamento delle macroregioni è processo ancora oggi *in fieri*, che deve ancora sottrarsi all'insidia di una *governance* inter-governativa che vede negli Stati membri gli unici attori protagonisti del gioco politico europeo, e ciò, nonostante la natura transfrontaliera delle stesse implichi la partecipazione degli Stati membri interessati (Piraino, 2015).

«Soltanto una *governance* articolata su più livelli, fra cui in particolare la scala regionale, è in grado di preservare la vocazione europea di simili processi e assicurare la complementarietà rispetto alla politica per lo sviluppo regionale dell'Unione europea» (Alfonsi, 2012: 14).

2. Il carattere programmatico delle strategie macroregionali

La strategia macroregionale all'attualità può essere definita come strumento teso a fornire un sistema complesso per una *governance* efficiente attraverso il coordinamento di differenti fondi e politiche già esistenti, e che quindi consenta all'UE ed ai suoi Stati membri di identificare i bisogni e di allocare le risorse disponibili attraverso un'azione di coordinamento delle opportune politiche per consentire ad un territorio di beneficiare esemplificativamente di: un ambiente sostenibile, uno sviluppo economico e sociale ottimale, un apporto maggiore per quanto agli interventi proponenti dall'UE nonché da attori nazionali, regionali oltre che privati⁷ (Negriolli, 2015).

Le definizioni iniziali di strategie macroregionali⁸ sono ora consolidate nel regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020⁹, secondo cui una strategia macroregionale:

1. è un quadro integrato relativo a Stati membri e paesi terzi della stessa zona geografica;
2. affronta sfide comuni;
3. trae beneficio da una cooperazione rafforzata per la coesione economica, sociale e territoriale¹⁰.

Ambiente, economia, infrastruttura e sicurezza sono temi comuni alle strategie delle macroregioni.

Pressoché priva di una normativa specifica posta a regolamentazione del fenomeno, la strategia macroregionale è espressione di ampi consensi perché espressione di una preventiva consultazione di più attori per quanto all'individuazione delle problematiche comuni su cui intervenire.

Il carattere programmatico delle strategie macroregionali si può quindi identificare con la dottrina dei tre no: le strategie non nascono da una nuova legislazione *ad hoc*, non prevedono forme specifiche di finanziamento comunitario, non pongono in essere nuove istituzioni¹¹ (Stocchiero, 2010).

Tale posizione pare comunque mitigata dalla regola dei tre sì elaborata in seguito all'intervento del Consiglio europeo, basata sul sì alla complementarietà dei finanziamenti, sì al coordinamento degli strumenti istituzionali e sì alla definizione di nuovi progetti¹².

Tra le modalità individuate dall'Europa per favorire un'attività di programmazione interregionale trovano collocazione la creazione del FERS – Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – nonché l'istituzione dell'agenzia per la coesione territoriale, quest'ultima nata proprio per monitorare i programmi operativi della politica di coesione fornendo assistenza tecnica alle amministrazioni che gestiscono gli interventi europei, per potenziare i risultati della strategia di coesione in termini di rapidità, efficienza e trasparenza (Lepore, 2014).

Attraverso l'esperienza pilota baltica è stato possibile operare una ricostruzione dell'*iter* da seguirsi per l'elaborazione di una strategia macroregionale (Bianchi, 2014).

«Il percorso che porta all'implementazione di una strategia macroregionale prevede: una fase di iniziativa, che vede come protagonisti i territori interessati, che sviluppano attività di promozione e impulso, tipicamente attraverso convegni, incontri, dichiarazioni, risoluzioni, proposte, e un ruolo attivo dei governi e delle associazioni locali; una fase di attivazione degli Stati coinvolti, che pongono ufficialmente l'obiettivo del riconoscimento della strategia all'Unione europea; una fase di valutazione da parte delle istituzioni comunitarie, che esprimono il loro assenso, nella formula della raccomandazione del Consiglio europeo alla Commissione, qualora reputino la strategia macroregionale proposta necessaria, o quantomeno utile, allo sviluppo dell'area interessata e più in generale dell'Unione europea; una fase di consultazione, promossa dalla Commissione, dei soggetti locali e dei diversi *stakeholder*, che porta all'elaborazione, in partnership con i Governi nazionali, dei Piani di Azione e della comunicazione sulla strategia da parte della Commissione; infine la fase di approvazione, con l'adozione formale della strategia e del Piano di Azione da parte del Consiglio europeo» (Bandera, 2014).

I territori regionali e locali interessati all'elaborazione di una strategia regionale multisettoriale integrata hanno il ruolo quindi di promozione ed impulso della fase di attivazione della strategia.

Gli Stati coinvolti invece, il ruolo di promotori del riconoscimento della strategia da parte dell'UE.

Se le istituzioni comunitarie danno il loro assenso, in quanto reputano necessaria o quantomeno utile la costruzione di una macroregione in quei territori, è possibile procedere, a livello nazionale, all'elaborazione dei 'Piani d'azione'.

Raggiunto il consenso a livello intergovernativo l'elaborazione programmatica viene inserita nell'agenda del Consiglio europeo ed inoltrata dallo stesso alla Commissione europea.

Il passo seguente e decisivo è l'elaborazione di una strategia complessiva, costruita intorno alle priorità da affrontare individuate nei piani di azione e al presumibile impatto che le azioni programmate produrranno. La strategia viene elaborata dalla Commissione europea, sulla base di parametri fissati dal Consiglio (al quale spetta anche l'approvazione), attraverso un intenso processo di consultazione con gli Stati membri e le parti interessate della Regione (Berionni, 2012: 8).

Quindi al Consiglio è riconosciuto un ruolo nell'elaborazione delle politiche ed alla Commissione quello di responsabile del coordinamento e monitoraggio delle relazioni nonché del supporto di attuazione del progetto.

Orbene, ciò detto, sembra potersi intravedere la possibilità che le strategie macroregionali in futuro rivoluzionino la *multilevel governance* – MLG – europea per quanto alla propria capacità di innovare lo *status quo* delle cose attraverso l'uso di una logica di contrasto e quindi di superamento degli ostacoli dati dalle incompatibilità e disomogeneità nazionali – giuridiche oltre che territoriali.

Elemento questo di diversità rispetto ai GECT – Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (Abbati, 2013) – inteso come ulteriore strumento di rafforzamento della cooperazione territoriale; in particolare i GECT nati dalla scelta specifica di dotare la cooperazione di un quadro giuridico normativo di riferimento definito e stabile, si sono ben presto scontrati con contesti legislativi nazionali differenti spesso di ostacolo con lo sviluppo di attività di integrazione sovraregionali. (Berionni, 2012).

In sintesi quindi l'auspicio non può che essere quello del raggiungimento di una flessibilità funzionale e territoriale per adempiere ad una collaborazione amministrativa tra tutti i livelli in un'ottica multisettoriale e multi-attoriale; ciò perché spesso i confini 'amministrativi' non sono funzionali all'intervento pubblico.

Il percorso è lungo e non sempre agevole considerando il dato della tensione istituzionale riferita alla titolarità della strategia macroregionale a causa delle molteplicità dei soggetti coinvolti ed interessati, in un quadro dove non appare ancora del tutto chiaro se la pianificazione beneficia di uno sviluppo *top down* o *bottom up*.

La dinamica *bottom up*, in particolare, si esprimerebbe soprattutto nella fase preliminare dell'elaborazione della strategia macroregionale, mentre il *decision making* sarebbe rimesso prevalentemente a dinamiche *top down* in cui gli organi comunitari rimarrebbero reali detentori di un potere privo di contrappesi.

Ma come già accennato, sia pur a fronte di un *action plan* o meglio di un Piano di azione della strategia assentito dal Consiglio d'Europa, non può tralasciarsi il particolare rilievo assunto nella stessa pianificazione dalla consultazione degli *stakeholders* locali.

Il riconoscimento di una dinamica politica proveniente dal basso in grado di incidere sulla caratterizzazione della fase più significativa della procedura di elaborazione della strategia relativa all'implementazione della programmazione e pianificazione progettuale potrebbe proprio porsi in coerenza con quei principi ispiratori della politica dell'Unione come confluiti nell'art. 3 par. 3 c. 3 del Trattato sull'Unione ex art. 2 del T.U.E.

Nel processo decisionale sarebbe auspicabile il recupero di quella primigenia importanza della negoziazione sugli obiettivi e sui mezzi rispetto alla contrattazione relativa alla distribuzione delle risorse. Ed in ciò ruolo essenziale non può non essere attribuito ai livelli di governo locale.

I livelli di governo subnazionale quindi non possono essere relegati a semplici soggetti dotati di un mero potere di influenza – *soft power* – nelle strategie

macroregionali a differenza dell'Unione, titolare di un potere di decisione condiviso solo con altri Stati membri – *hard power*.

Ciò dal momento che tale conclusione contrasterebbe con la funzione primaria di tale strumento insita nella realizzazione di una cooperazione territoriale effettiva, garantita proprio dalla prossimità dei soggetti locali alle esigenze e realtà dei singoli cittadini della realtà europea.

Le macroregioni infatti costituirebbero un ambito favorevole per incoraggiare lo sviluppo di sistemi di coordinamento efficaci che facilitino gli approcci dal basso verso l'alto in tal modo attuando le garanzie partecipative della società civile ai processi decisionali e agevolando la realizzazione di politiche di sviluppo tese all'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili (Piraino, 2015).

Il tutto pur sempre nel rispetto dei parametri, orientamenti ed ambiti di intervento delle politiche comunitarie globali.

Ed anche sul punto non dovrebbero sussistere profili di criticità alla luce del dato per cui la strategia macroregionale viene elaborata dalla Commissione europea sulla base di parametri fissati dal Consiglio – al quale spetta anche l'approvazione – attraverso un intenso processo di consultazione con gli Stati membri e le parti interessate della regione.

In conclusione: una strategia macroregionale solida e operativa richiede una gestione e un coordinamento professionali, sia a livello nazionale che macroregionale.

Tale coordinamento costituisce il nesso tra la leadership politica e i responsabili dell'attuazione e comprende compiti quali gli orientamenti operativi, la comunicazione e la valutazione dei risultati, il coordinamento nazionale/regionale e l'agevolazione di eventi importanti. Anche la cooperazione con le organizzazioni regionali esistenti dovrebbe rientrare tra i suddetti compiti. Ma attualmente è necessario un chiarimento del ruolo dei punti di contatto nazionali che porti ad una gestione e ad un coordinamento rafforzati in seno a ciascuna amministrazione¹³.

3. *Gli esperimenti macroregionali*

All'oggi si rinvengono già alcuni esperimenti macroregionali in Europa: l'*European Danube Strategy*, l'*Adriatic Ionic Strategy*, la prima approvata e la seconda ancora in fase di elaborazione dei piani di azione a livello nazionale, nonché quella Alpina.

Tra essi, i primi due sono sulla strada della completa definizione.

Un quarto potrebbe essere dato dall'esperienza della strategia riferita alla macroregione del Mediterraneo occidentale, in cui ruolo significativo assumerebbe la Sicilia, sia pur tale macroregione rimanga solo Piano di azione volto ad affrontare problematiche comuni degli enti locali.

In quest'ambito alla fine di giugno 2013 la Commissione europea ha pubblicato una prima relazione di valutazione sull'avvio delle due strategie macroregionali con l'obiettivo di fornire raccomandazioni per il futuro.

Si legge nella stessa:

«Esempi di buone pratiche riguardanti azioni macroregionali di successo esistono già nella strategia dell'UE per la regione del Mar Baltico e nella strategia dell'UE per la regione del Danubio.

Le condizioni ambientali del Mar Baltico stanno migliorando grazie ad azioni collettive volte a ridurre l'inquinamento con progetti come *CleanShip*.

La navigazione sul Danubio è agevolata da lavori di manutenzione rafforzata. Le innovazioni in materia ambientale, le tecnologie pulite e l'ecoinnovazione sono sviluppate, ad esempio, attraverso il programma comune di ricerca e sviluppo del Mar Baltico; lavori analoghi sono in corso nella regione del Danubio.

Di poi, rispetto all'implementazione delle strategie baltica e danubiana, la Commissione europea ha pubblicato il 21 maggio 2014 una comunicazione sulla *governance* delle strategie macroregionali formulando una serie di raccomandazioni e suggerimenti rispetto ai livelli di leadership politica e del processo decisionale, del coordinamento e dell'attuazione¹⁴».

Ma nello specifico sono le strategie dell'Unione per le regioni del Danubio e del Baltico coinvolgenti oltre 20 Paesi – nell'UE e non – che hanno permesso di sperimentare una cooperazione unica fondata sull'idea che le sfide comuni riferite a problematiche differenti possono essere vinte solo attraverso uno sforzo collettivo di pianificazione congiunta che consenta un efficace impiego delle risorse disponibili.

In particolare, la strategia dell'UE per la regione del Mar Baltico – acronimo anglofono EUSBSR – è stata adottata nel 2009 mentre l'altrettanta del Danubio – EUSDR – nel giugno 2011¹⁵.

La strategia dell'UE per la regione del Mar Baltico, EUSBSR, raggruppa otto Stati membri – Svezia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania e Polonia – che hanno unito le loro forze per affrontare sfide specifiche attinenti alla regione; in particolare quella relativa alla situazione ambientale del Mar Baltico.

La strategia aperta alla cooperazione con i paesi limitrofi, tra cui la Russia e la Norvegia, è incentrata su quattro settori principali di intervento riferibili alla tutela ambientale, sviluppo, infrastrutture, sicurezza.

Parte della dottrina (Bianchi, 2014) ritiene che la spinta predominante verso la creazione della strategia del Mar Baltico possa essere rinvenuta nella problematica riferita all'inquinamento dell'omonimo mare, capace in pochi anni di alterare pesantemente l'ecosistema marittimo dei territori interessati.

In ciò è evidente multifunzionalità cui è stata orientata la strategia macroregionale.

La strategia dell'UE per la regione del Danubio, EUSDR, invece, coinvolge nove Stati membri dell'UE – Germania, Austria, Ungheria, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia, Bulgaria, Romania e Croazia – e cinque paesi non dell'UE – Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Ucraina e Moldavia.

Tra gli obiettivi progettuali di previsione si rinviene l'opera di istituzione di un fondo di ricerca ed innovazione della regione del Danubio finalizzata al reperimento di fondi nazionali e regionali per lo sviluppo simile alla strategia di cui al Mar Baltico; nonché l'altrettanta di rimozione dei relitti navali nel Danubio al fine di migliorare la navigazione dello stesso nonché le condizioni ecologiche.

Per raggiungere tali obiettivi si è concepita una *governance* costruita intorno alla Commissione, detentrici di un ruolo di unità responsabile e di coordinamento, assistita da un gruppo costituito da esponenti di tutti gli Stati membri attraverso punti di contatto, e di vigilanza a livello nazionale.

Di poi, su richiesta del Consiglio europeo, la Commissione nel 2014 ha presentato una nuova strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica, EUSAIR¹⁶.

Otto i paesi interessati: quattro Stati membri dell'UE (Grecia, Italia, Slovenia e Croazia) e quattro paesi non dell'UE (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia).

Negli ultimi due anni hanno avuto luogo diverse discussioni e vi è stata una recente risoluzione del Parlamento Europeo in merito all'avvio di una strategia macroregionale nella regione delle Alpi per la crescita della Regione e miglioramento della *vis* attrattiva, competitività e connettività.

Quest'ultima strategia alpina – EUSALP-EUSAR –, la più recente, ha inteso dare un nuovo impulso alla cooperazione ed all'investimento a vantaggio di tutte le parti interessate: i paesi, le Regioni, gli *stakeholder* della società civile e, soprattutto, i cittadini europei.

La strategia imperniata soltanto su questioni di importanza strategica per la macroregione, su sfide e opportunità che non possono essere adeguatamente affrontate dalle strutture esistenti, è incentrata sul perseguimento dello sviluppo innovativo e sostenibile atto a promuovere la crescita e a creare posti di lavoro tutelando nel contempo il patrimonio naturale e culturale di quest'area¹⁷.

La strategia per la macroregione alpina è mirata all'intervento in chiave di crescita economica ed innovazione, mediante sviluppo di attività di ricerca su prodotti e servizi della regione alpina, di connettività e mobilità per il miglioramento della rete stradale e ferroviaria, per l'espansione dell'accesso ad internet nelle aree scoperte e di tutela dell'ambiente ed energia in chiave di miglioramento dell'efficienza energetica della regione.

Caratteristica della strategia EUSALP potrebbe essere l'auspicato bilanciamento del diritto di voto tra gli Stati e le regioni fortemente voluto anche dalla Presidenza della Regione Lombardia nonché dagli esponenti dei territori dell'Alto Adige.

4. *Il fenomeno italiano*

Il fenomeno di riorganizzazione territoriale alla base del percorso di riforma della visione europea ha trovato anche all'interno della nostra realtà nazionale una particolare attenzione, espressa attraverso l'avviato progetto di accorpamento di enti territoriali in macroregioni dalle caratteristiche omogenee; si pensi al percorso riformatore di abolizione delle province e di costituzione delle città metropolitane (Del Gaizo, 2015: 2 sgg.).

Alla base delle ragioni di tale scelta vi è l'esigenza di una maggiore efficienza della programmazione e della coesione territoriale per quanto all'attività di miglioramento dei livelli essenziali di erogazione delle prestazioni nei servizi pubblici, nonché la degenerazione (Lepore, 2014) dell'assetto regionalista incapace per lo più di realizzare a pieno una efficiente partecipazione delle realtà territoriali locali nelle scelte del sistema istituzionale nazionale.

A tal proposito appare imprescindibile il ricordo delle primigenie visioni del 'fenomeno' Regione nel nostro paese nato come ripartizione territoriale di valore non giuridico, esistente dal 1864 col nome di 'compartimento', destinata ad inquadrare territorialmente le elaborazioni e i risultati delle inchieste e delle rilevazioni statistiche nazionali.

Ma neanche questi compartimenti in realtà erano stati per lo più costituiti con l'aggruppamento di un certo numero di province fra loro finite, che prima dell'unificazione nazionale avevano fatto parte del medesimo Stato, e in quest'ultimo avevano ricoperto insieme uno spazio che nei secoli della romanità imperiale o in epoca comunale aveva ricevuto un nome regionale. Uno dei nodi più gravi nella gestione dello Stato italiano ai nostri giorni sta precisamente nella istanza, non più rimandabile, di adeguare la irrazionale e quindi inceppante – diciamo antistorica – rete della sua organizzazione territoriale, agli effetti delle trasmutazioni che il paese ha sperimentato (Gambi, 1995).

Nonostante tali premesse vi è che le stesse sembrano non rappresentare più la complessità e le mutevoli esigenze del territorio di riferimento.

Pertanto l'esito di una riforma regionale potrebbe probabilmente consentire l'individuazione, anche nella dimensione nazionale, di una nuova visione del concetto di 'regionalismo' da intendersi in un'ottica più vicina alla visione europea come fenomeno trainante, e di spinta per la crescita e sviluppo delle comunità locali in un dialogo pur sempre partecipativo e collaborativo con le istituzioni centrali e sovranazionali.

Si pensi esemplificativamente ad un progetto di individuazione di macroaree geo-economiche capaci di sviluppare una politica di riorganizzazione del territorio comune per quanto al miglioramento della gestione dei sistemi energetici,

allo sviluppo del settore della cultura, del turismo, del commercio, del trasporto marittimo sostenibile, della tutela ambientale, alla pianificazione delle infrastrutture logistiche e così via (Lucarelli, 2015).

Orbene, si potrebbe quindi concludere affermando che una seria attività di pianificazione di aree omogenee consentirebbe di superare i limiti degli squilibri territoriali esistenti nonché le disomogeneità dimensionali e di popolazione delle aree interessate ad una efficace programmazione (Novacco, 2011).

Vi è comunque che un tale progetto riformistico di aggregazione territoriale degli enti locali comporta un ulteriore impegno delle istituzioni a fronte di una tendenza ancora prettamente dualistica della realtà nazionale di divisione tra centro e periferie.

Di qui la possibile differenza rispetto al fenomeno delle macroregioni volute dall'Unione europea, costituenti forse un esempio effettivo di sistema di governo articolato su più livelli – tra cui quello regionale.

5. Conclusioni

«Se non si accantona il pensiero centralista e tecnocratico che ha dato vita all'attuale struttura burocratica, priva di anima, per ritornare all'idea dei Padri fondatori di una Europa dei popoli, la sua impronta prettamente economicistica non sarà superata mai e la moneta unica sostituirà quella unità culturale, politica, sociale ed economica che costituisce l'unica vera ragione d'essere dell'UE» (Piraino, 2015: 2-6).

Sarebbe quindi auspicabile che gli Stati europei intraprendano un processo di collaborazione inter-istituzionale con gli attori locali per perseguire grandi strategie di sviluppo e politica di coesione, così abbandonando quegli ultimi retaggi propri di una logica – ormai desueta – di difesa di piccoli privilegi nazionalistici.

Il percorso appare in salita dal momento che le strategie macroregionali sono sempre depositarie dei limiti di una esperienza ancora in fase sperimentale, e sia pur dotate di potenzialità elevate per quanto ad una capacità di azione multilivello e multisettore, per essere pienamente comprese nella loro reale portata dovranno essere incoraggiate a livello nazionale.

Note

- ¹ Cfr. T.U.E., art. 3, par. 3, c. 3 ed ex art. 2.
- ² Cfr. Regolamento (CE) n. 1083/2006, art. 3 c. 2 lett. c).
- ³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni relativa alla strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico, COM (2009) 248 del 10.6.2009.
- ⁴ Introdotta con la Conferenza di Maastricht del 1991, unitamente al Comitato delle Regioni organo prevalentemente consultivo sia pur di alto valore simbolico.
- ⁵ Cfr. Dichiarazione dell'Assemblea delle Regioni d'Europa sul regionalismo in Europa, Basilea 4 novembre 1996, in <<http://www.aer.eu>> (09/2016).
- ⁶ European Commission, *Macro-regional strategies in the European Union*, Discussion paper 2009: 11 e 7.
- ⁷ European Commission, *Macro-regional strategies in the European Union*, discussion paper 11/2009.
- ⁸ Cfr. *Macro-regional strategies in the European Union* (settembre 2009), in <http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/cooperation/macro-regional-strategies/> (09/2016).
- ⁹ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006, COM (2011) 615 definitivo, come modificato.
- ¹⁰ Relazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo ed al comitato delle regioni sul valore aggiunto delle strategie macroregionali COM (2013) 468.
- ¹¹ Cfr. European Commission, *Macro-regional strategies in the European Union*, discussion paper 11/2009. Cfr. Commission of European Communities 2013b.
- ¹² Conclusioni del CE EUCO 23.1.11 REV 1 23-24.6.2011.
- ¹³ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni sulla *governance* delle strategie macroregionali.
- ¹⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla *governance* delle strategie macroregionali, 20.5.2014 COM (2014), 284 final, in <<http://www.ec.europa.eu>> (09/2016).
- ¹⁵ CE IP/13/628, Bruxelles 1.7.2013, in <<http://www.balticsea-region-strategy.eu/>> (09/2016).
- ¹⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 2012, previa valutazione del concetto di strategie macroregionali come previsto nelle conclusioni del Consiglio del 13 aprile 2011.
- ¹⁷ Commissione Europea IP/14/838. La Commissione avvia una consultazione pubblica sull'ultima strategia macroregionale dell'UE per la Regione Alpina, Comunicato stampa del 16 luglio 2014 in <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-838_it.htm> (09/2016).

Riferimenti bibliografici

- Abbate G. 2013, *Gruppo Europeo Cooperazione Territoriale. Macroregioni e Mediterraneo*, in <<http://www.aiccre.it>> (09/2016).
- Alfonsi F. 2012, *Documento di lavoro sulla evoluzione delle strategie macroregionali dell'UE: prassi attuali e prospettive future*, in <<http://www.europarl.europa.eu>> (09/2016).
- Antonini L. 2015, *Le macroRegioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, in *Federalismi.it*, 3.
- ARE 1996, *Dichiarazione dell'Assemblea delle Regioni d'Europa sul regionalismo in Europa*, Basilea, in <<http://www.aer.eu>> (09/2016).
- Bandera S. 2014, *Le strategie macroregionali*, in <<http://www.eupolis.regione.lombardia.it/>> (09/2016).
- Berionni L. 2012, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3: 740.
- Bertezolo G. 2010, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1: 1-32.
- Bianchi D.G. 2014, *Strategie macro-regionali dell'Unione europea e multi-level governance: innovazione reale o apparente?*, Convegno Perugia 11-13 settembre 2014, in <<http://www.sisp.it>> (09/2016).
- Caciagli M. 2006, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna, capp. IV e V.
- Camerlengo Q. 2015, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2-36.
- Caporeale M. 2007, *L'attuazione delle euroregioni in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4: 41-60.
- Cassese S. 1981, *Etats, Regions, Europe*, in *Pouvoirs*, 20: 19-26.
- Commissione Europea 2013, SWD (2013) 233 final, 27.6.2013, *Commission staff working document accompanying the document report from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions concerning the added value of macro-regional strategies* Brussels, in <http://www.ec.europa.eu/regional_policy> (09/2016).
- Commissione europea, COM 2014 284 final, 20.5.2014, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sulla governance delle strategie macroregionali*, in <<http://www.ec.europa.eu>> (09/2016).
- Commissione europea IP/14/838 2014, Comunicato stampa del 16 luglio 2014, *La Commissione avvia una consultazione pubblica sull'ultima strategia macroregionale dell'UE per la Regione Alpina*, in <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-838_it.htm> (09/2016).
- Commissione europea 2015, SWD (2015) 6 final, 20.1.2015, *Joint Staff Working Document Black Sea Synergy: review of a regional cooperation initiative* Brussels, in <<http://www.eeas.europa.eu>> (09/2016).

- Commission of European Communities 2007, COM (2007) 160 final, *Black Sea Synergy – A new regional cooperation initiative. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Brussels, Cec, in <<http://www.eeas.europa.eu>> (09/2016).
- 2008, COM(2008) 616 final, *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial Diversity into strength*, Brussels, Cec, in <<http://www.ec.europa.eu>> (09/2016).
- 2009, COM(2009) 248 final, *European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, Cec, in <<http://www.ec.europa.eu>> (09/2016).
- 2010, SEC (2009) 712/2, *Commission staff working Document: Action Plan. Accompanying Document to European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, Update version May 2010, Brussels, Cec, in <<http://www.eeas.europa.eu>> (09/2016).
- 2013, COM (2013) 468 final, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies*, Brussels, Cec, in <<http://www.eeas.europa.eu>> (09/2016).
- Del Gaizo D. 2015, *Macroregioni e riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3.
- Di Stefano A. 2008, *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3: 749-792.
- Domenichelli L. 2007, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Giuffrè, Milano.
- Dubois A., Hedin S., Schmitt P., Sterling J. 2009, *Eu macroregions and macroregionale strategies – A scoping study*, Nordregio Electronic Working Paper: 4.
- Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di) 2006, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso Italiano*, il Mulino, Bologna.
- Faro S. 1998, *Recenti iniziative regionali legislativa di rapporti con l'Unione Europea*, in *Riv. It. di Dir. Pubbl. Com.*: 763-770.
- Fiengo G. 2012, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Torino, 1: 25-33.
- Gambi L. 1995, *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, il Mulino, Bologna.
- Lepore A. 2014, *L'Agenzia per la Coesione Territoriale, lo scenario delle macroregioni e l'evoluzione delle strategie per il Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.*, XXVIII (3): 467-480.
- Lucarelli A. 2015, *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *Federalismi.it*, 6.
- Morelli M. 2011, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano.

- Negriolli R. 2015, *Strategia Macroregionale Eusalp*, South East Europe, in <<http://www.programmasee.it>> (09/2016).
- Novacco N. 2011, *Breve premessa alla storia di 150 anni di insufficienti progressi nazionali in Italia*, in *Riv. giur. Mezz.*, XXV (1-2): 5-6.
- Piraino A. 2015, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in *Federalismi.it*, 3.
- Proto P. 2008, *Indagini su euroregioni e GECT quali prospettive per l'Area adriatica?*, CeSPI Working Papers, 45/2008/IT.
- Stocchiero A. 2010, *Macroregioni europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, CeSPI Working Papers 65/2010 Background Paper.
- 2011, *The external dimension of the European Union Strategy for macroregions: where does the Mediterranean stand?*, CeSPI Working Papers, 77.
- UE Politica regionale 2007, *La politica di coesione 2007-2013 Osservazioni e testi ufficiali*, in <<http://www.ec.europa.eu>> (09/2016).
- Viesti G., Prota F. 2005, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna.

I GRUPPI EUROPEI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE (GECT) E I GRUPPI EUROREGIONALI DI COOPERAZIONE (GEC)

Raissa De Santis

SOMMARIO – 1. Lo scenario di riferimento e il processo di integrazione territoriale. 2. Le prime esperienze di cooperazione transfrontaliera in Europa. 3. La Convenzione di Madrid e i suoi Protocolli addizionali. 4. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). 5. Il Gruppo Euroregionale di Cooperazione (GEC). 6. Rilievi critici conclusivi.

1. Lo scenario di riferimento e il processo di integrazione territoriale

La dimensione territoriale dell'Unione europea è stata interessata da profondi cambiamenti determinati dalla commistione di contesti normativi, economici e sociali fortemente eterogenei e diversificati tra loro.

Lo sconvolgimento dell'assetto geopolitico globale, determinato dal più recente processo di allargamento dei confini ai nuovi Stati membri, ha delineato la necessità di definire un rinnovato assetto istituzionale che, in linea con il perseguimento degli obiettivi di coesione, competitività e solidarietà, ha coinvolto un numero sempre crescente di Autorità territoriali regionali e locali, e di nuovi attori socio-economici.

Economie dissimili, squilibri strutturali tra Paesi a 'economie avanzate' e Paesi emergenti, crescita della domanda in termini di infrastrutture, servizi e sostenibilità ambientale, rendono quanto mai necessaria la definizione di un «nuovo sistema di governance multi-livello, che può e deve informare le politiche e le relazioni dell'Unione europea a tutti i livelli, fra persone e generazioni così come fra località, Regioni e Stati membri»¹.

Considerate le disparità sul piano territoriale e i risultati auspicati dalla Commissione, le politiche comunitarie risultano orientate sempre più esplicitamente a uno sviluppo policentrico dell'Unione europea, definito in particolar modo attraverso l'interazione dinamica dei sistemi locali e regionali.

Nell'ampliato contesto di riferimento, la 'rete' diviene lo strumento entro il quale si incardinano le nuove e mutevoli relazioni di integrazione territoriale. I nuovi attori locali sono chiamati, in virtù del potenziale endogeno che li caratterizza, ad adottare direttamente strategie miranti a superare le barriere che, altrimenti, avrebbero rallentato la relativa crescita, determinando il conseguente aumento delle disegualianze (Longo, 2010: 60 sgg.).

2. Le prime esperienze di cooperazione transfrontaliera in Europa

In questo nuovo spazio d'azione, le Regioni rappresentano gli interlocutori privilegiati, il cui coordinamento all'interno del contesto europeo, ha determinato – in concomitanza con l'impiego organico dei primi fondi strutturali – l'avvio di un complesso processo di integrazione multi-livello e multi-attoriale. In tal modo, il riconoscimento dell'importanza della dimensione 'regionale', da intendere nella sua visione d'insieme, diviene la *condicio sine qua non* dello sviluppo e della coesione dell'intero territorio europeo.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, è stata inaugurata una stagione caratterizzata dall'adozione di nuove formule di cooperazione territoriale, talune dotate di strutture aventi carattere permanente, talaltre aventi natura episodica e occasionale.

In questo contesto si colloca l'iniziativa comunitaria denominata *Interreg*, che ha rappresentato il primo strumento di sviluppo della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Tuttavia, i programmi e i progetti comuni di sviluppo sottesi alla sua azione, nella realtà dei fatti non hanno risposto pienamente alle aspettative.

Infatti, una certa debolezza la si può riscontrare nelle difficoltà di tipo gestionale-organizzativo, e quindi nell'insufficienza di risorse, nella eterogeneità delle competenze e nella incapacità di coinvolgere effettivamente tutti gli attori nevralgici della cooperazione (Morata, 2007: 12 sgg.).

Coniato dall'ex vice-presidente dell'Assemblea delle Regioni Europee, Robert Savy, e dopo un breve cenno nel Trattato di Amsterdam in riferimento ai servizi pubblici, il principio di coesione territoriale, ha assunto una posizione di rilievo crescente con l'adozione del Libro Verde sulla Coesione Territoriale, fino a collocarsi – in linea con quanto auspicato dal Trattato di Lisbona – accanto agli obiettivi della coesione economica e sociale.

La costruzione di nuove reti relazionali, unitamente alla rinnovata concezione aggregante della politica di coesione, fa sì che le attività svolte in tale contesto di integrazione non solo possano contare su cospicui stanziamenti di fondi, ma si possano avvalere anche del supporto di una politica di cooperazione strutturata, in grado di garantire una partecipazione aperta alla pluralità di attori dello sviluppo locale (Celata, Coletti, 2011: 219 sgg.).

Le dinamiche di moltiplicazione dei livelli di governo, la proiezione sovranazionale degli enti sub-statali e l'evoluzione delle politiche europee di sviluppo regionale hanno determinato il ripensamento e il conseguente superamento del modello relazionale-organizzativo di tipo gerarchico, che può immaginarsi come un insieme di più cerchi concentrici, in cui ogni ente territoriale di dimensioni maggiori, include al suo interno tutti quelli di estensione minore (Coen, 2009: 283).

Alla staticità di tale modello, reso anacronistico della consolidata tendenza ad attribuire sempre maggiori spazi di autonomia agli attori locali, è subentrato un quadro multiforme di riferimento che ha visto al suo interno oltre duecento casi di collaborazione stabile transfrontaliera tra enti territoriali presenti sul territorio europeo (Vellano, 2014: 3 sgg.).

Le esperienze di cooperazione transfrontaliera che si sono sperimentate in Europa, denominate genericamente come 'Euroregioni', a tutt'oggi, sono sprovviste di uno status giuridico definito, e stentano a rientrare in un modello unitario di riferimento.

L'Euroregione diviene la categoria atipica, entro la quale viene fatta convergere una cospicua casistica di modelli organizzativi di cooperazione territoriale. Possono farne parte, tra le altre, le comunità di interessi senza personalità giuridica, i gruppi europei di interesse economico, le associazioni senza scopo di lucro, organismi pubblici ecc. Inoltre, i profili di divergenza permangono anche qualora si consideri l'aspetto tecnico-organizzativo delle Euroregioni, nonché le funzioni che esse sono chiamate ad assolvere.

3. La Convenzione di Madrid e i suoi Protocolli addizionali

Ne consegue che, a fronte di uno scenario che vede l'intensificarsi della cooperazione degli enti sub-statali in ambito internazionale, si diversifica e si amplia anche il quadro degli strumenti giuridici idonei a realizzare tali diverse forme di cooperazione. Alla luce di ciò, si è imposta la necessità di definire un organico sistema di regole a livello europeo.

In tal senso, nell'ambito del Consiglio d'Europa, il 21 maggio 1980 è stata siglata a Madrid la Convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera, ratificata dall'Italia con l. 1 novembre 1984, n. 948.

Con la sua adozione, viene sancito il primo riconoscimento internazionale, di carattere ufficiale, delle iniziative volte ad «agevolare e promuovere» la cooperazione transfrontaliera tra collettività e Autorità territoriali degli Stati contraenti. Così, viene riconosciuta la 'normalizzazione' del fenomeno della cooperazione territoriale, al quale per la prima volta si attribuisce un carattere diffuso, e non più meramente sporadico.

In linea con quella che è risultata essere una priorità costante del Consiglio d'Europa, la Convenzione ha inteso rafforzare e sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o Autorità territoriali di due o più Paesi, nel quadro delle competenze definite dai rispettivi diritti interni. Con la ratifica, gli Stati firmatari si sono impegnati non soltanto a eliminare gli ostacoli alla cooperazione transfrontaliera, ma anche a garantire alle comunità locali coinvolte gli stessi vantaggi di cui avrebbero goduto in un contesto puramente nazionale (Caporale, 2007: 41 sgg.).

Alla Convenzione di Madrid, sono stati aggiunti tre Protocolli addizionali, rispettivamente nel 1995, nel 1998 e per ultimo, nel 2013. Il Primo Protocollo ha riconosciuto espressamente alle collettività territoriali il diritto – fermo restando il rispetto di determinate condizioni – di concludere accordi volti alla creazione di un organismo per la cooperazione transfrontaliera, provvisto o meno, di personalità giuridica.

Il Secondo Protocollo, ha inteso promuovere la cooperazione tra enti territoriali non direttamente confinanti tra di loro, ampliando quindi la concertazione a una dimensione inter-territoriale oltre che transfrontaliera.

Tuttavia, è con la più recente adozione del Terzo Protocollo istitutivo dei Gruppi Euroregionali di Cooperazione (GEC), che il Consiglio d'Europa ha impresso un rinnovato slancio al quadro di riferimento della cooperazione territoriale.

Il dibattito avvenuto intorno all'elaborazione del Terzo Protocollo, intrapreso a partire dal 2004, ha subito forti condizionamenti dovuti alle dinamiche evolutive che si sono sviluppate 'in parallelo', sul fronte dell'Unione europea.

Infatti, se in un primo momento, l'intento del Comitato di esperti sulla cooperazione transfrontaliera che ne ha curato la redazione è stato diretto a predisporre una normativa contenente una disciplina uniforme circa lo status giuridico degli organismi di cooperazione interterritoriale, il cambio di rotta è stato determinato dall'adozione del regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, istitutivo del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT).

Così, i lavori preparatori sono stati orientati verso la stesura di un Terzo Protocollo, diretto a disciplinare – in armonia con quanto statuito in seno all'Unione europea – le disposizioni fondamentali per l'istituzione e il funzionamento di un organismo di cooperazione, che sia completamente compatibile con il regolamento comunitario.

Si giunge in tal modo, alla creazione di due nuovi – diversi ma interconnessi – strumenti di governance territoriale, uno di matrice comunitaria (il Gruppo Euroregionale di Cooperazione Territoriale), e l'altro di matrice internazionale (il Gruppo Euroregionale di Cooperazione).

Prima di passare alla disamina delle caratteristiche del Gruppo Euroregionale di Cooperazione (GEC), istituito nell'ambito del Terzo Protocollo, è utile soffermare l'attenzione dapprima sullo strumento di cooperazione territoriale elaborato in seno all'Unione europea, rispetto al quale il Gruppo Euroregionale di Cooperazione risulta modellato, o quanto meno adattato.

4. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)

Nell'ambito della programmazione finanziata dai fondi strutturali per il periodo 2014-2020, tra le iniziative intraprese dall'Unione europea al fine di rin-

novare la politica di coesione, è stato adottato il regolamento (UE) 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che ha modificato, in un'ottica di semplificazione, il regolamento (CE) 1082/2006.

Gli emendamenti apportati dalla normativa più recente, si giustificano soprattutto con la volontà di rendere il funzionamento del Gruppo, conforme alle novità introdotte con il Trattato di Lisbona. Sicché, già *prima facie* emerge un approccio meno restrittivo rispetto alla disciplina emendata (Morelli, 2011: 142 sgg.).

Istituito con lo scopo di «favorire la promozione e il conseguimento di uno sviluppo armonioso dell'Unione nel suo insieme», il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale si pone altresì, quale strumento deputato a «offrire un contributo positivo alla riduzione degli ostacoli alla cooperazione territoriale tra le Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, [...] anche mediante l'uso di programmi di cooperazione esterna dell'Unione».

Con riferimento alle fonti che lo disciplinano, la nuova normativa elimina il riferimento allo statuto, mentre conferma il riferimento al regolamento e alla convenzione fondativa. Infatti, tale scelta si giustifica in risposta alle esigenze di semplificazione e celerità sostenute dalla politica di coesione più recente.

Entrando nel merito delle peculiarità del Gruppo, può notarsi l'ampliamento della categoria dei soggetti che ne possono divenire parte. Oltre agli Stati membri, alle Autorità nazionali, regionali e locali, è ammessa la partecipazione delle imprese pubbliche e degli organismi di diritto pubblico (questi ultimi, fermo restando il rispetto di determinate condizioni, anche se collocati sul territorio di uno Stato non membro). Infine, è ammessa la partecipazione di imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale.

In tal modo, rispetto alla normativa precedente, la partecipazione viene estesa ad altri soggetti di diritto pubblico o privato (Cevolin, 2012).

Con riferimento alla disciplina che regola l'istituzione del Gruppo, viene innanzitutto introdotto in capo agli Stati, l'obbligo di motivare il rifiuto rispetto alla partecipazione di membri potenziali soggetti alla propria giurisdizione.

In secondo luogo, il regolamento interviene su un aspetto che, nel recente passato, ha evidenziato un generale cattivo funzionamento, ravvisabile nel processo di approvazione della partecipazione al Gruppo. Infatti, la più recente disciplina, ispirata dal regime di maggior *favor*, ha previsto la formula del silenzio-assenso nella fase istitutiva del Gruppo. In tal senso, se entro sei mesi dalla data in cui un aspirante membro notifica al proprio Stato l'intenzione di partecipare a un Gruppo, e lo Stato non solleva obiezioni, la partecipazione si considera approvata (Vellano, 2014: 163 sgg.).

L'ambito di azione del Gruppo è delimitato dai compiti che gli vengono affidati dai suoi membri. Essi mirano sia all'agevolazione e alla promozione della cooperazione territoriale, sia al rafforzamento della politica di coesione dell'U-

nione. Con il regolamento più recente è stata poi ammessa la partecipazione di soggetti che, pur non essendo competenti per lo svolgimento di taluni compiti svolti dal Gruppo, abbiano comunque ricevuto il consenso alla partecipazione da parte dello Stato di riferimento.

Un ampliamento in senso sostanziale oltre che formale, rispetto alla cooperazione territoriale, si può ravvisare nella partecipazione al Gruppo dei Paesi terzi o Territori d'oltremare (cosiddetto PTOM). Sebbene la disciplina sia caratterizzata da previsioni stringenti e assai dettagliate, tale forma di partecipazione risulta ammessa a condizione che gli organismi interessati siano legati agli Stati membri da iniziative di cooperazione territoriale o da programmi finanziati dall'Unione Europea.

Ulteriore novità di indubbio rilievo è rappresentata dalla previsione secondo la quale, possono fare parte di un Gruppo, tra gli altri, anche organismi o Autorità situati sul territorio di un solo Stato membro dell'Unione, a differenza della precedente disciplina, che invece, prevedeva come necessaria la partecipazione di organismi localizzati su almeno due Stati membri.

Eppure, la peculiarità che più di tutte rende il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale lo strumento d'elezione per l'attuazione della politica di coesione dell'Unione è il riconoscimento della personalità giuridica a tutta la sua struttura cooperativa.

In tal modo, solidamente disciplinato da un lato, ma sufficientemente flessibile dall'altro lato, tale strumento di governance è in grado di innescare e coordinare un costante dialogo multi-livello tra gli attori promotori della cooperazione. Le evidenze empiriche dimostrano che, a tutt'oggi, non mancano una serie di criticità sottese a tale strumento. Gli aspetti problematici, sono riconducibili *in primis*, al clima di incertezze e ripensamenti che ha contraddistinto l'atteggiamento degli Stati membri.

Il riferimento va alla natura stessa dell'atto comunitario, messa in discussione da un ampio dibattito avvenuto in seguito alla sua emanazione, da quanti ritenevano di non rintracciare nel regolamento alcun elemento che ne permettesse la qualificazione come tale (Mascali, 2010: 43).

Sul punto, il Consiglio di Stato è intervenuto in sede consultiva, con parere n. 3665/2007, reso nell'adunanza del 9 ottobre 2007, sostenendo che, la natura reale del regolamento in questione, non sia quella tipica di questo atto normativo – non potendo esso esplicitare effetti immediati e diretti – ma sia piuttosto assimilabile alla forma tipica delle direttive (Caporale, 2007: 55 sgg.).

A una attenta analisi, la scelta del regolamento invece che della direttiva, può spiegarsi alla luce della volontà di evitare sulla base dell'effetto 'diretto' del regolamento, un ulteriore passaggio di recepimento, che sia nell'*an* sia nei contenuti, avrebbe potuto compromettere il modello originariamente concepito.

Ulteriori difficoltà di rilievo applicativo, sono riconducibili alla configurazione del Gruppo quale modello al quale rifarsi essenzialmente in via facoltativa e non obbligatoria, senza l'imposizione, salvo rare eccezioni, di previsioni direttamente applicabili agli Stati membri.

In conclusione, lo scenario delineato a poco più di dieci anni dall'istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, non è scevro di criticità e di dubbi interpretativi. Se si considerano le difficoltà di coordinamento tra i diversi attori della cooperazione, unitamente alle difficoltà insite nel frequente rinvio ai diritti degli Stati membri (e quindi alla varietà dei diritti nazionali), emerge la consapevolezza di quanto sia ancora lunga e articolata la realizzazione di quella che è la politica di coesione dell'Unione europea (Vellano, 2014: 3 sgg.).

5. Il Gruppo Euroregionale di Cooperazione (GEC)

Riprendendo le fila del discorso inizialmente intrapreso, e quindi, spostando l'attenzione sull'altro – simmetrico – versante rappresentato dal Consiglio d'Europa, deve rilevarsi che il Gruppo Euroregionale di Cooperazione si incardina nella serie di iniziative dirette ad agevolare la realizzazione di forme proficue di dialogo, nell'ambito della cooperazione transfrontaliera strutturata. Allo stato, numerosi sono gli aspetti problematici che ne ostacolano l'istituzione, annullando o quanto meno riducendo, la possibilità di una diretta concorrenza con l'altro Gruppo istituito in sede comunitaria.

Il Terzo Protocollo, che ne disciplina l'istituzione e i tratti essenziali, precisa che «scopo del Gruppo Euroregionale di Cooperazione è quello di promuovere, sostenere e sviluppare, a beneficio delle popolazioni, la cooperazione transfrontaliera e interterritoriale tra i propri membri, nell'ambito delle competenze comuni e nel rispetto delle competenze definite dalla legislazione nazionale dei singoli Stati interessati». In tal modo, il Protocollo ha delimitato il proprio ambito di competenza, circoscrivendolo a quello dell'ordinamento costituzionale e giuridico degli Stati che lo hanno ratificato.

Il Gruppo Euroregionale di Cooperazione può essere creato sul territorio degli Stati membri del Consiglio d'Europa e parti al Protocollo, e possiede nello Stato in cui è istituito, la più ampia capacità giuridica. Di conseguenza, la natura e l'estensione della personalità giuridica del Gruppo, può variare notevolmente a seconda della legge dello Stato in cui ha sede.

Con riguardo alla composizione, ferma restando l'esclusione delle persone fisiche, possono fare parte del Gruppo Euroregionale di Cooperazione, le collettività o Autorità territoriali degli Stati parte al Protocollo, e gli enti senza scopo industriale o commerciale che perseguono finalità di interesse generale. Quest'ultima categoria deve rispondere a tre ulteriori criteri, tra loro alternati-

vi: l'attività svolta deve essere finanziata principalmente da Autorità pubbliche, la gestione deve essere soggetta al controllo di questi ultimi, o ancora, la maggioranza dei membri dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza deve essere di nomina pubblica.

Con riferimento alla composizione del Gruppo, particolare rilevanza assume la previsione di una 'clausola di apertura', che ammette la partecipazione di collettività o Autorità presenti sul territorio di uno Stato, che pur non avendo ratificato il Protocollo, condivide una frontiera comune con uno Stato parte, che è (o che diventerà) lo Stato in cui è stabilita la sede sociale del Gruppo. Si deve osservare che, in tal caso, la maggioranza dei voti in seno al Gruppo è detenuta dalle collettività o Autorità territoriali dello Stato parte al Protocollo.

Per quanto concerne l'iter istitutivo, le collettività o Autorità territoriali interessate a farne parte, devono notificare o comunicare tale intenzione alle rispettive Autorità nazionali, e nei casi previsti, devono richiedere e ottenere l'autorizzazione. Tale autorizzazione può essere rifiutata per violazione del Protocollo o della legislazione statale, e per motivi di «interesse pubblico» o di «ordine pubblico», fermo restando l'obbligo di motivazione del diniego.

Con riferimento ai compiti che è chiamato a svolgere, il Gruppo si occupa delle funzioni che gli vengono affidate dai suoi membri, a condizione queste che risultino elencate nell'accordo istitutivo e nello statuto. Sprovvisto della potestà normativa, il Gruppo Euroregionale di Cooperazione non può adottare misure riguardanti la sfera dei diritti e delle libertà degli individui, e dell'imposizione fiscale.

Un'importante novità introdotta dal Terzo Protocollo è la possibilità riconosciuta agli Stati al momento della ratifica, di designare le categorie di collettività o Autorità territoriali o persone giuridiche, che intende escludere dal campo di applicazione del Protocollo. Tale previsione, operando una rottura con il passato, dimostra il rinnovato atteggiamento inclusivo nei confronti degli Stati rispetto alle attività di cooperazione territoriale.

Così, viene sancito il riconoscimento dell'importanza della concertazione tra enti regionali e locali europei, che non può più considerarsi come una questione di mero rilievo locale, ma che si inserisce in un contesto più ampio, definito da strategie e politiche sovrastatali (Isaza Querini, 2014: 14 sgg.).

Sebbene la sua redazione sia stata ispirata da evidenti finalità uniformatrici a causa della natura pattizia del Protocollo, e prima ancora della Convenzione di Madrid, il Gruppo Euroregionale di Cooperazione, ad oggi, stenta a trovare una piena implementazione.

Molto dipenderà dalla trasposizione negli ordinamenti interni, e prima ancora, dall'accettazione degli Stati membri del Consiglio d'Europa che, lo si ribadisca, per divenire parti al Protocollo devono avere precedentemente ratificato la Convenzione.

I fatti hanno dimostrato che il contributo in materia di cooperazione apportato dalla Convenzione è stato ostacolato tanto dal mancato riconoscimento in capo agli enti infra-statali di un potere di concludere direttamente accordi di cooperazione, tanto dalle numerose limitazioni predisposte dagli Stati nella concreta attuazione delle disposizioni previste.

Infatti, deve considerarsi che la Convenzione di Madrid è stata ratificata dal legislatore italiano con la previsione di una espressa riserva, in base alla quale le Autorità locali possono definire gli accordi da essa previsti, soltanto sulla base di preesistenti accordi di livello statale. In questo modo viene evidentemente circoscritto il margine di autonomia degli attori locali, formalmente sancito nelle disposizioni della Convenzione.

Di estrema importanza a questo riguardo è la sentenza n. 258 del 22 luglio 2004, con cui la Corte Costituzionale si è pronunciata in materia di politica estera regionale e locale. Oggetto del contenzioso è stato l'accordo intercorso tra alcuni enti territoriali italiani e austriaci, diretto a definire l'attuazione del programma comunitario «Interreg III A Italia-Austria» senza aver preventivamente ottenuto l'intesa con il Governo, così come previsto dalla Convenzione di Madrid e dall'art. 5 della l. n. 948/1984 di suo recepimento.

Il Giudice delle leggi è pervenuto a una conclusione diametralmente opposta rispetto alla prospettazione formulata in giudizio dal Governo. In particolare, ha sostenuto che nessuna interferenza è neppure astrattamente configurabile in capo all'accordo intervenuto.

La portata di tale pronuncia va considerata con riferimento alla valorizzazione del carattere comunitario dell'accordo, che non viene considerato come un ordinario strumento di cooperazione transfrontaliera (e quindi bisognevole della previa intesa tra Autorità locali e Governo stesso), ma come un «atto che trova la sua legittimazione in una fonte comunitaria che è direttamente e obbligatoriamente applicabile nel diritto interno degli Stati membri» (Vellano, 2014: 181 sgg.).

In sede di trasposizione della Convenzione, un ulteriore limite posto dalla legge italiana di ratifica, è stato quello di delimitare la fascia territoriale individuata in una striscia di territorio larga 25 chilometri dalla frontiera, entro cui devono essere situati gli enti territoriali italiani abilitati a stipulare gli accordi e le intese transfrontaliere.

In definitiva, la cautela espressa dall'Italia nel recepimento della Convenzione diviene un elemento incontrovertibile se si considera, ad oggi, la mancata ratifica dei tre Protocolli addizionali (Caporale, 2007: 42).

Il Terzo Protocollo è attualmente vincolante solo per sei Stati membri del Consiglio d'Europa (Francia, Germania, Svizzera, Ucraina, Slovenia e Cipro). Lo stesso organo di esperti che ha curato la stesura del Protocollo, ha chiarito che la redazione di quest'ultimo sia stata diretta a rendere il Gruppo Euroregionale di

Cooperazione, pienamente compatibile con lo strumento di governance territoriale di cui si era contestualmente dotato l'Unione europea. In tal senso, si assiste a una tendenza di convergenza se non di sovrapposizione dei due Gruppi.

6. *Rilievi critici conclusivi*

Alla luce di quanto detto, può ben comprendersi che i cardini della cooperazione territoriale sono rappresentati dall'azione del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea. E, sebbene lo sforzo comune sia teso a favorire la convergenza della normativa predisposta in seno ai due ordinamenti, non può non rilevarsi come rispetto a detta cooperazione, permanga un'incisiva presenza statale, che di fatto, ne limita l'applicazione.

I numerosi deficit strutturali dei due Gruppi si possono spiegare in ragione delle differenze intrinseche dei sistemi politici e delle tradizioni giuridiche, proprie di ciascuno Stato membro. Tale complessità si amplifica esponenzialmente, considerando lo scenario delineato dal più recente allargamento verso Est dei confini dell'Unione.

Il continuo dialogo che intercorre tra l'Unione europea e il Consiglio d'Europa, ha evidenziato una costante tensione diretta a uniformare le discipline che regolano i due strumenti di cooperazione territoriale. Entrambi, lo si è detto, hanno subito influenze reciproche, tant'è che i profili di convergenza vanno ben oltre quelli di difformità.

Da un'analisi comparativa dei due Gruppi, limitata in questa sede agli aspetti di similarità, emerge che, per quanto riguarda la natura giuridica, entrambi gli strumenti sono dotati di personalità giuridica e quindi, di un certo grado di autonomia rispetto ai membri costitutivi.

Significative analogie si riscontrano nella disciplina che ne regola l'istituzione. Infatti, per le due tipologie di Gruppi vige l'obbligo di comunicazione previa dei membri interessati, alle rispettive Autorità nazionali competenti, e sussiste in capo a queste ultime, la possibilità di negare l'approvazione, fermo restando l'obbligo di motivazione del rifiuto.

Anche per quanto attiene al profilo funzionale, si assiste, in virtù del regolamento più recente, a un ridimensionamento delle differenze del Gruppo Euroregionale di Cooperazione rispetto al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale. Quest'ultimo, non è più solo limitato ad agevolare e a promuovere la cooperazione territoriale, ma ora entrambi i Gruppi possono svolgere le funzioni loro assegnate dai membri costitutivi, nel rispetto delle competenze dettate dagli ordinamenti statali di appartenenza (Isaza Querini, 2014: 22).

Il fenomeno della cooperazione territoriale in Europa è stato configurato con modalità differenti a seconda del contesto statale preso come riferimento. Se ta-

luni Stati non si sono opposti, ma anzi hanno supportato la realizzazione di attività transnazionali da parte dei propri enti territoriali, altri, al contrario, si sono dimostrati estremamente riluttanti alla loro realizzazione.

Emblematico è stato l'atteggiamento di chiusura dell'ordinamento italiano nei confronti della cooperazione territoriale. Si considerino al riguardo le limitazioni apportate in sede di recepimento della Convenzione di Madrid, la mancata ratifica dei tre Protocolli addizionali alla stessa e la lettura restrittiva che il legislatore ha dato alle novità costituzionali introdotte in tema di potere estero regionale e locale.

In tal senso, il regolamento istitutivo del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale ha offerto agli enti infra-statali un'importante opportunità in tema di cooperazione territoriale, altrimenti difficilmente realizzabile con altri modelli di governance. Infatti, la novità rappresentata dallo strumento di matrice europea, va ravvisata nella possibilità di coordinare Autorità di diversi Stati membri, senza la necessità di sottoscrivere dapprima un accordo internazionale, ratificato dai parlamenti nazionali.

Concepito come una formula inedita nel contesto della politica di coesione, il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale si deve considerare, allo stato, lo strumento più congeniale attraverso cui le autonomie locali possono ricorrere per la realizzazione di attività oltre i confini statali (Vellano, 2014: 77).

A partire dall'effettiva attuazione del regolamento (CE) 1082/2006, avvenuta per mezzo della l. 7 luglio 2009, n. 88, e in attesa che le novità introdotte con il regolamento (UE) 1302/2013 trovino concreta attuazione, lo scenario italiano ha visto una progressiva istituzione dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale.

Da un primo profilo di indagine emerge che i Gruppi istituiti insistono su diverse aree territoriali e su diversi settori di competenza. Se prevalente è stata la collaborazione di enti territoriali italiani con omologhi francesi o austriaci, non sono mancati esempi di cooperazione con enti di altri Paesi membri (Spagna, Paesi Bassi, Germania, Slovenia, Grecia, Cipro, Romania e Bulgaria) e di Paesi extra UE (Svizzera, Albania e Macedonia).

Infine, per quanto riguarda la tipologia di membri del Gruppo, nella maggior parte dei casi ha avuto luogo una cooperazione geograficamente limitata che ha coinvolto principalmente Autorità di livello locale e regionale (Isaza Querini, 2014: 37 sgg.).

Quanto sopra descritto rappresenta solo una prima tappa del processo di rafforzamento della cooperazione territoriale, e più in generale del processo di integrazione degli spazi macro territoriali europei.

La riflessione che si è aperta con l'evoluzione delle politiche di decentramento amministrativo dimostra che gli strumenti di applicazione sul campo – tra i

quali certamente rientrano il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale e il Gruppo Euroregionale di Cooperazione – a dispetto delle previsioni formali, sono ancora caratterizzati da profili di *fatigue* che ne rallentano l'applicazione.

Infatti, sebbene risultino evidenti gli sforzi intrapresi dal legislatore comunitario e soprattutto dal Consiglio d'Europa, nel conferire maggiore omogeneità e certezza giuridica al quadro di riferimento, permangono molteplici intoppi applicativi, riconducibili soprattutto alla varietà delle legislazioni e delle procedure nazionali esistenti.

Istituiti allo scopo di rendere efficienti i meccanismi di cooperazione decentrata tra gli attori istituzionali e non presenti nel contesto europeo, i due Gruppi necessitano di una elasticità di base che consenta loro di superare le difficoltà, talvolta paradossali, incontrate sino a questo momento.

Inoltre, se si considera che, in realtà, gli elementi frenanti sono insiti nelle stesse discipline di riferimento, pare evidente la necessità di un accordo e di un raccordo tra i diversi attori coinvolti, e ancor prima, tra i due ordinamenti di riferimento.

Auspiciando allora da un lato l'attenuazione delle tensioni e delle logiche conflittuali sottese al fenomeno della coesione territoriale, e dall'altro lato l'adozione di iniziative legislative dirette a sciogliere i nodi problematici che rallentano l'istituzione dei due Gruppi, risulta chiara la consapevolezza che, in questo così malleabile scenario, saranno ancora una volta i meccanismi di governance a essere determinanti (Spinaci, 2009: 6 sgg.).

Note

- ¹ Citazioni tratte dalla Relazione al Consiglio europeo elaborata dal Gruppo di riflessione sul futuro dell'Unione europea nel marzo 2010.

Riferimenti bibliografici

- Caporale M. 2007, *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4: 41 sgg.
- Celata F., Coletti R. 2011, *Le funzioni narrative dei confini nelle politiche di cooperazione transfrontaliera in Europa*, in *Riv. Geogr. Ital.*, 2: 219 sgg.
- Cevolin G. 2012, *Il Gruppo Europeo di Cooperazione Internazionale. Aspetti istituzionali*, in Vergottini G., Cevolin G., Russo I. (a cura di), *Fenomenologia di una macro regione. Sviluppi economici, mutamenti giuridici nell'alto adriatico tra età moderna e contemporanea*, vol. II, Leone Editore, Milano: 624 sgg.
- Coen L. 2009, *La cooperazione territoriale come risorsa economica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2: 283.
- Isaza Querini S. 2014, *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del Terzo Protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013* in *Federalismi.it*, 18: 14 sgg.
- Longo C. 2010, *Governo del territorio*, Giuffrè, I, Milano.
- Mascali L. 2010, *Il gruppo europeo di cooperazione territoriale. Introduzione al Regolamento 1082/2006*, Giappichelli, Torino.
- Morata F. 2007, *La costruzione istituzionale delle Euroregioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, suppl. n. 4: 12 sgg.
- Morelli M. 2011, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, I ed., Giuffrè, Milano.
- Spinaci G. 2009, *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT): prove di coesione territoriale*, in *Argomenti*, 26: 6 sgg.
- Vellano M. 2014, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, I, Giappichelli, Torino.

LE FIGURE SOGGETTIVE ED I MODELLI ORGANIZZATIVI SPERIMENTATI DALL'ORDINAMENTO ITALIANO IN RELAZIONE ALLE POLITICHE EUROPEE DI COESIONE TERRITORIALE

Massimo Monteduro

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. Unitarietà e complessità della «coesione territoriale» in termini funzionali nella prospettiva europea. 3. Il collegamento tra il concetto eurounitario di «coesione territoriale» ed i valori costituzionali dell'ordinamento italiano. 4. Scissione e limitazione della «coesione territoriale» sul piano organizzativo nell'esperienza italiana. 4.1 Il modello di base: la frammentazione delle politiche di coesione territoriale in plurimi ministeri, dipartimenti e comitati. 4.2 (*segue*) I tentativi di parziale unificazione sotto l'egida di un ministero per la coesione territoriale. 4.3 (*segue*) La 'diarchia' presidenza del consiglio/agenzia per la coesione territoriale. 5. Insufficienze della formula dell'agenzia nella sua configurazione attuale. 6. Conclusioni.

1. Premessa

La «coesione economica, sociale e territoriale» (Titolo XVIII, Parte Terza, T.F.U.E.) è «obiettivo» che assurge ad autentico «principio costituzionale» dell'ordinamento eurounitario ed «opera, secondo quanto risulta dall'attuale 175 T.F.U.E., su due livelli, quello nazionale e quello dell'Unione» (Mezzetti, 2014: 85-87 e 134-135).

L'operatività del principio esige una traduzione concreta in azioni amministrative anche da parte degli Stati membri e, dunque, postula che questi ultimi mettano in campo, sul piano organizzativo, uffici amministrativi adeguati all'assolvimento di tale scopo. Tanto vale anche per la «coesione territoriale» in particolare, in quanto terza dimensione della coesione europea accanto a quelle economica e sociale.

Occorre sottolineare, sul punto, la crucialità e la non neutralità delle formule organizzative.

Da un lato, la coesione territoriale, elevandosi giuridicamente a funzione, non può sottrarsi all'inscindibile nesso di interdipendenza tra «funzione-scopo», «funzione-compito» e «funzione-ufficio», da tempo messo in luce da autorevole parte della dottrina, secondo cui «tanto la «funzione-scopo» (l'«attività rivolta ad un fine», «prefigurata [...] nello scopo») quanto la «funzione-compito» (l'attività «prefigurata nel contenuto», «formalizzata per quanto riguarda anche il suo contenuto») rispetto ai «momenti che scandiscono il flusso dell'attività, ossia gli atti») si appuntano necessariamente sulla «funzione-ufficio» intesa come

l'«attività [...] in quanto collegata con l'ufficio», ossia «attribuita ad un ufficio o ad un complesso di uffici»; a quest'ultima si riferisce anche la «funzione-potere», ossia «la situazione soggettiva che accede o che può accedere alla funzione-ufficio [...] il potere come potestà, ossia nel senso di situazione di potere avente per fine la realizzazione di interessi alieni ed oggettivi» (Modugno, 1969: 301-307).

Dall'altro lato, con riferimento al rapporto tra azione ed organizzazione, è ben noto che la seconda non svolge affatto una funzione meramente servente e passiva rispetto alla prima, bensì, al contrario, una «funzione di guida»: «l'organizzazione si pone non come mera preparazione [...] o possibilizzazione [...] dell'attività sostanziale [...] e nemmeno come creazione delle condizioni [...] di essa, ma come una 'presa di coscienza' dei fini, una prefigurazione dell'attività ispirata a quei fini o, meglio ancora, come un modo di essere, un inizio della stessa attività [...] la decisione organizzativa si rivela, quindi, necessariamente, come decisione di indirizzo dell'attività [...] in quanto fornisce la misura della realtà sostanziale che attraverso essa si è inteso assicurare e far vivere, l'organizzazione incanala l'attività, la costringe a quella misura, ne costituisce la guida immanente» (Nigro, 1966: 119).

Ove pure non si acceda alla tesi radicale e suggestiva secondo cui «l'organizzazione è il profondo contenuto giuridico dell'attività» (Berti, 1963: 250), in ogni caso «l'organizzazione non è affatto «il "retrobottega" dell'azione amministrativa [...] non è più strumentale all'attività, ma è la predefinizione delle condizioni stesse di futuro svolgimento delle attività [...] in quanto processo di progressiva definizione della funzione», né può sottovalutarsi il fatto che «la considerazione delle scelte organizzative come progressiva precisazione di interessi pubblici, anche se ancora potenziali ed astratti, costituisce per il cittadino una forte tutela anticipata» (Merloni, 2009: 61, 64 e 70).

In questa prospettiva, ogni decisione sul piano (a monte) dell'organizzazione reagisce necessariamente – ed in maniera determinante – sull'individuazione del novero delle decisioni alternative che potranno e dovranno essere assunte sul piano (a valle) dell'attività: l'organizzazione è, dunque, non solo cornice esterna di limitazione, ma anche e soprattutto misura interna di direzione dell'azione amministrativa.

Tuttavia, esaminando la parabola storica delle formule di volta in volta scelte dal legislatore italiano e soffermandosi sull'assetto raggiunto dal diritto vigente, emerge una marcata distonia tra la potenziale unitarietà del concetto di coesione territoriale sui piani della funzione-scopo e della funzione-compito, nella prospettiva europea, e l'attuale frammentarietà della sua traduzione sul piano della funzione-ufficio, nell'esperienza italiana. Questo attrito tra profilo teleologico/contenutistico e profilo organizzativo rappresenta l'oggetto di analisi del presente contributo.

2. Unitarietà e complessità della «coesione territoriale» in termini funzionali nella prospettiva europea

Il concetto-*genus* di «coesione» è stato inteso in senso ampio e declinato in modo variegato, sia nell'ordinamento europeo sia rispetto ai suoi riflessi sugli ordinamenti nazionali (Mestre, Petit, 1995; Predieri, 1996; Hooghe, 1996; Sapienza, 2000; Bruzzo, 2000; Guillermin, Oberdorff, 2000; Balboni, 2001; Buzzacchi, 2001; Claroni, 2003; Caruso, 2004; Leonardi, 2005; Annesi, 2005; Simonetti, 2006; Molle, 2007; Manzella, 2009; Spagnuolo, 2010; Cimini, D'Orsogna, 2011; Di Sciascio, 2014; Baun, Marek, 2014).

Da ciò la difficoltà, logicamente derivata, di definire il concetto-*species* di «coesione territoriale» nel contesto UE e in quello nazionale (Pedrazzini, 2006; Di Stefano, 2008; Coletti, 2013). Il lemma «coesione territoriale», infatti, è apparso inizialmente «ambiguo», seppur cruciale in quanto «terzo pilastro del concetto di coesione», teso in prospettiva «ad un'equilibrata presa in considerazione del territorio dell'Unione come elemento fondamentale del processo di coesione, ad una distribuzione più uniforme delle attività nell'intero territorio dell'Unione e ad un'evoluzione policentrica»¹.

Tuttavia, alcuni documenti comunitari si rivelano particolarmente utili allo scopo di comprendere che cosa debba intendersi per «coesione territoriale» in termini di funzione-scopo e di funzione-compito. Tra essi, in particolare, è di ausilio la *Terza relazione sulla coesione economica e sociale* della Commissione europea².

Secondo la Terza Relazione (sul cui importante ruolo anche sul piano storico, ai fini del contributo alla progressiva introduzione nel contesto comunitario della nozione di «coesione territoriale» anteriormente al Trattato di Lisbona, v. Camagni, 2004), la dimensione territoriale della coesione integra e potenzia il significato della nozione di coesione economica e sociale poiché persegue un obiettivo fondamentale, sul piano della funzione-scopo: «le persone non dovrebbero trovarsi in alcuna situazione di svantaggio ascrivibile al luogo in cui vivono o lavorano nell'Unione europea»³.

Dalla lettura della Terza Relazione emergono inoltre importanti indicazioni sul piano della funzione-compito.

Il flusso di attività, sul piano contenutistico, in cui si esprime la coesione territoriale è infatti articolato in diversi momenti:

- *riduzione* delle disparità territoriali ai fini di uno sviluppo equilibrato;
- *prevenzione* degli squilibri territoriali;
- *coerenza e congruenza* tra le politiche settoriali con impatto territoriale e le politiche regionali;
- miglioramento dell'*integrazione* territoriale;
- promozione della *cooperazione* tra regioni.

Tali attività sono pluridimensionali, giacché la funzione di coesione territoriale si declina, in termini di contrasto e riequilibrio (v. ancora la citata Terza Relazione):

- *a livello UE*, con riferimento alla concentrazione di attività economica e di popolazione nell'area centrale (idealmente tracciabile tra il North Yorkshire in Inghilterra, la Franche-Comté in Francia, Amburgo nella Germania settentrionale e Milano nel nord Italia);
- *a livello nazionale*, in relazione alla persistenza di squilibri pronunciati tra le maggiori aree metropolitane e il resto del paese;
- *a livello regionale*, rispetto alle disparità territoriali (al di là di quelle misurate dal PIL o dalla disoccupazione) tra le aree urbane (caratterizzate da sviluppo economico maggiore ed espansione urbanistica incontrollata, accompagnati da congestione e inquinamento crescenti e dal perdurare dell'esclusione sociale e dell'insicurezza) e le aree rurali (caratterizzate da declino demografico e minore disponibilità di servizi di base);
- *a livello infraregionale e infraurbano*, riguardo alle sacche di povertà e di esclusione sociale in aree territoriali in cui la disponibilità di servizi essenziali è spesso limitata (si pensi in particolare, ma non solo, al problema delle periferie);
- con riferimento *alle aree specifiche con svantaggi geografici* (es. isole, aree scarsamente abitate, aree montane), in cui la popolazione sta diminuendo e invecchiando man mano che i giovani abbandonano queste regioni, mentre l'accessibilità continua ad essere un problema e l'ambiente resta fragile, minacciato, ad esempio, da incendi, siccità e alluvioni ricorrenti; vi sono problemi comuni di accessibilità e distanza dai principali mercati, che tendono a far lievitare i costi di viaggio e trasporto e ne limitano lo sviluppo; la costruzione di infrastrutture e la disponibilità di assistenza sanitaria, istruzione e altri servizi di base sono più costose, a causa della natura del territorio e della lontananza di queste aree, e diventano più difficili da sostenere, dato il limitato numero di persone che ne trarrebbero beneficio; in molti casi, la popolazione o la dimensione del mercato sono inferiori alla 'massa critica' necessaria a giustificare un investimento;
- con riferimento *alle aree ultraperiferiche*, in cui i problemi naturali si sommano a quelli geografici, ponendo gravi problemi sociali ed economici difficili da risolvere per ragioni di lontananza, isolamento, caratteristiche topologiche, clima, dimensione modesta del mercato e dipendenza da un numero limitato di prodotti.

Nella prospettiva eurounitaria, la coesione territoriale si propone dunque come funzione-scopo al servizio dei diritti fondamentali delle persone che vivono nei territori e consiste, contemporaneamente:

i) nel valorizzare il lato positivo delle diversità tra i territori come fattore di espansione dei diritti;

ii) nel contrastare il lato negativo delle diversità tra i territori come elemento di compressione dei diritti.

L'obiettivo non è quello della parificazione (oggettiva) di caratteristiche tra i territori, ossia l'omologazione, la normalizzazione delle diversità territoriali, bensì quello della parità (soggettiva) di opportunità tra le persone a partire proprio dalla valorizzazione, in termini positivi e inclusivi, delle differenze tra i territori in cui esse vivono, ossia l'integrazione.

Il carattere «territoriale» della coesione sul piano della funzione-compito, nell'approccio eurounitario, si riferisce a diverse tipologie di relazioni territoriali (tra Stati; all'interno degli Stati; all'interno delle regioni; all'interno delle città) e a diverse direttrici di azione (centri/periferie; aree urbane/rurali; aree svantaggiate/avvantaggiate sul piano geografico e naturalistico; aree collegate/isolate; aree densamente abitate/in via di spopolamento; aree fornite/sfornite di servizi di base; aree inquinate e con elevato consumo di suolo/salubri e libere ecc.).

La Commissione europea è ritornata sul tema con il Libro Verde del 2008 sulla coesione territoriale⁴ (richiamato esplicitamente anche da C. cost., 6.12.2012, n. 274, come sottolinea Camerlengo, 2015: 8, nt. 32). Nel Libro Verde (al quale non ha fatto finora seguito un Libro Bianco, nonostante gli auspici da più parti giunti in tal senso), tra le «domande per il dibattito», al punto 1 è stato posto il problema dell'individuazione della «definizione più appropriata di coesione territoriale».

La questione definitoria è ancora aperta: il Parlamento europeo ha evidenziato, in senso critico, come «il Libro verde manchi di ambizione, in quanto omette di proporre una definizione chiara di coesione territoriale o di indicare obiettivi al riguardo e non aumenta in misura significativa la comprensione di questo nuovo concetto»⁵.

A giudizio del Parlamento europeo «la coesione territoriale consiste, sulla base del principio delle pari opportunità, nel garantire lo sviluppo policentrico dell'Unione europea nel suo complesso nonché lo sviluppo equilibrato e sostenibile di territori con caratteristiche e peculiarità differenti, salvaguardando nel contempo la loro diversità [...] la coesione territoriale dovrebbe garantire che i cittadini possano sfruttare appieno e sviluppare le risorse e il potenziale delle proprie regioni [...] la coesione territoriale dovrebbe contribuire in modo efficace a colmare il divario tra le regioni dell'Unione e al loro interno, prevenendo in questo modo la prospettiva di asimmetrie [...] la coesione territoriale [è] un concetto autonomo, che fornisce un concreto valore aggiunto alla coesione economica e sociale e che dà una risposta alle sfide crescenti cui sono confrontate le regioni dell'Unione europea [...] le tre componenti della coesione (eco-

nomica, sociale e territoriale) dovrebbero essere complementari e rafforzarsi a vicenda, mantenendo tuttavia obiettivi distinti all'interno di un unico concetto integrato [...] senza determinare una frammentazione settoriale della politica di coesione dell'Unione europea [...] la nozione di coesione territoriale abbraccia anche la coesione intra-territoriale [...] la coesione territoriale deve concentrarsi principalmente sulla buona *governance*, anche per quanto riguarda i partenariati tra pubblico e privato e con i soggetti della società civile, offrendo ai cittadini dell'Unione opportunità eque in termini di condizioni di vita e di qualità di vita⁶.

3. Il collegamento tra il concetto eurounitario di «coesione territoriale» ed i valori costituzionali dell'ordinamento italiano

La coesione territoriale, in questa ampia e ricca accezione assunta a livello eurounitario, si salda a numerosi valori costituzionali dell'ordinamento italiano (cfr. Camerlengo, 2015: 24 sgg., rispetto alla sua «ricerca delle coordinate costituzionali» con considerazioni che, seppur riferite specificamente alla coesione sociale, sono in parte estensibili – a giudizio di chi scrive – anche alla coesione territoriale):

- solidarietà (art. 2 e art. 119, c. 5, Cost.);
- uguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.);
- interconnessione tra unità/indivisibilità e autonomia/decentramento (art. 5 Cost.);
- tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale (art. 117, lett. m), e art. 120 Cost.);
- sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza (art. 118 Cost.);
- leale collaborazione (art. 120 Cost.).

Al centro campeggiano in ogni caso i diritti fondamentali della persona, che la Repubblica è impegnata a garantire nei luoghi di vita in modo che le diversità tra i territori siano fattori di opportunità per il maggior godimento dei diritti della 'persona situata', esistenzialmente e socialmente, in essi, e non invece camicia di Nesso, freno, prigionia per l'espansione di tali diritti.

«Territorio» è in primo luogo ambiente e terra, ma non è solo *locus* fisico: è anche *locus* storico, giuridico, culturale, identitario di comunità, ossia, ad esempio, paesaggi, modelli di organizzazione, tradizioni, lingue. In questo senso, emerge un «mutato significato della stessa nozione di territorio», per cui «il territorio, dunque, è sempre meno un dato e sempre più un prodotto degli uomini che lo abitano: la stessa costruzione dei luoghi diventa una costruzione di senso» (Pinelli, 2013: 777-779). È stato efficacemente detto in proposito che «il concet-

to di coesione territoriale deve aggiungere qualcosa e non duplicare i contenuti della coesione economica e sociale, deve essere collegato con la problematica della sostenibilità. Esso può essere interpretato come la 'dimensione territoriale della sostenibilità' ed essere applicato nelle seguenti tre componenti: nella *qualità territoriale* (qualità dell'ambiente di vita e di lavoro; comparabili livelli di benessere e di qualità della vita tra i territori, simile accesso ai servizi di interesse generale e alla conoscenza); nella *efficienza territoriale* (in termini di uso delle risorse naturali, di suolo, di paesaggio e in termini di uso dell'energia; competitività e attrattività; accessibilità interna ed esterna); e nella *identità territoriale* (presenza di capitale sociale; patrimonio culturale e paesistico; costruzione di visioni condivise del futuro; salvaguardia delle specificità e delle vocazioni produttive; vantaggio competitivo proprio di ciascun territorio)» (Gibelli, 2007: 423).

4. Scissione e limitazione della «coesione territoriale» sul piano organizzativo nell'esperienza italiana

4.1 Il modello di base: la frammentazione delle politiche di coesione territoriale in plurimi ministeri, dipartimenti e comitati

Tuttavia, esaminando l'esperienza italiana, nel momento in cui dai piani della funzione-scopo e della funzione-compito si scende a quello della funzione-ufficio, ci si avvede del fatto che la coesione territoriale non ha mai trovato un razionale, organico ed unitario assetto organizzativo a livello nazionale.

Essa è stata storicamente disarticolata in frammenti di competenza slegati, attribuiti a una pletera di enti, organi e uffici non coordinati. Paradossalmente, il concetto stesso di 'coesione' territoriale ha subito una sorta di 'disintegrazione' organizzativa frammentandosi in almeno quattro dimensioni distinte, imputate ad altrettanti plessi amministrativi separati.

A) Una prima linea di disgiunzione ha riguardato la coesione territoriale nella dimensione *finanziaria* (ossia la programmazione, l'erogazione e la gestione dei fondi pubblici destinati alle politiche di coesione territoriale).

Con d.p.r. 20.02.1998, n. 38, venne deputato a tale fine il dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPSC), istituito nell'ambito del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Il DPSC operò per otto anni come organo competente (nel rispetto degli indirizzi, degli obiettivi e delle politiche degli investimenti pubblici definiti dai competenti organi politici e di Governo) in materia di programmazione economica e finanziaria e di coordinamento e verifica degli investimenti per lo sviluppo economico settoriale e territoriale ed in quello delle politiche di coesione, con particolare riguardo alle aree depresse. A seguito del d.l. 18.05.2006,

n. 181, conv. in l. 17.07.2006, n. 133, con d.p.r. 28.11.2008, n. 197 il DPSC mutò il suo nome in quello di dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DSCE) e fu trasferito in seno al ministero dello sviluppo economico, articolandosi al suo interno anche in una «direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria» e in una «direzione generale per la politica regionale unitaria nazionale». In questa nuova configurazione, il DSCE ha operato fino al 2014 (v. *infra* § 4.3).

Ulteriori frammenti di competenza relativi alla coesione territoriale nella sua dimensione finanziaria sono stati distribuiti tra altri apparati organizzativi. In particolare, un ruolo significativo in questo ambito spetta, tuttora:

- da un lato, al dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), struttura generale della presidenza del consiglio dei ministri disciplinata con d.p.c.m. 21.06.2007 (cfr. anche l'art. 20 del d.p.c.m. 1.10.2012, come modificato dall'art. 2 del d.p.c.m. 21.10.2015), competente in materia di coordinamento e gestione delle banche dati sugli investimenti pubblici e con funzioni di supporto al CIPE e alla presidenza del consiglio in materia di riparto delle risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo e la coesione;
- dall'altro, al comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), rispetto al riparto delle risorse per interventi a carico del fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), che, ai sensi del d.lgs. 31.05.2011, n. 88, ha preso il posto del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) di cui all'art. 61 della l. 27.12.2002, n. 289.

B) Un secondo processo di 'scorporo', sul piano organizzativo, ha riguardato la coesione territoriale nella dimensione *regionale e locale* (ossia la cooperazione e il coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo e l'integrazione tra le rispettive politiche di coesione territoriale).

Con d.p.c.m. 13.02.1990, n. 113, presso la presidenza del consiglio venne istituito a tale scopo il dipartimento per gli affari regionali (DAR), per lo sviluppo della collaborazione tra Stato, regioni ed autonomie locali. Più volte riordinato, nel suo ambito fu istituito successivamente anche l'ufficio per il federalismo amministrativo (UFA), ai sensi dell'art. 4, c. 3, d.lgs. 30.07.1999, n. 303, come modificato dall'art. 10, c. 8, l. 5.06.2003, n. 131, oggetto di «potenziamento» ad opera dell'art. 2-*septies*, d.l. 26.04.2005, n. 63 (si noti che l'UFA è tuttora operativo: cfr. il d.p.c.m. 21.10.2013⁷).

In materia di coesione territoriale rispetto ai rapporti con le regioni e le autonomie locali, il DAR era l'organo competente anche per la ripartizione (prevista dall'art. 2, c. 4, d.p.c.m. 28.12.2007) delle risorse del fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni

a statuto speciale; per la gestione del registro dei gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT), ai sensi del d.p.c.m. 6.10.2009; per la gestione del fondo di sviluppo delle isole minori, ai sensi dell'art. 2, c. 41, l. 24.12.2007, n. 244 ecc.

Il DAR ha resistito in questa configurazione fino a quando, a seguito di interventi (purtroppo molto frequenti nella storia dell'organizzazione amministrativa italiana: sia consentito un rinvio a Monteduro, 2008) di poco razionale giustapposizione di 'pezzi' di competenze, ha assorbito in sé anche le materie del turismo e dello sport, per poi subire, poco dopo, l'amputazione chirurgica di quelle sul turismo. Con d.p.c.m. 21.06.2012 il nome mutò infatti in Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport e poi, con d.p.c.m. 21.10.2013, esso ha assunto la denominazione attuale di Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport (DARAS). Con d.p.c.m. 7.06.2016, è stata disposta la trasformazione dell'Ufficio per lo Sport da ufficio interno al DARAS ad ufficio autonomo di supporto al presidente del consiglio dei ministri, mutando contestualmente la denominazione del DARAS in quella di Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (DARA).

Il DARA si occupa, tra l'altro: delle minoranze linguistiche e dei problemi delle zone di confine; della promozione e del coordinamento delle azioni governative per la salvaguardia delle zone montane, delle aree svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale nonché delle isole minori; delle attività connesse al conferimento di funzioni amministrative al sistema delle autonomie.

Del DARA si avvale, ai sensi del d.p.c.m. 25.02.2016 (art. 3, c. 2), il ministro senza portafoglio per gli affari regionali e le autonomie.

C) La terza linea di disaggregazione sul piano organizzativo ha riguardato la coesione territoriale nella dimensione delle *aree urbane* e delle *economie territoriali* ad esse correlate.

Con d.p.c.m. 10.11.1987 fu istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri un dipartimento per i problemi delle aree urbane (cui era preposto un apposito ministro senza portafoglio), poi ridenominato, con d.p.c.m. 13.02.1990, n. 110, semplicemente dipartimento per le aree urbane (DAU). Il DAU fu soppresso dall'art. 55, d.lgs. 30.07.1999, n. 300, il cui art. 41 ne attribuì le funzioni al ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Tuttavia, non sfuggendo al ciclo (anch'esso un *leitmotiv* nell'organizzazione amministrativa italiana) di improvvisi trapassi seguiti da altrettanto inopinate resurrezioni, con d.p.c.m. 1.10.2012 (art. 24) fu nuovamente istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri il dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane (DSETAU), quale struttura di supporto al presidente del consiglio per la promozione e il coordinamento delle politiche e delle attività finalizzate allo sviluppo economico dei territori e delle aree urbane. Il dipartimento avrebbe dovuto curare la conoscenza delle situazioni eco-

nomiche ed occupazionali territoriali; proporre, in collaborazione con le istituzioni locali, programmi di interventi infrastrutturali e produttivi, volti a favorire lo sviluppo dei territori ovvero a superare le crisi d'area ed aziendali; valutare l'impatto economico e occupazionale derivante da interventi significativi in termini di investimenti in infrastrutture. Il DSETAU assicurava altresì le funzioni di segreteria tecnica del comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) di cui all'art. 12-*bis*, d.l. 22.06.2012, n. 83, conv. in l. 7.08.2012, n. 134. Il CIPU coordina, tuttora, le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e le concerta con le regioni e con le autonomie locali, nella prospettiva della crescita, dell'inclusione sociale e della coesione territoriale.

Il ciclo è però ritornato nuovamente, dopo meno di un triennio, al punto di azzeramento: l'art. 2, c. 2, del d.p.c.m. 21.10.2015 ha cancellato con un tratto di penna l'effimera esistenza del DSETAU, sopprimendo l'art. 24 del d.p.c.m. 1.10.2012. Come si legge nell'art. 5, c. 3, del d.p.c.m. 21.10.2015, «la denominazione “dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane”, ovunque ricorra, si intende riferita al dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica». Dunque, il DIPE ha finito per ‘fagocitare’ il DSETAU e le sue frazioni di competenza, tanto che oggi le funzioni di segreteria tecnica del CIPU sono assicurate dallo stesso DIPE attraverso l' «ufficio investimenti per l'ambiente, le imprese e le aree urbane» (cfr. l'art. 7 del decreto del segretario generale della presidenza del consiglio dei ministri 1.12.2015).

D) Dalle dimensioni finanziaria, regionale/locale e urbana è stata separata, infine, la coesione territoriale in relazione alle *aree rurali*.

Il soggetto competente in materia, a livello statale, è il ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF), da ultimo riordinato con d.p.c.m. 27.02.2013, n. 105, attraverso i suoi organi e, in particolare, il dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale (DIPEISR), tra i cui compiti vi è quello di elaborazione e coordinamento delle linee di politica di sviluppo rurale, ivi compresi gli aspetti relativi alla politica forestale, della montagna e del paesaggio rurale.

4.2 (segue) I tentativi di parziale unificazione sotto l'egida di un ministero per la coesione territoriale

L'idea di un ministero (senza portafoglio) per la coesione territoriale, che tentasse di realizzare almeno in parte una razionalizzazione delle relative competenze, disperse tra troppi plessi organizzativi, emerse già con i d.p.c.m. 23.04.2005 e 16.09.2005, che istituirono il ministero senza portafoglio per lo sviluppo e la coesione territoriale, competente per «l'azione di monitoraggio delle politiche

per lo sviluppo e la coesione economica e territoriale, con particolare riguardo agli interventi per lo sviluppo delle aree meridionali del Paese». Il ministero fu operativo per poco più di un anno.

Il tentativo fu ripreso con il d.p.c.m. 10.06.2010, che aggiunse alle funzioni proprie del ministero senza portafoglio per gli affari regionali quelle «per la coesione territoriale», e stabilì che «il dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del ministero dello sviluppo economico, ad eccezione della direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, dipende funzionalmente dal ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, il quale se ne avvale unitamente all'agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa ed al nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, limitatamente alle funzioni delegate».

L'unificazione tra le dimensioni *regionale/locale* (affari regionali) e *finanziaria* della coesione territoriale, in questo modo almeno nominalmente realizzata, durò anch'essa poco più di un anno, non producendo pertanto risultati significativi sul piano dell'auspicata razionalizzazione delle competenze.

Con d.p.c.m. 16.11.2011 e 13.12.2011, espungendo le competenze relative agli affari regionali, fu affidato al ministero senza portafoglio per la coesione territoriale (retto dal Prof. Barca, prima, e a decorrere dal 29 aprile 2013 dal Prof. Trigilia, giusta d.p.c.m. 27.05.2013), il compito di esercitare congiuntamente:

- le funzioni di coesione territoriale nella dimensione *finanziaria*, ossia di programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, con particolare riferimento alle aree sottoutilizzate (deprese); per l'adempimento di queste funzioni, il DSCE veniva posto in rapporto di dipendenza funzionale nei confronti del ministro per la coesione territoriale, il quale se ne avvaleva unitamente all'agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa e al nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici; contestualmente e congiuntamente, venivano affidate al ministro per la coesione territoriale anche le funzioni di supervisione e coordinamento delle attività della presidenza del consiglio dei ministri in materia di investimenti pubblici e affari economici di competenza del CIPE, prevedendo che, a tal fine, il ministro si avvallesse funzionalmente anche del DIPE;
- le funzioni di coesione territoriale nella dimensione delle *aree urbane* e delle *economie territoriali*, al fine di promuovere e coordinare le politiche e gli interventi finalizzati allo sviluppo economico dei territori, promuovendo e indirizzando i processi di concertazione e di interscambio, nell'ambito dei diversi livelli istituzionali, tra soggetti e tra competenze operanti nell'economia dei territori; a tal fine il ministro per la coesione territoriale si avvaleva del DSETAU.

Anche questo più ambizioso tentativo naufragò dopo circa due anni, con l'archiviazione (a partire dalla fine del 2013) del ministero senza portafoglio per la coesione territoriale.

4.3 (segue) La 'diarchia' presidenza del consiglio/agenzia per la coesione territoriale

Giova premettere che, già con l'art. 7, c. 26 e 27, del d.l. 31.05.2010, n. 78, conv. in l. 30.07.2010, n.122, erano state attribuite al presidente del consiglio dei ministri tutte le funzioni di cui all'art. 24, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 300/1999, ossia quelle relative alla programmazione economica e finanziaria, al coordinamento e alla verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, e le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari. Il presidente del consiglio dei ministri si avvaleva del DSCE e poteva (come è in effetti avvenuto tra il 2010 e il 2013: v. *supra*, § 4.2) anche delegare un ministro senza portafoglio *ad hoc*.

La discontinuità più significativa è stata rappresentata dall'art. 10, d.l. 31.08.2013, n. 101, conv. in l. 30.10.2013, n. 125, che, al fine di assicurare il perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, c. 5, Cost., e rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione, ha istituito un soggetto del tutto nuovo: la «agenzia per la coesione territoriale» (di seguito semplicemente «agenzia»), sottoposta alla vigilanza del presidente del consiglio dei ministri (o di un eventuale ministro o sottosegretario delegato).

Lo stesso art. 10, c. 2 – lett. da a) a *f-ter* – e c. 3 – lett. da a) a d) – d.l. n. 101/2013, ha stabilito un analitico e minuzioso riparto delle competenze relative alla politica di coesione tra la presidenza del consiglio e l'agenzia.

Sono stati successivamente approvati lo statuto dell'agenzia (d.p.c.m. 9.07.2014) e i suoi regolamenti di organizzazione e di contabilità (con due d.p.c.m. del 7.08.2015). Sono stati inoltre nominati il direttore (d.p.c.m. 4.11.2014), il collegio dei revisori dei conti (d.p.c.m. 1.04.2015) e il comitato direttivo (d.p.c.m. 2.04.2015) dell'agenzia.

Con d.p.c.m. 17.03.2016 sono state dettate apposite disposizioni per disciplinare i rapporti tra l'agenzia per la coesione territoriale e l'agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a. (Invitalia). Con d.p.c.m. 13.04.2016 (art. 10) è stata inoltre prevista la necessità di un «accordo» tra l'agenzia per la coesione territoriale e l'agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), in relazione alla gestione di programmi cofinanziati dal Fondo sociale europeo, nonché di programmi cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo sociale europeo.

Con d.p.c.m. 19.11.2014, in sede di riorganizzazione del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui all'art. 3, c. 5, d.lgs. 5.12.1997, n. 430, presso la presidenza del consiglio dei ministri è stato costituito il nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), con una dotazione organica fino a 30 componenti, con compiti di supporto tecnico alla valutazione e all'analisi, anche sul piano metodologico, delle politiche di coesione, dei correlati programmi e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale e degli investimenti pubblici ai sensi della normativa nazionale e dei regolamenti comunitari; in maniera speculare, presso l'agenzia per la coesione territoriale è stato invece costituito il nucleo di verifica e controllo (NUVEC), anch'esso con una dotazione organica fino a 30 componenti. Il direttore generale dell'agenzia si avvale del NUVEC, in particolare, per lo svolgimento: delle verifiche sull'attuazione dei programmi e dei progetti d'investimento delle amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico, con emissione di rapporti, referti e, ove occorra, di eventuali proposte di revoca del finanziamento; delle funzioni di *audit* ai sensi dei regolamenti comunitari e delle norme nazionali in materia di risorse aggiuntive, anche al fine di garantire la correttezza e la regolarità della spesa; della direzione, coordinamento e gestione dei conti pubblici territoriali (CPT) e delle attività della rete dei nuclei regionali CPT; della produzione dei conti consolidati regionali; della verifica di efficienza, efficacia e degli effetti socio-economici dei programmi di investimento finanziati con risorse pubbliche; della costruzione di strumenti per l'integrazione delle banche dati in materia di investimenti pubblici; della proposta delle iniziative da adottare per la rimozione degli ostacoli all'attuazione ed all'accelerazione della spesa; della predisposizione di metodologie e strumenti operativi destinati ai soggetti titolari di funzioni di attuazione degli investimenti pubblici, finalizzati ad analisi e previsioni della spesa. Ai sensi dell'art. 4 del citato d.p.c.m. 19.11.2014, il direttore dell'agenzia per la coesione territoriale può stipulare con la presidenza del consiglio appositi accordi ex art. 15 della l. n. 241/1990 sia per ogni opportuna forma di collaborazione tra la presidenza del consiglio e il NUVEC, sia per garantire specifici raccordi tra l'agenzia e il NUVAP.

Il NUVEC è stato poi organizzato con decreto del direttore generale dell'agenzia per la coesione territoriale 2.04.2015, n. 7, e con determinazione del direttore generale dell'agenzia 29.01.2016, n. 30.

Il disegno di riforma si è consolidato con due d.p.c.m. entrambi datati 15.12.2014. Il primo ha disposto il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali del DSCE in parte alla presidenza del consiglio dei ministri ed in parte all'agenzia per la coesione territoriale. Il secondo ha disciplinato i compiti del nuovo dipartimento per le politiche di coesione (DPC), che sostituisce il soppresso DSCE in seno alla presidenza del consiglio dei ministri.

A seguito del d.p.c.m. 25.02.2016, è il sottosegretario di Stato alla presidenza del consiglio dei ministri ad esercitare, in qualità di «autorità politica per la coesione» ed avvalendosi del DPC, tutte «le funzioni di coordinamento, indirizzo, promozione di iniziative, anche normative, vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al presidente del consiglio dei ministri, relativamente alla materia delle politiche per la coesione territoriale» (d.p.c.m. 25.02.2016, art. 2).

La l. 23.12.2014, n. 190 ha inoltre previsto (art. 1, c. 703), che ai fini dell'utilizzo del fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), con apposito d.p.c.m. venga istituita una «cabina di regia» composta da rappresentanti delle amministrazioni statali interessate, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale. La suddetta «cabina di regia» è stata costituita con d.p.c.m. 25.02.2016, con i seguenti compiti «costituisce, per la programmazione del fondo sviluppo e coesione 2014-2020, la sede di confronto tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nonché le città metropolitane, per la definizione dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, recanti l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, la relativa stima finanziaria, i soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, i tempi di attuazione e le modalità di monitoraggio, nonché l'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari [...] assicura il raccordo politico, strategico e funzionale, per facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi, imprimerne l'accelerazione e garantirne una più stretta correlazione con le politiche governative per la coesione territoriale. In relazione allo stato di avanzamento degli impieghi delle risorse, la cabina di regia formula indicazioni e proposte per la destinazione più opportuna dei finanziamenti disponibili, in ragione della realizzazione tempestiva degli investimenti» (d.p.c.m. 25.02.2016, art. 1, c. 2-3).

Ai lavori della cabina di regia può partecipare anche l'agenzia, ma solo con «funzioni tecniche di supporto» e limitatamente «ai compiti di propria competenza» (d.p.c.m. 25.02.2016, art. 4, c. 1). La cabina di regia ha sede presso la presidenza del consiglio dei ministri ed è presieduta «dall'autorità politica per la coesione» (d.p.c.m. 25.02.2016, art. 2).

Con delibera CIPE 28.01.2015, n. 9 (*Programmazione dei fondi strutturali di investimento europei 2014-2020. Accordo di partenariato – strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese: indirizzi operativi*), è stato inoltre istituito il comitato tecnico aree interne (CTAI), coordinato dal DPC e composto, tra gli altri, dall'agenzia, con competenza sui processi di selezione delle aree, sulla definizione delle strategie d'area e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi.

Infine, si segnala il ruolo svolto dalla ‘diarchia’ presidenza del consiglio/agenzia anche in relazione ai «piani di rafforzamento amministrativo» (PRA), ossia agli strumenti individuati dall’Italia in sinergia con la Commissione europea per dare impulso ad una strategia di miglioramento amministrativo, organizzativo e tecnico finalizzata ad aumentare l’efficacia nell’attuazione dei programmi co-finanziati dai fondi strutturali europei⁸. Dotandosi del PRA, ogni pubblica amministrazione (dalle amministrazioni centrali a quelle regionali) impegnata nell’attuazione dei programmi è tenuta ad esplicitare, con riferimento a cronoprogrammi definiti, tutte le azioni da essa pianificate per rendere più efficiente l’organizzazione della propria struttura amministrativa (Centurelli, 2015: 559-561). Con decreto del segretario generale della presidenza del consiglio del 13.01.2015 (modificato dal successivo decreto del 12.10.2016) è stato costituito il «comitato di indirizzo per i piani di rafforzamento amministrativo», nel quale siedono – oltre a rappresentanti designati dalla Commissione europea e da varie strutture ministeriali e della presidenza del consiglio – un rappresentante del capo del dipartimento per le politiche di coesione e il direttore generale dell’agenzia per la coesione territoriale. Con il successivo decreto del segretario generale della presidenza del 19.06.2015 è stata istituita la «segreteria tecnica del comitato di indirizzo» per i PRA, il cui coordinamento è affidato proprio all’agenzia.

5. Insufficienze della formula dell’agenzia nella sua configurazione attuale

Allo stato del diritto positivo, l’agenzia per la coesione territoriale (sulla quale v. Vetrutto, 2013; Soriero, 2013; La Spina, 2013; Torretta, 2014; Sbrescia, 2014; Flora, 2014) presenta la seguente configurazione:

- ha personalità giuridica di diritto pubblico;
- ha uno statuto approvato con d.p.c.m., previo concerto con il ministro dell’economia e delle finanze e il ministro per la pubblica amministrazione e «sentita» la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- per quanto non previsto dallo statuto, si applicano all’agenzia le previsioni di cui all’articolo 8 del d.lgs. n. 300/1999, ossia lo «statuto di specie» delle agenzie ministeriali (su cui Monteduro, 2004);
- ha una dotazione organica di 200 unità;
- è dotata di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio;
- è sottoposta ai poteri di indirizzo e di vigilanza del presidente del consiglio dei ministri (o dell’autorità politica eventualmente da quest’ultimo delegata);
- monitora, valuta, verifica e vigila sull’attuazione dei programmi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano i fondi strutturali e di investimento ed

il fondo per lo sviluppo e la coesione, promuovendone qualità, tempestività, efficacia e trasparenza, anche attraverso azioni di sostegno, di assistenza tecnica e di formazione del personale;

- può assumere le funzioni dirette di autorità di gestione di programmi, in via sperimentale o attraverso l'esercizio di poteri sostitutivi nei casi di inerzia o di inadempimento delle amministrazioni titolari;
- necessita di coordinamento con altre agenzie amministrative nazionali, ad esempio con l'agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a. (Invitalia: v. il d.p.c.m. 17.03.2016) o con l'agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL: v. il d.p.c.m. 13.04.2016, art. 10);
- ha un direttore generale, nominato con d.p.c.m. e scelto tra personalità che possiedano elevate competenze e comprovata esperienza nelle materie delle politiche di coesione; il direttore assomma tutti i poteri decisori;
- ha un comitato direttivo, che tuttavia svolge compiti solo consultivi, nominato con d.p.c.m. e composto, oltre che dal direttore dell'agenzia che lo presiede, da quattro membri, di cui due dirigenti dei principali settori di attività dell'agenzia e due rappresentanti delle amministrazioni territoriali designati dalla conferenza unificata, di cui uno in rappresentanza delle regioni e l'altro in rappresentanza degli enti locali;
- ha un collegio dei revisori dei conti, nominato con d.p.c.m. e composto da un presidente, designato dal presidente del consiglio dei ministri, e da due membri, di cui uno designato dal ministero dell'economia e delle finanze e l'altro dalla conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, scelti fra gli iscritti al registro dei revisori legali o tra persone in possesso di specifica professionalità.

La configurazione attuale dell'agenzia si espone, tuttavia, a numerosi rilievi critici.

i) L'agenzia, in primo luogo, si occupa della «coesione territoriale» solo in una accezione limitata. La coesione territoriale finisce per essere ristretta, infatti, alla gestione efficiente, tempestiva e corretta dei fondi strutturali europei ai fini degli investimenti nei territori. Essa appare dunque confinata alla dimensione principalmente finanziaria (spesa per programmi e progetti). Sfuggono così molte delle altre dimensioni della coesione territoriale, nella più ricca ed ampia accezione eurounitaria (v. *supra*, § 2).

ii) L'agenzia, in secondo luogo, è soggetto di ispirazione neo-centralista, nei cui confronti la presidenza del consiglio svolge un ruolo dominante sul piano della definizione dello statuto, della nomina del direttore generale e dell'esercizio di poteri di indirizzo oltre che di vigilanza; l'autonomia dell'agenzia è solo

organizzativa, contabile e di bilancio, non gestionale; le regioni e gli enti locali, ove coinvolti, hanno un ruolo meramente consultivo (sono «sentiti» ai fini dello statuto e partecipano solo al comitato direttivo). Lo spirito della coesione territoriale nella prospettiva europea si esprime nel partenariato tra i livelli di governo e nell'equilibrio policentrico, mentre l'agenzia sembra muoversi piuttosto nella logica di una predominanza del livello statale su quelli infra-statali.

iii) Più in generale, lo stesso modello generale dell'agenzia come formula organizzativa (tuttora oggetto di discussione, ma ritenuto sufficientemente caratterizzato almeno da una parte della dottrina: per il dibattito v. Arena, 1998; Piazza, 1999; Manocchio, 2001; Monteduro, 2004; Corsi, 2005; Merloni, 2005; Casini, 2006; Monteduro, 2007: 95 sgg.; Monteduro, 2008: 90 sgg., 105 sgg.; Bassi, 2008; D'Alterio, 2012; Chiti, 2014; Duret, 2015) risulta sostanzialmente tradito, sotto più profili.

Innanzitutto, il fondamentale ruolo di coordinamento e di «raccordo con le amministrazioni statali e regionali competenti ai fini della predisposizione di proposte di programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale delle risorse della politica di coesione europea e nazionale» (art. 10, c. 2, d.l. n. 101/2013), ossia il dialogo nella fase 'ascendente' di collaborazione con le regioni, anziché essere attribuito all'agenzia, è riservato al dipartimento per la coesione territoriale presso la presidenza del consiglio.

Per altro verso, l'agenzia non sembra operare come un'autentica «amministrazione di relazione» e «struttura di interfaccia», ausiliando dal basso, sul piano tecnico, le amministrazioni regionali e locali e mettendole in rapporto con le amministrazioni statali ed europee, al fine di realizzare un coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo «in una logica di servizio» e di «multireferenzialità», in «assenza di poteri che comportino la possibilità per l'agenzia di incidere unilateralmente in senso sfavorevole sulla sfera giuridica dei soggetti da coordinare» (sia consentito il rinvio a Monteduro, 2007: 95-99 e Monteduro, 2008: 110-111, da cui sono tratte le citazioni nel testo; v. comunque Bassi, 2008: 68-70, e Duret, 2015: 42 sgg.). L'agenzia, invece, assume in parte le sembianze di una sorta di *watchdog* delle autonomie regionali e locali e degli altri centri pubblici di spesa per conto dello Stato, con il rischio di una dequotazione ad organismo guardiano, deputato ad intervenire principalmente nella fase 'discendente' della vigilanza su regioni ed autonomie locali e funzionali, e ad esercitare poteri sostitutivi per sanzionare l'inerzia dei soggetti controllati.

Né, al contrario di quanto accade in altre positive esperienze di agenzie amministrative (quali ad es. quelle ambientali), è prevista dal legislatore una strutturazione federativa 'a rete' di relazioni tra l'agenzia nazionale e le agenzie – o strutture tecniche omologhe – esistenti a livello regionale e locale: tale carenza indebolisce ulteriormente il coordinamento.

Ancora, l'agenzia per la coesione territoriale appare a rischio di interferenza con altre agenzie o organismi nazionali, quali Invitalia, o l'ANPAL, o il nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) presso la presidenza del consiglio, o la cabina di regia di cui alla l. n. 190/2014, e in parte con lo stesso CIPE. Anziché concentrare o integrare in sé le competenze a fini di coordinamento organizzativo, essa stessa necessita di essere coordinata con tali enti ed organi.

Non risultano neppure esservi raccordi ottimali tra l'agenzia e, ad esempio, i dipartimenti responsabili della coesione territoriale in ambito regionale e rurale (dipartimento per gli affari regionali e le autonomie; dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale presso il MIPAAF).

Infine, l'agenzia non si presenta come una struttura molto 'leggera' sul piano del personale, considerando i suoi 200 dipendenti che si sommano alle 30 unità del NUVEC (e senza contare il personale operante presso il DSC e il NUVAP in seno alla presidenza del consiglio).

6. Conclusioni

La coesione, per essere inverteata sul piano della funzione, esige essa stessa coesione sul piano organizzativo: si tratterebbe di un rilievo ovvio, se l'ossimoro di una funzione di coesione territoriale perseguita attraverso plessi di organi e uffici in 'dis-coesione' reciproca non avesse condotto, con riferimento all'esperienza italiana, a una sconcertante divaricazione tra le aspirazioni proclamate e le prassi costruite.

La sottovalutazione del problema organizzativo ha stratificato, nel corso della vicenda italiana, una situazione di crescente ineffettività del principio-obiettivo della coesione territoriale. Il modello in emersione dell'agenzia amministrativa, se applicato in maniera appropriata valorizzandone le potenzialità di formula moderna di coordinamento non autoritativo, potrebbe dischiudere prospettive nuove e più adeguate alla complessità della coesione territoriale nell'accezione eurounitaria: tuttavia, anche il modello dell'agenzia, nel caso della neo-istituita agenzia per la coesione territoriale, è stato finora tradotto in realtà in maniera subottimale, con equivoci, distorsioni e deviazioni che hanno finito per snaturarne la vocazione.

Queste considerazioni mostrano peraltro la profonda contiguità tra il problema dell'unificazione amministrativa e quello della coesione politico-territoriale: entrambi i valori si esigono reciprocamente e possono aspirare ad essere perseguiti solo congiuntamente. Come l'esperienza italiana dimostra purtroppo in maniera inequivocabile, è illusorio supporre di poter realizzare l'uno senza l'altro.

Note

- ¹ Comitato delle Regioni UE, *La coesione territoriale in Europa*, Studi CdR E-6/2002, Lussemburgo, 2003, pp. 7 e 9, in <<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/La-coh%C3%A9sion-territoriale-en-Europe/La-coh%C3%A9sion-territoriale-en-Europe-IT.pdf>> (09/2016).
- ² Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo, 2004, pp. 27-36, in <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_it.htm> (09/2016).
- ³ Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, cit., p. 27.
- ⁴ Commissione europea, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo *Libro verde sulla coesione territoriale – Fare della diversità territoriale un punto di forza* COM (2008) 616, Lussemburgo, 2008, in <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_it.pdf> (09/16).
- ⁵ Parlamento europeo, Risoluzione del 24 marzo 2009 *Sul Libro verde sulla coesione territoriale e lo stato della discussione sulla futura riforma della politica di coesione* (2008/2174(INI)), punto 6, in <http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_NormativaEuropea_759_documenti_itemName_0_documento.pdf&uid=29234d6f-ef4b-49a8-a438-f64ca6a1cd85> (09/2016).
- ⁶ Parlamento europeo, Risoluzione del 24 marzo 2009 *Sul Libro verde sulla coesione territoriale e lo stato della discussione sulla futura riforma della politica di coesione*, punti 13, 14, 17 e 23.
- ⁷ Nel *Piano di comunicazione 2015* del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport della presidenza del consiglio, in <<http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/AltriContenuti/DatiUlteriori/daras/daras-pianocomunicazione2015.pdf>> (09/2016), p. 7, si legge che «nell'ufficio per il federalismo amministrativo [...] opera un unico servizio, cui è affidato il doppio compito della gestione dell'attuazione del federalismo amministrativo e della comunicazione istituzionale del dipartimento, oltre ad alcune attività di informazione istituzionale (rassegna stampa dipartimentale)».
- ⁸ Cfr. la delibera CIPE 18.04.2014, n. 18, di approvazione della proposta di Accordo di Partenariato, che fa riferimento alla «adozione e realizzazione, da parte delle amministrazioni titolari dei programmi operativi, di “Piani di rafforzamento amministrativo” (PRA) comprendenti le misure (normative, amministrative, organizzative e relativi cronoprogrammi di attuazione) volte a garantire una gestione efficiente degli stessi Programmi, nonché la qualità della regolazione, la semplificazione e la riduzione degli oneri regolatori»; e l'Accordo di Partenariato, AdP Italia 2014-2020 ed allegati, approvato dalla Commissione europea in data 29.10.2014, in cui si prevede l'impegno delle amministrazioni titolari dei programmi operativi ad adottare, attraverso i PRA, le misure di riorganizzazione, potenziamento e ottimizzazione, accompagnate da un cronoprogramma puntuale e monitorabile, per assicurare all'intera filiera di attuazione (autorità di gestione, organismi intermedi, beneficiari) adeguate condizioni organizzative e di competenze per l'esercizio delle responsabilità attribuite.

Riferimenti bibliografici

- Annesi M. 2005, *La "costituzionalizzazione" della coesione economica, sociale e territoriale*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, XIX (1): 53-60.
- Arena G. 1998, voce *Agenzia amministrativa*, in *Enc. giur.*, I, Treccani, Roma.
- Balboni E. 2001, *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in De Siervo U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, il Mulino, Bologna: 19 sgg.
- Bassi N. 2008, voce *Agenzie nazionali ed europee*, in *Enc. dir.*, Annali, II, t. 2, Giuffrè, Milano: 41 sgg.
- Baun M., Marek D. 2014, *Cohesion Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Berti G. 1963, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, I, Cedam, Padova.
- Bruzzo A. 2000, *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Cedam, Padova.
- Buzzacchi C. 2001, *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in De Siervo U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, il Mulino, Bologna: 59 sgg.
- Camagni R. 2004, *Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy*, in *Scienze regionali*, III (2): 97-112.
- Camerlengo Q. 2015, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2: 1-36 <http://www.rivistaaic.it/download/hUYglkxBY26SFJBVbsvzdcBSzipbPUThn6OpHHC_ogQ/2-2015-camerlengo.pdf> (09/2016).
- Cardi E. 2014, *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, III ed., Giappichelli, Torino.
- Caruso F. 2004, *Coesione economica e sociale*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano: 844 sgg.
- Casini L. 2006, voce *Agenzie amministrative*, in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Giuffrè, Milano: 156 sgg.
- Centurelli G. 2015, *Semplificazione, riduzione degli oneri amministrativi, accrescimento delle competenze e delle conoscenze della Pa nell'utilizzo dei Fondi: l'evoluzione dell'obiettivo del rafforzamento della capacità amministrativa nei Fondi Strutturali e le novità del ciclo 2014-2020*, in *Riv. giur. Mezz.*, XXIX (3): 551-562.
- Chiti E. 2014, voce *Agenzie amministrative*, in Treccani.it – Diritto on line, <[http://www.treccani.it/enciclopedia/agenzie-amministrative_\(Diritto_on_line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/agenzie-amministrative_(Diritto_on_line)/)> (09/2016).
- Cimini S., D'Orsogna M. (a cura di) 2011, *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, rist. ampliata, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Claroni A. 2003, *Le politiche di coesione*, in Cassese S. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, IV, Giuffrè, Milano: 3793 sgg.

- Coletti R. 2013, *Il discorso sulla coesione territoriale in Europa: le ragioni di un successo*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, XLIV (106): 60-78.
- Colombini G. (a cura di) 2011, *Politiche di coesione e integrazione europea: una riforma difficile ma possibile*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Corsi C. 2005, *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Giappichelli, Torino.
- D'Alterio E. 2012, *Agenzie e autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, XX (4): 801 sgg.
- Di Sciascio A.F. 2014, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali: un'introduzione critica*, Giappichelli, Torino.
- Di Stefano A. 2008, *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, XXII (3): 749-792.
- Duret P. 2015, 'Governazione' mediante agenzie. *Riflessioni in chiaroscuro su uno studio del Conseil d'État francese*, in *Federalismi.it*, XIII (12): 1-72 <<http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=29749>> (09/2016).
- Flora A. 2014, *L'Agenzia per la coesione territoriale: quale approccio, compiti e politiche?*, in *Riv. giur. Mezz.*, XXVIII (3): 531-548.
- Gibelli M.C. 2007, *Valori e visioni territoriali: verso un modello europeo*, in Magnaghi A. (a cura di), *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze: 419-433.
- Guillermion G., Oberdorff H. (a cura di) 2000, *La cohésion économique et sociale: une finalité de l'Union européenne* (Actes du Colloque de Grenoble 19-21 octobre 1998), 2 voll., La Documentation Française, Paris.
- Hooghe L. (a cura di) 1996, *Cohesion policy and European integration. Building multi-level governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Leonardi R. 2005, *Cohesion policy in the European Union: the building of Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- La Spina A. 2013, *L'Agenzia per la coesione, in una visione comparata*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, XXVII (3): 413-418.
- Manocchio F. 2001, *Considerazioni sulle agenzie amministrative tra modello statale e prospettive regionali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, XXII (3-4): 675-705.
- Manzella G.P. 2009, *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, XXIII (2): 347-402.
- Merloni F. 2005, *Le Agenzie a cinque anni dal D.Lgs. n. 300: l'abbandono del modello generale?*, in Vesperini G. (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano: 21 sgg.
- 2009, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, XV (1): 57-100.

- Mestre C., Petit Y. 1995, *La cohésion économique et sociale après le Traité sur l'Union européenne*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, XXXI (2): 207-244.
- Mezzetti L. 2014, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in Costanzo P., Mezzetti L., Ruggeri A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, IV ed., Giappichelli, Torino: 83-178.
- Modugno F. 1969, voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, Giuffrè, Milano: 301 sgg.
- Molle W. 2007, *European cohesion policy*, Routledge, London.
- Monteduro M. 2004, *Introduzione allo studio delle agenzie amministrative. Origini e trasformazioni dell'idea di agenzia*, Argo, Lecce.
- 2007, *I rapporti organizzativi*, in Perfetti L.R. (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Cedam, Padova: 67-99.
- 2008, *L'amministrazione statale*, in Perfetti L.R. (a cura di), *Corso di diritto amministrativo*, II ed., Cedam, Padova: 43-115.
- Nigro M. 1966, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano.
- Pedrazzini L. (a cura di) 2006, *The process of territorial cohesion in Europe*, FrancoAngeli, Milano.
- Piazza A. 1999, *Il problema delle "Agenzie" tra crisi del modello ministeriale e nuove forme di organizzazione dell'amministrazione*, LUISS Guido Carli (Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"), Roma.
- Pinelli C. 2013, *Lo sviluppo dell'economia territoriale attraverso la cultura e il turismo e il coordinamento dei pubblici poteri*, in *Le istituzioni del federalismo*, XXXIV (3-4): 777-792.
- Predieri A. (a cura di) 1996, *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano.
- Sapienza R. 2000, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, il Mulino, Bologna.
- Sbrescia V.M. 2014, *L'Agenzia per la coesione territoriale: verso un nuovo modello centralizzato di intervento pubblico nell'economia meridionale?*, in *Riv. giur. Mezz.*, XXVIII (3): 549-574.
- Simonetti L. 2006, *Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione Europea*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, XX (2-3): 415-434.
- Soriero G. 2013, *Considerazioni sul ruolo e funzioni della nuova Agenzia per la coesione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, XXVII (3): 419-432.
- Spagnuolo F. 2010, *La politica di coesione nel diritto dell'integrazione amministrativa europea. Contributo allo studio dei sistemi amministrativi comuni*, Jovene, Napoli.
- Torretta P. 2014, *Il rilancio delle politiche sociali finanziate dall'Ue nella "governance" multilivello del "welfare" italiano: brevi note sulla Agenzia per la coesione territoriale*, in *GiustAmm.it* (04/2016).
- Vetritto G. 2013, *L'Agenzia per la coesione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, XXVII (3): 383-392.

PARTE SECONDA

L'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E IL PROBLEMA
DEL COORDINAMENTO INTERAMMINISTRATIVO
TRA STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI

COESIONE TERRITORIALE E CITTÀ METROPOLITANE

Marco Brocca

SOMMARIO – 1. L'oggetto e le ragioni della ricerca. 2. Principi a confronto: uniformità e differenziazione. 3. Le città metropolitane: le esperienze straniere e le difficoltà italiane. 4. L'attuale modello italiano. 5. La stagione degli statuti metropolitani. 6. Il governo metropolitano e l'ordinamento europeo.

1. L'oggetto e le ragioni della ricerca

Accostarsi alle città metropolitane vuol dire riflettere sull'ente più recente e, al contempo, più originale comparso nel panorama italiano delle autonomie territoriali: sconosciuto al disegno organizzativo tradizionale, perché incompatibile con il processo, centralistico e omologante, di unificazione amministrativa, affiora a livello normativo con la riforma dell'ordinamento degli enti locali del 1990 (l. 8.6.1990, n. 142) ed è valorizzato al punto da ricevere dignità costituzionale quale ente costitutivo della Repubblica al pari degli altri enti territoriali, con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001. Eppure, questa configurazione è disattesa nell'esperienza successiva e il nuovo ente diviene esempio di clamorosa inattuazione del dato costituzionale, destinato a una lunga attesa prima dell'effettivo avvio, finalmente garantito dalla l. 7.4.2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* – cd. legge Delrio), che pure ribadisce ed anzi enfatizza la centralità dell'ente nel governo locale.

Un istituto, dunque, dai percorsi impervi e dalle tante sfaccettature, che rispecchia le difficoltà di identificazione e di soluzione di quello che è stato efficacemente descritto come il «*rebus*» delle aree metropolitane (Sorace, 1991: 360) e che, in controtluce, lascia trasparire i nodi irrisolti del processo di unificazione amministrativa nazionale e, per questa via, la permanente esigenza di scomporre e ricomporre il tradizionale mosaico del governo locale. Un istituto, inoltre, che si presta ad essere punto di osservazione significativo del tema, di matrice comunitaria, della coesione politico-territoriale: come noto, la prospettiva dell'Unione europea irrompe nella tradizionale dialettica tra il livello territoriale statale (il 'centro') e i livelli regionali e locali (le 'periferie') e ne modifica le relazioni, assumendo gli enti locali come parti dirette e privilegiate nel processo di integrazione europea, capaci di dialogare tra di loro e con le istituzioni comunitarie, oltrepassando le tradizionali barriere, geografiche e amministrative,

statali. La coesione politico-territoriale si pone come complemento e potenziamento degli obiettivi di coesione economica e sociale dell'Unione, cui attribuisce una dimensione trasversale, valida per tutto il territorio e per l'insieme delle politiche comunitarie, e la sua nozione condensa le finalità di riduzione delle «disparità esistenti» e prevenzione degli «squilibri territoriali», di maggiore coerenza delle «politiche settoriali, che hanno un impatto territoriale» e della «politica regionale», di miglioramento «dell'integrazione territoriale e «promozione della cooperazione tra regioni»¹. Nel disegno comunitario l'obiettivo primario della costruzione, mediante integrazione, di un modello autonomo e unitario è perseguito prestando attenzione a non «appiattire le identità locali e regionali» perché esse «contribuiscono ad arricchire la qualità di vita dell'intera cittadinanza europea», nella consapevolezza che ogni specificità territoriale è «fonte di crescita»². Questo percorso di 'integrazione per differenze', volto al raggiungimento dell'unità nel rispetto delle diversità – non solo 'nazionali', ma anche 'regionali' – si riflette nella nozione di coesione territoriale, che a seguito del Trattato di Lisbona, è assurta a dimensione stabile della politica di coesione europea (art. 4, par. 2, lett. c, T.F.U.E.) e specifico ambito di intervento (artt. 174-178 T.F.U.E.).

In questo contesto si collocano le città metropolitane in virtù della loro vocazione europea (Vandelli, 2014: 44). Il modello dà la rappresentazione di aree ben determinate del territorio nazionale, che spiccano perché sono le più avanzate sul piano socio-economico. Esse, in quanto figlie del processo di industrializzazione del secolo scorso, sono presenti in tutti gli Stati europei, per questo possono relazionarsi tra di loro in una sorta di dialogo sovranazionale, nonché possono proporsi come interlocutori diretti delle istituzioni europee nei processi di formazione e di attuazione delle politiche comunitarie. Ovviamente, l'efficacia di questa 'missione' dipende dal modello organizzativo configurato dall'ordinamento interno, per questo la l. n. 56/2014 assume specifico interesse anche per verificare se e come sia stata assecondata la 'dimensione europea' delle città metropolitane.

2. Principi a confronto: uniformità e differenziazione

L'ordinamento europeo ha inevitabilmente modificato la 'geometria' istituzionale interna agli ordinamenti nazionali, imponendo un nuovo 'centro', quello dell'Unione europea, e con esso nuovi assetti rispetto alla tradizionale dicotomia tra 'centro' statale e 'periferie' territoriali. Come detto, nella prospettiva europea i livelli regionali e locali trovano significativo riconoscimento nel quadro del principio di sussidiarietà e le figure soggettive e le formule organizzative che declinano il principio dell'autonomia territoriale sono diverse (dal Comitato delle regioni al suo precedente rappresentato dal Consiglio

consultivo delle autorità regionali e locali, alle esperienze di carattere interregionale e transnazionale delle macroregioni e dei gruppi europei di cooperazione territoriale e dei gruppi euroregionali di cooperazione). In particolare, nell'ottica della coesione territoriale, gli enti locali sono chiamati ad un ruolo prioritario, tanto i poli urbani di importanza strategica, quanto le città piccole o medie, definiti significativamente come «vettore privilegiato di crescita e di equilibrio territoriale»³.

La prospettiva europea, con il suo obiettivo di integrazione, diviene la cornice giuridica entro cui si collocano e si sviluppano i processi amministrativi interni agli Stati membri. Quello italiano, come noto, ha conosciuto una profonda evoluzione, che muove da un'applicazione rigida del principio di uniformità e arriva all'emersione di nuovi e alternativi principi ordinatori. Il processo è stato lento e non senza contraddizioni e l'assoluta fedeltà, per lungo tempo, del nostro ordinamento al modello originario spiega le difficoltà di affermazione di soluzioni diverse, come dimostra l'esperienza delle città metropolitane.

In Italia, peraltro, l'applicazione del principio di uniformità, disposta dalla l. 20.3.1865, n. 2248, allegato A (*Legge sull'Amministrazione comunale e provinciale*), più che mutuare le ragioni del modello di provenienza, quello francese, in cui era enfatizzato il carattere strumentale dell'uniformità rispetto ai principi di uguaglianza e libertà, figli della rivoluzione del 1789, rispondeva a un'inderogabile necessità storica (Pavone, 1964: 193), quella di salvaguardare l'unità politica raggiunta faticosamente ed esposta a molteplici spinte centrifughe.

L'obiettivo della tenuta e del consolidamento del sistema politico-istituzionale sarà raggiunto, ma nel modello instaurato nel 1865 si annideranno quelle disarmonie che peseranno notevolmente nel funzionamento del sistema amministrativo italiano e che la dottrina più attenta ha descritto come le contraddizioni di un modello centralistico «a centro debole» (Melis, 1996: 75; Cammelli 2004: 48) – perché fortemente influenzato dalla frammentazione della società italiana – senza che il centro riuscisse a farsi interprete e mediatore delle diverse istanze di contesti locali così differenziati e «a basso grado di autonomia comunale». Quest'ultimo profilo sarà evidenziato, in particolare, da M.S. Giannini, il quale confuterà l'idea dominante in dottrina per cui con la legislazione del 1865 i comuni si sarebbero posti sulla via dell'autonomia, ritenendo errata l'equazione presupposta tra elettività, democraticità ed autonomia: sostiene il Maestro che «l'elettività è quindi indice di democraticità nella misura in cui il corpo elettorale sia effettivamente esteso alla totalità dei componenti il gruppo di cui l'ente pubblico – nel nostro caso il Comune – è rappresentativo. Quando il corpo elettorale è più ristretto, ossia comprende solo parte dei componenti il gruppo formante la collettività effettiva, si hanno figure diverse, tutte da ridurre nella più semplice formula organizzatoria dell'autoamministrazione» con la conse-

guente considerazione che i comuni saranno enti rappresentativi non delle comunità locali ma dei notabili locali e questo tratto sarà particolarmente evidente nei comuni meridionali, in cui l'assenza del ceto borghese porterà alla concentrazione del potere nella classe dei possidenti, perpetuando in questo modo il sistema delle baronie (Giannini, 1967: 39-40).

L'ancoraggio al principio uniformistico resterà tratto costante dell'ordinamento e i tentativi di riforma, pure ciclicamente avanzati sin dalla seconda metà dell'Ottocento (Spasiano, 1995: 19), saranno destinati a fallire di fronte allo scoglio 'ideologico' dell'uniformità, che superata la fase iniziale in cui valeva come garanzia di mantenimento dell'unità politica del neonato Stato, fungerà da presidio di unità dell'ordinamento e di eguale trattamento degli amministratori (Carloni, 2004: 103-104).

La l. 8.6.1990, n. 142 (*Ordinamento delle autonomie locali*) segna il momento di massima tensione tra l'impostazione uniformistica e le istanze di segno contrario progressivamente sollecitate dalla dottrina sulla maturata consapevolezza che l'applicazione di regole identiche a realtà profondamente diverse non garantisce di per sé una piena eguaglianza di trattamento, potendo anzi accentuare le ineguaglianze sostanziali. Nella nuova legge si riscontra una «singolare commistione di istanze antitetiche» (Marrama, 1998: 386) e, di fondo, resta la soggezione al «pregiudizio dell'uniformità» (D'Orsogna, 2007: 302), seppure affiorano alcune disposizioni chiaramente ispirate a un criterio che ammette regimi differenziati per gli enti locali (Vandelli, 2015: 14): il riconoscimento dell'autonomia statutaria (art. 2), il riparto delle funzioni, che deve tener conto anche delle «caratteristiche della popolazione e del territorio» (art. 3), il regime delle aree e delle città metropolitane (artt. 17-21).

Questa opzione trova compiuta traduzione nel principio di «differenziazione», sancito dalla l. 15.3.1997, n. 59 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa* – cd. legge Bassanini) come criterio di allocazione delle funzioni e descritto in termini di «considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi» (art. 4, c. 3, lett. h). Il principio suggella la consapevolezza che l'obiettivo dell'eguaglianza di trattamento degli amministratori postula la difformità organizzativa (Manganaro, 2012: 275) e nella sua dimensione funzionale, che comporta un'allocazione diversificata e asimmetrica delle competenze, ha trovato addirittura copertura costituzionale nell'art. 118, comma 1, Cost., come riformato dalla l. cost. 18.10.2001, n. 3.

Più dell'uniformità, il principio di differenziazione si lega a quello di autonomia e ne valorizza le potenzialità, mettendo in luce il carattere relazionale, in quanto è nei rapporti tra amministrazioni autonome, specie quelle territoriali,

inserite in un sistema differenziato che risalta l'esigenza di collaborazione e coordinamento (D'Orsogna, 2007: 329).

Anche il tema dell'uguaglianza è destinato a un ripensamento per effetto della differenziazione. Non potendosi fondare aprioristicamente sull'uniformità delle amministrazioni, l'obiettivo dell'uguaglianza necessita di nuove basi, che la dottrina ha ritrovato nella formula costituzionale dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale» (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.): questo sarebbe il 'nuovo nome' dell'uguaglianza e, per questa via, sarebbero garantite le ragioni dell'uniformità (di trattamento) in un sistema differenziato (Portaluri, 2003: 221; Manganaro, 2012: 275).

D'altra parte, la stessa Costituzione non si limita ad ammettere una generale esigenza di flessibilità e dinamismo del sistema amministrativo attraverso l'enunciazione del principio di differenziazione, ma fornisce anche la tipizzazione di soluzioni e modelli organizzativi orientati in questa direzione, come è evidente per le città metropolitane – per definizione riferibili a parti limitate del territorio nazionale – che, come detto, sono elevate al rango di ente costitutivo della Repubblica (art. 114, c. 1, Cost.).

3. Le città metropolitane: le esperienze straniere e le difficoltà italiane

Il tema delle aree metropolitane compare sin dagli anni sessanta nel dibattito scientifico, che vi scorge una nuova dimensione di sviluppo economico e su questo presupposto si orienta nella definizione degli elementi identificativi di questa realtà. Nel livello metropolitano si intravedeva, ottimisticamente, una leva che avrebbe favorito un nuovo corso della programmazione economica, che si riteneva dovesse espandersi e stabilizzarsi su vasti territori e non polarizzarsi attorno a poche città industrializzate (Avarello, 1999: 121). Il dibattito fu innescato anche per via istituzionale, come dimostra il cd. Progetto 80 (Rapporto preliminare al secondo programma economico nazionale per il quinquennio 1971-1975), promosso dal Ministero del bilancio e della programmazione economica ed elaborato tra il 1969 e il 1971, che evidenzia l'esigenza di superare la tradizionale concezione 'urbana' di sviluppo economico, ristretta a poche aree del paese, a favore della promozione di «nuovi "sistemi di città" o "sistemi metropolitani" o "città metropolitane", formati da più città che, se da sole sono incapaci di raggiungere livelli adeguati di civiltà futura, nell'insieme loro assegnato dalla programmazione avranno "la forza di arrivarvi"».

Come 'questione istituzionale' le aree metropolitane sono oggetto di attenzione del legislatore solo sul finire degli anni '80, ma da allora inizierà un percorso normativo intenso, per certi versi frenetico, inaugurato dalla l. n. 142/1990

e composto da varie tappe⁴, anche di livello costituzionale (con il già citato art. 114 Cost.), che denotano la difficoltà di avviare questo ente del tutto peculiare, fino alla ‘nascita forzosa’ ad opera della legge Delrio.

L’istituzionalizzazione dell’area metropolitana e del suo ente esponenziale è un dato costante degli ordinamenti moderni ed è la consapevole risposta giuridica al fenomeno definito di «gerarchizzazione del territorio», frutto dell’industrializzazione del secolo scorso, che ha portato alla «formazione costante di centri e di periferie, di aree forti e di aree dipendenti» (Crosetti, 1989: 149-150), ossia all’emersione di agglomerati urbani in cui risalta un centro capofila di grandi dimensioni e polifunzionale e un insieme di insediamenti distinti e strettamente correlati nelle relazioni socio-economiche. L’area metropolitana si connota, pertanto, non per l’ampliamento ma per l’interdipendenza delle strutture urbane che, se da un lato mantengono la loro individualità, dall’altro si integrano in un tessuto comune imperniato attorno alla città metropolitana (Cuocolo, 1990: 1095).

I modelli di governo metropolitano che emergono dal panorama degli altri ordinamenti sono molteplici, potendosi limitare a soluzioni di tipo funzionale o assumendo connotazioni di tipo strutturale, che spaziano da forme più accentuate come le città-stato o città-regioni ovvero in forme di governo di secondo livello, a elezione diretta o ristretta o non elettive, sino a forme più soft come le associazioni volontarie di comuni o le agenzie di scala metropolitana (Carrer, Rossi, 2014: 6-7).

Il sistema italiano spicca, prima che per il tipo di soluzione adottata, peraltro di tipo strutturale sin dall’inizio (Sorace, 1991: 360), per la profonda discrasia che emerge tra il dato costitutivo e quello attuativo: le città metropolitane (e le relative aree metropolitane) resteranno per lungo tempo istituzioni inattuata, invischiate in procedimenti istitutivi particolarmente complessi e defatiganti, rimessi all’impulso e alla conduzione di vari soggetti istituzionali e connotati da una serie di pesi e contrappesi che denotano divergenti impostazioni concettuali, ma soprattutto la difficoltà di trovare un giusto equilibrio tra i diversi livelli di governo territoriale.

L’immagine che affiora è di un istituto che «come tutte le costruzioni di origine scientifica, ideate “a tavolino”, se appaiono convincenti e razionali in linea astratta, incontrano però forti resistenze nella loro pratica realizzazione» (Pubusa, 1999: 363). Le ragioni di questo insuccesso sono molteplici: la preferenza, tipica del nostro ordinamento, verso sistemi e strutture straordinarie da introdurre con leggi speciali rispetto alla creazione di regimi ordinari per la gestione del territorio (come per l’area metropolitana di Napoli in relazione alla gestione dei rifiuti e per l’area metropolitana di Milano per l’organizzazione di Expo2015; Pinto, 2010: 25); il riconoscimento di un ordinamento speciale per Roma ca-

pitale, che ha, di fatto, sottratto dal novero delle città metropolitane quella più importante, depotenziando ulteriormente il dibattito (Pinto, 2010: 25); l'affermarsi di fenomeni in controtendenza, di 'fuga' dall'area metropolitana da parte di comuni importanti a favore di altre soluzioni istituzionali, come dimostra la nascita di nuove province negli ultimi anni (Pubusa, 1999: 363), ovvero verso moduli di tipo volontario, come accordi e convenzioni, alternativi alle città metropolitane (Vandelli, Mastragostino, 1996: 85); di fondo, un endemico atteggiamento di gelosa preservazione delle proprie potestà da parte degli enti territoriali, con conseguente conflittualità interistituzionale e diffidenza verso nuove soluzioni organizzative (Rolla, Groppi, 2000: 398).

4. *L'attuale modello italiano*

Ribaltando l'impostazione metodologica delle leggi precedenti, che rinviavano a interventi legislativi (statali o regionali) successivi e/o all'iniziativa degli enti locali del territorio di riferimento, la l. n. 56/2014 ha imposto l'avvio definitivo dell'ente metropolitano, identificando le città metropolitane (in numero di nove, cui si aggiungono Roma già attributaria di un ordinamento speciale e gli enti metropolitani previsti dalle regioni a statuto speciale⁵) e statuendo una tempistica serrata per la messa a regime (Vandelli, 2015: 97): entro il 30 settembre 2014 l'elezione del consiglio metropolitano, entro il 31 dicembre l'approvazione dello statuto, dal 1° gennaio 2015 il subentro nei rapporti attivi e passivi e nelle funzioni delle province omonime, dal 1° luglio l'attivazione da parte del governo del potere sostitutivo in caso di mancata approvazione dello statuto. Come è stato efficacemente affermato, l'effetto è quello «della nascita forzata di un ente a carattere associativo di rilievo costituzionale, il cui assetto in questi termini è solo iniziale e precario, e serve solo alla sua venuta in vita, poiché la sua sistemazione a regime è rimessa alla comunità associata» (Forte, 2014: 355). Peraltro, il legislatore ha assegnato al nuovo ente un ruolo assolutamente centrale non solo nell'ambito del governo locale, bensì nell'intero sistema nazionale, riconoscendo, non senza enfasi, che «la missione essenziale delle città metropolitane è infatti di porsi in qualche modo alla testa della ripresa dello sviluppo e del rilancio del nostro sistema economico e produttivo»⁶. Questo obiettivo così ambizioso non è, tuttavia, supportato da un modello strutturale e funzionale altrettanto robusto, risultando di natura 'cedevole', perché rimesso a possibili variazioni per scelta della città metropolitana, e sostanzialmente 'fragile' nella versione di prima applicazione.

La fisionomia del nuovo ente si fonda su quattro profili fondamentali: a) la forma di governo, caratterizzata dalla presenza di tre organi politici, il sindaco metropolitano, che coincide con il sindaco del comune capoluogo, e due organi

assembleari, il consiglio metropolitano, composto da consiglieri scelti con elezione di tipo indiretto, e la conferenza metropolitana, composta automaticamente dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana, mentre spicca l'assenza di un organo esecutivo collegiale; b) il territorio metropolitano, che coincide a priori con quello della provincia cui la città metropolitana subentra; c) le funzioni, che corrispondono a quelle definite dalla stessa l. n. 56/2014 come fondamentali della provincia (pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, programmazione provinciale della rete scolastica, controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità ecc.; art. 1, c. 85), cui si aggiungono quelle riconosciute come fondamentali della città metropolitana (pianificazione strategica, mobilità e viabilità, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale ecc.: art. 1, c. 44); d) le relazioni con gli enti compresi nel territorio metropolitano e con quelli esterni, cui la legge appresta diverse configurazioni, che vanno dall'esercizio associato delle funzioni metropolitane e di quelle comunali, eventualmente differenziate per aree territoriali, alla delega delle funzioni e avvalimento degli uffici da parte dei comuni e delle unioni di comuni a favore della città metropolitana e viceversa, alla costituzione di organismi intermedi di collegamento tra la città metropolitana e gli enti facenti parte delle cd. zone omogenee, alla stipula di accordi con comuni esterni (art. 1, c. 11), alla ripartizione del territorio del comune capoluogo, per le città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, in zone dotate di autonomia amministrativa (art. 1, c. 22).

Il modello è flessibile, perché in relazione ai suddetti profili la legge ammette opzioni e contenuti alternativi, rimettendo la scelta alle singole città metropolitane ovvero all'esito di processi istituzionali ancora non conclusi. Così, per la forma di governo, è ammessa l'opzione a favore dell'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e dei consiglieri metropolitani, peraltro subordinata al verificarsi di una serie di condizioni che risultano di difficile e non immediata attuazione: smembramento del comune capoluogo in più comuni su proposta dello stesso comune capoluogo; referendum deliberativo tra i cittadini della città metropolitana; istituzione dei nuovi comuni con legge della Regione ai sensi dell'art. 133 Cost.; definizione del sistema elettorale con legge dello Stato; previsione dello statuto metropolitano. Per le città metropolitane con più di tre milioni di abitanti (Roma, Milano e Napoli) occorre, in luogo delle condizioni indicate, la previsione statutaria della costituzione di zone omogenee e l'intervento del comune capoluogo in termini di ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa (art. 1, c. 22). Il territorio metropolitano può mutare per iniziativa dei comuni interni ed esterni, compresi quelli capoluogo delle province limitrofe, attraverso il procedimento che l'art. 133 Cost. dispone per la modifica delle circoscrizioni provinciali.

Sul piano funzionale, l'elenco delle attribuzioni imputate alla città metropolitana è destinato ad ampliarsi per effetto della devoluzione di funzioni ulteriori, all'esito del processo di riordino delle province (dunque, di funzioni attualmente di competenza provinciale, diverse da quelle fondamentali) ovvero per conferimento da parte dello Stato o delle regioni, ciascuno per le proprie competenze, in applicazione dell'art. 118 Cost. Anche con riferimento alle relazioni con gli enti interni al territorio metropolitano, nonché con quelli esterni, la città metropolitana è chiamata, in sede statutaria, a optare tra le soluzioni proposte dalla legge statale.

5. La stagione degli statuti metropolitani

Significative indicazioni sul regime del nuovo ente derivano dalla fonte statutaria, di cui le città metropolitane si sono dotate entro il termine fissato dalla l. n. 56/2014, evitando in questo modo l'esercizio del potere sostitutivo da parte del governo.

La l. n. 56/2014 valorizza l'atto statutario, attribuendogli contenuti inediti rispetto al modello tradizionale (quello tracciato per gli enti locali dal d.lgs. 18.8.2000, n. 267), che dovrebbero tradurre le potenzialità del nuovo ente. Lo statuto non soltanto è concepito quale 'carta' dei principi e dei fini istituzionali e fonte delle regole fondamentali per l'organizzazione e il funzionamento della città, ma costituisce l'atto deputato a sancire scelte basilari per l'ente tra quelle rese possibili dalla legge; una sorta di 'carta di identità', dunque, che suggella la fisionomia del nuovo ente e ne accompagna l'effettivo avvio.

Un esame trasversale degli statuti mette in luce la capacità dei nuovi soggetti di sviluppare le opportunità riconosciute dalla l. n. 56/2014 e di modularle alle esigenze e caratteristiche dei territori, sebbene per alcuni aspetti emerge un certo appiattimento al modello legale, nonché la persistenza di nodi irrisolti.

Nella parte relativa ai principi e al ruolo della città metropolitana, risalta l'immagine di un'amministrazione moderna, orientata alla semplificazione, alla digitalizzazione e alla trasparenza, alla promozione della cultura della legalità, alle pari opportunità, alla partecipazione dei cittadini secondo forme più accentuate rispetto a quelle ordinarie (come l'estensione del diritto di voto ai referendum metropolitani agli extra-comunitari residenti sancita dallo statuto della città metropolitana di Milano ovvero la tipizzazione di strumenti quali l'istruttoria pubblica, per gli atti normativi e amministrativi generali e i bilanci partecipativi, secondo lo statuto milanese, o il dibattito pubblico per la realizzazione di opere pubbliche strategiche, secondo lo statuto della città metropolitana di Bologna, ovvero la strutturazione di sede stabili, come il forum metropolitano della società civile, previsto dagli statuti metropolitani di Milano e Napoli, che intro-

duce anche il forum dei giovani) e che ispira le politiche di gestione del territorio a principi e opzioni di recente emersione, come il contenimento del consumo del suolo, la perequazione territoriale, la rigenerazione urbana e la riqualificazione edilizia, la qualità urbana diffusa, la salvaguardia dei beni comuni.

Per quanto qui interessa, è particolarmente interessante l'accento posto dagli statuti alla 'dimensione europea'. Tra gli altri, può citarsi lo statuto della città metropolitana di Bari, per gli enunciati obiettivi della città di «porre la propria collettività ai più alti livelli della civiltà urbana europea» (art. 2, c. 1), di collaborare, in applicazione del principio di sussidiarietà, «con le istituzioni comunitarie per il miglior conseguimento degli obiettivi strategici» (art. 4, c. 1) e di concorrere «al processo di integrazione europea», riconoscendo quali interlocutori privilegiati le città metropolitane europee e gli altri enti territoriali dell'Unione europea (art. 6).

La capacità delle città metropolitane di contribuire al processo di integrazione europea è elemento costante degli statuti e questo dato sembra voler sviluppare, quasi forzare, l'indicazione della l. n. 56/2014, il cui art. 1, c. 2, fa riferimento soltanto ai rapporti delle città metropolitane con gli omologhi enti degli Stati europei, e, in questo modo, sembra rievocare il testo originario della legge, nella versione approvata dalla Camera, che alludeva alle relazioni di 'livello europeo' degli enti metropolitani. Il dato statutario appare meglio rappresentativo del ruolo già riconosciuto alle città metropolitane da parte delle istituzioni comunitarie, soprattutto in relazione alla programmazione dei fondi strutturali, nonché dagli altri Stati membri e conferma l'indicazione proveniente dalla dottrina, che ha avvalorato la 'dimensione europea' del nuovo ente ricavandola dall'intero impianto della l. n. 56/2014, al di là del tenore letterale della singola disposizione (Vandelli, 2014: 44).

Simmetricamente alla proiezione nel contesto europeo, gli statuti evidenziano la dimensione locale della città metropolitana, rimarcando le specificità del territorio e modulando rispetto ad esse ruolo e funzioni dell'ente. Così, ad esempio, lo statuto della città metropolitana di Roma sottolinea le «straordinarie tradizioni e peculiarità storico-politiche della Capitale d'Italia» (art. 1, c. 5), quello della città metropolitana di Napoli risalta il carattere strategico dell'area napoletana per il Mezzogiorno d'Italia (preambolo), quello della città metropolitana di Bari rileva la posizione strategica dell'ente nell'area mediterranea e ricava l'obiettivo di promuovere «legami stabili con le comunità dei Paesi dell'area mediterranea» (art. 6).

Gli statuti si differenziano per le scelte adottate in relazione alla forma di governo. Solo tre città metropolitane hanno optato per l'elezione a suffragio diretto e universale del sindaco e dei consiglieri metropolitani, peraltro si tratta delle città più popolate (con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, Roma,

Milano e Napoli), per le quali la l. n. 56/2014 richiede, quali uniche condizioni, la costituzione delle zone omogenee e la ripartizione del territorio del comune capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa. Questa opzione è stata recepita, più recentemente, dalla città metropolitana di Venezia il cui statuto (approvato il 20.01.2016) enuncia espressamente l'elezione a suffragio universale del sindaco e del consiglio «a condizione che non sia necessario articolare il territorio del Comune di Venezia in più Comuni» (art. 10 c. 2). Nelle altre città il sindaco metropolitano è, di diritto, il sindaco del comune capoluogo e i consiglieri metropolitani sono scelti secondo i criteri di elettorato attivo e passivo ristretti, definiti dalla l. n. 56/2014: in questo modo gli statuti confermano la preferenza della legge verso il modello della rappresentanza indiretta, delineato dalla stessa quale soluzione generale e di diretta applicazione, mentre quella alternativa, dell'elezione diretta, è subordinata, come già visto, al verificarsi di complesse condizioni.

In relazione alla governance territoriale, gli statuti dimostrano di recepire le opzioni prospettate dalla legge, quelle di tipo funzionale (accordi, convenzioni, deleghe ecc.) e quelle di tipo strutturale (creazione di organismi intermedi, costituzione delle zone omogenee ecc.), sebbene non sempre le soluzioni sono definite adeguatamente. È il caso delle zone omogenee di ambito sovracomunale. Previste da tutti gli statuti (tranne che da quello bolognese che fonda la governance sui rapporti tra l'ente metropolitano, il comune capoluogo e le unioni di comuni già esistenti), sebbene talora soltanto accennate (è il caso dello statuto fiorentino), esse sono configurate come articolazione necessaria del territorio metropolitano solo in alcuni statuti (quelli delle città metropolitane di Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia), in quanto negli altri valgono come opzione eventuale rimessa all'iniziativa degli organi metropolitani (Bari e Genova). Generalmente, la zona omogenea è qualificata come ambito territoriale ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana, talvolta è soggettivizzata (come articolazione operativa della conferenza metropolitana secondo lo statuto torinese, che istituzionalizza un'apposita assemblea dei sindaci della zona; come organismo amministrativo, analogo ai comuni, unioni dei comuni e municipi secondo lo statuto romano; con appositi organismi di coordinamento delle zone omogenee secondo lo statuto veneziano) e connotata anche di un ruolo di tipo propositivo e/o consultivo, in sede di pianificazione strategica (Napoli, Torino e Venezia) e territoriale (Torino e Venezia) ovvero rispetto agli atti del consiglio metropolitano che interessano l'ambito sovracomunale (Milano, Torino e Venezia).

L'identificazione dei confini costituisce un ulteriore profilo trascurato dagli statuti, che si limitano a ripetere quanto stabilito dalla legge, ossia che le zone omogenee devono tenere conto delle specificità territoriali, mentre in pochi casi è

introdotta una specifica soglia di popolazione (almeno 150.000 abitanti secondo lo statuto napoletano, 120.000 per quello romano, 80.000 per quello torinese).

Come si vede, l'ambito territoriale di livello sovracomunale e gli organismi di coordinamento tra l'ente metropolitano e quello comunale, che rappresentano elementi essenziali della governance metropolitana, sono definiti dagli statuti secondo 'intensità' diverse e, in ogni caso, la relativa disciplina necessita di completamento attraverso le delibere consiliari costitutive e appositi regolamenti di funzionamento, ai quali gli statuti direttamente rinviano.

Anche in relazione alle funzioni attribuite al nuovo ente, gli statuti se, da un lato, enfatizzano quelle relative alla promozione e coordinamento dello sviluppo socio-economico del territorio (ricependo le opportunità insite nel modello legale: dalla costituzione dello sportello unico metropolitano per le attività produttive all'assunzione del ruolo di stazione appaltante, ai compiti di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive, alla promozione dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in tutto il territorio metropolitano, alla promozione di forme di sviluppo territoriale di tipo integrato, mediante interventi a favore del turismo e della tutela del patrimonio culturale e ambientale), dall'altro lasciano aperti, se non accentuano, alcuni profili problematici suscitati dalla legge. Questo dato è particolarmente evidente per le funzioni fondamentali di pianificazione strategica e territoriale generale. Il piano strategico metropolitano, configurato dalle città metropolitane come atto di indirizzo e piano di obiettivi in ossequio al modello legale (art. 1, c. 44, lett. a), è delineato da alcuni statuti anche come 'contenitore' di misure specifiche, propriamente riconducibili ad altri strumenti di pianificazione: è il caso dello statuto della città metropolitana di Bari, chiamato a «stabilire», oltre agli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo per l'area, «le principali misure di tutela del patrimonio storico, artistico, culturale, naturalistico-ambientale e del paesaggio nonché i principi di assetto del territorio volti a ridurre e prevenire l'inquinamento» (art. 8, c. 5).

In relazione alla pianificazione territoriale generale di livello metropolitano il modello legale provoca maggiori quesiti, che pongono il nuovo ente sul crinale tra la possibilità di contribuire efficacemente al governo del territorio e quella di complicare il quadro, già affollato, dei soggetti pianificatori. I dubbi riguardano soprattutto l'efficacia del piano e i rapporti con gli altri piani incidenti sul territorio, specialmente il piano territoriale di coordinamento della provincia e i piani comunali.

La lettura data dagli statuti è diversificata. Con riferimento all'efficacia, la gran parte degli statuti configura il piano territoriale metropolitano come conformativo del territorio, ma è presente l'opzione ulteriore della conformazione della proprietà (nello statuto della città metropolitana di Milano e in quello di Napoli, in relazione alla componente strutturale del piano).

In ordine ai contenuti, sono recepiti quelli della fonte legale, ossia le «strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana» (art. 1, c. 44, lett. b), arricchiti, nella maggior parte degli statuti, da elementi di vario genere, quali «le politiche ambientali e di sviluppo insediativo, l'individuazione dei poli funzionali e industriali metropolitani» (Bologna, art. 13, c. 4), o le «politiche di rigenerazione urbana», «individuazione degli ambiti agricoli strategici», «governo delle aree protette regionali, dei parchi metropolitani», «salvaguardia ambientale», «tutela dei beni paesistici» (Milano, art. 36, c. 4), ovvero la «costruzione della rete ecologica metropolitana», la «valorizzazione e tutela del sistema agricolo, dei suoli liberi e dei beni paesistici» (Genova, art. 10, c. 2) e «vincoli al consumo di suolo» (Torino, art. 8, c. 2). La dimensione ambientale del piano emerge plasticamente nello statuto della città metropolitana di Roma, in cui la relativa funzione è qualificata di «pianificazione territoriale e ambientale» (art. 8) e l'attività di pianificazione è descritta come «globale» (art. 8, c. 2). Particolarmente articolato è il contenuto del piano territoriale della città metropolitana di Napoli, che si declina in una componente strutturale (di valenza ricognitiva dei vincoli, ma anche costitutiva) e in una operativa (art. 35).

Con riferimento ai rapporti con gli altri piani, essi sono considerati nella duplice direzione, 'verso l'alto' e 'verso il basso'. Dal primo punto di vista, il termine di paragone è rappresentato dal piano strategico, rispetto al quale alcuni statuti si preoccupano di esplicitare una sorta di dipendenza del piano territoriale (ad esempio, gli statuti delle città metropolitane di Bologna, Napoli e Venezia). Rispetto agli altri piani, è costante l'opzione di attribuire al piano metropolitano l'effetto sostitutivo del piano territoriale di coordinamento provinciale, per cui il primo assume valore ed effetti del secondo e nella medesima direzione si pone la scelta di alcuni statuti di riconoscere al piano metropolitano anche la capacità di «ricomprensione e sostituzione, in forma unitaria» i piani di settore (Bologna, art. 13, c. 4). La soluzione di *reductio ad unum* dei piani è evidentemente opportuna perché imbrocca la strada di semplificare il quadro degli strumenti di pianificazione riguardanti l'area metropolitana, sebbene evoca delicate questioni sull'idoneità dello statuto di incidere così profondamente sul sistema di pianificazione territoriale, in assenza di adeguata copertura legislativa (Urbani, 2012: 8; Forte, 2014: 357).

Particolarmente variegata sono le soluzioni statutarie alla questione dei rapporti del piano metropolitano con i piani comunali. Generalmente, è sancita la configurazione del piano metropolitano come «quadro» (Bari, Bologna, Genova) o «strumento di riferimento» (Firenze) o di «orientamento» (Milano) dell'attività di pianificazione dei comuni, peraltro non mancano soluzioni originali e più avanzate che riconoscono al piano metropolitano la capacità di includere «con-

tenuti strutturali» dei piani comunali (Bologna, art. 13, c. 4) ovvero assegnano all'ente metropolitano il compito di promuovere la formazione in convenzione con i comuni dell'area metropolitana di piani strutturali metropolitani in luogo di quelli comunali (Firenze, art. 7) o, più debolmente, un compito di assistenza tecnica nella redazione della componente strutturale del piano comunale, mediante l'utilizzo degli studi e delle elaborazioni strutturali del Piano territoriale (Napoli, art. 35, c. 4).

Le soluzioni più avanzate valorizzano il nuovo ente e sembrano più coerenti rispetto alla funzione di promozione dello sviluppo socio-economico, riflettendo, peraltro, quel modello da tempo sostenuto dalla dottrina, secondo cui la pianificazione metropolitana, se è «territoriale generale», non può esaurirsi in una funzione di coordinamento, ma vale a sancire i contenuti strutturali della pianificazione, con la conseguenza che il livello metropolitano, per non sovrapporsi o essere duplicato da quello comunale, dovrebbe essere l'unico a contenuto strutturale, mentre quello comunale dovrebbe essere solo di livello esecutivo (Salvia, 2012: 68; Vandelli, 2013: 5; Cerulli Irelli, 2012: 5). Permangono i rilievi sulla necessità di una copertura legislativa piena per le soluzioni più radicali e questo dato emerge dagli stessi statuti: così quello bolognese, che ammette la definizione dei «contenuti strutturali» del piano comunale da parte di quello metropolitano, purché ciò avvenga «nel rispetto di quanto previsto dalla legge» e, similmente, quello fiorentino, che ammette la formazione del piano strutturale metropolitano «ai sensi della vigente normativa regionale» (peraltro, la nuova legge urbanistica toscana, l. 10.11.2014, n. 65, come modificata dalla l. 3.3.2015, n. 22, prevede analoga soluzione all'art. 91 bis).

In alcuni casi gli statuti si spingono addirittura a disporre su funzioni e corrispondenti apparati, che sono ancora al centro di processi di riordino e riallocazione: un esempio è ricavabile dallo statuto della città metropolitana di Roma che riconosce in capo all'ente competenze in materia di sicurezza integrata (prevedendo un corpo di polizia locale della città metropolitana) e di protezione civile (art. 11).

6. Il governo metropolitano e l'ordinamento europeo

Le città sono al centro dell'attenzione delle istituzioni comunitarie che, sempre più convintamente, guardano ad esse come prospettiva utile per la concezione e l'attuazione delle politiche comunitarie. La promozione delle città, quali territori chiave per il perseguimento degli obiettivi comunitari, non è sostenuta soltanto attraverso un'apposita politica, quella regionale, nonché destinando i fondi strutturali, ma anche integrando questo elemento nelle politiche settoriali, alla stregua di un obiettivo trasversale ovvero in nome di quella che è stata efficacemente definita la 'dimensione locale' delle politiche dell'UE⁷.

La consapevolezza che le politiche urbane costituiscano un tema tradizionalmente di spettanza statale ha portato le istituzioni comunitarie a ricercare un fondamento giuridico e, con esso, un equilibrio con le istituzioni nazionali in questa materia. Il raccordo, emerso attraverso una serie di documenti ufficiali e documenti condivisi⁸, è stato rinvenuto nella nuova strategia Europa 2020 e nel ruolo che le città possono svolgere per il perseguimento degli obiettivi di crescita da essa sanciti.

Anche nell'ambito della politica di coesione emerge l'attenzione posta dalle istituzioni comunitarie al livello locale, nella convinzione che le città, tanto quelle di dimensioni metropolitane quanto quelle medio-piccole, siano fattori di crescita e equilibrio territoriale⁹. Un risvolto immediato di questa impostazione emerge nella nuova programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 (fondi europei strutturali e di investimento – Fondi Sie), che rispetto ai precedenti si contraddistinguono, oltreché per una maggiore integrazione e funzionalizzazione dei fondi con gli obiettivi strategici di Europa 2020, per una maggiore compartecipazione diretta dei poteri locali e, dunque, per un maggiore decentramento (secondo l'approccio c.d. *place-based*).

In questo contesto, un'attenzione particolare è rivolta alle aree metropolitane per l'evidente ragione che esse riproducono in scala locale le dinamiche e le esigenze tipiche delle politiche europee di coesione socio-economica e territoriale. In esse si rinvengono centri a forte sviluppo socio-economico, anche di rilevanza internazionale, nonché agglomerati urbani contigui sul piano territoriale, ma non sempre integrati funzionalmente, e territori periferici, pure non distanti dal centro, ma caratterizzati da squilibri sociali e produttivi e da carenze infrastrutturali. Ecco perché le istituzioni comunitarie guardano agli enti di governo metropolitano come interlocutori privilegiati, destinatari, tra l'altro, di specifici finanziamenti: è esemplare la recente approvazione (14.7.2015) da parte della Commissione europea del Programma operativo nazionale-PON *Città metropolitane 2014-2020*, che riflette la fiducia europea nei confronti di quei «processi di riforma e riorganizzazione istituzionale» che valorizzano la «dimensione metropolitana come scala per la pianificazione e gestione di servizi cruciali per lo sviluppo e la coesione territoriale»¹⁰.

La funzione nevralgica di compensazione e riequilibrio delle disparità socio-economiche e territoriali presenti all'interno delle aree metropolitane è percepita dalle nuove città metropolitane, come emerge dai recenti testi statutari. A titolo esemplificativo, possono richiamarsi le enunciazioni secondo cui il nuovo ente «persegue il superamento degli squilibri demografici e strutturali presenti sul territorio metropolitano, ispirandosi al principio di solidarietà e tenendo conto della eterogeneità territoriale e demografica, con particolare riguardo alle zone rurali e montane ove insistono comuni di piccole e medie dimensioni.

Promuove la coesione, il miglioramento della qualità della vita e lo sviluppo delle comunità locali» (Roma, art. 1, c. 3) ovvero è rivolto a «perseguire l'equilibrio e il decentramento territoriale nella distribuzione delle risorse e delle strutture di servizio, al fine di garantire un uniforme sviluppo dell'intero territorio, ponendosi come garante dell'autonomia e dello sviluppo dei comuni, nonché dei territori marginali rispetto ai centri dell'area urbana» (Torino, art. 1, c. 5, lett. c).

La dimensione locale, in particolare quella metropolitana, può essere verificata rispetto alla politica di coesione nella componente politico-territoriale e nei relativi corollari, come declinati da diversi documenti comunitari¹¹: la continuità territoriale dell'Unione in termini di sviluppo dell'integrazione europea, senza sacrificare le identità locali e regionali; lo sviluppo di un modello policentrico, in luogo di quello tradizionale fondato sulle relazioni centro-periferia, e di governance multilivello, che garantisca una maggiore coerenza tra i diversi interventi comunitari (strutturali e settoriali), nazionali e regionali in una determinata zona, attraverso il dialogo rafforzato fra i livelli di governo territoriale e il consolidamento del partenariato pubblico-privato; l'applicazione di una logica di decentramento (decentralizzazione) ispirata al principio di sussidiarietà, che tenga conto della natura dei problemi e dell'organizzazione caratteristica di ogni Stato, sulla base di parametri europei comuni necessari alla cooperazione; l'applicazione di principi di solidarietà, equità e perequazione tra Stati, tra regioni e tra territori di una stessa regione, al fine di assicurare pari opportunità ai cittadini a prescindere al luogo in cui vivono nell'Unione; il superamento in via prioritaria delle distorsioni centro/periferie e delle disparità intranazionali per rafforzare la coesione comunitaria; l'importanza strategica dei poli urbani, ma anche la valorizzazione delle zone rurali e dei centri periferici e il rafforzamento della cooperazione regionale nonché del coordinamento tra i centri urbani; l'adozione di nuovi indicatori territoriali, ulteriori a quello tradizionale del Pil, come gli handicap territoriali specifici, l'indice di decentramento e di accessibilità, la dotazione di infrastrutture e trasporti, il livello di attività nel settore della ricerca, dell'innovazione, dell'istruzione e della formazione.

Rispetto a questi parametri il livello metropolitano del governo locale appare, in linea teorica, coerente e funzionale, perché può garantire, meglio degli altri livelli, quella duplice missione di promozione socio-produttiva di territori di vasta scala (e, per il tramite questi, di contributo determinante alla crescita dell'intero Paese), e di lotta agli squilibri interni tra centro e periferia, favorendo uno sviluppo uniforme ed equilibrato, che sappia rispettare, anzi valorizzare, le specificità locali.

Ovviamente, la valutazione di questo schema deve tener conto della specifica configurazione data dai singoli ordinamenti al modello metropolitano. Quello italiano, come visto, ha conosciuto una storia lunga e travagliata, risolta recente-

mente dalla l. n. 56/2014. Con essa trova compimento l'entificazione della città metropolitana e il suo effettivo inserimento nel quadro delle autonomie territoriali, con le quali condivide la rilevanza costituzionale. Rispetto alla cornice europea, certamente è positiva l'incorporazione, sin dalla fonte costituzionale, del nuovo soggetto nel sistema degli enti di governo locale, come è significativo lo 'spessore' delle funzioni attribuite dalla recente legge al nuovo ente, specialmente quelle di pianificazione strategica e territoriale, strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Il modello presenta, tuttavia, delle zone d'ombra che condizionano aspetti essenziali del nuovo ente e rischiano di mortificarne aspirazioni e potenzialità. Il riferimento è, anzitutto, alla forma di governo, in ragione della preferenza dimostrata dal legislatore (e confermata dalla gran parte delle città metropolitane) per la qualificazione del nuovo soggetto come ente di secondo grado: un ente annoverato a pieno titolo tra gli enti locali (art. 2 d.lgs. n. 267/2000; art. 1, c. 2, l. n. 56/2014 che lo qualifica come «ente territoriale di area vasta»), che esprime «non la rappresentanza dei cittadini del territorio ma delle loro comunità rappresentate dai loro amministratori» (Pizzetti, 2014: 3). Un ente ispirato ad un'inedita opzione unitaria, per cui la sfera politica è affidata agli stessi amministratori locali, in una sorta di valorizzazione 'estrema' della sussidiarietà, che, invece, espone l'ente al rischio di appiattimento sui comuni. Saranno infatti gli amministratori locali a giovarsi, in quanto troveranno nella sede metropolitana «un altro modo e un altro ambito di esercizio delle funzioni loro assegnate» (Vesperini, 2014: 791), con la precisazione che gli amministratori non avranno uguale peso nella formazione dell'organo consiliare e, quindi, uguale capacità di influenzare le politiche metropolitane, perché per la scelta dei consiglieri metropolitani è prevista l'applicazione del voto ponderato, basato sulle dimensioni demografiche dei comuni, con inevitabile vantaggio dei comuni più popolosi, a cominciare dal comune capoluogo che esprime anche il sindaco metropolitano. Un ente, dunque, a rappresentanza 'diseguale' dei territori che lo compongono e che rischia di restare 'asfissiato' tra l'influenza dei comuni e il peso dell'amministrazione regionale, la quale, peraltro, è destinata ad essere attributaria di nuove funzioni, all'esito del percorso di riordino delle province. Come è stato detto, la riforma «non va nella direzione auspicabile [...]: quella di realizzare una città metropolitana forte e autonoma, sia funzionalmente sia politicamente, anziché un vaso di coccio tra Regione e comuni, debole soprattutto nei riguardi del comune capoluogo» (Sandulli, 2013: VI).

Il nuovo ente risente, inoltre, della recente legislazione cd. della crisi, volta al contenimento dei costi del governo locale, che ha coinvolto in modo particolare le province. Il subentro automatico della città metropolitana nell'orga-

nizzazione e nelle funzioni della provincia disposto dalla l. n. 56/2014 (art. 1, c. 47), se garantisce alle città metropolitane un collaudato apparato organizzativo e importanti funzioni amministrative (quelle fondamentali della provincia), rischia di annodare la riuscita del nuovo ente alle sorti del processo di riforma che sta interessando l'ente provincia: il riferimento è alla progressiva contrazione delle risorse finanziarie nei confronti delle province, in parallelo con un ridimensionamento delle loro competenze, e all'effetto che si sta verificando di deficit dei bilanci provinciali che le città metropolitane hanno dovuto accollarsi (Tubertini, 2014: 206).

Se si allarga la visuale all'intero disegno riformatore della compagine governativa (il riferimento è alla legge di revisione costituzionale, pubblicata in G.U. n. 88 del 15.4.2016, sottoposta a referendum confermativo)¹² si acutizzano le perplessità, perché il nuovo ente è confermato nello status costituzionale di ente territoriale costitutivo della Repubblica (secondo l'art. 114 Cost.), pur restando ente elettivo di secondo grado. È evidente l'anomalia, perché la città metropolitana mutua il meccanismo dell'elezione ristretta dalle province, le quali sono interessate da un processo di decostituzionalizzazione (si veda l'art. 29 della citata legge costituzionale) e in attesa della riforma sono state già ridimensionate dal legislatore ordinario, mentre le città metropolitane sono confermate nel disegno di riforma costituzionale e sono state valorizzate dalla normazione ordinaria.

L'immagine che deriva dal complesso di riforme non è nitida e la città metropolitana appare una sorta di ente ibrido, ente costitutivo, ma non direttamente rappresentativo (Portaluri, 2014: 4), originale nella forma di governo e, per questo, differenziato rispetto agli altri enti costitutivi, con cui pure condivide il rango costituzionale.

Sebbene la Corte costituzionale abbia 'salvato' il modello metropolitano di governo di secondo grado, ritenendolo non lesivo dei principi di rappresentanza democratica e autonomistico (sentenza 24.3.2015, n. 50), è innegabile l'indebolimento di questi principi (Portaluri, 2014: 4). Al riguardo, vale ancora l'insegnamento di Giannini il quale, come visto, riferendosi alla presunta autonomia conquistata dai comuni con la legge di unificazione del 1865, ricorda che l'elettività è «indice di democraticità» solo quando il corpo elettorale rappresenta la collettività effettiva, mentre se l'elettorato è più ristretto si hanno figure organizzatorie diverse, riconducibili all'autoamministrazione.

Dal fronte europeo – in questo caso dal Consiglio d'Europa – derivano, ancora una volta, indicazioni illuminanti: il riferimento è alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15.10.1985, ratificata e resa esecutiva dallo Stato italiano con l. 30.12.1989, n. 439, secondo cui non può esserci autonomia locale senza la presenza di «Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale» (art. 3, par. 2).

Note

- ¹ Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, 18.2.2004, COM(2004)107.
- ² Commissione per lo sviluppo regionale, *Relazione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale*, 25.7.2005, 2004/2256(INI).
- ³ Commissione per lo sviluppo regionale, *Relazione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale*, 25.7.2005, (2004/2256 INI); Parlamento europeo, *Risoluzione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale*, 28.9.2005.
- ⁴ L. 2.11.1993, n. 436 (*Differimento di taluni termini previsti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di aree metropolitane e di istituzione di nuove province*), art. 1; l. 3.8.1999, n. 265 (*Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*), artt. 16-17; d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*); l. 5.6.2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), art. 2; l. 5.3.2009, n. 42 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*), art. 23; d.l. 6.7.2012, n. 95, conv. in l. 7.9.2012, n. 135 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*), art. 18.
- ⁵ Si vedano le l.r. Friuli-Venezia Giulia 9.1.2006, n. 1 (*Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia*), l.r. Sicilia 4.8.2015, n. 15 (*Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*), l.r. Sardegna 4.2.2016, n. 2 (*Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*).
- ⁶ Relazione illustrativa del d.d.l. AC 1542, convertito nella legge n. 56/2014, in <<http://www.camera.it/leg17/126?pdL=1542>> (09/2016).
- ⁷ Commissione europea, Comunicazione su *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda urbana UE*, 18.7.2014, COM(2014) 490 final.
- ⁸ *Dichiarazione di Toledo*, approvata il 22.6.2010, nella conferenza dei Ministri responsabili per lo sviluppo urbano e le politiche abitative; *Dichiarazione di Marsiglia*, adottata in occasione della riunione informale dei Ministri responsabili per lo sviluppo urbano il 25.11.2008; *Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili*, approvata in occasione dell'Incontro ministeriale informale sullo Sviluppo Urbano e la Coesione Territoriale il 24-25.5.2007.
- ⁹ V. documenti *sub* nota 3.
- ¹⁰ Agenzia di coesione territoriale, *Programma Operativo Nazionale Città metropolitane 2014-2020, Documento di programma*, 16.2.2015.
- ¹¹ Tra gli altri, il Libro Verde della Commissione *La coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza* del 6.10.2008 [SEC(2008)2550]; la Comunicazione della Commissione del 9.11.2010 contenente le *Conclusioni della Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione* [COM(2010)0642]; la Risoluzione del Parlamento del 28.9.2005 sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale (2004/2256INI).
- ¹² *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*, legge di revisione costituzionale, approvata in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, dal Senato della Repubblica il 20.1.2016 e dalla Camera dei Deputati il 12.4.2016, sottoposta a referendum popolare confermativo.

Riferimenti bibliografici

- Avarello P. 1999, *Attori e strumenti della pianificazione metropolitana*, in Camagni R., Lombardo S. (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea, Firenze: 121 sgg.
- Cammelli M. 2004, *La pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna.
- Carlone E. 2004, *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino.
- Carrer M., Rossi S. 2014, *Le città metropolitane in Europa*, Ifel Anci, Roma.
- Cerulli Irelli V. 2012, *Relazioni tra città metropolitane e Comuni*, in <<https://www.astrid-online.it>>, 22: 1 sgg.
- Crosetti A. 1989, *Sul governo delle aree metropolitane*, in *Amministrare*, 1-2: 149 sgg.
- Cuocolo F. 1990, *Assetto e finalità della nuova struttura metropolitana*, in *Quad. cost.*, 4: 1095 sgg.
- D'Orsogna D. 2007, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali*, in Romano A., Casetta E., Scoca F.G. (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli. Attività, organizzazione, servizi*, II, Cedam, Padova: 299 sgg.
- Forte P. 2014, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2: 333 sgg.
- Giannini M.S. 1967, *I Comuni*, Neri Pozza, Vicenza.
- 1971, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2: 452 sgg.
- Manganaro F. 2012, *Il principio di autonomia*, in Renna M., Saitta F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano: 259 sgg.
- Marrama R. 1998, *Nascita ed evoluzione dello Stato e dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, I, II ed., il Mulino, Bologna: 353 sgg.
- Melis G. 1996, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, Bologna.
- Pavone C. 1964, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, Giuffrè, Milano.
- Pinto F. 2010, *Città metropolitana*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, IV, Torino: 23 sgg.
- Pizzetti F. 2014, *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in <<https://www.astrid-online.it>> (09/2016), 3: 1 sgg.
- Portaluri P.L. 2003, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene, Napoli.
- 2014, *Note minime sulle città metropolitane nel d.d.l. costituzionale AS n. 1429 (Renzi-Boschi)*, in *Federalismi.it*, 8: 1 sgg.
- Pubusa A. 1999, *Città metropolitana*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, III, Milano: 360 sgg.
- Rolla G., Groppi T. 2000, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, II ed., Giuffrè, Milano.
- Salvia F. 2012, *Manuale di diritto urbanistico*, II ed., Cedam, Padova.
- Sandulli A. 2013, *Le città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, 3: V sgg.
- Sorace D. 1991, *Una soluzione per i rebus metropolitani*, in *Le regioni*, 2: 360 sgg.

- Spasiano M. 1995, *L'organizzazione comunale. Paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Tubertini C. 2014, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2: 197 sgg.
- Urbani P. 2012, *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in <<https://www.astrid-online.it>> (09/2016), 22: 1 sgg.
- Vandelli L. 2013, *D.d.l. n. 1542 Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni. Appunto*, Audizione Camera dei Deputati – Commissione Affari costituzionali, 23 ottobre 2013, in <<https://www.astrid-online.it>> (09/2016), 19: 1 sgg.
- 2014, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Rimini.
- 2015, *Il sistema delle autonomie locali*, VI ed., il Mulino, Bologna.
- Vandelli L., Mastragostino F. 1996, *I comuni e le province*, il Mulino, Bologna.
- Vesperini G. 2014, *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9: 786 sgg.

I PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ, DIFFERENZIAZIONE E ADEGUATEZZA NELLA RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE TRA I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO: PENSIERI E IMPRESSIONI SUI RAPPORTI TRA STATO E AUTONOMIE REGIONALI E LOCALI A SEGUITO DELLE RECENTI RIFORME

Giusi Margiotta

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come principi ‘neutri’ rispetto al decentramento o all’accentramento delle funzioni. 3. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza: il senso con cui gli stessi sono stati introdotti nel nostro ordinamento. 4. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella legge l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) e nel d.d.l. cost. AS 1429: la svolta accentratrice. 5. Riflessioni sulle recenti riforme, sui nuovi rapporti tra Stato e autonomie regionali e locali e sulla democrazia.

1. Premessa

Nella presente relazione tratteremo brevemente:

- a. dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come principi ‘neutri’ (rispetto a disegni istituzionali accentratori o decentratori) di ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo;
- b. del significato con cui i suddetti principi sono stati introdotti nel nostro ordinamento;
- c. dello spazio che i principi *de quibus* trovano e del significato che essi assumono nelle riforme che di recente hanno interessato (e stanno interessando) il nostro ordinamento.

Muovendo dalle suddette considerazioni, tenteremo, nelle conclusioni, di comprendere il progetto istituzionale che il nostro legislatore sembra perseguire, in cui i suddetti principi attualmente s’inseriscono.

2. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come principi ‘neutri’ rispetto al decentramento o all’accentramento delle funzioni

Il principio di sussidiarietà (principio di matrice filosofico-politica che trova le sue radici nel pensiero di Aristotele, di San Tommaso d’Aquino, di Locke,

di Hegel, di Tocqueville e nella dottrina sociale della Chiesa cattolica) attiene (nell'accezione in questa sede d'interesse) alla ripartizione delle funzioni amministrative tra i vari livelli territoriali di governo.

In base a questo principio le funzioni sono esercitate dal livello territoriale di governo 'più basso' e più vicino ai cittadini e sono attratte dal livello territorialmente 'superiore' laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore.

Di frequente si afferma che l'applicazione del principio *de quo* è connessa a modelli ordinamentali decentrati. Così non è.

Il principio di sussidiarietà fonda certamente sulla dialettica potere centrale/potere locale, ma esso non opera necessariamente nel senso di favorire l'allocatione dei poteri e delle funzioni a livello locale.

«Bisogna stare attenti a non confondere il principio di sussidiarietà con quello di decentramento. Infatti, esso non comporta necessariamente il favore per la collocazione delle competenze al livello territoriale di governo 'più basso' e perciò più 'vicino' ai cittadini. La sussidiarietà richiede che la competenza, in relazione alla sua natura, sia collocata al livello territoriale dove possa essere esercitata nel modo migliore, cioè più efficiente, efficace ed adeguato alle finalità perseguite. Perciò si può osservare che il principio, a seconda delle caratteristiche della competenza presa in considerazione ovvero in relazione all'evolversi dei problemi e dei contesti socio-economici, può condurre talora a spostare verso l'alto, in altri casi verso il livello di governo più basso l'esercizio dei poteri e delle competenze. Usando una metafora potrebbe dirsi che la sussidiarietà funziona come un ascensore» (Bin, Pitruzzella, 2003: 93).

Così intesa la sussidiarietà si pone come principio 'neutro' e 'ambivalente' di ripartizione delle funzioni: 'neutro' perché il suo mero richiamo da parte del legislatore nulla dice sulla volontà di quest'ultimo di privilegiare l'uno o l'altro livello di governo nella concreta distribuzione delle funzioni e, dunque, sul disegno ordinamentale – accentrato o decentrato – che il legislatore medesimo si propone di realizzare; 'ambivalente' perché esso si può prestare tanto a garantire il decentramento e i poteri locali (a questi ultimi anzitutto spettando l'esercizio delle funzioni) tanto, al contrario, a favorire l'accentramento delle funzioni e il livello di governo 'superiore' (consentendo a quest'ultimo di agire al di là delle competenze a esso formalmente attribuite ogni volta che la sua azione sia più efficace rispetto a quella del livello 'inferiore').

La sussidiarietà può dunque operare sia assecondando spinte 'centrifughe', volte a valorizzare i poteri locali, sia spinte 'centripete', volte ad ampliare le funzioni e le competenze del potere centrale, che costituisce il livello superiore per eccellenza.

Da qui il diffuso convincimento che la sussidiarietà «operi secondo due diverse modalità: una *modalità negativa*, che vuole che l'autorità centrale si astenga

ga dall'ingerirsi in attività che possono essere svolte da soggetti o organizzazioni che operano a livello più basso; una *modalità positiva*, che specularmente impone alla stessa autorità di intervenire attivamente qualora il sussidiato non sia in grado di raggiungere quegli obiettivi rientranti nella propria sfera di azione. In ragione di questa peculiare natura, il principio in esame – come è stato sostenuto da parte della dottrina – non fornisce un criterio certo di preferenza in grado di orientare l'interprete nella sua concreta applicazione, potendo al contempo consentire una espansione maggiore o minore di entrambe le entità relazionali. [...] l'operatività tendenziale in una direzione o nell'altra sul piano concreto ci viene fornita di volta in volta dal contesto storico, sociale, religioso, in cui si colloca il concetto stesso ovvero dalla valutazione (anche) dell'ambito normativo che racchiude in sé la regola» (Lopilato, 2006: 216).

Le considerazioni fin qui svolte valgono anche per i principi (corollari del principio di sussidiarietà) di differenziazione (in base al quale le funzioni devono essere allocate tenendo conto delle caratteristiche – territoriali, demografiche, organizzative, economiche ecc. – dell'ente territoriale che le deve esercitare) e adeguatezza (in base al quale l'attribuzione delle funzioni deve comunque essere compatibile con le capacità operative dell'ente chiamato a esercitarle).

Muovendo da queste considerazioni di principio, tentiamo dunque di comprendere se il richiamo dei suddetti principi da parte del nostro legislatore esprima un *favor* per il decentramento o per l'accentramento dei poteri e delle funzioni amministrative.

Nel compiere questo tentativo distingueremo due periodi – quello che va dall'introduzione dei principi in esame alla l. 7 aprile 2014, n. 56 e quello che va da quest'ultima legge a oggi – in quanto, a parere di chi scrive, la l. n. 56/2014 (prima rilevante riforma istituzionale del Governo attualmente al potere) segna un punto di svolta.

3. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza: il senso con cui gli stessi sono stati introdotti nel nostro ordinamento

Il principio di sussidiarietà (verticale) è un principio di derivazione comunitaria.

I primi più significativi riferimenti al principio in parola si trovano nella Carta europea delle autonomie locali del 1985 (secondo la quale «l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia») e nell'Atto unico europeo del 1986 (che ha introdotto nella parte terza del Trattato CEE l'art. 130 R, in base al quale «La

Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli stati membri»).

Il suddetto principio è stato enunciato in senso più compiuto e generale nell'art. 5 del Trattato di Maastricht del 1992 (in base al quale «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possano essere realizzati e meglio conseguiti a livello comunitario») e poi ribadito dal Trattato di Lisbona del 2007.

Il senso con cui il suddetto principio è stato fatto proprio dall'art. 5 cit. è facilmente comprensibile: il riportato enunciato normativo fornisce chiari elementi per ritenere che in ambito comunitario prevalga l'aspetto negativo della sussidiarietà con preferenza dell'azione dei singoli Stati: l'intervento della Comunità assume preminenza soltanto quando sussistono, da un lato, un interesse comunitario che trascende l'ambito delle competenze statali e, dall'altro, garanzie per una azione migliore, più adeguata e proporzionale rispetto agli obiettivi posti (Lopilato, 2006: 218).

Nell'ordinamento italiano un primo riferimento espresso al principio di sussidiarietà si rinviene nella l. 30 dicembre 1989, n. 439 (di recepimento della Carta europea delle autonomie locali), ma l'affermazione dello stesso come principio cardine nella ripartizione delle competenze amministrative tra Stato e autonomie territoriali si è avuta soltanto con la l. 15 marzo 1997, n. 59 (*Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*: c.d. legge Bassanini). L'art. 4 di quella legge, infatti, dopo aver affermato che «nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale» (comma 1), contiene una vera e propria definizione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza laddove prevede che «i conferimenti di funzioni avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati; [...]

il principio di adeguatezza, in relazione all' idoneità organizzativa dell' amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l' esercizio delle funzioni; il principio di differenziazione nell' allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi» (comma 3).

Altro riferimento alla sussidiarietà è contenuto nella legge 30 novembre 1998, n. 419 (*Delega al governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del servizio sanitario nazionale*), il cui art. 2, comma 1, lettera h), menziona il «principio di sussidiarietà istituzionale».

Con la l. 3 agosto 1999, n. 265 (*Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*) il principio di sussidiarietà ha trovato espresso ingresso nella disciplina degli enti locali: l' art. 2 di quella legge stabilisce infatti che «i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

Tale norma è poi confluita nell' art. 3 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*)¹.

I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – il primo dei quali secondo parte della dottrina era già implicitamente presente nella nostra Costituzione prima della riforma del 2001 (Vipiana, 2002: 203 sgg.; *contra* Lopilato, 2006: 184) – sono stati poi costituzionalizzati con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione compiuta con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

L' art. 118, comma 1 Cost. (dopo la riforma del 2001) afferma infatti che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l' esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

L' art. 120 Cost. menziona inoltre il principio di sussidiarietà a proposito del potere sostitutivo prevedendo che «il Governo può sostituirsi agli organi delle regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l' incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell' unità giuridica o dell' unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. Le legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

Queste, in breve, le principali enunciazioni dei principi in questione.

A queste enunciazioni dei principi in parola – dalle quali era già evidente il *favor* per il rafforzamento delle autonomie locali – la stessa l. Cost. n. 3/2001 accompagnò altre disposizioni (tra cui, l'art. 114 che prevede l'equiordinazione tra tutti gli enti territoriali; l'art. 117, con il quale è stato rovesciato il criterio di ripartizione della competenza legislativa riducendo – come noto – drasticamente quella dello Stato in favore di quella regionale) che contribuirono a chiarire ulteriormente quale era il disegno ordinamentale che il legislatore dell'epoca intendeva realizzare: la volontà era quella di decentrare il potere, di valorizzare le autonomie locali.

«Almeno per quanto attiene al principio di sussidiarietà, si può ritenere che l'art. 118 Cost. abbia una propria 'autosufficienza' per le implicazioni direzionali verso i livelli di governo più bassi nella parte in cui, con disposizione stenotorea, prevede che le funzioni amministrative "sono attribuite ai Comuni" e aggiunge, a conferma della generalità del principio, quali sono le ipotesi la cui ricorrenza consente di derogare alla regola appena enunciata. In altri termini, in questo caso è lo stesso enunciato normativo a far propendere per una modalità negativa di estrinsecazione del principio di sussidiarietà, evitando qualunque ambiguità direzionale» (Lopilato, 2006: 225).

La riforma costituzionale del 2001, infatti, è stata da più parti definita come un'operazione di 'copertura costituzionale' del c.d. 'federalismo amministrativo a costituzione invariata' realizzato con le leggi Bassanini, con tale espressione volendo proprio sottolineare il cammino unidirezionale della legge ordinaria e di quella costituzionale verso il decentramento.

4. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella legge l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) e nel d.d.l. cost. AS 1429: la svolta accentratrice

La riforma che più di recente ha interessato il sistema di ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo nel nostro Paese è stata certamente quella compiuta con la l. n. 56/2014. Questa legge, peraltro, preannuncia un'imminente modifica del testo costituzionale, che in effetti è attualmente in corso di approvazione. Volendo esaminare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nelle più recenti riforme dobbiamo, pertanto, tener conto non solo della l. n. 56/2014 e delle sue prime norme di attuazione, ma anche del d.d.l. cost. AS 1429, il quale, seppur non dovesse mai giungere all'approvazione, comunque sarebbe uno strumento utile per meglio comprendere il progetto di riforma istituzionale che il legislatore intende attualmente realizzare.

Muoviamo dunque da un esame obiettivo delle disposizioni contenute in questi testi normativi che direttamente richiamano i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza per poi tentare di comprendere il significato con

cui questi principi sono assunti nelle recenti riforme: se essi, cioè, s'inseriscono in un disegno ordinamentale che mira al decentramento o all'accentramento delle funzioni amministrative.

La l. n. 56/2014 pone i principi *de quibus* come cardini della nuova ripartizione delle funzioni amministrative, tanto da enunciarli nel primo dei 151 commi di cui si compone il suo unico articolo («la presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza») e poi ripeterli nel comma 46, relativo alle funzioni delle città metropolitane («Lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione») e nel comma 90, concernente le funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica («il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 ovvero le leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze, prevedono la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali»).

Quanto alle norme attuative della l. n. 56/2014 viene in rilievo anzitutto l'Accordo Stato-regioni concernente il riordino delle funzioni non fondamentali delle province, sancito – ai sensi dell'art. 91 della l. n. 56/2014 – in Conferenza unificata l'11.9.2014.

Questo Accordo si apre con un solenne impegno degli enti interessati al rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, così testualmente recitando: «al fine di procedere al riordino delle funzioni non fondamentali delle province [...], Stato e Regioni s'impegnano, ciascuno nelle materie di rispettiva competenza, a garantire la piena applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione». I principi *de quibus* sono inoltre più volte richiamati (espressamente o attraverso il richiamo all'art. 118 Cost.) in altri punti del testo del suddetto Accordo, dove peraltro si afferma che «Stato e Regioni [...] convengono [che, n.d.A.] le funzioni oggetto di riordino non assegnate agli enti di area vasta alle città metropolitane ovvero non riassorbite dalle regioni, devono essere assegnate ai comuni o alle loro forme associative» (punto 8 dell'Accordo).

Anche le leggi regionali e i progetti di leggi regionali di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, attuativi della legge Delrio contengono simili enunciazioni di principio.

Nel senso di consacrare la centralità dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sembra muoversi anche il d.d.l. cost. AS 1429, che infatti non prevede alcuna modifica al primo comma dell'art. 118, il quale dunque continua a disporre che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

A prima vista dunque, limitandosi a esaminare le disposizioni che esplicitamente richiamano i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le riforme promosse dal Governo attualmente in carica sembrano applicare i principi medesimi nello stesso senso in cui sono stati applicati fino a oggi nel nostro ordinamento: nel senso, cioè, di valorizzare i poteri locali e di favorire il decentramento².

Tuttavia, un esame più ampio delle riforme, ad avviso di chi scrive, conduce a esiti del tutto differenti.

Una serie di elementi relativi alle norme ora prese in considerazione rivela un'inversione di tendenza: quei principi – di centrale importanza sia nel sistema normativo delineato nel precedente paragrafo che in quello attualmente in corso di realizzazione – prestano oggi silenziosamente il fianco all'estensione del potere centrale.

In proposito, si tiene anzitutto a ricordare che, nonostante la legge Delrio fondi dichiaratamente sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, più voci si sono sollevate contro di essa, ritenendola in contrasto (anche) con i principi *de quibus*: con quattro ricorsi, infatti, le regioni Lombardia, Veneto, Puglia e Campania hanno sollevato una serie di questioni di legittimità costituzionale che hanno investito ben 58 commi della l. n. 56/2014.

Con sentenza 24 marzo 2015, n. 50 la Corte costituzionale ha ritenuto la legittimità della suddetta legge sotto tutti i profili scrutinati. Tuttavia, le censure formulate nei suddetti ricorsi – come vedremo – assumono comunque importanza ai fini della nostra indagine perché contribuiscono a rivelare il disegno ordinamentale (centralizzatore) attualmente perseguito dal legislatore.

Ciò premesso, un primo elemento da valutare nella nostra disamina è rappresentato dalla decisione del riformatore di sottrarre alla provincia – ente (a oggi) costitutivo della Repubblica equiparato (a questo punto, solo formalmente) agli altri enti territoriali – le proprie funzioni, per poi sopprimerla del tutto.

A prescindere dalla legittimità costituzionale o meno di una simile operazione, l'eliminazione di un livello territoriale di governo è sintomatica di un'inversione di tendenza rispetto al recente passato: gli enti territoriali – che con la precedente riforma hanno visto progressivamente rafforzare la propria posizione e il proprio ruolo nell'organizzazione della Repubblica – diventano enti 'precari', che improvvisamente possono essere 'svuotati' delle proprie funzioni (anche ad

opera di una legge – come la n. 56/2014 – formalmente ordinaria, ma sostanzialmente derogatoria dell'assetto ordinamentale risultante dalla Costituzione) e addirittura eliminati.

Una seconda questione su cui riflettere è costituita dalla previsione da parte della legge Delrio degli enti di area vasta (nuove province e città metropolitane) come enti di secondo livello, i cui rappresentanti non sono eletti direttamente dai cittadini, bensì dagli amministratori comunali del territorio interessato: anche qui, indipendentemente dalla compatibilità costituzionale (ritenuta dalla Consulta con la sentenza n. 50/2015 cit.), una simile scelta del legislatore determina *ictu oculi* una significativa perdita di autonomia da parte degli enti in parola.

Un terzo dato di cui tener conto concerne il procedimento seguito per l'istituzione delle città metropolitane, enti territoriali che modificano le circoscrizioni provinciali: l'istituzione *de qua* è avvenuta con legge ordinaria (la legge Delrio, per l'appunto) e non seguendo il procedimento 'aggravato' stabilito dall'art. 133 Cost. che – come noto – prevede l'iniziativa dei comuni, il parere della regione e solo infine l'intervento della legge statale. Questo *modus procedendi*, comunque anch'esso considerato costituzionalmente legittimo dalla sentenza n. 50/2015 cit., è indicativo della scarsa considerazione che il potere centrale riconosce agli enti territoriali che avrebbero dovuto – a rigore – partecipare al procedimento in questione.

Una quarta considerazione deriva dall'osservazione delle leggi con cui le regioni – in attuazione della l. n. 56/2014 – stanno procedendo a riallocare le funzioni non fondamentali delle province. Tra le poche leggi regionali fino a oggi approvate ve ne sono alcune vistosamente accentratrici, le quali, lungi dall'attribuire quelle funzioni, in via generale e principale, ai comuni, hanno optato per mantenerle in capo alle nuove province o – compiendo una scelta ancor più netta – per riallocarle in capo alla regione.

Manifestano una forte tendenza all'accentramento regionale le leggi approvate dalle regioni Toscana, Marche, Umbria e Lazio.

Emblematica in proposito la l.r. Toscana 3.3.2015, n. 22, la quale assegna alla regione un ampio numero di funzioni in materia ambientale (ad es., gestione dei rifiuti, difesa del suolo), in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, di qualità dell'aria, di inquinamento acustico, di energia, di orientamento e formazioni professionale e di osservatorio sociale.

Dalle superiori considerazioni deriva pertanto che, al di là delle dichiarazioni di principio, le riforme che oggi interessano il nostro ordinamento stanno di fatto indebolendo il sistema delle autonomie territoriali, alimentando corrispondentemente istanze centralizzatrici: lo Stato sta riducendo lo spazio di movimento (anche) delle regioni e queste ultime, a loro volta, stanno tentando di recuperarlo sottrendolo agli enti territoriali minori.

Da qui la conferma della nostra premessa, secondo la quale sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sono principi ‘neutri’ di ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo: fermi restando quei principi, infatti, il nostro ordinamento sembra aver cambiato la direzione della propria linea evolutiva volgendo dal decentramento all’accentramento delle funzioni amministrative.

5. Riflessioni sulle recenti riforme, sui nuovi rapporti tra Stato e autonomie regionali e locali e sulla democrazia

Nei paragrafi precedenti abbiamo esaminato i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come principi di ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo e abbiamo avuto la netta impressione che quei principi – al centro del nostro ordinamento dagli anni novanta in poi – hanno operato prima assecondando spinte ‘centrifughe’, dopo (dalla l. n. 56/2014 in poi) assecondando spinte ‘centripete’.

Ora, mantenendoci sull’esame dei testi normativi oggetto della presente disamina (principalmente, la l. n. 56/2014 e il d.d.l. cost. AS 1429), senza occuparci quindi di altre riforme (quale, ad esempio, quella relativa alla legge elettorale) che pure potrebbero assumere rilevanza ai fini della nostra disamina, tentiamo di comprendere: *i*) se la rilevata spinta accentratrice riguardi il solo riparto delle funzioni amministrative; *ii*) se il progetto di riforma istituzionale *in itinere*, complessivamente considerato, comporti una *deminutio* in termini di democrazia del nostro ordinamento.

Il primo dubbio è agevolmente sciolto: la spinta accentratrice non riguarda il solo riparto delle funzioni amministrative, ma si estende sicuramente anche al riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni.

Il d.d.l. cost. AS n. 1429 infatti prevede importanti modifiche all’art. 117 Cost. che, ove approvate, comporterebbero:

- un considerevole aumento delle materie attribuite alla competenza esclusiva statale;
- l’introduzione della c.d. ‘clausola di supremazia’, in base alla quale «Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale».

Il suddetto aumento delle materie attribuite alla competenza esclusiva statale, peraltro, in alcuni casi – come quelli della «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia», delle «infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d’interesse nazionale», dei «porti ed aeroporti civili, d’interesse nazionale e internazionale» e del «coordinamento della finanza pub-

blica e del sistema tributario» – è stato giustificato con la volontà di correggere le incongruenze riscontrate nella disposizione attualmente vigente; in altri – come quello della «disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni», del «commercio con l'estero», della «tutela dei beni paesaggistici», del «sistema nazionale della protezione civile» e dell'«ordinamento delle professioni e della comunicazione» – non risulta in alcun modo motivato.

Il secondo dubbio (concernente le eventuali ricadute che il progetto riformatore *in itinere* può avere sul fondamento democratico del nostro ordinamento) richiede più approfondite riflessioni.

In questa sede, però, ci limiteremo a riportare i principali indizi (in gran parte coincidenti con quelli esaminati nel precedente paragrafo a proposito dell'evoluzione dell'assetto delle funzioni amministrative) su cui fonda il sospetto che la realizzazione del progetto in parola possa pregiudicare il fondamento democratico del nostro ordinamento.

Questi indizi consistono in norme (approvate o in corso di approvazione) e in comportamenti che incidono su alcuni baluardi della nostra democrazia: il pluralismo istituzionale, il confronto dialettico tra le varie componenti dello Stato, il rispetto dell'ordinamento e della sovranità popolare.

Il riferimento va principalmente:

- a. alle disposizioni concernenti la riforma del Senato, che prevedono, tra l'altro, il superamento del bicameralismo paritario e l'elezione indiretta dei senatori, determinando inevitabili perdite in termini di confronto democratico;
- b. alle norme che prevedono l'eliminazione delle province, che hanno portato alla riduzione del pluralismo istituzionale;
- c. alla previsione di enti territoriali non direttamente rappresentativi della collettività, che ha frustrato l'autonomia degli enti medesimi;
- d. a tutte quelle disposizioni che favoriscono la (tentacolare) espansione dei poteri del Governo (cfr.: quelle che a quest'ultimo demandano l'iniziativa per l'esercizio della c.d. 'clausola di supremazia'; quelle che riconoscono la c.d. 'corsia preferenziale' per la deliberazione dei disegni di legge attuativi del programma di Governo³ ecc.);
- e. al *modus procedendi* con cui il legislatore sta realizzando la riforma del sistema delle autonomie territoriali, che – come abbiamo già evidenziato – ha visto la sostanziale inosservanza dell'art. 133 Cost. e l'approvazione di una legge ordinaria (la legge Delrio) sostanzialmente derogatoria dell'assetto costituzionale (elementi indicativi quantomeno della scarsa considerazione da parte del riformatore dell'ordinamento e dei poteri delle comunità locali).

L'insieme di questi elementi alimentano il sospetto che il progetto accentrato attualmente perseguito non sia una mera scelta organizzativa (dettata – come

da più parti si sostiene – dalla volontà di semplificare l'ordinamento, di ridurre la spesa pubblica e di garantire una maggiore governabilità del Paese), ma miri a realizzare più profonde ambizioni di potere del Governo.

«La sensazione, per vero molto netta, che si ricava dalla lettura complessiva del progetto, tenendo conto sia delle parti concernenti l'organizzazione e le funzioni del nuovo Senato, sia di quella attinente al riparto di competenze fra Stato e Regioni [...] è che il suo *vero obiettivo* sia quello di ratificare e poi corroborare, rafforzare uno stato delle cose purtroppo da tempo esistente: mi riferisco alla progressiva esautorazione del ruolo delle istituzioni parlamentari, al correlativo dominio del Governo sulla programmazione dei lavori. [...] In questo ordine di idee, anche le parti [...] concernenti elezione, composizione e funzioni del nuovo Senato, nonché quella relativa al riparto di competenze Stato-Regioni [...] assumono il senso di collaborare ad un impianto nettamente centralizzato del nostro ordinamento costituzionale, nel quale il Governo dovrebbe svolgere un ruolo di spiccata preminenza, sia nei confronti di una Camera dei deputati fortemente condizionata, sul piano politico e su quello funzionale, da quella preminenza governativa; sia nei confronti di uno Stato, se non ridotto all'irrilevanza certamente chiamato a giocare un ruolo di incerta qualificazione, secondario, nella struttura del nuovo bicameralismo» (Cerrone, 2015: 8-9).

In definitiva, il progetto istituzionale in corso di realizzazione incide, a parere di chi scrive, sul fondamento democratico del nostro ordinamento.

Resta da verificare se questo progetto sarà realizzato e se susciterà reazione alcuna.

La supina accettazione di un simile progetto rivelerebbe un appiattimento politico e sociale di non poco conto, confermando i timori di quella profonda dottrina che già vede «il tempo nostro come inciso da un crescente e pericoloso distacco – una lontananza esausta – delle comunità di base dalla partecipazione ai processi reali di decisione politica» (Portaluri, 2014b: 34).

Note

- ¹ Il d.lgs. n. 267/2000 cit. ripropone il principio di sussidiarietà anche nell'art. 141 (*scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali*) in materia di adozione degli strumenti urbanistici.
- ² Non a caso qualche Autore scrive: «il principio-perno attorno a cui ruota il rinnovato disegno istituzionale è [...] il principio di sussidiarietà che recupera la centralità già riconosciutagli nell'art. 118 Cost., nonché lo stesso significato “autonomistico” voluto dalla riforma del 2001 [...]. Attraverso la sussidiarietà, la Delrio affida ai Comuni il ruolo di istituzione base e di amministrazione generale della Repubblica, su cui, secondo i principi di differenziazione ed adeguatezza, si costruiscono le Città metropolitane, nonché le nuove Province, che consentono di esaltare l'interesse della comunità rispetto alle decisioni di più ampio raggio. Proprio differenziazione e adeguatezza, quali principi che declinano concretamente la sussidiarietà, sono gli strumenti per la riconfigurazione in chiave strettamente costituzionale del ruolo riconosciuto a ciascun livello di governo» (Falletta, 2015: 1).
- ³ La c.d. ‘corsia preferenziale’ è prevista dall'art. 72, comma 7 Cost., secondo il quale «Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di ratifica dei trattati internazionali e le leggi per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge, indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo, sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all'art. 70, terzo comma, sono ridotti della metà».

Riferimenti bibliografici

- Bin R. 2010, *Gli enti locali tra sussidiarietà, adeguatezza e comunità*, in Bin R., Coen L. (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, in <<http://robertobin.it/bibliografia.htm>> (09/2016).
- 2015a, *La riorganizzazione del sistema regionale e locale: dall'attuazione della legge 56/2014 alla riforma costituzionale*, in <<http://robertobin.it/bibliografia.htm>> (09/2016).
- 2015b, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in <<http://robertobin.it/bibliografia.htm>> (09/2016).
- 2016, *Chi ha paura delle autonomie?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, in <<http://robertobin.it/bibliografia.htm>> (09/2016).
- Bin R., Pitruzzella G. 2003, *Diritto costituzionale*, IV ed., Giappichelli, Torino.
- Cerrone C. 2015, *Memoria per la Commissione affari costituzionali del Senato sul progetto di revisione costituzionale (luglio 2015)*, in *osservatorioaic.it*, 2, <<http://www.osservatorioaic.it/02-2015.html>> (09/2016).
- Clemente di San Luca G. (a cura di) 2007, *Comuni e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino.
- Corso G., Lopilato V. (a cura di) 2006, *Il Diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte generale, Giuffrè, Milano.
- De Donno M. et al. 2015, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi.it*, 7, <<http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29173>> (09/2016).
- Fabrizzi F. 2014, *Il caos normativo in materia di province*, in *Federalismi.it*, 1, <<http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23931>> (09/2016).
- Fabrizzi F., Salerno G.M. (a cura di) 2014, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli.
- Falletta P. 2015, *Il riordino delle funzioni delle Città metropolitane nelle proposte di legge regionale attuative della legge Delrio*, versione provvisoria, in <http://www.academiaautonomia.it/file/repository/1829484562_Comunicazione%20Falletta%2011.02.2015%20Roma.pdf> (09/2016).
- Furno E. 2015, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 1, <<http://www.federalismi.it/AppIOpenFilePDF.cfm?artid=28598&dpath=document&dfile=20012015104509.pdf&content=Il+nuovo+governo+dell'+E2%80%99area+vasta:+Province+e+Citt%C3%A0+metropolitane+alla+luce+della+c.d.+legge+Delrio+nelle+more+della+riforma+costituzionale+degli+enti+locali+-+stato+-+dottrina>> (09/2016).
- Groppi T. 2007, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senza anima?*, in *Federalismi.it*, 4, <<http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=7132>> (09/2016).

- Lopilato V. 2006, *Le funzioni amministrative*, in G. Corso, V. Lopilato, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, Giuffrè, Milano: 171-312.
- Mangiameli S. 2013, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *astrid.eu*, Rassegna n. 19, <http://www.astrid-online.it/rassegna/2013/11_11_2013.html> (09/2016).
- Marongiu G., De Martin G.C. (a cura di) 1992, *Democrazia e Amministrazione in ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano.
- Olivetti M. 2014, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014, in Amministrazione in cammino*, in <<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2014/05/11/alcune-osservazioni-sulla-riforma-del-senato-e-del-titolo-v-nel-disegno-di-legge-costituzionale-n-1429-approvato-dal-senato-l8-agosto-2014/>> (09/2016).
- Pace A. 2014, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*, 2, <<http://www.rivistaaic.it/02-2014-del-01-04-2014.html>> (09/2016).
- Portaluri P.L. 2014, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, 1, <<http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23949>> (09/2016).
- 2014a, *Note minime sulle Città metropolitane nel d.d.l. costituzionale AS n. 1429 (Renzi-Boschi)*, in *Federalismi.it*, 8, <<http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=24809>> (09/2016).
- 2014b, *Le città metropolitane*, in F. Fabrizzi, G.M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli: 15-56.
- Rinella A. 2004, *Sussidiarietà*, in *Enciclopedia del Novecento*, III suppl., in <[http://www.treccani.it/enciclopedia/sussidiarieta_\(Enciclopedia-del-Novecento\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/sussidiarieta_(Enciclopedia-del-Novecento)/)> (09/2016).
- Staiano S. 2014, *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in *Federalismi.it*, 1, <<http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23940>> (09/2016).
- Sterpa A. 2015, *Un 'giudizio in movimento': la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *Federalismi.it*, 8, <<http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29300>> (09/2016).
- Toniatti R. 2015, *Rilievi critici sulla riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *astrid.eu*, Rassegna n. 14, <<http://www.astrid-online.it/rassegna/2015/31-07-2015-n-229.html>> (09/2016).
- Vipiana P. 2002, *Il principio di sussidiarietà "verticale"*, Giuffrè, Milano.

I COLLEGI AMMINISTRATIVI COME ISTITUTI DI COORDINAMENTO

Francesco G. Romano

SOMMARIO – 1. Caratteri generali. 1.1 Fenomeni distorsivi del collegio. 1.2 Benefici del metodo collegiale. 2. Organi collegiali e riforma costituzionale 2001. I Cal. 3. Legittimazione al ricorso del singolo componente.

1. Caratteri generali

Massimo Severo Giannini definì la collegialità come «una delle strutture giuridiche dominanti della fase storica in cui viviamo, onde non è azzardato dire che chi riuscisse a penetrarne a fondo la sostanza, sarebbe padrone di una delle chiavi del secolo» (Giannini, 1961: 206).

Tali parole del sommo giurista tradiscono un po' di enfasi ma bene evidenziano l'importanza del tema.

Il fenomeno ha attirato le attenzioni anche dei sociologi, i quali considerano il collegio un efficace strumento tecnico per assorbire gruppi di pressione e centri esterni di decisione nelle strutture amministrative, sì da eliminare possibili istanze di opposizione (Giannini, 1970: 268).

In effetti, l'amministrazione per collegi, nonostante i diversi tentativi legislativi di limitarne la portata – tra i quali l'art. 20, co. 5, lett. f), l. 15.3.1997, n. 59, con il proposito di sostituire la conferenza di servizi agli organi collegiali, l'art. 68, d.l. 25.6.2008, conv. con l. 6.8.2008, n. 133 e l'art. 22, d.l. 6.12.2011, n. 201 – rappresenta ancora oggi una delle strutture giuridiche dominanti del nostro ordinamento.

A partire dalla seconda metà del secolo scorso, sono stati profusi molti sforzi per superare la prospettiva incentrata sull'analisi del modo di formazione dell'atto a favore di un approccio in grado di cogliere la dimensione della vicenda sul piano strutturale.

Si è passati dal concetto di collegialità al concetto di «amministrazione per collegi», superando l'impostazione che assume la collegialità come fenomeno distinto dal contesto funzionale e strutturale in cui è inserito.

Si è, così, osservato che le ragioni per le quali si ricorre alla collegialità assumono rilievo giuridico in quanto funzionali alla tutela di specifiche esigenze.

Secondo una ricostruzione, il successo della modalità organizzativa collegiale poggiava sull'assenza di una norma generale sul procedimento amministrativo, co-

stituendo una prima risposta del nostro ordinamento alle moderne esigenze di coordinamento e di composizione (Zuelli, 1985: 15 sgg.; Manfredi, 1996: 89 sgg.).

Inoltre, in assenza dei meccanismi partecipativi introdotti dalla l. 7.8.1990, n. 241, costituiva una prima risposta dell'ordinamento alle sempre più avvertite esigenze di partecipazione da parte del privato all'esplicazione della funzione amministrativa.

Secondo una diversa chiave di lettura del fenomeno, la costituzione in collegi poggia, piuttosto, sull'esigenza di garantire una determinazione ottimale attraverso la ponderazione e la composizione tra le valutazioni dei diversi soggetti (Giannini, 1970: 265 sgg.).

Da un lato, la costituzione in collegi risponde, quindi, all'esigenza di garantire una valutazione ottimale attraverso la semplice ponderazione delle diverse valutazioni ed argomentazioni dei diversi soggetti: secondo questa prospettiva, non è importante che siano valutati interessi diversi tra loro, quanto che siano presenti diversi soggetti; la presenza di più soggetti determina di per sé una maggiore ponderazione della decisione.

Dall'altro, per mezzo del collegio è possibile – in particolare, nel caso in cui i componenti il collegio rappresentino una pluralità di interessi – risolvere i conflitti tra centri di riferimento di interessi diversi (la dottrina – Scoca, 2001: 545 – ha definito i primi «collegi di ponderazione» e i secondi come «collegi di composizione»).

Non si deve, però, ritenere che il conflitto d'interessi – che l'organo è chiamato a comporre – debba essere un conflitto attuale; il più delle volte il conflitto è solo potenziale.

Proprio per questo, è necessario garantire l'ascolto e la partecipazione a tutti i componenti nei lavori del collegio.

La giurisprudenza, così, ha ritenuto che nel caso di ricorso del singolo componente del collegio non rilevano i principi concernenti la c.d. prova di resistenza, poiché la violazione delle prerogative del singolo componente, che non ha potuto dare il proprio apporto nel corso della discussione, implica che anche gli altri componenti si sono potuti formare un convincimento sulla base di informazioni e discussioni parziali: non può ragionevolmente escludersi che la discussione – che sarebbe dovuta intercorrere tra tutti i soggetti legittimati a discutere della questione – avrebbe condotto ad un esito diverso della votazione¹.

In questo modo, si riconosce l'indefettibile funzione di integrazione e influenza reciproca delle volontà individuali dei componenti il collegio.

Ne derivano importanti conseguenze.

In particolare, si è notato che, entrato in crisi il modello di amministrazione autoritaria gerarchizzata, fondato sull'azione unitaria e quasi monolitica di interesse pubblico (modello pressoché unanimemente considerato come, ormai,

inadeguato di fronte ad un assetto sociale ed economico pluralistico quale quello odierno), si è avuta consapevolezza che l'amministrazione collegiale consente, per la sua struttura, di superare i limiti più evidenti di un'amministrazione ispirata all'autorità e alla separatezza e ad un esercizio delle proprie funzioni secondo modelli burocratici e gerarchici, favorendo la formazione di un'amministrazione imparziale (Cammelli, 1980: 78; Manfredi, 1996: 89 sgg.).

L'organo collegiale può, dunque, costituire uno straordinario strumento di coordinazione tra soggetti portatori di interessi diversi e, quindi, anche tra enti diversi.

Infatti, attraverso, questa modalità organizzativa si ottiene il risultato di temperare i diversi interessi.

Tant'è che il collegio è stato definito «la figura di coordinamento per antonomasia» (Cammelli, 1980).

«D'altronde, la definizione di coordinamento consiste nell'assicurare la valutazione di tutti gli interessi coinvolti, guidare il processo di formazione delle volontà in modo da garantire la coerenza con i principi di imparzialità, di buon andamento, di efficienza, impartire le istruzioni o compiere direttamente gli atti connessi a precise responsabilità di alta direzione o di controllo» (Piga, 1988: 1).

Inoltre, seguendo la nota definizione di imparzialità quale adeguata ponderazione di tutti gli interessi toccati dall'azione dei pubblici poteri è facile cogliere che il collegio rappresenta uno strumento fondamentale anche per un'amministrazione imparziale: il collegio, infatti, può costituire lo strumento principe per la realizzazione di un'attività amministrativa imparziale, in quanto costituisce il luogo ideale ove possano essere adeguatamente recepiti e valutati tutti i diversi interessi coinvolti.

1.1 Fenomeni distorsivi del collegio

Si è affermato che, nonostante queste finalità del modello collegiale, la realtà emersa dalla ricerca empirica non sembra così inequivoca (Zuelli, 1985: 14).

In particolare, occorre prendere atto della presenza di fenomeni distorsivi che possono limitare le potenzialità dell'istituto esaminato e che, talvolta, addirittura riducono le garanzie degli amministrati.

Già Max Weber, diversi decenni fa, sottolineò il carattere spartitorio del collegio.

In particolare, può accadere che l'organo collegiale sia disciplinato in modo tale da consentire solo una percezione parziale e incompleta degli interessi; ad esempio, la predeterminazione normativa della composizione di un collegio può presentare effetti distorsivi (Zuelli, 1985: 13 sgg.).

Infatti, la composizione del collegio, determinata da una unilaterale o parziale rappresentazione della realtà, sarebbe inevitabilmente destinata a riflettere tutte le inesattezze e tutte le disfunzioni proprie di tale inadeguata rappresentazione.

In effetti, in molti casi, le norme sulla struttura e sul funzionamento dell'organo collegiale (nonché le lacune stesse della sua disciplina positiva) hanno condotto a gravi violazioni del principio di imparzialità, in conseguenza della mancata valutazione di interessi rilevanti, o, per contro, dell'introduzione nella procedura di interessi che rilevanti non sono, o, ancora, del diseguale trattamento riservato ad alcuni interessi rispetto ad altri.

Così, anche, la presenza di componenti politiche all'interno di un collegio che svolge un ruolo meramente tecnico, o che non partecipa alla formazione dell'indirizzo politico – fenomeno in passato ampiamente diffuso – può costituire una violazione del principio di imparzialità particolarmente grave.

Inoltre, nel caso di collegio in cui sono rappresentati interessi esterni, gli interessi coinvolti sono spesso preindividuati dal legislatore o dalla stessa amministrazione e non c'è spazio per nuove immissioni.

L'eventuale valutazione di altri interessi è un fatto rimesso esclusivamente alla discrezionalità del collegio senza alcun concorso di chi è portatore degli interessi stessi.

Ciò aumenta il rischio di fenomeni distorsivi, dato il carattere continuativo – nel nostro ordinamento – di parte dei collegi amministrativi, il che determina un andamento predeterminato dell'attività amministrativa, attraverso la rigorosa selezione degli interessi da valutare.

Peraltro, anche la stessa giurisprudenza – su tale versante – non ha manifestato grandi aperture tese a limitare tali fenomeni distorsivi.

Infatti, è stata spesso ritenuta illegittima la partecipazione di esterni ai lavori del collegio, anche senza diritto di voto².

Proprio per questo, alcuni autori hanno sostenuto che un correttivo potrebbe essere quello di integrare il collegio con una decisione affidata al collegio stesso, proprio per attutire quel carattere di rigida chiusura verso gli interessi esclusi che connota la scelta della composizione collegiale (Zuelli, 1985: 225).

In altri casi, può esserci la predeterminazione della prevalenza di un determinato interesse, assicurato attraverso la previsione di particolari regole: ad esempio, conferendo all'ufficio precedente il potere di designare i membri che tutelano gli interessi esterni o con l'attribuzione allo stesso ufficio precedente della maggioranza dei componenti.

In tal modo, l'amministrazione dispone di un utile strumento per influenzare i rapporti di potere all'interno delle formazioni sociali rappresentate nel collegio e quindi per indirizzare nella direzione voluta l'orientamento di tali gruppi.

Si è notato che quando il principio di imparzialità viene violato già nella predeterminazione delle componenti di un collegio, la lesione di un interesse che ne consegue risulta difficilmente rilevabile e ancor più difficilmente giustiziabile; inoltre, nel caso di predeterminazione normativa, la tutela passa necessariamente per la declaratoria di incostituzionalità della norma.

Di conseguenza, l'azione amministrativa risulta scarsamente trasparente e la tutela delle posizioni coinvolte risulta particolarmente gravosa.

Ovviamente, siffatti inconvenienti possono aggravarsi ulteriormente quando il collegio non venga rinnovato per lunghi periodi di tempo (Manfredi, 1996: 89 sgg.) sostiene che «nuovi interessi (e nuovi soggetti) nascono frequentemente e si affermano con grande rapidità, e spesso vecchi interessi (e vecchi soggetti) perdono rapidamente il rilievo che possedevano in precedenza».

Così, anche la mancata previsione in linea generale della segretezza del voto, la prevalenza del voto del presidente, l'obbligatorietà di determinate presenze per un regolare funzionamento del collegio sono tutti sintomi rilevatori della volontà del legislatore, attento a prevenire il rischio che la struttura collegiale diventi occasione per snaturare o sovvertire il tradizionale ordine gerarchico.

La presenza di siffatte caratteristiche strutturali e procedurali del collegio determina il risultato di garantire il prevalere di determinate volontà di alcune componenti del collegio ma con l'ulteriore effetto 'politico' che tale prevalenza non è l'effetto di una decisione unilaterale bensì la conseguenza di un dato strutturale (il collegio).

In tale prospettiva, si è osservato che il collegio non sia l'antitesi del rapporto gerarchico, quanto piuttosto un suo svolgimento connesso a trasformazioni, che, anziché negarlo e annullarlo, tende solo a modificare sul piano formale l'estrinsecazione di un rapporto sostanziale che permane inalterato.

Va, inoltre, evidenziato che la giurisprudenza, proprio per la presenza di un collegio, ha ritenuto legittimamente comprese talune garanzie procedurali.

Così, ad esempio, alcune decisioni hanno escluso l'applicazione della figura del responsabile del procedimento negli organi collegiali, con conseguente esclusione dell'onere del preavviso di rigetto.

In queste pronunce si è stabilito che non è dovuta la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza nelle decisioni assunte da organi collegiali, perché il presidente del collegio, cui spetterebbe la responsabilità del procedimento, non può avere l'onere di comunicare preventivamente l'intenzione di negare l'istanza³.

Infine, si è osservato che la presenza di un organo collegiale dovrebbe comportare, in linea di massima, una maggior lentezza nello svolgimento delle funzioni e tenderebbe ad affievolire il senso di responsabilità rispetto all'organo monocratico (Galateria, 1975: 11).

D'altronde è intuitivo che, al crescere del numero dei membri, fa riscontro una minore agilità del collegio nello svolgimento della sua attività, tanto che oltre un certo limite si arriva a quella che si potrebbe definire la paralisi dei collegi.

L'esperienza ci dà conto che il dilemma «maggiore partecipazione/minore efficienza» viene di volta in volta risolto privilegiando l'uno o l'altro 'valore'.

Si è, quindi, notato che il terreno di elezione su cui intervenire investe, di solito, il numero dei componenti.

Si segnala, infatti, una duplice tendenza e, segnatamente, all'espansione del numero dei componenti, laddove si intenda assicurare maggior ponderazione, o più numerose rappresentanze, o collegamento con più enti e, di converso, alla contrazione, laddove si voglia privilegiare l'efficienza e la funzionalità dell'organo (Valentini, 1980: 125).

Concludendo la sommaria disamina delle criticità, va segnalato che la dottrina ha sottoposto a revisione critica anche il principio, tradizionalmente enfatizzato, della natura paritaria dei componenti del collegio.

Uno dei punti di forza del metodo collegiale è, infatti, secondo la *communis opinio*, la parità dei componenti del collegio.

Il principio è stato riaffermato, da tempo, anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ha avuto modo di statuire che non può sussistere un rapporto di gerarchia tra i componenti, nel senso che la logica inerente alla loro struttura e al loro funzionamento rigetta come contraddittoria ogni possibilità di obbedienza da parte loro a determinati specifici ordini⁴.

Tuttavia, non sfugge che tale ritenuta uguaglianza si fonda esclusivamente sull'uguale titolo di investitura, non su particolari motivi di carattere psicologico.

Cosicché, può avvenire – e, in concreto, accade – che un soggetto sia in altri rapporti subordinato ad un altro componente e ciò può determinare, di fatto, una situazione di soggezione con potenziale sacrificio del principio di parità dei componenti.

1.2 Benefici del metodo collegiale

Le criticità, cui si è appena fatto riferimento, non possono, tuttavia, mettere in discussione la bontà del metodo.

Non può ignorarsi, sul piano storico, che il collegio ha finito per assumere importantissimo ruolo di cerniera tra l'amministrazione tradizionale, abbandonata a sé stessa e condannata all'inefficienza, e la realtà sociale con la quale comunque l'amministrazione deve misurarsi (Zuelli, 1985: 210).

«Acutamente si è, infatti, notato che contrariamente agli auspici di coloro che ritenevano preferibile non affidare alla pubblica amministrazione funzioni latenti di legittimazione, quella stessa legittimazione cerca nuovi fondamenti: trovandoli ora nell'impiego di meccanismi più raffinati di acquisizione degli interessi, ora nel consenso degli stessi destinatari della decisione – in entrambi i casi – a un compito di codecisione o quantomeno di condizionamento dell'assetto della fattispecie reale» (Portaluri, 1998: 17).

L'organizzazione collegiale consente di raggiungere lo scopo di ridurre l'imperatività dell'azione amministrativa per cui la p.a. deve 'legittimarsi' anziché 'prevalere' in base ad un'investitura astratta o preconstituita.

In questo senso, la teoria dell'amministrazione per collegi ha anticipato – come è stato acutamente osservato – la riforma copernicana del concetto di pubblica amministrazione, manifestando la sua tendenza a collocarsi all'interno di un modulo caratterizzato dalla definizione non autoritativa delle specifiche finalità da perseguire e degli atti idonei a soddisfarle (Monzani, 2007: 3476 sgg.; Cammelli, 1980: 144).

Ne deriva, quindi, una maggiore 'legittimazione' delle decisioni.

In questi casi, potrebbe parlarsi di «legittimazione interna» poiché attraverso l'atto collegiale l'amministrazione si assicura un consenso che ne rafforza la posizione in modo da controbilanciare la parziale perdita di imperatività della sua azione con una omogeneità comportamentale garantita dall'efficacia diffusiva della decisione collegiale. L'effetto è senz'altro quello di un atto dotato di una maggiore efficacia sostanziale.

È, infatti, innegabile che, seppur siffatta formula organizzatoria favorisca il prevalere di certe volontà, tuttavia, la consuetudine ad un lavoro comune può favorire l'affermarsi di un processo decisionale partecipato e non conflittuale.

Inoltre – come si è riconosciuto dai più – attraverso la sede collegiale si è venuto attuando un importantissimo processo di ristrutturazione o quantomeno di ricomposizione della stessa organizzazione amministrativa proprio nella direzione di una maggiore collaborazione tra le varie autorità interessate.

Va, altresì, tenuto presente che la pluralità di presenze dovrebbe ridurre l'ambito di valutazione discrezionale del singolo.

Infatti, ciascun membro del collegio apporta il contributo delle sue qualità personali, della sua preparazione, della sua esperienza, integrando le eventuali deficienze degli altri membri, o anche solo frenando la visione unilaterale di qualche membro.

È importante sottolineare che le maggiori garanzie offerte dalla collegialità sono, di regola, valorizzate dal giudice amministrativo.

Così, il TAR Lazio – riprendendo quanto in dottrina si era già affermato (Valentini, 1980: 124) – ha ritenuto che nel caso di collegio composto da due soli componenti, per assenza del terzo, il voto del presidente non prevale ma è necessaria l'unanimità⁵.

Tale decisione si fonda sulla considerazione che altrimenti si legittimerebbe il paradosso di un organo collegiale che finirebbe col deliberare come un organo monocratico, inficiando perciò l'«in sé» della collegialità.

Inoltre, la giurisprudenza, talvolta, ha ritenuto che la motivazione di un provvedimento collegiale non possa fondarsi esclusivamente sugli argomenti espres-

si da un solo componente il collegio e ciò in considerazione che tali argomentazioni riflettono soltanto la soggettiva opinione del componente ma non possono essere poste alla base di una volontà collegiale⁶.

Infine, sono degni di nota gli interventi legislativi quale l. 15.7.1994, n. 444, di conversione del d.l. 16.5.1994, n. 293 – conseguenza della nota sentenza della Corte costituzionale 4.5.1992, n. 208, che aveva escluso l'applicazione della *prorogatio sine die*, per cui il titolare scaduto di un organo (o i titolari scaduti, negli organi collegiali) resta in carica sino all'insediamento del successore.

Con quell'intervento, il legislatore ha previsto una disciplina dettagliata per il rinnovo degli organi amministrativi, dettando termini precisi entro cui debba necessariamente provvedersi.

In questo modo si ovvia (almeno in parte) ad uno dei fenomeni distorsivi sopra ricordati della collegialità: il mancato rinnovo di un organo per lunghi periodi di tempo può, infatti, condurre a gravi scollamenti rispetto alla realtà degli interessi coinvolti nell'azione amministrativa e rappresentati nel collegio (Manfredi, 1996: 89 sgg.).

Nella stessa logica di garanzia si pongono le sentenze che tendono a limitare il potere di designazione dei membri dei collegi amministrativi: la giurisprudenza ha, infatti, stabilito che, nel caso di formazione di organi collegiali pubblici – in cui siano chiamati a comporre questi ultimi anche rappresentanti di associazioni imprenditoriali o sindacali di categoria mediante la designazione di un proprio esponente – l'amministrazione «ha il dovere di predeterminare ed enunciare con chiarezza negli atti del procedimento e, specialmente in quello finale, i precisi criteri seguiti per il riparto dei posti e la nomina dei soggetti designati»; sicché, ove manchi tale enunciazione o risulti omesso un adeguato riferimento al procedimento istruttorio compiuto, il provvedimento di nomina deve ritenersi illegittimo per eccesso di potere sotto i profili del difetto di istruttoria e di motivazione⁷.

Si riduce, così, il rischio di arbitrio nella nomina dei soggetti e, correlativamente, si riduce il rischio dei fenomeni distorsivi sopra indicati.

2. *Organi collegiali e riforma costituzionale 2001. I Cal.*

La riforma costituzionale del 2001 e altri progetti di riforma successivi sembrano imporre l'istituzione dei collegi, quale strumento di coordinamento tra gli enti ma la *voluntas legis*, almeno in qualche caso, non può dirsi essere stata del tutto rispettata.

In particolare, gli interventi legislativi successivi alla suddetta riforma costituzionale hanno comportato una parcellizzazione delle strutture a livello orizzontale senza, però, prevedere, al contempo, l'istituzione di organi collegiali idonei a gestire i processi decisionali che coinvolgono più soggetti pubblici (Franchini, 2006: 3389 sgg.).

Si è, perciò, reso più difficile il coordinamento tra le diverse amministrazioni.

In altri casi, alcuni organi – pur previsti espressamente anche dalla Carta fondamentale – non hanno ricevuto quell’attenzione che meriterebbero e stanno vivendo una fase di transizione.

Un esempio per tutti può trarsi dall’art. 123 Costituzione, che prevede, in ogni regione, l’istituzione del Cal (Consiglio delle autonomie locali).

La lettera della legge è chiara nel prescrivere l’istituzione del Cal, istituzione che non è, quindi, rimessa all’autonomia regionale, ma è resa necessaria dalla stessa Costituzione.

Com’è noto, uno dei problemi più dibattuti del diritto pubblico ha riguardato proprio la possibilità di configurare organi di raccordo tra regione ed enti locali.

Orbene, i consigli delle autonomie locali rappresentano la risposta del legislatore costituzionale all’esigenza di concertazione e coordinamento, costituendo un punto di arrivo di quella evoluzione dei raccordi fra regione ed enti locali che ha visto affermarsi l’esigenza di una sede istituzionale specifica, di carattere permanente ed a competenza generale sulle materie di interesse per l’ordine autonomistico (Nacci, 2014: 4 sgg.).

In particolare, nel disegno normativo dell’art. 123 cost., il Cal si connota come un organo ‘monista’ ossia composto di soli rappresentanti degli Enti locali e tende, perciò, a superare il vecchio modello delle ‘conferenze’, che – essendo composte tanto da rappresentanti degli enti locali quanto della regione – non ha sempre garantito una rappresentanza effettiva ed efficace degli enti locali.

Peraltro, pur a distanza di oltre un decennio dall’istituzione formale, alcune regioni non hanno ancora, di fatto, provveduto ad istituire il Cal, mentre alcune regioni, quali il Piemonte, non hanno eliminato – per effetto della costituzione dei Cal – le conferenze, determinando quindi un affiancamento dei due organi, implementando, così, gli strumenti di coordinamento.

Quanto alla concreta regolamentazione delle competenze, in alcune regioni, sono stati attribuiti poteri molto incisivi al Cal, tra cui: il compito di stipulare intese o accordi con la regione in determinate materia; il potere di iniziativa legislativa regionale; il compito di proporre alla Giunta regionale di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale o alla Corte di Giustizia leggi statali o regionali considerate lesive delle prerogative degli enti locali; la possibilità di designare un componente che integri le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

È appena il caso di evidenziare che la questione delle competenze assume fondamentale rilievo.

«Un autorevole studioso del fenomeno – nonché «padre» del suddetto organo collegiale – ha, infatti, affermato che se al Cal gli si assegnano poche competenze, rischia di farsi corrodere dall’acido dell’inutilità, sicché altre forme di coordinamento e sedi di confronti si svilupperanno informalmente; se invece sono

molte le decisioni che gli sono affidate, si rischia la paralisi decisionale e il conflitto istituzionale con il Consiglio regionale» (Bin, 2002: 1010).

Va, ancora segnalato che parte della dottrina aveva, perfino, auspicato l'istituzione da parte delle regioni di un sistema bicamerale a livello regionale, con attribuzione ai Cal di poteri e modalità di funzionamento simili a quelli del Senato delle autonomie locali (Bin, 2014: 14) e, secondo alcuni autori, sarebbe opportuno attribuire, proprio ai Cal, il potere di eleggere una parte dei senatori del nuovo Senato federale della Repubblica (Buonfiglio, 2006: 68).

Queste proposte sembravano trovare un qualche ascolto in sede parlamentare: sia nel progetto di riforma costituzionale del 2005 sia in quello della XV legislatura – c.d. Bozza Violante – sia infine nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali del 17.9.2013, è, infatti, prevista una tale attribuzione ai Cal.

In qualche elaborazione dottrinale si era addirittura propugnata una possibile funzione di controllo e di revoca sui senatori di nomina regionale da parte del Cal (Rossi, 2014: 3).

Va, però, registrato che, con radicale *revirement*, dall'Accordo Stato Regioni in conferenza unificata per l'individuazione puntuale delle funzioni non fondamentali di province e città metropolitane oggetto di riordino del 8.7.2014 e da altri progetti – il ruolo dei Cal risulta molto ridimensionato (Nacci, 2014: 38 sgg.).

Quale che sarà l'abito che il legislatore (non solo statale ma anche regionale) vorrà confezionare per i Cal, non v'è dubbio, tuttavia, che il Cal può rappresentare una straordinaria occasione di coordinamento tra diversi livelli di governo, regione ed enti locali, sì da garantire un'effettiva rappresentanza degli enti locali a livello regionale; oltretutto, in considerazione della presenza di numerose autonomie locali di piccole dimensioni nel nostro Paese – e di fenomeni di crescita a doppia velocità all'interno della medesima regione – i Cal potrebbero, certamente, rappresentare uno strumento indefettibile per la coesione territoriale, oltretché un tentativo per contrastare la c.d., secondo la fortunata definizione del prof. Portaluri, «desertificazione dei livelli istituzionali».

3. Legittimazione al ricorso del singolo componente

Un rafforzamento dello strumento collegiale potrebbe passare attraverso un ampliamento del ricorso all'impugnazione da parte dei componenti il collegio.

Infatti, una maggiore possibilità di ricorso al giudice amministrativo sarebbe funzionale a garantire il rispetto della legittimità dell'azione amministrativa da parte dei collegi.

Come è noto, la dottrina e la giurisprudenza hanno manifestato una generalizzata avversione ad ammettere l'impugnativa del singolo membro del collegio.

Si sostiene, infatti, che le facoltà spettanti al componente attinenti all'ufficio si potrebbero esplicare soltanto nell'interno della seduta e del procedimento formativo della delibera consumandosi in detta sede; ammettere il membro del collegio all'impugnativa per vizi estranei al procedimento formativo significherebbe, in primo luogo, abilitare al ricorso un soggetto che non ha in realtà subito lesione della sua funzione e, in secondo luogo, consentire una facoltà di dissenso esorbitante rispetto alla funzione stessa (Squazzoni, 2007: 882).

La giurisprudenza amministrativa prevalente ritiene che i consiglieri dissenzienti possano impugnare le deliberazioni dell'organo, di cui fanno parte, quando sono adottate violazioni procedurali direttamente lesive del munus rivestito dal componente dell'organo o vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul loro diritto all'ufficio; essi non hanno un interesse protetto e differenziato all'impugnazione delle deliberazioni dell'organismo del quale fanno parte, salvo il caso in cui venga lesa in modo diretto ed immediato la propria sfera giuridica per effetto di atti, direttamente incidenti sul diritto all'ufficio o sullo status ad essi spettante della carica di consigliere, che compromettano il corretto esercizio del loro mandato⁸.

La costruzione corrente si fonda, essenzialmente, sull'equiparazione del membro del consesso al *quisque de populo*, oltreché sul contenuto del deliberato collegiale.

In più occasioni, la giurisprudenza ha escluso la legittimazione all'impugnativa facendo leva sulla struttura dell'atto collegiale e sul c.d. principio della maggioranza: la funzione del singolo membro sarebbe quella di concorrere attraverso il voto a formare la volontà del collegio che, una volta formatasi, si pone come volontà nuova ed unica, in cui quelle dei singoli si fondono e si annullano come tali, con la conseguenza che anche i dissidenti – cooperatori di quella volontà collegiale – sono tenuti a riconoscere come volontà del collegio (e non della sola maggioranza)⁹.

«Non è il caso di approfondire, in questa sede, tutte le critiche degli autori al principio della maggioranza, ma occorre segnalare che si è notato che la deliberazione è solo quantitativamente e non qualitativamente diversa dai voti che concorrono a formarla e consiste in una pluralità di dichiarazioni unilaterali, l'efficacia delle quali è subordinata alla condizione che il contenuto di ciascuna di esse corrisponda al contenuto di tante altre dichiarazioni, ossia di tanti altri voti, quante occorrono per formare la richiesta maggioranza» (Galgano, 2007: 192).

La giurisprudenza più recente ha svolto un'ulteriore considerazione a supporto della tesi che disconosce ai componenti del collegio la legittimazione al ricorso.

L'azione di costoro troverebbe, infatti, ostacolo nella circostanza che la giustizia amministrativa è destinata ad ospitare conflitti fra soggetti diversi (e non fra componenti del medesimo organo o fra organi del medesimo ente).

Si è, altresì, evidenziato il rischio di alimentare il fenomeno della c.d. panprossualizzazione che trasporrebbe in sede giurisdizionale la fisiologica dialettica fra le forze politiche rappresentate nell'organo stesso¹⁰.

La giurisprudenza sembra cristallizzata su tale impostazione anche se in qualche pronuncia si è, ereticamente, seguito un diverso percorso argomentativo.

Da un lato, si è avanzata l'ipotesi che, a seguito della l. cost. 18.10.2001, n. 3 abolitiva del controllo regionale sugli atti degli enti locali, tale abolizione debba essere compensata con un ampliamento del controllo giurisdizionale tramite il riconoscimento della legittimazione a ricorrere dei consiglieri di minoranza.

Dall'altro, la giurisprudenza ha ritenuto – seppur con isolate sentenze – di applicare le norme di diritto privato che consentono al membro dissidente del collegio di esperire l'azione di impugnativa¹¹.

D'altronde, si è sostenuto che «i singoli componenti non vanno confusi con le persone fisiche: si tratta di unità organizzatorie portatrici di istituzionali di interessi, nelle quali risultano incardinate persone fisiche» (Villata, 1988: 2).

«Alcuni decenni fa un autorevole studioso aveva posto attenzione a siffatta problematica, rimarcando che: noi svalutiamo, per così dire, la posizione del componente del collegio dissidente, non tenendo conto che nel diritto privato al socio dissidente è data la facoltà di impugnativa, e che le plurime norme in parola rispondono forse ad un principio passibile di applicazione anche in altri collegi, giacché non è dubbio che l'assemblea degli azionisti e quello dei condomini o dei partecipanti in una comunione costituisca un collegio. L'osservazione che ci prospettiamo ci pare di un certo peso, e riesce singolare che tale raffronto non sia mai stato, a quanto ci consta, condotto da altri» (Amorth, 1999: 1690).

L'illustre studioso, in quel contesto, provò a giustificare la distonia tra norme civilistiche e orientamento dei giudici amministrativi sulla base del fatto che l'assemblea dei condomini o di una società assume deliberazioni aventi ad oggetto beni e rapporti comuni a tutti i soci.

Ma occorre considerare che il nostro ordinamento prevede anche, all'art. 2388 c.c., il potere di impugnativa in capo agli amministratori assenti o dissidenti quanto alle deliberazioni del consiglio di amministrazione «che non sono prese in conformità della legge o dello statuto».

Così allo stesso modo, anche, l'art. 2391, III comma, c.c.

Vi sarebbe, quindi, *analogia iuris* tra le due situazioni.

«Infatti, si è osservato che la posizione dei componenti il consiglio di amministrazione rispetto al deliberato collegiale sia molto simile a quella dei componenti di un collegio di diritto pubblico. Il consiglio di amministrazione non delibera su di un oggetto che è 'cosa comune' di chi è in pari tempo componente del consiglio, ma su di un interesse (quello della società) che è a questi alieno ancorché attribuito alla loro cura» (Squazzoni, 2007: 898).

Al di là di queste costruzioni teoriche, occorre registrare una pronuncia di grande apertura, del TAR Lecce¹², che dichiaratamente non intende porsi in rotta di collisione con i principi consolidati del giudice amministrativo: in occasione di un ricorso proposto dai componenti del consiglio di amministrazione e del senato accademico di un'università, il TAR Lecce ha ritenuto i ricorrenti soggetti portatori degli interessi esponenziali della comunità universitaria, e pertanto, legittimati, in quanto titolari non già di un generico e indifferenziato interesse alla legalità, bensì di un interesse personale, concreto e attuale a che l'Università emani clausole statutarie legittime.

L'orientamento ermeneutico del TAR Lecce merita certamente apprezzamento perché consente di ampliare, ragionevolmente, la legittimazione all'impugnazione e, quindi, di ampliare le garanzie di rispetto delle regole da parte degli organi collegiali.

Note

- ¹ Cons. St., sez. VI, 24.11.2011, n. 6201.
- ² Tar Puglia, Lecce, sez. II, 24.1.2006, n. 470.
- ³ In questo senso, TAR Calabria, sez. I, 2.3.2010, n. 261.
- ⁴ Cons. St., sez. IV, 16.12.1975, riportata da Cammelli 1980: 145; più recentemente, TAR Lazio Roma, sez. III, 24.9.2007, n. 9301.
- ⁵ TAR Lazio, sez. II, 10.11.2014, n. 11225.
- ⁶ *Ex plurimis* TAR Sicilia, Catania, sez. I, 23.10.2014, n. 2793; TAR Sicilia, Catania, sez. I, 29.5.2013, n. 1563; di diverso avviso, TAR Veneto, sez. II, 27.2.2015, n. 269.
- ⁷ Cons. St., sez. IV, 13.5.2013, n. 2597.
- ⁸ Cons. St., sez. VI, 7.2.2014, n. 593; Cons. St., parere, sez. I, 6.2.2013, n. 4603; Cons. St., sez. V, 24.3.2011, n. 1771.
- ⁹ Cons. St., sez. I, parere, 6.2.2013, n. 492.
- ¹⁰ TAR Campania, sez. V, 22.1.2010, n. 268; v. anche TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 28.5.2015, n. 790.
- ¹¹ TAR Lecce, sez. I, 8.2.2007, n. 379.
- ¹² TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 29.3.2012, n. 572.

Riferimenti bibliografici

- Amorth A. 1999, *Impugnativa di deliberazioni collegiali da parte di componenti del collegio*, in *Scritti 1958-1986*, IV, Giuffrè, Milano: 1683 sgg.
- Bin R. 2002, *L'amministrazione coordinata ed integrata*, in *Le regioni*: 1009 sgg.
- 2014, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in <<http://www.forumcostituzionale.it>> (09/2016).
- Buonfiglio S. 2006, *Il Senato in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Cammelli M. 1980, *L'amministrazione per collegi*, il Mulino, Bologna.
- Cartei G.F. 1999, *Servizi (Conferenza di)*, in *Dig. pubbl.*, Utet, Torino.
- Cecchetti M. 2014, *Per una riforma del sistema delle Autonomie regionali prendendo le mosse dalle Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, in *Federalismi.it*.
- Coduti D. 2008, *Consiglio delle Autonomie Locali (dir. cost.)*, in *Dig. pubbl.*, Utet, Torino: 15 sgg.
- Di Palma E. 2003, *Collegi perfetti: tra attività valutativa e vincolata*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2: 491 sgg.
- Ferraiuolo G. 2006, *Il consiglio delle Autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle regioni ordinarie*, in *Federalismi.it*.
- Filippeschi M., Scarafiocca G. 2014, *Il rafforzamento dei Consigli delle Autonomie locali con la riforma costituzionale per l'istituzione del Senato delle Autonomie Locali*, in *Federalismi.it*.
- Franchini C. 2006, *L'organizzazione statale per la gestione dei beni pubblici*, in *Foro amm. T.A.R.*, 10: 3389 sgg.
- Galateria L. 1975, *Gli organi collegiali amministrativi*, Giuffrè, Milano.
- Galgano F. 2007, *La forza del numero e la legge della ragione*, il Mulino, Bologna.
- Giannini M.S. 1961, *Recensione a L. Galateria*, in *Gli organi collegiali amministrativi, Gli organi collegiali amministrativi, voll. I e II, Milano, 1956-1959*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 205 sgg.
- 1970, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Manfredi G. 1996, *Principio di imparzialità e riordino dell'amministrazione per collegi*, in *Dir. amm.*, 1: 89 sgg.
- Monzani S. 2007, *La valenza organizzativo-procedimentale del collegio nell'ambito della funzione amministrativa*, in *Foro amm. C.d.S.*, 12: 3476 sgg.
- Nacci M.G. 2014, *Il ruolo dei Consigli delle Autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in *Riv. AIC*, 4: 1 sgg.
- Piga F. 1988, *Coordinamento*, in *Enc. giur. Treccani*, IEL, Roma: 1 sgg.
- Portaluri P.L. 1998, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Giuffrè, Milano.
- Rossi E. 2014, *Senato delle Autonomie: una composizione da rivedere. È possibile un senato di dopolavoristi?*, in *Federalismi.it*, 8.

- Scoca F.G. 2001, *Le amministrazioni come operatori giuridici*, in Mazzarolli L., Pericu G., Romano A., Scoca F.G. (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, Bologna: 512 sgg.
- Squazzoni A. 2007, *Ancora sulla legittimazione del consigliere ad impugnare atti del collegio di appartenenza*, in *Dir. proc. amm.*, 3: 865 sgg.
- Talani M. 2011, *La conferenza di servizi quale strumento procedimentale di coordinamento*, in *Giur. merito*, 2: 544 sgg.
- Valentini S. 1980, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Giuffrè, Milano.
- Verbari G.B. 1981, *Organi collegiali*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano: 60 sgg.
- Villata R. 1988, *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, IEL, Roma: 1 sgg.
- Weber M. 1961, *Economia e società*, Edizioni di comunità, Milano.
- Zuelli F. 1985, *Le collegialità amministrative*, Giuffrè, Milano.

GLI ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA COME ISTITUTI DI COORDINAMENTO

Michela Petrachi

SOMMARIO – 1. Sulle origini e sui segni particolari delle strategie di azione amministrativa consensuale. 2. Gli accordi tra pp.aa. ex art. 15, l. 7.8.1990, n. 241 e gli accordi di programma (dai primi embrionali esperimenti alla vigente disciplina) ex art. 34, d.lgs. 18.8.2000, n. 267. 3. Gli Istituti di programmazione negoziata ex art. 1, comma 203, l. 23.12.1996, n. 662. 4. Spunti di riflessione. Il coordinamento in una prospettiva europea.

1. Sulle origini e sui segni particolari delle strategie di azione amministrativa consensuale

Il tema della coesione territoriale è calato in uno spazio pubblico policentrico: dalle leggi di unificazione amministrativa del 1865 a oggi si è consumato il passaggio da un'amministrazione monodimensionale ad un'amministrazione pluridimensionale, vale a dire pluralista e disaggregata (Comporti, 1996: 331).

Ciò è accaduto non solo (e non tanto, invero) per la moltiplicazione di figure soggettive pubbliche – dunque, di centri di decisione e di governo del territorio, che hanno certamente modificato la mappatura amministrativa (si considerino le riforme istituzionali degli anni '70 e, in particolare, l'istituzione delle regioni ordinarie) – e per la loro più o meno intensa autonomia ma anche, e soprattutto, per la complessità economica, sociale e tecnica che caratterizza il loro operato e, in definitiva, per il carattere differenziato degli interessi di cui le odierne amministrazioni sono portatrici.

La progressiva apertura dell'amministrazione alla partecipazione di privati, gruppi e formazioni sociali ha reso l'interesse pubblico la somma degli interessi del corpo sociale e ha determinato in definitiva «il trasferimento della titolarità dell'interesse pubblico al corpo sociale della pubblica amministrazione» (Resta, 1994: 264).

In altri termini, l'interesse pubblico non è più curato soltanto da soggetti di diritto pubblico, ma esso è custodito, dunque avverato, da una pluralità di centri di riferimento: amministrazioni pubbliche, gruppi e formazioni sociali, privati esercenti funzioni pubbliche (Portaluri, 1998).

Ora, la forza prorompente di questi mutamenti, qui solo evocati, ha rivelato l'inadeguatezza del tipico *modus agendi* della p.a., provocando il graduale

declino del principio di autorità e dei suoi corollari di unilateralità e di indisponibilità del potere amministrativo. Potere, questo, tradizionalmente esercitato per il perseguimento di interessi pubblici prefissati e comunque aderenti ad uno schema rigido di organizzazione (gerarchica) e di azione amministrativa autoritativa.

L'avvento sia del pluralismo dei soggetti pubblici sia della dinamicità (e relativa complessità) degli interessi pubblici non ha superato, però, ovvie esigenze di unità dell'azione amministrativa.

«Si può anzi dire che più sono aumentati gli interessi pubblici affidati alle più disparate organizzazioni amministrative più è aumentata l'esigenza di unità dell'agire della Pubblica Amministrazione, unità che trova il suo fondamento nel principio costituzionale dell'unicità del potere esecutivo e, conseguentemente, nell'unitarietà della funzione amministrativa, unitarietà, che discende dai principi organizzativi propri dello Stato moderno, cui, peraltro, fanno esplicito riferimento sia l'art. 5 che l'art. 95 della Costituzione» (Merusi, 1994: 41).

Il problema urgente dell'unità nell'esercizio della funzione pubblica – cioè del coordinamento amministrativo tra la pluralità di soggetti amministrativi – ha mosso una ricerca affannosa di strategie amministrative tese ad armonizzare esigenze di coesione, anche economica e sociale, nonché a ridurre il divario tra aree territoriali del Paese fortemente squilibrate.

In questo contesto, in cui operano amministrazioni con competenze differenziate, si affollano interessi diversi e, comunque, come detto, è forte l'esigenza di unità dell'azione amministrativa, si è sviluppato un «vero e proprio nuovo modo di amministrare» (Sticchi Damiani, 1992: 7), all'evidenza connesso al convincimento che, ove sono coinvolti più interessi pubblici e (anche) privati, il buon andamento amministrativo può essere realizzato agevolmente con l'adozione di strategie di azione amministrativa consensuale.

Venendo più nei dettagli, queste strategie si sono sviluppate secondo due linee operative: il c.d. «procedimento infrastrutturale», vale a dire quella peculiare sequenza alla quale «non partecipano privati, ma soltanto i portatori di pubblici interessi» (Merusi 1994: 39), come la conferenza di servizi disciplinata dagli artt. 14 e ss. l. n. 241/1990 cit., nonché gli istituti di collaborazione amministrativa, qui in esame.

Tra questi ultimi ricadono gli accordi tra pp.aa. previsti dall'art. 15, l. n. 241/1990 cit. nonché gli istituti di programmazione negoziata (intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, patti territoriali ecc.) disciplinati dall'art. 2, comma 203, l. n. 662/1996.

Gli istituti appena richiamati sono – come anticipato – moduli consensuali di esercizio dell'azione amministrativa: più in particolare, essi sono stru-

menti di azione ‘concertata’ tra pp.aa., destinati al perseguimento di finalità pubblicistiche.

Sì è anche detto che questi strumenti sono apparsi progressivamente più idonei a garantire il concorso di enti diversi con riferimento a materie coinvolgenti, a loro volta, interessi divergenti o, addirittura, conflittuali.

Ciò nondimeno, non si può prescindere dall’evidenziare che la concreta attuazione di questi istituti ha subito forti resistenze assiomatiche, dovute principalmente al difficile trapasso nel diritto amministrativo del concetto che la funzione pubblica possa essere realizzata (anche) attraverso istituti consensuali e, se del caso, atipici.

E non solo: forte travaglio è dipeso anche dal graduale superamento dello schema rigido e autoritativo dell’atto complesso in favore di richiamati strumenti di coordinamento concertato tra pp.aa.

A ben vedere, poi, la matrice tipicamente privatistica dell’accordo non incide né sulla qualità pubblicistica del soggetto né – e tantomeno – sulla natura del potere esercitato che, anche relativamente agli accordi, «non perde i profili di immanente funzionalizzazione che lo caratterizzano» (Portaluri 1998: 10).

Tirando ora le fila del discorso, in dottrina è stato evidenziato che l’affermazione «del pluralismo dei centri decisionali e della valorizzazione delle autonomie locali impone la necessità di un dialogo costante in funzione degli interessi delle comunità sottostanti»: in questo contesto, dunque, l’accordo tra enti pubblici diviene lo schema naturale del coordinamento e si sostituisce quindi «al vecchio schema dell’atto complesso, tipico dell’ordinamento statocentrico, in cui il rapporto tra le persone giuridiche pubbliche è di sovraordinazione-subordinazione. La pari ordinazione impone la ricerca del consenso» (Contieri, 2000: 18).

La conclusione degli accordi in parola determina poi – per quel che qui rileva – la metamorfosi della frammentazione/segmentazione delle competenze amministrative in una pluralità diversificata di interessi da ristabilire in funzione del coordinamento.

Quando l’accordo sopraggiunge tra più soggetti, che sono autonomi centri di imputazione di altrettanti interessi pubblici – ecco il punto – la soluzione che ne deriva è il risultato «di una mediazione politica e quindi di coordinamento, che impedisce di ridurre ad un unico interesse [pretesamente sovraordinato: n.d.r.] l’ottimizzazione della scelta» (Pinotti, 1994: 253).

Ciascun soggetto aderente all’accordo è portatore in buona sostanza di una speciale autonomia che non è, all’evidenza, libertà di manovra, bensì è autonomia funzionale (Comporti 1996: 164), la quale trova copertura costituzionale nell’art. 97 Cost.

Si passa ora a osservare più nei dettagli i segni particolari dei richiamati moduli di esercizio consensuale della funzione pubblica.

2. *Gli accordi tra pp.aa. ex art. 15, l. 7.8.1990 n. 241 e gli accordi di programma (dai primi embrionali esperimenti alla vigente disciplina) ex art. 34, d.lgs. 18.8.2000, n. 267*

Tra le strategie di azione consensuale, all'evidenza tese alla realizzazione del buon andamento amministrativo, ricadono – s'è detto – gli accordi tra pp.aa. ex art. 15, l. n. 241/1990¹ cit.

Questi accordi sono stipulati per disciplinare attività di interesse comune a più amministrazioni che versano in una «situazione di disomogeneità», permettendo il raggiungimento «tra esse di un consenso comunque costruttivo di impegni giuridici» (Sticchi Damiani, 1993: 37). Sotto il profilo funzionale, poi, gli accordi in parola si caratterizzano per le finalità di 'auto-coordinamento' perseguite dalle amministrazioni partecipanti.

Non a caso, questi accordi ex art. 15 cit. sono qualificati accordi «organizzativi» con finalità di coordinamento: ciò nel senso che amministrazioni equoordinate tra loro danno vita a una struttura, che dal punto di vista organizzativo è compiuta e autonoma, per lo svolgimento in collaborazione di un'attività finalizzata ad uno scopo comune.

Affatto vasto è il raggio di operatività degli accordi in questione: dalla realizzazione di opere pubbliche, interventi o programmi di intervento all'espletamento di un servizio pubblico. Si tratta, cioè, di moduli di azione impiegabili – e, di fatto, impiegati a oggi – per l'esecuzione di iniziative di particolare complessità, prevalentemente socio-economiche, coinvolgenti una pluralità di soggetti pubblici, generalmente appartenenti a plessi di amministrazione diversi.

Ora, l'art. 15 cit. rappresenta il paradigma normativo degli accordi tra pp.aa.; rientrano in questo genere (anche) gli accordi di programma disciplinati, oggi, dall'art. 34, d.lgs. n. 267/2000² (in cui è trasfuso il previgente art. 27, l. 8.6.1990, n. 142), ma già testati dalla normativa di settore precedente.

Uno dei primi esperimenti è ricavabile dalla l. 17.5.1985, n. 210³, che ha istituito l'ente Ferrovie dello Stato: l'art. 25, l. n. 210/1985 cit. prevedeva che l'adozione dei progetti di opere ferroviarie, inseriti nel piano generale dei trasporti, fosse stabilita in seno ad accordi di programma con le regioni e gli enti locali interessati.

Con la previsione del su richiamato accordo di programma il legislatore ha voluto allestire una piattaforma per il confronto tra interessi differenziati: da un lato, quello alla realizzazione di infrastrutture idonee ad accorciare le distanze tra i territori e creare, così, prospettive di sviluppo delle aree più emarginate del Paese (ecco, dunque, l'accordo come strumento di coesione territoriale), e, dall'altro, quello alla conservazione della morfologia del territorio e della disciplina urbanistica dei luoghi sui quali l'infrastruttura avrebbe provocato un impatto significativo.

Ancora, l'accordo di programma è stato previsto altresì dalla l. 1.3.1986, n. 64 che ha introdotto una disciplina organica degli interventi straordinari per il Mezzogiorno: in particolare, l'art. 7, l. n. 64/1986⁴ cit., sollecitava la promozione di accordi di programma per il coordinamento delle operazioni esecutive di interventi che presupponevano l'iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici e amministrazioni statali.

In questo solco ricadono anche gli accordi di programma previsti poi dal d.l. 1.2.1988, n. 19 (convertito in l. 28.3.1986, n. 64) recante *Misure urgenti in materia di opere pubbliche e di personale degli enti locali in Sicilia*⁵.

Discende agevolmente da ciò che le prime forme di accordo di programma erano proiettate a fronteggiare evidenti esigenze di carattere emergenziale connesse a situazioni di sottosviluppo del Mezzogiorno: sollecitando, attraverso il coordinamento delle competenze e degli interessi dei soggetti coinvolti, sia il rilancio dell'apparato produttivo delle aree depresse, la reindustrializzazione e, in definitiva, il riequilibrio territoriale all'interno del Paese sia la valorizzazione del territorio stesso.

Con l'emanazione, poi, dell'art. 27, l. n. 142/1990 cit., oggi trasfuso nel citato art. 34, d.lgs. n. 267/2000 il legislatore ha istituzionalizzato (*rectius* generalizzato) l'impiego di questo strumento da parte delle autonomie locali.

Questa norma ha canalizzato l'impiego dell'accordo di programma verso l'attuazione di opere pubbliche, la progettazione di grandi infrastrutture ovvero grandi trasformazioni urbanistiche e edilizie e, comunque, verso qualsivoglia intervento pubblico che necessiti della convergenza di competenze di più soggetti interessati tra i quali l'interesse pubblico è frazionato (Valaguzza, 2010: 395).

Questo strumento appare funzionale altresì a garantire il miglior risultato finale, poiché ne assicura l'attuazione «in un contesto di massima compatibilità con gli altri valori o interessi con cui l'attuazione del programma concordato interferisce» (Bassi, 2000: 400).

La disciplina di questo tipo di accordo dimostra una volta di più la sua funzione concertativa e, soprattutto, focalizza l'attenzione sulla necessità di un dialogo tra le amministrazioni aderenti per stabilire: tempi, modalità, forme di finanziamento e ogni altro adempimento strumentale al perseguimento comune del buon andamento e, concretamente, all'attuazione delle opere o degli interventi pianificati.

Tra i segni particolari che connotano questo strumento essenziale è il rispetto dell'autonomia degli enti locali: il che assicura che i rapporti tra le pp.aa. aderenti siano – in sostanza – di integrazione e di equiordinazione. In una parola di coordinamento.

Da questo angolo visuale emerge che l'accordo è manifestazione della volontà 'paritaria' di più portatori di interessi pubblici «nei limiti della disponibili-

lità degli interessi stessi» (Merusi 1994: 49): ciò nel senso che esso si fonda sulla volontà equiordinata di ciascuna amministrazione aderente.

L'accordo *de quo* è dunque la fattispecie più rilevante per assicurare sia il soddisfacimento della pluralità degli interessi pubblici coinvolti sia l'unità dell'azione amministrativa (Comporti 1996: 153).

3. *Gli Istituti di programmazione negoziata ex art. 1, comma 203, l. 23.12.1996, n. 662*

Tra le su richiamate strategie di azione consensuale ricadono anche gli istituti della programmazione negoziata la cui disciplina organica è racchiusa nell'art. 2, comma 203, l. n. 662/1996 cit.⁶

Attraverso questi istituti, vale a dire attraverso le intese istituzionali di programma, gli accordi di programma quadro, i patti territoriali, i contratti di programma e i contratti d'area (prima impiegati solo con riferimento alle aree depresse del Paese), istituzioni, soggetti pubblici e privati, imprese, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro e, in ogni caso, soggetti a vario titolo interessati allo sviluppo di aree in crisi concorrono, a seconda delle peculiarità della fattispecie, a individuare obiettivi di sviluppo locale; a concertare interventi e risorse impiegabili; a stabilire tempi e modi di attuazione, responsabilità e obblighi.

Più in dettaglio, poi, le intese istituzionali di programma e gli accordi di programma quadro sono finalizzati essenzialmente al contenimento della spesa pubblica mentre i patti territoriali, i contratti d'area e i contratti di programma racchiudono piuttosto misure di incentivazione al sistema produttivo.

La programmazione negoziata si basa inoltre sia su forme di 'co-amministrazione', cioè di coordinamento tra le figure soggettive pubbliche di volta in volta coinvolte, sia su forme di 'co-decisione' con il privato interessato.

L'obiettivo della programmazione negoziata è quello di recepire potenzialità di sviluppo dei territori e di tradurle in processi di confronto, verifica e negoziazione (e rinegoziazione) con riferimento a svariati settori: industria, agroindustria, pesca, acquacoltura, finanziamenti di grandi investimenti industriali ecc.

Ora, anche la diffusione della programmazione negoziata ha via via segnato la progressiva recessione delle tradizionali modalità di programmazione gerarchica delle politiche economiche e sociali fondate principalmente sull'adozione di piani e programmi che limitavano i poteri (di programmazione) degli enti locali (Marchetti, 2011a: 77).

In particolar modo, l'affermazione al livello costituzionale del principio di sussidiarietà (*ex art. 118 Cost.*) e, per quel che qui rileva, l'applicazione di questo principio (anche) all'attività programmatica ha comportato «il graduale superamento del tradizionale modello di programmazione» e, conseguentemente

te, «lo sviluppo di un sistema di programmazione locale che parte dal basso, finalizzato a valorizzare il ruolo delle autonomie locali, chiamate a gestire lo sviluppo delle rispettive comunità» (Marchetti 2011a: 43).

Il processo di decentramento delle funzioni dal centro verso le periferie e l'attribuzione di poteri di programmazione agli enti locali ha provocato – è stato osservato – in primo luogo «la necessità di un coordinamento degli interessi espressi dai diversi livelli di governo» e, in secondo luogo, la definizione di «speciali procedure di programmazione a livello locale – la c.d. programmazione negoziata – basate sulla concertazione ed il consenso tra i vari livelli di governo, oltre che con i soggetti privati» (Marchetti 2011a: 43).

Significativa sul punto è (anche) la legislazione regionale, che incentiva l'impiego di questi strumenti sia nella fase di programmazione sia in quella successiva di attuazione degli obiettivi.

Non solo: rilevante è anche quella legislazione regionale⁷ che non si limita a recepire gli istituti regolati dalla citata l. n. 662/1996, ma aumenta la loro portata applicativa ovvero istituisce nuovi modelli (Marchetti 2011a: 79).

Gli strumenti consensuali in parola appaiono utili per l'attivazione di meccanismi virtuosi di collaborazione tra i livelli di governo.

In proposito, è bene evidenziare che il buon esito della programmazione negoziata abbisogna di diversi elementi, cioè la formazione di raggruppamenti di pp.aa., la convergenza sugli obiettivi e sulle risorse da impiegare; la sperimentazione di formule organizzative e gestionali innovative; l'allineamento funzionale della macchina amministrativa pubblica.

Gli effetti della programmazione negoziata consistono poi nel coordinamento tra le figure coinvolte, attraverso (anche) la responsabilizzazione dei partners; nella efficiente razionalizzazione dei mezzi in relazione agli obiettivi; nella semplificazione dei procedimenti; nel rilancio delle aree sottosviluppate del Paese.

4. Spunti di riflessione. Il coordinamento in una prospettiva europea

S'è già anticipato che la diffusione di moduli consensuali di esercizio della funzione pubblica è dipesa essenzialmente dal graduale trapasso da un'amministrazione monodimensionale ad un'amministrazione, all'evidenza, pluridimensionale.

Si è in particolare evidenziato che questa evoluzione ha riguardato sia i profili organizzativi sia quelli funzionali: oggi, cioè, la mappatura amministrativa contempla la convivenza di più centri di governo del territorio, i quali, a loro volta, sono depositari di interessi pubblici differenziati. Non solo: lo stesso interesse pubblico non è più oggetto di un monopolio naturale pubblicistico, essendo frazionato tra le pp.aa. e il 'corpo sociale'.

Tutto ciò ha fatto emergere pian piano l'inadeguatezza sia delle tradizionali formule organizzatorie dell'apparato amministrativo sia dei tradizionali strumenti di azione amministrativa e, soprattutto, ha messo gradualmente in evidenza che in questo mutato contesto la cura del pubblico interesse è agevolmente realizzabile attraverso strategie di azione consensuale.

Per quel che qui rileva, questo nuovo paradigma di azione è cristallizzato negli accordi tra pp.aa. nonché negli istituti di programmazione negoziata: entrambe le fattispecie realizzano la concertazione di più figure soggettive pubbliche, autonome, equiordinate e depositarie di interessi differenziati.

Gli obiettivi, poi, per i quali questi strumenti sono utilizzati sono, come visto, i più vari: dalla realizzazione di opere pubbliche all'attuazione di incentivi per le aree più svantaggiate. E da questa particolare prospettiva emerge un ulteriore elemento in comune tra gli istituti in parola: a prescindere dalle peculiarità delle singole fattispecie, la concertazione tra Stato e autonomie locali ovvero altri enti pubblici, agevolando il più rapido raggiungimento dei risultati attesi, appare idonea a favorire la coesione tra i territori e, soprattutto, a (tentare di) abbattere gli eventuali squilibri esistenti.

In proposito sovviene anche l'autorevole insegnamento del Giudice amministrativo secondo cui a favore degli accordi tra diverse amministrazioni militano le seguenti ragioni: «il pubblico interesse si presenta, sotto il profilo delle amministrazioni che devono provvedere alla sua tutela, non come un'entità unitaria, ma come una realtà frazionata (ciascuna organizzazione amministrativa se ne occupa sotto uno specifico profilo)»; quindi, in questi casi, «solo il positivo esercizio di più poteri amministrativi autonomi consente il raggiungimento dei risultati prefissati e l'accordo tra le amministrazioni interessate costituisce il migliore strumento per garantire una forma di coordinamento idonea al soddisfacimento del pubblico interesse (o meglio dei diversi interessi pubblici, di cui sono portatrici le differenti amministrazioni interessate)»⁸.

Gli strumenti di concertazione dell'azione amministrativa fin qui richiamati fungono da apripista per una governance multilivello dei territori: mirata a ristabilire la coerenza tra i diversi interventi, nazionali oppure regionali (nonché comunitari), convergenti sul territorio e, dunque, proiettata ad assicurare una corretta sinergia tra centro e periferia per l'individuazione degli ambiti di gestione ottimale della funzione.

Infine, un rapido sguardo al diritto dell'Unione: la coesione territoriale rientra nella nuova strategia di azione europea (Europe 2020) e, in particolare, nella politica regionale, rappresentando dunque una delle principali politiche comunitarie di investimento.

Essa è perseguita dall'Unione (anche) attraverso il c.d. metodo aperto di coordinamento, che punta a creare forti intese tra le istituzioni europee e gli Stati

membri nonché tra le amministrazioni dei Paesi aderenti: ciò con riferimento ai temi dell'occupazione e della politica sociale, dell'istruzione *et similia* (Del Gatto, 2012) allo scopo di promuovere la dissemination reciproca di informazioni utili; di creare forti interdipendenze nel solco dei principi di leale collaborazione e di coordinamento.

Ora, questo profilo richiederebbe significativi (monotematici) approfondimenti; tuttavia, già da questi brevi cenni emergono interessanti spunti di riflessione circa le analogie tra le strategie nazionali di concertazione tra pp.aa. (tese anche al raggiungimento, come visto, della coesione tra aree squilibrate) e il metodo di coordinamento europeo: entrambe le fattispecie, infatti, si saldano attorno ad un nocciolo duro, che è la mediazione tra interessi e competenze differenziate. Ciò fa supporre che l'impiego di questi strumenti di azione sia destinato a crescere in un'ottica di (sempre più intensa) cooperazione tra le pp.aa. in vista delle mete prefissate.

Note

- ¹ Secondo cui: «anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14 [che disciplina la conferenza di servizi: n.d.r.], le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune».
- ² Secondo cui «per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento» (comma 1).
- ³ Cfr. art. 25, comma 3, l. n. 210/1985 cit., secondo cui «in caso di non conformità [del progetto di costruzione e ampliamento di impianti ferroviari alle prescrizioni e ai vincoli imposti dalla normativa applicabile e dalla disciplina urbanistica e edilizia locale: n.d.r.], il Ministro dei trasporti promuove tra tutte le parti interessate un accordo di programma da sottoscrivere dai rappresentanti autorizzati dai rispettivi organi deliberanti e da approvarsi con decreto del Presidente della Repubblica. L'accordo equivale all'intesa di cui all'articolo 81, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ed ha diretta efficacia di variazione degli strumenti urbanistici. A tal fine è pubblicato in estratto nella Gazzetta Ufficiale e si adottano le altre misure di pubblicità, regionali, provinciali e comunali in relazione al suo contenuto».
- ⁴ Secondo cui «per gli interventi previsti nel programma triennale che richiedono, per la completa attuazione, l'iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici e amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e i soggetti interessati promuovono la conclusione fra di essi di un accordo di programma che attui il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza e, fra l'altro, ne determini i tempi, le modalità e il finanziamento stabilendo, altresì, i destinatari della gestione, che può essere affidata a consorzi a tal fine costituiti. [...] L'accordo approvato produce gli effetti della intesa di cui all'art. 81, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando, per quanto occorra, la conseguente variazione degli strumenti urbanistici e sostituendo, relativamente ai partecipanti, l'accertamento di conformità e le intese di cui al citato art. 81, nonché le concessioni edilizie. La variazione degli strumenti urbanistici e la sostituzione della concessione edilizia non si producono senza il consenso del comune interessato nel caso in cui esso non abbia aderito all'accordo. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno vigila sulla esecuzione dell'accordo di programma e, in caso di inadempienza dei soggetti partecipanti e di mancata attuazione delle procedure sostitutive di cui al comma 2 del presente articolo, promuove la revoca parziale o totale del finanziamento».
- ⁵ Il cui art. 1, commi 1, 1-bis, 2 e 3 prescrive che «per la realizzazione delle attività e delle iniziative di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 1° marzo 1986, n. 64 [cioè quelle relative alle produzioni sostitutive di importazioni e alle innovazioni, che concorrono al risanamento, all'ammodernamento e all'espansione dell'apparato produttivo, all'accrescimento dei livelli di produttività economica, al riequilibrio territoriale interno, alla valorizzazione delle risorse locali e al miglioramento della qualità della vita, al potenziamento e alla riqualificazione delle istituzioni locali economiche, tecnico-scientifiche e culturali, formative ed amministrative: n.d.r.], e per la esecuzione delle opere di cui all'art. 5, comma 3, lettere a) e d) [cioè le opere da trasferire, ivi comprese quelle da appaltare e da completare, agli enti competenti per legge con la indicazione dei relativi mezzi finanziari nonché le opere

appaltate che per lo stato finale di avanzamento dei lavori debbano essere completate, senza ulteriori estendimenti, da parte della gestione di cui al c. 1 e quindi trasferite: n.d.r.], della citata legge e in deroga alle procedure previste dall'art. 7 della legge medesima, il presidente della regione siciliana può chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione degli accordi di programma. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli accordi di programma che il sindaco di Palermo e il sindaco di Catania unitamente al presidente della regione siciliana possono chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri per interventi di risanamento dei centri storici di Palermo e Catania. L'accordo di programma identifica e coordina le azioni necessarie per l'attuazione, ne determina la localizzazione, nonché i tempi, le modalità ed il finanziamento e prevede le opportune forme di controllo. Alla definizione dell'accordo partecipano tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati alla realizzazione dell'intervento».

- 6 Secondo cui «gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle provincie autonome nonché degli enti locali possono essere regolati sulla base di accordi così definiti: a) “Programmazione negoziata”, come tale intendendosi la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza; b) “Intesa istituzionale di programma”, come tale intendendosi l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle provincie autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati. La gestione finanziaria degli interventi per i quali sia necessario il concorso di più amministrazioni dello Stato, nonché di queste ed altre amministrazioni, enti ed organismi pubblici, anche operanti in regime privatistico, può attuarsi secondo le procedure e le modalità previste dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367; c) “Accordo di programma quadro”, come tale intendendosi l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi di cui alla lettera b), in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati [...]; d) “Patto territoriale”, come tale intendendosi l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati con i contenuti di cui alla lettera c), relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale».

- 7 Cfr. a titolo esemplificativo art. 12, comma 8 l.r. Puglia 16.11.2001, n. 28, recante *Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli*, che aggiunge agli strumenti di programmazione negoziata qui in parola gli «accordi di programma regionali», i quali hanno «la finalità di assicurare il coordinamento di tutte le attività necessarie alla realizzazione di opere e di programmi di intervento di prevalente competenza regionale e che richiedono l'azione integrata e coordinata di enti locali e altri soggetti pubblici, agenzie e società a partecipazione pubblica, imprese e altri soggetti privati» nonché art. 25, l. r. Veneto 29.11.2001, n. 35 recante *Nuove norme sulla programmazione*, che introduce uno strumento di programmazione decentrata, stabilendo la possibilità che il piano regionale di attuazione e spesa (PAS) possa essere formulato e gestito al livello decentrato attraverso la previsione di una «intesa programmatica d'area».

- 8 Cons. St., sez. VI, sent. 5.1.2001, n. 25.

Riferimenti bibliografici

- Amorosino S. 1984, *Gli accordi organizzativi tra amministrazioni. Profili storico-dogmatici*, Cedam, Padova.
- Bachelet V. 1975, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Giuffrè, Milano.
- Bassi N. 2000, *Commento all'art. 34 T.u.e.l.*, in Italia V. (a cura di), *Testo unico degli enti locali*, Giuffrè, Milano: 397-422.
- Berti G. 1988, *Dalla unilateralità alla consensualità nell'azione amministrativa*, in Masucci A. (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Formez, Roma: 25-38.
- Cartei G.F. 1991, *Gli accordi di programma nel diritto comunitario e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1: 49 sgg.
- Castiello F. 1993, *Procedimenti e accordi: dagli "accordi" ufficiosi agli accordi codificati con L. 241/1990*, in Amirante C. (a cura di), *La contrattualizzazione dell'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino: 51-78.
- Cerulli Irelli V. 1995, *Qualche riflessione su "accordi" e "contratti di diritto pubblico"*, in Barbagallo G. et. al. (a cura di), *Gli accordi fra privati e pubblica amministrazione e la disciplina generale del contratto*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli: 77 sgg.
- Comporti G.D. 1996, *Il coordinamento infrastrutturale Tecniche e Garanzie*, Giuffrè, Milano.
- Contieri A. 2000, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- Corso G. 1988, *Gli accordi di programma*, in Masucci A. (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Formez, Roma: 51-62.
- Del Gatto S. 2012, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Jovene, Napoli.
- Falcon G. 1988, *Convenzioni e accordi amministrativi (profili generali)*, in *Enc. giur. Treccani*, IX, Roma: 1 sgg.
- Ferrara R. 1999, *La programmazione «negoziata» fra pubblico e privato*, in *Dir. proc. amm.*, 3-4: 429 sgg.
- Gracili R., Mele L. 2000, *Gli accordi amministrativi e gli accordi di programmazione negoziata per lo sviluppo sostenibile del territorio: accordi di programma, conferenza dei servizi, convenzioni, programmi di riqualificazione urbana, intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, contr. di programma, patti territoriali, contr. area, PRUSST*, Collana editoriale ANCI, Gorle, CEL.
- Marchetti G. 2011a, *Il governo sul territorio attraverso il principio di collaborazione tra Regione ed enti locali*, in Bilancia P. (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e risvolti applicativi*, Giuffrè, Milano: 23-55.
- 2011b, *Strumenti e modalità di cooperazione tra Regione ed enti locali*, in Id., *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e risvolti applicativi*, Giuffrè, Milano: 57-86.

- Marongiu G. 1988, *La pubblica amministrazione di fronte all'accordo. Considerazioni preliminari*, in Masucci A. (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Formez, Roma: 15 sgg.
- Masucci A. 1988, *Trasformazione della amministrazione e moduli convenzionali. Il contratto di diritto pubblico*, Jovene, Napoli.
- Merusi F. 1994, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in *Atti del XXXVII° Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano: 39-58.
- Nicolai M. (a cura di) 1999, *La programmazione negoziata. Patti territoriali e contratti d'area: nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali*, IPSOA, Milano.
- Pastori G. 1988, *Accordo e organizzazione amministrativa*, in Masucci A. (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Formez, Roma: 39-50.
- Pinotti C. 1994, *L'accordo in funzione di coordinamento degli interessi pubblici e privati: spunti riflessivi alla luce della legge sul procedimento amministrativo con particolare riferimento agli interessi ambientali*, in *Atti del XXXVII° Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano: 245 sgg.
- Portaluri P.L. 1993, *Le funzioni urbanistiche «necessarie» dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*: 133 sgg.
- 1998, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali: studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Giuffrè, Milano.
- 2005, *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, in Ferrari E. et al. (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Giuffrè, Milano: 416-426.
- Resta D. 1994, *Alcune osservazioni sulla possibilità di individuare «gerarchia» e «coordinamento» tra interessi pubblici e privati nel recente provvedimento legislativo di riforma del procedimento amministrativo*, in *Atti del XXXVII° Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano: 259 sgg.
- Sticchi Damiani E. 1992, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano.
- 1993, *Gli accordi amministrativi*, in Amirante C. (a cura di), *La contrattualizzazione dell'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino: 23 sgg.
- Urbani P. 2000, *Urbanistica consensuale: la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Giappichelli, Torino.
- 2007, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli, Torino.

- Valaguzza S. 2010, *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. Amm.*, 2: 395 sgg.
- Vandelli L. (a cura di) 1992, *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano.

LA DISCIPLINA DEI POTERI DI SOSTITUZIONE AMMINISTRATIVA NEL RAPPORTO TRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI

Chiara Stefanizzi

SOMMARIO – 1. I caratteri generali della sostituzione amministrativa 2. Il fondamento della sostituzione amministrativa 2.1 Presupposti sostanziali e formali 3. Il principio del cooperativismo: osservazioni comparatistiche 4. L'integrazione funzionale delle Regioni 5. I poteri sostitutivi nella riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione 5.1 Gli articoli 117 e 120 della Costituzione 6. I poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali.

1. I caratteri generali della sostituzione amministrativa

Negli ultimi vent'anni, per il compimento di atti o di attività non esercitate con tempestività da parte dell'autorità competente in via ordinaria, il legislatore, sempre con maggiore frequenza, ha proposto una particolare figura organizzativa: la sostituzione.

La sostituzione è un istituto giuridico presente sia nel diritto privato, sia nel diritto pubblico, costituito dal fatto che, in presenza di determinati presupposti, una figura giuridica soggettiva opera al posto di un'altra per l'esercizio di una determinata azione o competenza che le era stata attribuita, ma che essa non ha esercitato, e «producendo effetti che ricadono direttamente o indirettamente nella sfera della figura titolare» (Bombardelli, 2004: 1). Questo comporta, come conseguenza, la migrazione dell'esercizio di azioni o di competenze da un soggetto verso un altro soggetto.

La sostituzione amministrativa, in particolare, si sostanzia in un potere autoritativo e strumentale, nell'ambito dei rapporti intersoggettivi, riconosciuto dalla legge in capo ad una figura soggettiva nei confronti di un'altra per il caso in cui questa resti inerte nell'esercizio di funzioni di amministrazione attiva. Esso consente alla prima di sopperire all'inerzia della seconda con il compimento dell'atto omesso o raggiungendo il risultato mancato: si realizza una forma di cooperazione tra soggetti legati tra loro da vincoli di integrazione orizzontale, anziché da vincoli di tipo gerarchico. In sostanza, esso si concretizza nell'adozione da parte del sostituto del provvedimento amministrativo omesso dal sostituito al fine di garantire la buona funzionalità della pubblica amministrazione. Poiché è l'ordinamento giuridico ad affidare a ciascun soggetto pubblico una serie di compiti da esercitare in modo esclusivo ed inderogabile, la sostituzione condiziona

questa esclusività e questa inderogabilità ed è, per questa ragione, che essa può essere ritenuta ammissibile, e quindi legittima, soltanto se si presenta come un evento eccezionale, previamente consentito da una disposizione di rango almeno pari a quella che ha individuato i compiti in relazione ai quali essa ha luogo. Ciò significa che, se le attribuzioni di ciascun ente sono individuate a livello costituzionale, la deroga in cui la sostituzione si sostanzia deve trovare il suo fondamento espresso o tacito nella Costituzione; al contrario, se le attribuzioni sono disposte dalla legge, essa deve trovare fondamento nella legge, o comunque in una fonte di rango primario.

Ma quali sono le ragioni che inducono il legislatore a prevedere poteri sostitutivi con tanta frequenza? In considerazione del fatto che per la dottrina amministrativistica tradizionale i poteri di sostituzione per inerzia sono figure intimamente connesse ad un modello di organizzazione accentrata, che vanno ad integrare gli strumenti di vigilanza e di direzione delle autorità superiori su quelle inferiori, nonché dello Stato nei confronti degli enti autarchici, viene ancora da chiedersi come può l'esistenza di tali poteri armonizzarsi con la realtà di un'organizzazione amministrativa oggi modellata secondo i postulati costituzionali del decentramento e dell'autonomia?

Difatti, in un ordinamento di tipo pluralistico, in attuazione ai principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento, si moltiplicano e coesistono vari centri di potere, ciascuno titolare di proprie competenze in merito alle quali si perseguono i pubblici interessi, ma è impossibile sul piano pratico distinguere nettamente le competenze di ciascun soggetto in posizione di autonomia, pur essendo questo titolare di proprie competenze esclusive. Esso si troverebbe ad operare in ambiti di materie o in relazione ad interessi che possono costituire oggetto di competenze altrettanto esclusive di altri soggetti, i quali si trovano pure in posizione di autonomia. Cambia, quindi, la dimensione dell'interesse curato da ciascun centro di potere, ovvero il particolare punto di vista in cui un soggetto si pone rispetto ad un determinato interesse, in relazione al quale è tenuto a porre in essere tutti gli atti e le attività imprescindibili per il suo soddisfacimento. In sostanza, la sostituzione appare concessa solo quando lo prevede una norma giuridica ed il potere sostitutivo viene messo in pericolo solo da un atteggiamento di inerzia da parte di una pubblica amministrazione nell'esercizio di funzioni pubbliche che alla medesima vengono attribuite ed in merito alle quali sussiste un interesse al corretto e puntuale adempimento anche da parte di altre amministrazioni o, più in generale, di altri soggetti. L'adozione del provvedimento è imposta giuridicamente dalla legge, tanto che una eventuale inerzia da parte del sostituto, che segua a quella del sostituito, potrà integrare gli estremi del silenzio inadempimento, contro il quale potrà agire in giudizio un eventuale terzo destinatario.

I poteri di sostituzione crescono proporzionalmente all'espandersi delle funzioni pubbliche e all'infittirsi dell'intreccio procedimentale e finanziario che lega le attività esercitate dalle diverse amministrazioni pubbliche, tanto che nell'ambito del diritto pubblico non esiste una sola tipologia di poteri sostitutivi. La dottrina ha proposto vari modi per classificarli, al fine di guardare all'identità dei soggetti che ne hanno la titolarità, dei soggetti destinatari e delle modalità operative con cui questi sono esercitati. Il criterio più comunemente accettato è, comunque, quello che attribuisce rilevanza alla funzione che tali poteri svolgono e alle esigenze che il legislatore ha inteso soddisfare con la loro previsione, ossia «la garanzia della legalità dell'azione amministrativa, la tutela in via amministrativa dei diritti e degli interessi legittimi dei terzi e la salvaguardia di esigenze di unità dell'azione amministrativa» (Sirianni, 1991: 12 sgg.).

I poteri sostitutivi posti a garanzia della legalità dell'azione amministrativa, vengono definiti controlli sostitutivi e la loro previsione era già contenuta nella prima legge provinciale e comunale del 1865. Si trattava di poteri disciplinati da specifiche norme di legge con la funzione di limitare le ingerenze dello Stato nell'attività degli enti locali alle ipotesi in esse espressamente previste. I controlli sostitutivi nei confronti degli enti locali trovarono copertura costituzionale alternativamente negli artt. 128 e 130 della Costituzione, ora abrogati, e si sono manifestati in varie iniziative assunte da organi dello Stato aventi la funzione di garantire la continuità della vita amministrativa degli enti locali, attraverso il compimento degli atti obbligatori non eseguiti.

I poteri sostitutivi, a garanzia della funzionalità dell'azione complessiva della pubblica amministrazione, presuppongono una situazione nella quale gli interessi attribuiti dalla legge alla cura di un centro di imputazione con carattere di esclusività, presentano profili coincidenti o, comunque, connessi con altri interessi che gravitano nella sfera di altri centri di imputazione. La sovrapposizione che si crea tra interessi facenti capo a diversi centri comporta che quando un organo o un'amministrazione, pur essendovi obbligata, si astenga dal provvedere, ciò è causa di un pregiudizio che incide direttamente sugli interessi che fanno capo ad essa, ma che si riflette anche sugli interessi curati da un'altra amministrazione e correlati ai primi «la loro funzione non è quella di garantire genericamente il principio di legalità, in caso di omissione di atti dovuti, ma quella di saldare un sistema di amministrazione per obiettivi; essi non si fondano su rapporti di struttura o di controllo, ma su relazioni di coordinazione tra figure equiordinate; essi non esprimono un intento repressivo, ma una volontà di collaborazione» (Sirianni, 1988: 300).

L'emergere di una tipologia di poteri sostitutivi, quali strumenti di cooperazione tra lo Stato e gli altri enti territoriali, è stata colta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 177 del 18 febbraio 1988, secondo la quale il potere so-

stitutivo tra enti territoriali concerne l'esercizio sia di funzioni legislative, che di funzioni amministrative (Benvenuti, 1952: 118; Tesauro, 1957: 533; Modugno, 1990: 313). In questa sentenza, la Corte costituzionale non si è limitata a dare un giudizio sulla legittimità o meno della fattispecie in esame, ma ha tracciato i presupposti sostanziali e procedurali a cui i poteri di sostituzione devono corrispondere. La sentenza giunge alla conclusione che il potere sostitutivo può essere riservato allo Stato in quanto 'strumentale' rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi, ovvero rispetto all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi, i quali sono basati su interessi tutelati costituzionalmente: principi delle materie, principi generali dell'ordinamento, obblighi internazionali e comunitari, grandi riforme, programmazione, interessi nazionali.

Dalla sentenza emerge, inoltre, il particolare rilievo dato al fatto che il potere possa essere riferito alle attività dovute, individuabili secondo un criterio finalistico e non solo agli atti dovuti. Secondo la Corte, il potere può essere esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* e nel *quomodo*), ora perché sottoposte per legge a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione metterebbe in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ed il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato.

2. Il fondamento della sostituzione amministrativa

La sostituzione tra lo Stato e gli Enti territoriali nell'esercizio di funzioni amministrative può assumere due forme: può presentarsi come sostituzione a carattere parziale, avente ad oggetto singoli atti dell'Ente, che provoca l'esclusione della *legitimatio ad agendum* del soggetto competente rimasto inerte: in tal caso, la sostituzione si configura come pienamente amministrativa ed ha ad oggetto l'intera attività dell'Ente¹, provocando l'esclusione della *legitimatio ad officium*.

Uno fra i problemi fondamentali da analizzare in seno al tema qui in esame è quello relativo alla legittimazione formale e alla legittimazione sostanziale del potere sostitutivo. Se il primo si concretizza nel ricercare una norma giuridica di rango costituzionale o legislativo che consenta ad un ente pubblico di operare in luogo di un altro ente nell'esercizio delle competenze ad esso attribuite, il secondo impone di verificare quali siano le ragioni che giustificano l'intervento di un ente nella sfera giuridica di un altro ente.

Nell'ambito dei rapporti interorganici, il potere sostitutivo è il potere del superiore gerarchico nei confronti del subordinato; esso ha la funzione di garantire il puntuale esercizio delle competenze di questi ultimi, ovvero di assicurare la continuità e la regolarità dello svolgimento dell'azione amministrativa tutte

le volte in cui il soggetto, che ha il dovere di compiere un certo atto o una certa attività, rimanga inerte.

Primariamente, la possibilità per il soggetto sovraordinato di sostituirsi ai propri subordinati nell'esercizio delle loro competenze veniva ad essere considerata implicito rispetto all'esistenza di un rapporto di gerarchia e non necessitava di un'esplicita previsione normativa, in considerazione del fatto che si riteneva che la competenza del superiore inglobasse integralmente anche quella del subordinato. Tuttavia, con l'evolversi delle relazioni organizzative, l'individuazione di sfere di competenza proprie di ciascun ufficio ha fatto sì che la sostituzione uscisse dall'area dei poteri attribuiti al superiore nei confronti del subordinato, per richiedere di un esplicito fondamento di carattere legislativo.

Col modificarsi dei rapporti tra ufficio sovraordinato e ufficio sott'ordinato, rimane costante l'esistenza di una relazione organizzativa tra uffici, la quale si evolve dalla gerarchia in senso stretto verso la gerarchia in senso ampio e, successivamente, verso la direzione. Ed è in questa relazione organizzativa tra uffici che si ritrova il fondamento del potere di sostituzione, il quale opera non solo come strumento per reprimere l'inerzia del subordinato, ma soprattutto come forma di collaborazione tra organi in vista del perseguimento di un interesse pubblico che è comune ad entrambi i soggetti.

Il discorso sul fondamento del potere sostitutivo assume caratteri parzialmente diversi nell'ambito dei rapporti intersoggettivi, che coinvolgono enti dotati di autonomia (Giannini, 1959: 356 sgg.; Romano, 1987: 30 sgg.; De Fina, 1988: 1 sgg.). Dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, esso non può essere rintracciato in un rapporto di sovraordinazione/subordinazione. Con la Costituzione si assiste, infatti, ad un processo di progressivo superamento dei modelli organizzativi caratterizzati dalla gerarchia sul piano dei rapporti interorganici, nonché dall'accentramento sul piano dei rapporti intersoggettivi, nell'ambito dei quali il potere di sostituzione sembra connotarsi come un potere strumentale riconosciuto dalla legge.

2.1 Presupposti sostanziali e formali

L'esercizio del potere sostitutivo in relazione al mancato esercizio di funzioni amministrative dipende dal verificarsi di una serie di presupposti sostanziali, che sono stati elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, soprattutto quella costituzionale, e sono stati recepiti dal legislatore statale e regionale. Essi sono: l'inerzia del soggetto competente, rispetto all'adozione di un atto il cui compimento è obbligatorio per legge², la quale può verificarsi tanto nel caso di omissione di un atto giuridicamente dovuto o nel caso di adozione di un atto a carattere elusivo o dilatorio³, dalla quale possano corrispondere effetti negativi nel-

la sfera giuridica del sostituto; l'assenza di discrezionalità del soggetto in ordine al compimento di un certo atto o di una certa attività, in quanto il soggetto deve compiere l'atto o l'attività nel termine assegnato dalla legge, o, nel caso in cui il termine non sia stato fissato, nel tempo entro il quale il mancato compimento dell'atto da parte di un soggetto pregiudichi le funzioni affidate ad un altro soggetto, legittimando, dunque, l'intervento sostitutivo⁴. Inoltre, il sostituito non deve avere una potestà concorrente con quella del sostituto in relazione alla cura di un determinato interesse. Di contro, non si verifica inerzia quando l'Amministrazione competente abbia provveduto, adottando l'atto nel termine stabilito, ma l'Amministrazione alla quale è attribuito il potere sostitutivo non condivide le modalità con le quali l'altra ha provveduto, perché illegittime o inopportune. In tal caso, potranno essere esercitati solo poteri finalizzati all'annullamento o alla revoca dell'atto.

Difficile rimane il rapporto tra inerzia ed urgenza nel provvedere, perché ci si è chiesti se l'urgenza di provvedere potesse giustificare l'intervento sostitutivo prima che si sia formata un'inerzia, ossia prima che sia scaduto il termine stabilito per il compimento di un certo atto o di una certa attività, nei casi in cui le circostanze non ammettano più un ulteriore ritardo. In questi casi, il sostituito potrà agire in anticipo nei casi in cui l'urgenza nel provvedere determini la necessità di ridurre il termine entro il quale un determinato atto o una attività debba essere compiuto, e vi sia il reale pericolo che il sostituto non sia in grado di agire nel più breve termine imposto dall'urgenza⁵.

Accanto ai requisiti di carattere sostanziale, l'esercizio del potere sostitutivo presuppone il rispetto di taluni requisiti di carattere formale che possono precederne o accompagnarne lo svolgimento e che sono normalmente previsti dalle leggi statali o regionali, che ne disciplinano le modalità di esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle Regioni o degli altri Enti locali. Essi sono: la previsione legislativa del potere sostitutivo; la legittimazione del soggetto che esercita il potere sostitutivo (il riferimento non è tanto alla legittimazione in senso formale, che risulta dalla legge che prevede le modalità di esercizio del potere, quanto alla legittimazione in senso sostanziale⁶; il soggetto che esercita il potere sostitutivo deve rivestire una posizione che gli consenta di curare adeguatamente sia l'interesse trascurato dal soggetto rimasto inerte, sia l'interesse ad esso affidato che rischia di subire indirettamente le conseguenze negative derivanti dall'altrui inerzia, ma più in generale il sostituito deve trovarsi in una posizione che gli consenta di curare un interesse superiore che li comprenda entrambi); l'accertamento formale dell'inerzia dell'amministrazione inadempiente; la previa diffida ad adempiere; l'assegnazione di un termine per provvedere; l'inutile decorso di detto termine; l'adozione di una misura sostitutiva, in caso di mancata attivazione da parte del soggetto competente.

3. *Il principio del cooperativismo: osservazioni comparatistiche*

Nel corso degli anni, i caratteri generali dei poteri sostitutivi non hanno subito modifiche di rilievo, eppure si sono invece trasformati il ruolo e la rilevanza che essi hanno assunto nell'ambito dell'organizzazione pubblica. In un passato, nemmeno troppo lontano, il sistema delle relazioni tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali si caratterizzava per la decisa affermazione della supremazia del primo nei confronti dei secondi, i quali potevano affrancarsi soltanto attraverso una rigida ed inderogabile ripartizione delle competenze legislative ed amministrative ad essi spettante.

I caratteri costanti della forma cooperativa di decentramento vengono tratti dalle considerazioni sulle esperienze federali più affermate, che non possono essere inquadrare schematicamente perché queste trasformazioni raramente hanno avuto pieno riconoscimento sotto forma di adeguamento e modifica dei testi costituzionali, tanto che i numerosi emendamenti costituzionali in materia hanno avuto per lo più carattere aggiuntivo.

Nel quadro di una progressiva attuazione del disegno costituzionale, che ha determinato l'abbandono di una visione stato-centrica verso una valorizzazione del ruolo delle Regioni a statuto ordinario, il carattere eccezionale del potere sostitutivo è diventato sempre più evidente, fino ai nostri giorni, in cui viene espressamente previsto il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli altri enti locali dall'art. 120, comma 2, Cost., così come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, cui ha fatto seguito la previsione di poteri sostitutivi nella legislazione statale e regionale, a fare da contrappeso al riconoscimento di maggiori ambiti di autonomia alle Regioni e agli enti locali e al conferimento di un numero crescente di funzioni amministrative.

I poteri sostitutivi risentono del diverso modo di impostare le relazioni tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti locali, che trova nel novellato art. 114 Cost. la sua manifestazione più evidente. Si è tentato di ricostruire il potere sostitutivo al fine di definire i rapporti tra lo Stato e gli altri enti territoriali non più come fondato su un sistema di relazioni in cui lo Stato esercita la sua supremazia rispetto alle Regioni ed agli enti locali, ma come un sistema impostato sulla cooperazione, in cui i soggetti che ne sono protagonisti si assumono obblighi reciproci funzionali al perseguimento di interessi pubblici generali.

Il principio di leale cooperazione tra ente sostituito ed ente sostituto impone al primo di consentire la partecipazione del secondo nell'elaborazione dell'atto adottato in sostituzione di quello omissivo mediante idonee informazioni e sollecitazioni.

Così ricostruiti, i poteri sostitutivi opererebbero in entrambe le direzioni: sussistendone i presupposti, lo Stato dovrebbe potersi sostituire alle Regioni e agli

enti locali, e questi ultimi dovrebbero avere a disposizione strumenti per sopperire alle inerzie degli altri soggetti tutte le volte in cui esse sono in grado di incidere negativamente sull'esercizio delle competenze ad esse attribuite. Ciononostante, la cooperazione implica che l'esercizio del potere sostitutivo non debba risolversi in una ingiustificata compressione dell'altrui sfera di autonomia, ma presuppone un bilanciamento tra esigenza di continuità dell'azione amministrativa e di doverosità della cura dell'interesse pubblico e competenza assegnata dall'ordinamento giuridico all'ente sostituito, in modo che vi sia un certo equilibrio tra il vantaggio che deriva alla collettività in relazione alla cura di un determinato interesse e la lesione subita dall'altrui sfera di competenza.

4. L'integrazione funzionale delle Regioni

L'integrazione funzionale delle Regioni, atta a garantire il coordinamento amministrativo, nasce per un'evidente esigenza di carattere costituzionale: è proprio il modello di relazioni Stato – enti decentrati che, per effetto del carattere concorrente delle competenze ed in assenza di altri criteri di coordinamento che non siano quelli stabiliti dalla stessa legislazione statale, richiede proprio a livello strutturale l'uso di poteri di supremazia e di istituti cooperativi.

La ripartizione delle competenze amministrative è stata disciplinata nell'art. 118 Cost., che distingue tra: funzioni amministrative proprie (o trasferite), che trovano il loro fondamento nell'art. 118, comma 1, Cost., il quale attribuisce alle Regioni tali funzioni nelle materie elencate nell'art. 117 Cost., salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono invece essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali (Greco, 1989: 876 sgg.; Gizzi, 1991: 346 sgg.); funzioni amministrative delegate, che trovano, invece, il loro fondamento nell'art. 118, comma 2, ove si dice che lo Stato può delegare alle Regioni l'esercizio di altre funzioni amministrative, differenti, quindi, da quelle che ad esse spettano in forza dell'art. 118, comma 1. Ciò che caratterizza le funzioni proprie dalle funzioni delegate sta nel fatto che le prime sono nella titolarità delle Regioni, mentre le seconde sono nella titolarità dello Stato che le devolve alle Regioni. La delega è disposta con legge dallo Stato ed è sempre revocabile.

Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni in relazione all'esercizio di funzioni amministrative delegate non è stato presunto direttamente dalla Costituzione, ma è stato previsto quale principio generale dall'art. 2, comma 3, lett. f) della legge n. 400 del 23 agosto 1988, norma che riprende pressoché integralmente il disposto dell'art. 2 della legge n. 382 del 22 luglio 1975, la quale ha stabilito che sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri le proposte che il Ministro competente formula per disporre il

compimento degli atti in sostituzione dell'amministrazione regionale, in caso di persistente inattività degli organi nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora tali attività comportino adempimenti da svolgersi entro i termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi. In questo caso, ovviamente, vi deve essere inerzia della Regione, in relazione alla quale la legge richiede che essa si manifesti in una persistente inattività. La proposta del Ministro competente assume, quindi, la funzione di far rilevare al Consiglio dei Ministri l'inerzia della Regione nell'esercizio di una funzione amministrativa delegata: questa contiene la proposta di adozione delle misure sostitutive⁷. Conseguentemente, la deliberazione del Consiglio dei Ministri accerta l'esistenza dei presupposti formali e sostanziali per l'esercizio del potere sostitutivo prima di procedere alla sostituzione, provvedendo direttamente all'adozione dell'atto omesso.

È bene precisare che l'atto con il quale il Consiglio dei Ministri dispone la sostituzione non è un atto politico, anche se nella decisione di procedere all'intervento sostitutivo possono entrare in gioco anche valutazioni di ordine politico relative ai rapporti tra lo Stato e la Regione, ma è un atto amministrativo, che deve presentare perciò i requisiti tipici degli atti amministrativi. Ne consegue che la Regione potrà impugnare l'atto che dispone la sostituzione o davanti alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni o davanti al Giudice amministrativo per far valere eventuali vizi di legittimità.

5. I poteri sostitutivi nella riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione

La Costituzione del 1948 non aveva disciplinato direttamente l'esercizio di poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni. La qual cosa è avvenuta solo in seguito al c.d. terzo decentramento amministrativo attuato dalle leggi Bassanini, a partire dal 1998, che introdusse una disciplina generale del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli altri Enti Locali in relazione a tutte le funzioni amministrative ad essi conferite.

La Corte costituzionale così, a partire dalla summenzionata sentenza n. 177 del 18 febbraio 1988, ha operato una tipizzazione del potere sostitutivo dello Stato, individuando i presupposti sostanziali e formali che consentivano un suo corretto esercizio nei confronti delle competenze delle Regioni e delle Province autonome⁸. Con questa pronuncia si individuavano le condizioni in presenza delle quali lo Stato poteva sostituirsi alle Regioni nell'esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite. In via preliminare, la Corte distingueva i casi in cui il potere sostitutivo fosse esercitato da un soggetto o da un organo gerarchicamente superiore, oppure da un soggetto investito di una funzione di indirizzo o di vigilanza nei confronti di altri soggetti. In questi casi, il potere sosti-

tutivo, pur conservando i suoi caratteri essenziali in ordine alla sua autonomia politica ed amministrativa, assumeva connotazioni particolari.

In primo luogo, il potere sostitutivo doveva essere previsto e disciplinato da una legge o da un atto avente forza di legge e doveva essere subordinato al verificarsi di una situazione di inerzia da parte degli enti territoriali.

In secondo luogo, il potere sostitutivo previsto a favore dello Stato nei confronti delle attività proprie delle Regioni doveva avere esclusivamente carattere strumentale rispetto all'adempimento di obblighi, o al perseguimento di interessi tutelati, o all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi.

In terzo luogo, il potere sostitutivo poteva essere esercitato nei confronti delle Regioni solo da un'autorità di Governo, nello specifico senso di cui all'art. 92 Cost., individuata costituzionalmente per l'adozione di indirizzi o di direttive verso l'amministrazione regionale, nonché per la vigilanza ed il controllo nei confronti dell'amministrazione regionale stessa.

Era pressoché necessario, quindi, che lo Stato disponesse di un potere di vigilanza nei confronti di attività regionali prive di discrezionalità nell'*an*, ora perché sottoposte a termini perentori, ora perché l'inerzia della Regione avrebbe messo in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali o la cura di interessi affidati alla responsabilità finale dello Stato, nonché che l'esercizio del controllo sostitutivo fosse assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti sia al principio di leale cooperazione, sia a quelli che sono i valori fondamentali cui la Costituzione informa i rapporti tra Stato e Regioni.

Con riferimento ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni e degli altri enti territoriali in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative, di importanza fondamentale appaiono l'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998, che disciplina i casi di 'sostituzione amministrativa dall'alto' ed il successivo art. 7, commi 10 ed 11, del medesimo decreto legislativo che, al contrario, introduce la 'sostituzione amministrativa dal basso'.

Quanto alla sostituzione dall'alto, il fine dell'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 è quello di lasciare allo Stato unicamente alcune funzioni amministrative ben individuate, rimettendo ogni altra funzione alle Regioni e alle Province, sulla base di alcuni principi (sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione) e criteri direttivi. Allo Stato restano pertanto solo compiti che presuppongono un esercizio unitario a livello nazionale (affari esteri, difesa, cittadinanza, moneta ecc.) e quelli di peculiare rilievo (tutela dei beni culturali, ricerca scientifica ecc.). Gli altri compiti non espressamente riservati allo Stato sono conferiti alle Regioni e agli enti locali, attraverso successivi provvedimenti attuativi. Il disegno è stato completato da una serie di provvedimenti volti a quantificare e a trasferire le risorse necessarie per l'esercizio delle competenze decentrate, la cui adozione era condizione indispensabile affinché esse potessero essere eser-

cite. Lo scopo era quello di poter impedire, in qualche modo, che Regioni ed enti locali si trovassero a dover esercitare dei compiti senza avere concretamente a disposizione le risorse necessarie.

Quanto alla sostituzione dal basso, l'art. 7, commi 10 e 11, del d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 prevedono la possibilità per le Regioni e gli enti locali di avviare un meccanismo di tipo sostitutivo nei confronti dello Stato, per il caso in cui «esso non adotti gli atti o i provvedimenti previsti dalla l. n. 59 del 1997, o non trasferisca le risorse disposte dalla medesima legge» (Bin, 1998: 492-493). Non si può parlare, in tal senso, di poteri sostitutivi veri e propri, ma di strumenti di cooperazione. Difatti, le Regioni e gli altri enti locali non sono certo abilitati ad adottare atti e provvedimenti che rientrano nella sfera di competenza dello Stato, per il caso in cui quest'ultimo non provveda, ma possono soltanto avviare poteri di impulso e di sollecitazione al fine di rendere evidente l'inerzia e spingere l'organo competente ad attivarsi.

Il potere sostitutivo dello Stato in relazione alle attività regionali opera anche con riferimento al sistema di attuazione degli obblighi comunitari. Difatti, gli obblighi di adeguamento ineriscono allo Stato complessivamente inteso, rivolgendosi non solo agli organi centrali, ma anche alle Regioni e agli enti locali, limitatamente alle materie che appartengono alla loro competenza esclusiva o concorrente. L'art. 11 della Costituzione parla di limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni, le quali non discendono soltanto dalle norme dei Trattati istitutivi, ma derivano anche da altri atti che risultano immediatamente vincolanti per gli Stati membri, quali le direttive, i regolamenti, le decisioni.

Le limitazioni di sovranità si traducono in obblighi di adeguamento ai Trattati e alle altre fonti comunitarie a carico degli Stati membri nei confronti delle Comunità europee, che si rivolgono non solo agli organi centrali, ma anche alle Regioni e alle Province autonome, limitatamente alle materie che appartengono alla loro competenza esclusiva o concorrente, affiancandosi anche alla previsione di meccanismi di recupero atti a scongiurare eventuali inconvenienti connessi agli inadempimenti degli enti territoriali.

Nel caso in cui una Regione non provveda, lo Stato, sul quale incombe la responsabilità finale nell'ipotesi di mancato adempimento degli obblighi comunitari davanti alle istituzioni comunitarie, può intervenire in via sostitutiva nei suoi confronti⁹. L'intervento sostitutivo dello Stato, generalmente disciplinato come un intervento cautelare, si attuerà a sua volta attraverso l'adozione di leggi o di atti ad esse equiparati, o di atti amministrativi.

La disciplina legislativa del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni nelle ipotesi di inadempimento degli obblighi comunitari è stata integrata dall'art. 11 della l. n. 86 del 9 marzo 1989, che ha previsto che, nel caso

in cui le Regioni risultino inadempienti sul piano amministrativo agli obblighi derivanti da atti comunitari, il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali e i Ministri di settore, possa avviare la procedura di sostituzione, la quale si articola in tre fasi. In primo luogo, il Consiglio dei Ministri procede con deliberazione, e sentita la commissione parlamentare per le questioni regionali e la Regione interessata, alla fissazione di un termine entro il quale la Regione interessata deve provvedere agli adempimenti richiesti. Alla scadenza del termine, il Governo si sostituisce alla Regione inadempiente, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, alla cui seduta partecipa con voto consultivo il Presidente della Regione o della Provincia autonoma interessata. Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei Ministri può procedere alla nomina di un'apposita commissione, formata dal Commissario del Governo, da un magistrato amministrativo o avvocato dello Stato o professore universitario esperto in materie giuridiche, e da un membro designato dalla Regione, con il compito di porre in essere gli atti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale, sulla base delle direttive impartite dal Consiglio dei Ministri.

5.1 Gli articoli 117 e 120 della Costituzione

Il processo di valorizzazione delle Regioni e degli altri enti territoriali ha conosciuto negli ultimi anni un'accelerazione che ha investito le relazioni di questi ultimi sia con le autorità statali, sia con le Istituzioni comunitarie. Con la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, si è inciso profondamente sull'assetto dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti locali, ampliando la sfera di autonomia ad essi riconosciuta sul piano legislativo ed amministrativo, e nella quale si inserisce un espresso riferimento all'Unione europea, prendendo in considerazione i vari aspetti del fenomeno comunitario che coinvolgono gli enti territoriali della Repubblica.

Sotto questo profilo, assume rilievo quanto il novellato art. 117 Cost., che ripartisce i poteri legislativi ordinari tra lo Stato e le Regioni, prescrivendo che spetta a queste ultime la potestà legislativa in tutte le materie nelle quali la Costituzione non preveda una potestà legislativa statale. Lo Stato ha, perciò, potestà legislativa soltanto nelle materie nelle quali tale potestà è espressamente riconosciuta ad esso, mentre le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva o concorrente in tutte le altre materie. La medesima norma disciplina anche i poteri regolamentari, assegnando allo Stato la relativa potestà esclusivamente nelle materie che appartengono alla sua competenza legislativa esclusiva, e la affida alle Regioni in tutte le altre materie, tra le quali quelle investite dal diritto comunitario. In aggiunta, il legislatore costituzionale, sia nell'art. 117, comma 5,

Cost. sia nell'art. 120, comma 2, Cost., ha previsto pure il potere sostitutivo in materia di inadempimento di obblighi comunitari.

In un primo tempo si era ritenuto, addirittura, che «le due disposizioni disciplinassero un solo tipo di potere sostitutivo» (Gianfrancesco, 2003: 235 sgg.). Si propendeva per la sostanziale unificazione delle due ipotesi dell'art. 117, comma 5, e dell'art. 120, comma 2. Questa interpretazione aveva trovato conforto nell'emanazione della legge n. 131 del 2003, che all'art. 8 dettava una disciplina che si riteneva costituire attuazione di entrambe le norme. Tuttavia, la successiva emanazione della legge n. 11 del 2005 sembra avere messo definitivamente in crisi questa opinione.

Mentre l'art. 117, comma 5, Cost. prevede il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza delle Regioni nell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, l'art. 120, comma 2, Cost. disciplina il potere del Governo di sostituirsi agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'incolumità giuridica ed economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo anche dai confini dei governi territoriali, secondo la procedura stabilita da una legge dello Stato nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale cooperazione.

È col secondo capoverso dell'art. 120, comma 2, che la Carta Costituzionale affida ad una legge statale il compito di disciplinare le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo, nel rispetto del principio di leale collaborazione, ma soprattutto del principio di sussidiarietà.

Secondo il principio di sussidiarietà c.d. verticale, la generalità delle funzioni amministrative è attribuita dapprima ai Comuni, autorità funzionalmente e territorialmente più vicine ai cittadini interessati, e di seguito alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni ed infine allo Stato, che deve trattenerne a sé soltanto quelle funzioni che per loro natura non possono essere attribuite agli enti minori, in quanto incompatibili con le dimensioni territoriali di essi. Il potere sostitutivo, quindi, non appare in contrasto con il principio di sussidiarietà, ma opera sia a tutela dei cittadini, attraverso lo spostamento delle funzioni amministrative al livello ad essi più prossimo, sia a tutela delle comunità locali e regionali, che vedono crescere il loro ruolo ed il loro patrimonio di funzioni. In conseguenza di ciò, qualora gli enti titolari delle funzioni amministrative non siano più in grado di esercitare dette funzioni, l'intervento del livello di governo superiore garantisce da una parte i cittadini, che non vengono privati di beni giuridici rilevanti, e consente agli enti interessati la possibilità di potersi riorganizzare, nonché di riprendere l'esercizio delle funzioni e l'erogazione regolare dei servizi.

La riserva di legge è stata attuata dall'art. 8 della l. n. 131 del 5 giugno 2003 (c.d. legge La Loggia), rubricata *Attuazione dell'art. 120 Cost. sul potere sostitutivo*. L'articolo in questione ha dettato una disciplina generale del potere sostitutivo statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari ed internazionali, e del potere sostitutivo c.d. d'urgenza, prevedendo l'adozione di interventi sostitutivi e di atti di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, affidando invece allo strumento delle intese la possibilità di perseguire posizioni unitarie o obiettivi comuni.

6. I poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali

Prima della riforma del Titolo V della Costituzione, i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali erano disciplinati da leggi statali e regionali, le quali li associavano ai poteri di controllo che spettavano alle Regioni, assumendo tradizionalmente la denominazione di c.d. controlli sostitutivi. Questi ultimi ineriscono all'inerzia o all'impossibilità di funzionare o al cattivo funzionamento dell'organo controllato, e comportano la sostituzione dell'organo di controllo o di un suo delegato nel compimento di uno o più atti di competenza dell'organo controllato o nell'esercizio esclusivo di tutte le sue attribuzioni (Staderini, 2003: 263).

In un primo tempo, la dottrina amministrativistica ritenne che essi fossero incompatibili con il disegno autonomistico delineato dalla Costituzione del 1948 e che essi, proprio a causa dell'assenza di una copertura costituzionale, avrebbero dato luogo forme di interferenza particolarmente penetranti nell'attività dei Comuni e delle Province (Esposito, 1968: 127).

Fu successivamente che prevalsero le posizioni dottrinali favorevoli alla ammissibilità dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali. Parte della dottrina ritenne che il fondamento costituzionale di tali poteri risiedeva nell'art. 130 Cost., il quale riconosceva un controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. Il controllo sostitutivo, quindi, veniva esercitato da parte dell'autorità controllante direttamente sull'atto omissivo con cui l'ente si rifiutava di esercitare il proprio potere. I poteri statali di sostituzione nell'esercizio di uno o più poteri degli organi locali configurerebbero una forma di controllo sugli atti «estrema nei rapporti tra i due ordinamenti, ma costituzionale» (Benvenuti, 1956: 122).

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali furono affidati alle Regioni da leggi statali, quali la legge n. 62 del 10 febbraio 1953, la legge n. 142 dell'8 giugno 1990, la legge n. 127 del 15 maggio 1997. La disciplina del controllo sostitutivo è stata, da ultimo, trasfusa nell'art. 136 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, il quale rimanda alle leggi regionali la disciplina inerente le modalità di esercizio del controllo sostituti-

vo, indicando il termine entro il quale l'ente inadempiente è invitato a provvedere, e specificando le eventuali deroghe ad esso, sia per la riduzione determinata da motivi di urgenza, sia per la eventuale protrazione per motivate ragioni.

È, tuttavia, con la sentenza n. 43 del 27 gennaio 2004 che la Corte costituzionale ha individuato il fondamento del potere sostitutivo delle prime nei confronti dei secondi, rispetto alle funzioni amministrative ad essi conferite ed ha dettato i principi generali ai quali le leggi regionali devono conformarsi nella relativa disciplina. Ciononostante, però, il tema inerente ai poteri di sostituzione amministrativa nei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali è attuale e sempre aperto, frutto di un costante ed incessante confronto tra dottrina e giurisprudenza. È quest'ultima che, in particolare, si è occupata del potere delle Regioni e degli enti locali, costantemente esposti al rischio di subire interferenze da parte dello Stato nella sfera di competenze ad essi assegnata dalla Costituzione. Ma non si parlava di 'pretesa parità', così come enumerato, in modo probabilmente un po' troppo fiducioso, dall'art. 114 Cost.?

Note

- ¹ Cons. Stato, sez. V, 02.07.1993, n. 774; TAR Lazio, Roma, sez. I, 01.03.1994, n. 300; TAR Basilicata, Potenza, 27.12.1996, n. 356; TAR Calabria, Catanzaro, 07.06.2001, n. 912.
- ² TAR Campania, Salerno, 15.06.2000, n. 446; TAR Calabria, Catanzaro, 30.06.2001, n. 1172.
- ³ TAR Campania, Salerno, 11.06.1992, n. 209.
- ⁴ TAR Lazio, Roma, 25.03.1992, n. 272; TAR Lazio, Roma, 30.11.1992, n. 1553; TAR Piemonte, Torino, 02.03.1995, n. 119; TAR Lombardia, Milano, 27.11.1989, n. 1134; Cons. Stato, Sez. VI, 14.11.1993, n. 29.
- ⁵ C. cost., 30.09.1987, n. 304.
- ⁶ C. cost., 26.07.1979, n. 81; C. cost., 28.05.1987, n. 210; C. cost., 10.11.1992, n. 427; C. cost., 28.07.1993, n. 355.
- ⁷ C. cost., 27.10.1988, n. 1000.
- ⁸ C. cost., 8.02.1988, n. 177.
- ⁹ *C. giust.*, 25.05.1982, C-96/81, *Commissione c. Paesi bassi*; *C. giust.*, 28.05.1985, C-272/83, *Commissione c. Italia*.

Riferimenti bibliografici

- Azzena A. 1982, *Inerzia dell'amministrazione e poteri sostitutivi: compatibilità con le autonomie locali*, in Id., *Aspetti e problemi dell'esercizio del potere di sostituzione nei confronti dell'amministrazione locale*, Giuffrè, Milano: 1 sgg.
- Bachelet V. 1957, *In tema di controllo sostitutivo e di controinteressati*, in *Foro Amm.*, I: 314 sgg.
- Barbati C. 1990, *La tipizzazione giurisprudenziale dei poteri sostitutivi statali*, in *Regioni*, I: 109 sgg.
- 1992, *Inerzia e pluralismo amministrativo. Caratteri, sanzioni, rimedi*, Giuffrè, Milano.
- 1993, *Le autonomie territoriali ancora una volta di fronte ai poteri sostitutivi dello Stato*, in *Regioni*, II: 612 sgg.
- Benvenuti F. 1952, *Funzione amministrativa, procedimento processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, I: 118.
- 1956, *I controlli sostitutivi nei confronti dei comuni e l'ordinamento regionale*, in *Riv. Amm.*, I: 122.
- Berti G., Marzona N. 1999, *Controlli amministrativi*, in *Enc. Dir., Agg.*, Milano, III: 457 sgg.
- Bin R. 1998, *Titolo I – Disposizioni generali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, IV: 492-493.
- Bombardelli M. 2004, *La sostituzione amministrativa*, Cedam, Padova.
- Borsi U. 1916, *Intorno al cosiddetto controllo sostitutivo*, in *Studi senesi*, XXXII: 169 sgg.
- D'Atena A. 2001, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, I: 17 sgg.
- De Fina S. 1988, *Autonomia*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, IV: 1 sgg.
- Esposito E. 1968, *Il potere sostitutivo. Amministrazione centrale ed enti locali*, Jovene, Napoli.
- Gianfrancesco E. 2003, *Il potere sostitutivo*, in Groppi T., Olivetti M., *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino: 235 sgg.
- Giannini M.S. 1959, *Autonomia Pubblica*, in *Enc. Dir.*, Milano, IV: 356 sgg.
- Gizzi E. 1991, *Manuale di diritto regionale*, Giuffrè, Milano.
- Greco G. 1989, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, Maggioli, Rimini.
- Izzo R. 2002, *Il comportamento omissivo dell'amministrazione comunale e i poteri sostitutivi della Regione*, in *Cons. Stato*, II: 309 sgg.
- Modugno F. 1990, *Funzione*, in *Enc. Dir.*, Milano, XVIII: 313.
- Mor G. 1999, *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed Enti locali*, in *Le Regioni*, II: 1 sgg.
- Pastori G. 1988, *Amministrazione locale e controlli*, in *Reg. Gov. Loc.*, IV: 33 sgg.
- Picchi M. 2005, *L'autonomia amministrativa della Regione*, Giuffrè, Milano.
- Pototschnig U. 1984, *Controlli e principi costituzionali sulla Pubblica Amministrazione*, in *Reg. Gov. Loc.*, IV: 19 sgg.

- Romano A. 1987, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, II: 30 sgg.
- Sala G. 1987, *Autonomie speciali e poteri statali di sostituzione*, in *Regioni*, I: 101 sgg.
- Sandulli A.M. 1972, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, I: 575 sgg.
- Scarciglia R. 1998, *L'esercizio del potere sostitutivo regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, VI: 1061 sgg.
- Scoca F.G. 1982, *Potere sostitutivo e attività amministrativa di controllo*, in Id., *Aspetti e problemi dell'esercizio del potere di sostituzione nei confronti dell'amministrazione locale*, Giuffrè, Milano: 15 sgg.
- Sigismondi G. 2000, *Brevi riflessioni su commissario ad acta e controllo sostitutivo*, in *Urbanistica e Appalti*, X: 1129 sgg.
- Sirianni G. 1988, *Il sistema dei poteri sostitutivi*, in *Le Regioni*, V XI (2): 300.
- 1991, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Giuffrè, Milano.
- Sorace D. 2000, *Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni*, in *Le Regioni*, V: 823 sgg.
- Staderini F. 2003, *Diritto degli Enti locali*, Edan, Padova.
- Tesaro F. 1957, *Le funzioni fondamentali dello Stato*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, I: 533.
- Veronesi G. 2001, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, I: 13.

PARTE TERZA

LA COESIONE POLITICO-TERRITORIALE
NELLA DIMENSIONE DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

TRA GOVERNO DEL TERRITORIO E LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA: DIALOGO TRA LE ISTITUZIONI

Francesca D'Agostino

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. Attività economiche e pianificazione urbanistica. 2.1 Il quadro normativo. 2.2 L'applicazione della normativa e l'attività dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. 2.3 Il dialogo tra la Corte costituzionale e l'Agcm. 2.4 La posizione del giudice amministrativo. 3. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il governo del territorio, più che a disegnare astrattamente il territorio, mira a rispondere alle istanze che si riscontrano nella società circa l'uso del territorio, comprese quelle di tipo economico: è compito proprio dell'urbanistica comporre i diversi interessi in un sistema ordinato, ma ciò in quanto tali interessi economici presentino anche una ricaduta urbanistica (Lolli, 2007: 571).

La pianificazione territoriale si confronta così con lo sviluppo economico che maggiormente impatta con la quotidianità dei cittadini e, nel perseguirlo, ne valuta le conseguenze in una dimensione temporale diversa da quella dei privati (Marino, 2004: 1). Un interessante modello di rapporto tra pianificazione urbanistico-territoriale e interessi economici è rappresentato dalla disciplina sul commercio.

La disciplina nazionale relativa all'apertura di nuovi esercizi commerciali è stata oggetto di una controversa evoluzione. Essa ha risentito della politica europea che ha progressivamente potenziato il principio e le regole di libera concorrenza, le quali non regolano soltanto i comportamenti delle imprese ma costituiscono un parametro di riferimento per l'attività dei pubblici poteri.

Il d.lgs. 31.03.1998, n. 114, in virtù del richiamo ai principi della tutela della concorrenza e della libera circolazione della merci, ha costituito sul piano nazionale il manifesto della liberalizzazione nel commercio, intesa come maggiore apertura del mercato a più operatori.

La normativa antecedente il c.d. decreto Bersani (d.lgs. 114/98), attribuiva un'ampia discrezionalità alla pubblica amministrazione in sede di rilascio dei titoli abilitativi¹. Successivamente, con l'emanazione della direttiva sui servizi nel mercato europeo, c.d. direttiva *Bolkestein*, n. 123/2006/CE, volta alla riduzione dei vincoli procedurali e sostanziali gravanti sulle attività di servizi – compresi quelli privati – al fine di favorire la libertà di stabilimento e la libera

prestazione dei medesimi, il principio di concorrenza è divenuto l'asse portante della politica nazionale oltre che di quella europea.

L'interesse pubblico tuttavia non coincide con la massimizzazione degli interessi della concorrenza e del mercato; l'ambizioso compito affidato ai pubblici poteri consiste infatti nella ricerca di un punto di equilibrio tra l'interesse ad «un ordinato e razionale assetto del territorio» e la libertà di iniziativa economica.

Nelle pagine che seguiranno, s'intende dar conto, seppur in maniera sommaria, del comportamento dei principali attori istituzionali coinvolti in questo processo di ponderazione.

2. Attività economiche e pianificazione urbanistica

2.1 Il quadro normativo

Al fine di superare la precedente normativa dirigistica², il d.lgs. 114/98 aveva prefigurato un meccanismo di forte integrazione fra urbanistica e disciplina economica delle attività commerciali di maggiore rilevanza, prevedendo che le regioni dovessero dettare indirizzi generali per il loro insediamento e criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale destinati ad essere recepiti in sede di pianificazione del territorio da parte dei comuni. (art. 7, co. 5).

Dopo una serie di interpretazioni contrastanti della norma è intervenuto il d.l. 04.07.2006, n. 223, che ha abrogato esplicitamente le disposizioni statali che prevedevano limiti relativi all'accesso alle attività commerciali e al loro esercizio, come il rispetto di distanze minime obbligatorie fra esercizi della stessa tipologia, l'individuazione di specifiche tabelle merceologiche o limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale. Quanto alle regolazioni regionali e locali, invece, il legislatore si è limitato a prevederne genericamente l'adeguamento alle nuove norme liberalizzatrici.

L'evoluzione normativa è poi proseguita nel solco tracciato dalla c.d. direttiva *Bolkestein*, a partire dal decreto legislativo di recepimento della stessa, d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

Il tratto comune è rappresentato dalla distinzione tra atti di programmazione economica, che in linea di principio non possono più essere fonte di limitazioni all'insediamento di nuove attività, e atti di programmazione aventi natura non economica, i quali, invece, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono imporre limiti rispondenti ad esigenze annoverabili fra i motivi imperativi di interesse generale (art. 11, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 59/2010, art. 34, comma 3, lett. a) del d.lgs. 6 dicembre 2011, n. 201 c.d. *Salva Italia*).

Ricadono dunque nell'ambito delle limitazioni vietate (salvo la sussistenza di motivi imperativi d'interesse generale) non solo i piani commerciali che espressamente sanciscono il contingentamento numerico delle attività economiche, ma anche gli atti di programmazione che siano espressione del potere di pianificazione urbanistica e che impongano 'limiti territoriali' al loro insediamento (art. 31, co. 1. e 34 co. 3 del d.l. 201/2011).

Debbono, perciò, considerarsi abrogate le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongano limiti, programmi e controlli non ragionevoli, rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscano, condizionino o ritardino l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici (art. 1 del d.l. 24.01.2012, n. 1, c.d. Cresci Italia)³.

In ordine alla verifica dei contenuti della pianificazione urbanistica, la norma impone dunque di verificare se i limiti imposti dagli atti di pianificazione possano ritenersi riconducibili ai motivi imperativi di interesse generale e siano perciò legittime.

Tuttavia, la modifica da ultimo apportata all'art. 31 co. 2 del decreto Salva Italia ad opera dell'art. 30 comma 5 ter del d.l. 21 giugno 2013 n. 69 (c.d. Decreto del Fare) ha concesso la possibilità per le amministrazioni locali di «individuare aree interdette agli esercizi commerciali» con il solo limite del divieto di discriminazione tra gli operatori. Nella sua attuale formulazione, infatti, la norma recita: «[...] 2. Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012 potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali».

2.2 I risvolti applicativi della normativa. L'attività dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

La c.d. Direttiva *Bolkestein* è stata emanata al fine di ridurre le barriere all'entrata nei mercati anche attraverso la semplificazione delle procedure amministrative volte al rilascio dei titoli autorizzatori. A tal proposito, la grande distin-

zione introdotta dalla direttiva è quella tra controllo *ex ante* e controllo *ex post*. L'imposizione di un'autorizzazione da parte delle amministrazioni territoriali è ammissibile soltanto nei casi in cui un controllo *a posteriori* interverrebbe troppo tardi per avere una reale efficacia⁴ (Clarich, 2015: 17).

In ordine alle modalità attraverso cui il nostro ordinamento ha risposto alla 'virata liberalizzante' di impulso europeo, risulta che: pur a fronte di decisi interventi avviati dal legislatore nazionale, a livello regionale e locale permangono forti tendenze protezionistiche che rallentano i processi di apertura dei mercati. Si registra infatti come i vincoli all'esercizio delle attività economiche eliminati dal legislatore nazionale, vengano poi riproposti in sede di normativa regionale e locale attraverso l'introduzione di restrizioni all'accesso e di appesantimenti burocratici⁵.

Le normative più recenti in materia di liberalizzazione, se da una parte affermano in maniera perentoria il superamento degli assetti precedenti che avessero avuto un carattere anche solo latamente dirigitico dall'altra si caratterizzano per l'ampia e generica formulazione. Quest'ultima circostanza ha probabilmente fornito l'*assist* alle regioni per un adattamento della nuova disciplina alla dimensione locale, che ha finito probabilmente per attenuarne la portata innovatrice.

Nella prassi riscontrabile nel settore del commercio è evidente la tendenza delle amministrazioni ad assegnare tutt'ora alla programmazione urbanistica un ruolo importante nella distribuzione delle superfici di vendita.

A paventare il rischio di una disomogeneità nell'attuazione della normativa da parte degli enti pianificatori, prima ancora che a segnalare le violazioni della concorrenza compiute dagli stessi, è l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Essa infatti vigila sulle condotte anti-competitive poste in essere dai pubblici poteri mediante l'attività di *competition advocacy*, che di recente ha subito un potenziamento: si pensi al potere previsto dall'art. 21 bis⁶ della l. 10.10.1990, n. 287, di impugnare innanzi al giudice amministrativo gli atti di qualsiasi pubblica amministrazione che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato⁷; si pensi inoltre al meccanismo di collaborazione⁸ previsto dall'art. 4 del d.l. 1/2012 tra il Garante della concorrenza e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in virtù del quale la PCM raccoglie le segnalazioni delle autorità indipendenti aventi ad oggetto restrizioni della concorrenza e impedimenti al corretto funzionamento dei mercati al fine di decidere se impugnare o meno dinanzi alla Corte Costituzionale le relative normative; accanto poi, alle nuove prerogative, permangono i tradizionali poteri consultivi e di segnalazione di cui agli artt. 21 e 22 della l. 287/90.

Dall'analisi degli interventi dell'autorità emerge come essa abbia accolto con favore le misure introdotte con l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201/2011 finalizzate a rimuovere gli ostacoli residui che impediscono l'apertura degli eser-

cizi commerciali negli orari liberamente scelti da ciascun esercente, e a rendere principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi punti vendita, con i soli limiti specificamente individuati nel testo normativo.

La stessa, tuttavia, ha sin da subito⁹ ravvisato nella norma nazionale delle difformità rispetto a quella comunitaria: in ordine alla natura delle possibili restrizioni all'accesso al mercato, l'autorità ha censurato il mancato richiamo ai «principi di minore restrittività, necessità e proporzionalità» e dunque la «formulazione eccessivamente vaga» della norma nazionale, suggerendo al legislatore modifiche dello stesso art. 31 d.l. 201/2011 in senso ulteriormente pro-concorrenziale.

Gli interventi normativi che sono seguiti non sembrano però aver accolto il monito dell'Autorità. La modifica dell'art. 31, comma 2, del d.l. 201/11 ad opera dell'articolo 30, comma 5 ter, del c.d. Decreto del fare – che ha legittimato gli enti locali a prevedere aree interdette agli esercizi commerciali ovvero limitazioni ad aree destinate ad attività produttive e commerciali –, sembra aver ulteriormente ridotto la portata liberalizzatrice degli interventi precedenti. Sembra cioè che il legislatore abbia voluto attenuare l'impatto delle affermazioni precedenti adottando una soluzione di compromesso che restituisce margini di manovra agli enti locali.

Proprio al fine di evitare che la novella potesse indurre indebite limitazioni alla libertà d'impresa, l'*Antitrust* si è affrettata¹⁰ a sottolineare che «Regioni ed Enti locali potranno legittimamente introdurre restrizioni [...] così come espressamente previsto dalla nuova formulazione della norma, solo ove esse risultino giustificate dal perseguimento di un interesse pubblico, specificamente individuato, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, e a condizione che ciò avvenga nel rigoroso rispetto dei principi di stretta necessità e proporzionalità della limitazione, oltre che del principio di non discriminazione».

È evidente il tentativo dell'organo tecnico di indirizzare e coordinare in senso pro-concorrenziale l'attività amministrativa, anche mediante interpretazioni qualificate che sopperiscano all'ambiguità delle disposizioni nazionali.

2.3 *Il dialogo tra la Corte costituzionale e l'Agcm*

Molte delle normative ritenute anticoncorrenziali dall'Autorità *Antitrust* sono state poi sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale dinanzi al giudice delle leggi, le cui pronunce si sono poste in sostanziale continuità con le posizioni espresse dalla stessa Autorità.

Si tratta principalmente di sentenze che hanno tratto origine dai pareri resi dall'Agcm ex art. 4 d.l. n. 1/2012 e nella gran parte dei casi le pronunce di illegittimità hanno riguardato leggi di emanazione regionale¹¹. Questo dato, se per un verso manifesta la maggior virtuosità del legislatore nazionale, dall'altro

è indice dell'impostazione filo-centralistica fatta propria dalla Consulta in materia di concorrenza.

Com'è noto, la riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della l. cost. 18.10.2001, n. 3, ha accentrato nelle mani dello Stato la tutela della concorrenza (art. 117 co. 2 lett. e Cost.) ma ha altresì riservato alle regioni importanti settori economici – come la distribuzione commerciale –, ponendo le premesse per un conflittuale rapporto tra centro e periferia.

Dall'analisi delle più recenti pronunce della Corte emerge la tendenza a condannare ogni intervento delle Regioni negli ambiti interessati da interventi di liberalizzazione a prescindere dalle ragioni pubbliche da queste perseguite, salvo che non si tratti di ampliare la portata delle liberalizzazioni.

Tale approccio finisce per escludere in radice ogni ruolo per gli enti locali che in quanto enti territoriali deputati alla cura degli interessi della collettività di cui sono esponenziali, sarebbero probabilmente legittimati ad apporre vincoli alla libera iniziativa privata in virtù del perseguimento di altri interessi generali che scaturiscono dalle peculiarità della realtà territoriale di riferimento (Argentati, 2015: 53).

La Consulta sembra dunque essersi appiattita sulle posizioni espresse dall'*Antitrust*, la quale, in veste di interprete qualificata della materia, è indotta naturalmente ad individuare in maniera parziale gli interessi e i valori che sono alla base della norma segnalata. Al contrario, la Corte, quale arbitro degli interessi in gioco, sarebbe tenuta a valutare attentamente che le restrizioni della concorrenza apposte dagli strumenti pianificatori non siano invece da ritenersi legittime in quanto volte a tutelare effettivamente interessi – quali la salute dei lavoratori, l'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e i beni culturali – che seppure diversi da quello al corretto funzionamento del mercato, sono del pari meritevoli di attenzione.

2.4 La posizione del giudice amministrativo

Un primo indirizzo giurisprudenziale¹², sulla base di una lettura 'morigerata' degli interventi di liberalizzazione, aveva affermato il primato delle scelte di pianificazione territoriale recate dallo strumento urbanistico e la possibilità per quest'ultimo di introdurre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali e dunque alla libertà di iniziativa economica. La lettura 'a maglie larghe' delle limitazioni introdotte dal legislatore nazionale aveva consentito ampi spazi di manovra alle Regioni nel disciplinare i vari modi di utilizzo del territorio, inclusi quelli relativi al commercio.

Con una pronuncia successiva del tribunale amministrativo milanese¹³, invece, si è inaugurata una stagione che differisce dalla precedente per un maggior rigore nell'attuazione dei principi di liberalizzazione.

L'eco prodotta dalla sentenza sembra dovuta alla fermezza dei principi espressi, che oltrepassano il caso di specie e delineano un nuovo modo di fare del giudice amministrativo, il quale si è dimostrato più attento ai principi fissati dalla normativa che alla prassi.

Sulla base di una dettagliata disamina delle disposizioni succedutesi dal 1998 ad oggi, il giudice lombardo giunge a fornire una lettura rigorosa delle normative del 2011-2012 in materia di liberalizzazione e ne dichiara la loro precettività a dispetto della formulazione ampia e generica (che nel linguaggio politico le aveva contrassegnate come 'lenzuolate').

A detta del giudice, i piani urbanistici non possono introdurre neppure indirettamente limitazioni quantitative alle attività di commercio al dettaglio, salvo che le stesse non siano correlate e proporzionate a motivi imperativi di interesse generale di diretta rilevanza urbanistica (ossia «esigenze di tutela dell'ambiente urbano o afferenti all'ordinato assetto del territorio sotto il profilo della viabilità, della necessaria dotazione di standard o di altre opere pubbliche»). Con una pronuncia successiva¹⁴ il giudice amministrativo ha precisato che «la possibilità, da parte degli enti locali, di introdurre prescrizioni limitative del diritto di libera prestazione di servizi costituisce una mera eventualità, non esercitata la quale tornano ad applicarsi le previsioni generali – nazionali e comunitarie – aventi contenuto liberalizzatorio». In ogni caso, si tratta di una possibilità che può essere esercitata esclusivamente nel rispetto e nella salvaguardia dei superiori interessi enunciati nella prima parte della disposizione ossia la «tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali», così come già consentito dalla legislazione vigente *ante* modifica in quanto trattasi di interessi costituzionalmente protetti.

Questa lettura¹⁵, muove dalla considerazione che gli interventi di liberalizzazione costituiscono espressione della funzione statale di definizione del modello economico (ex art. 117, comma 2, lett. e, Cost.) e risultano pertanto immuni da ogni intervento legislativo regionale che ne contraddica la portata. In questo modo la giurisprudenza, affiancandosi all'attività svolta dal garante della concorrenza ha voluto evitare il rischio che la novella del Decreto del Fare potesse convalidare tutte le previsioni predisposte a livello regionale e locale e ritenute anti-competitive¹⁶.

Di segno opposto è l'indirizzo giurisprudenziale da ultimo emerso. Di recente¹⁷, infatti, il giudice amministrativo è intervenuto a sancire che «la complessa normativa statale che ha introdotto principi di liberalizzazione del settore commerciale, adeguando l'ordinamento nazionale ai principi di concorrenza recati dal diritto comunitario europeo, non ha mai preteso di annullare, sostituire o rendere inefficace la normativa comunale sul governo del territorio». Si giunge in questo modo a sancire la natura programmatica delle norme in mate-

ria di liberalizzazione, le quali «pongono vincoli all'esercizio del potere legislativo e regolamentare da parte delle Regioni e degli enti locali, ma non sono idonee a porre nel nulla le regole vigenti».

La pronuncia risulta alquanto rivoluzionaria e destinata a fungere da baluardo per tutti quegli interessi 'altri' che sono sottesi ai poteri di pianificazione e che in essi devono trovare espressione, a dispetto di un contesto ordinamentale che ha interiorizzato la concorrenza come principio costituzionale.

3. Considerazioni conclusive

Le considerazioni fin qui esposte sembrano delineare un contesto ordinamentale dal quale emerge un cambiamento profondo dei rapporti tra diritti di natura economica e cura dell'interesse pubblico.

Si va affermando l'idea che il diritto d'impresa prevale come principio, in quanto la cura di alcuni interessi pubblici – come quelli sottesi alla pianificazione territoriale – può avvenire, ma deve essere calibrata e commisurata secondo un criterio di rigida proporzionalità che ne circoscrive fortemente la portata (Clarich, 2015: 20). In quest'ottica, il processo di integrazione europea sembra aver comportato un ampliamento dei margini – per natura incerti – della tutela della concorrenza come competenza esclusiva statale, a discapito delle altre discipline settoriali da essa inevitabilmente intersecate.

Note

- ¹ A monte con l'atto programmatico e a valle con il rilascio del titolo abilitativo.
- ² La prima normazione generale in materia di commercio fu introdotta dal r.d.l. 16.12.1926, n. 2174, il quale introdusse un regime autorizzatorio corredato da un sistema di controlli e licenze di polizia a tutela dell'ordine pubblico e dell'igiene.
- ³ Cfr. TAR Lombardia, sez. I, 10.10.2013, n. 2271.
- ⁴ Il criterio guida della scelta tra controllo preventivo e successivo è il principio di proporzionalità: alla luce dell'obiettivo d'interesse pubblico da perseguire, occorre valutare se la misura *ex post* è sufficiente a garantire quell'interesse oppure no. Solo in caso di prognosi di segno negativo, si conclude in favore della necessità di un controllo preventivo.
- ⁵ Cfr. *Relazione annuale sull'attività svolta dall'Agcm nell'anno 2014*, 21 sgg., nella parte in cui è precisato che «nell'analisi del divario esistente nei livelli di iniziativa economica e di profittabilità delle attività di impresa nelle diverse aree dell'Italia, un peso preponderante risultano assumere fattori legati alla diversità – che si registra tra le differenti aree del Paese – in ordine alla lunghezza dei tempi “burocratici” per l'avvio di una iniziativa imprenditoriale e alla consistenza degli oneri che gravano sulle imprese». Di conseguenza «solo eliminando i vincoli imposti in sede “periferica” – spesso al di là e “contro” le politiche di semplificazione e di liberalizzazione intraprese in sede nazionale – è possibile attendersi un pieno realizzarsi dei benefici, in termini di crescita e di competitività, che discendono dalla maggiore apertura dei mercati e dalla facilità di accesso alla realizzazione delle iniziative imprenditoriali».
- ⁶ La norma è stata introdotta con l'art. 35 del c.d. decreto *Salva Italia*, d.l. 201/2011 conv. in l. 214/2011.
- ⁷ La prospettazione del ricorso al g.a. contenuta nella segnalazione ex art. 21 bis della l. 287/90 costituisce in sé un deterrente per i destinatari a mantenere in vita l'atto ritenuto lesivo della concorrenza, e costituisce quindi un potenziamento degli ordinari poteri di segnalazione e consultivi di cui agli artt. 21 e 22. Ciò è dimostrato dalla percentuale di successo riscontrata: risulta infatti che negli ultimi 2 anni (dal 2013 a fine 2014) gli interventi promossi ai sensi dell'art. 21 bis siano stati 27 (21 di questi rivolti alle amministrazioni locali), e rispetto ad essi si è registrato un tasso di successo pari al 74% sul totale, nel senso che l'atto è stato modificato a seguito del parere reso dall'Autorità. Negli altri casi l'Autorità ha impugnato l'atto dinanzi al giudice amministrativo al quale è attribuito in ogni caso il ruolo di organo di chiusura nella promozione effettiva della concorrenza.
- ⁸ Che a detta del legislatore è volto ad assicurare «il rispetto della normativa dell'Unione europea e la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica dell'ordinamento».
- ⁹ Con AS901, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza* del 5 gennaio 2012. Le stesse considerazioni sono state poi riprese nel parere AS960, *Disposizioni in materia di programmazione urbanistica del settore commerciale* del 13 luglio 2012 emesso ex art. 21 bis nei confronti della Provincia autonoma di Trento.
- ¹⁰ Il parere AS1098, *Limitazioni alle attività commerciali del 11 dicembre 2013 e relativo* è stato emesso ai sensi dell'art. 22 della l. 287/90 nei confronti delle Regioni italiane e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Gli stessi principi sono stati poi ribaditi nella recente segnalazione v. AS1171 del 13 gennaio 2015.
- ¹¹ Da analisi svolte all'interno dell'Agcm risulta che su 29 pareri resi dall'Autorità, in 17 casi la PCM, conformemente al parere ricevuto, ha impugnato leggi regionali di nuova adozione e di questi 13 sono già arrivati a sentenza: in 9 casi la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme impuginate condividendo le preoccupazioni con un tasso di successo pari al 69% dei pareri resi.
- ¹² Cfr. in particolare Cons. St., 10.04.2012, n. 2060, Cons. St., 10.05.2012, n. 2710.

- ¹³ Cfr. Tar Lombardia, Milano, sez. I, 10.10.2013, n. 2271, con cui il giudice amministrativo ha annullato il diniego opposto dal Comune di San Giuliano Milanese ad una società di grande distribuzione (Lidl Italia s.r.l.) che intendeva ampliare la superficie di vendita del proprio esercizio da 600 mq a poco più di 800 mq in virtù di disposizioni di urbanistica commerciale recepite dal PGT, che escludevano all'interno degli ATUC 1-2-3, caratterizzati dalla prevalenza di edifici e destinazione residenziale, l'insediamento di medie strutture di vendita con superficie superiore ai 600 mq.
- ¹⁴ Cfr. TAR Lecce n. 941/15.
- ¹⁵ Cfr. TAR Emilia-Romagna, Parma, 15.01.2015, n. 6 e TAR Puglia, Lecce, 19.03.2015, n. 941.
- ¹⁶ Poiché gli articoli 31 sgg. d.l. 201/2011 disciplinano una materia che, per le ragioni sopra descritte, si colloca nell'ambito della tutela della concorrenza, come tale riservata alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117 co. 2 lett. e, Cost.), dalla sua entrata in vigore devono ritenersi abrogate le disposizioni regionali con essa incompatibili (cfr. TAR Lecce, n. 941/2015). Infatti, «l'inutile decorso del termine assegnato dal legislatore statale per l'adeguamento degli ordinamenti regionali e locali ai principi in materia di concorrenza determina la perdita di efficacia di ogni disposizione regionale e locale, legislativa e regolamentare, con essi incompatibili, in forza dell'art. 1, comma 2, l. 131/ 2003 a mente del quale le disposizioni regionali vigenti nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia (Cons. St., V, 5 maggio 2009, n. 2808; TAR Toscana, sez. II, 21 settembre 2010, n. 6400; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, 17 maggio 2010, n. 6884; TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, 11 marzo 2011, n. 145)» (cfr. TAR Parma, n. 6/2015).
- ¹⁷ Cfr. TAR Valle d'Aosta, Aosta, 08.08.2015, n. 58.

Riferimenti bibliografici

- Argentati A. 2015, *Autorità antitrust e Corte Costituzionale: il dialogo al tempo della crisi*, in *Mercato, concorrenza, regole*, IV: 41 sgg.
- Bin R., Pitruzzella G. 2014, *Diritto Pubblico*, Giappichelli, Torino.
- Cintioli F. 2012, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ex art. 21 bis della legge n. 287 del 1990*, in *Il nuovo diritto amministrativo*, II: 3 sgg.
- Clarich M. 2015, *Autorizzazioni e concessioni: presidi dell'interesse pubblico o barriere all'accesso al mercato?*, in *Diritto dell'economia*, I: 9 sgg.
- De Giorgi G. 2010, *Gli insediamenti commerciali*, in Sciuolo G. (a cura di), *Governo del territorio e autonomie territoriali*, il Mulino, Bologna: 221 sgg.
- Ghezzi F., Olivieri G. 2013, *Diritto antitrust*, Giappichelli, Torino.
- Heimler A. 2006, *La direttiva Bolkestein*, in *Mercato, concorrenza, regole*, I: 95 sgg.
- Lolli A. 2007, *Pianificazione urbanistica, interessi economici e pianificazioni commerciali*, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino, Bologna: 569 sgg.
- Marino I.M., Licciardello S., Barone A. 2004, *L'uso del territorio*, in *Diritto degli enti locali e delle regioni*, Giuffrè, Milano.
- Morbidelli G. 1990, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. Giur.XXIII*, Roma: 5 sgg.
- Portaluri P. 2013, *Primauté della pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali*, in *Giustizia Amministrativa*, <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze1/-edisp/nsiga_010018.pdf> (09/2016).
- Sandulli M.A. 2012, *Introduzione a un dibattito sul nuovo potere di legittimazione al ricorso dell'AGCM nell'art. 21 bis l. n. 287 del 1990*, in *Federalismi.it*.
- Sciuolo G. 1996, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Dig.disc.pubbl.*, Torino: 135 sgg.
- Travi A. 2014, *Attività commerciali e strumenti urbanistici: ovvero, «il diritto preso sul serio»*, in *Urbanistica e appalti*, I: 101 sgg.
- Urbani P. 1992, *Urbanistica (dir.amm.)*, in *Enc. Dir. XLV*, Milano: 879 sgg.

REGIME DELLA PROPRIETÀ PRIVATA TRA VINCOLI E PIANIFICAZIONE DALL'UNITÀ D'ITALIA AD OGGI

Giorgio Pagliari, Matteo Sollini, Gabriele Farri

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. La proprietà e i suoi limiti vigente lo Statuto Albertino: cenni sintetici. 3. Una peculiare specie di limitazione: le disposizioni di natura urbanistica. 4. L'idea di proprietà nella transizione dal modello giuridico liberale tardo ottocentesco al varo del nuovo Codice Civile. 5. La proliferazione di limitazioni e vincoli di natura pubblicistica all'esercizio del diritto di proprietà. 6. La Legge Urbanistica del 1942 e l'avvento della disciplina pianificatoria. 7. La Costituzione del 1948, la successiva legislazione nazionale e le loro implicazioni sul diritto di proprietà fondiaria e sul rapporto con la pianificazione. 8. Verso il superamento dei vincoli urbanistici in ragione del mutare della configurazione del diritto di proprietà fondiaria?

1. Premessa

Il tema è, di per sé, vastissimo e multidisciplinare.

Questa riflessione è quella di studiosi di diritto amministrativo, che tentano di capire quale evoluzione abbia avuto, dal 1865 ad oggi, il rapporto tra proprietà e pianificazione; in altre parole, lo sforzo, cui è dedicato questo lavoro, è volto a comprendere se, dal 1865 (epperò, compreso lo Statuto Albertino), la relazione tra il c.d. diritto soggettivo per antonomasia e l'interesse generale abbia subito una modificazione e, se sì, di qual portata.

Inevitabilmente – è doveroso anticiparlo – la conclusione non sarà che ipotetica ed interrogativa, perché altro non consente la complessità della questione.

2. La proprietà e i suoi limiti vigente lo Statuto Albertino: cenni sintetici

La concezione per così dire monolitica della proprietà privata è fortemente debitrice di una peculiare e recente temperie culturale; dev'essere senz'altro condivisa l'affermazione di chi ritiene che abbia preso forma e sia «cristallizzato nella riflessione e nella prassi del secolo XIX [...] un archetipo giuridico, che potremmo qualificare [...] napoleonico-pandettistico, una nozione cioè di proprietà non soltanto risolta nell'appropriazione individuale ma in una appropriazione dai contenuti particolarmente potestativi» (Grossi, 1988: 228).

E purtuttavia, se è vero che il Code Napoléon ha rappresentato il trionfo del riconoscimento delle prerogative proprietarie (*rectius*: individualistiche), deve aggiungersi che appartiene alla medesima temperie storica anche il progressi-

vo ampliamento del novero dei fini e delle attività dello Stato, tale da comportare inevitabilmente sempre maggiori interferenze con le prerogative e i diritti dei cittadini.

Il risultato è che l'art. 544 del *code civil*, pur rifacendosi al modulo romanistico della (teorica) illimitatezza del diritto di proprietà, ha configurato istituzionalmente la possibilità di un intervento legislativo, tale da precludere al proprietario determinate forme di utilizzazione del bene (Rodotà, 1981: 77).

Analogo l'assetto tratteggiato dallo Statuto Albertino¹ e dal Codice civile italiano del 1865, il cui art. 436 compendia il riconoscimento del pieno potere di disposizione delle cose, da un lato, e le limitazioni alle prerogative proprietarie, dall'altro lato, stabilendo che «la proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti».

Né si dimentichi che l'art. 436 doveva essere letto unitamente all'art. 438, secondo il quale «nessuno può essere costretto a cedere la sua proprietà od a permettere che altri ne faccia uso, se non per causa di utilità pubblica legalmente riconosciuta e dichiarata, e premesso il pagamento di una giusta indennità. Le norme relative alla espropriazione per causa di pubblica utilità sono determinate da leggi speciali».

Dal combinato disposto di tali previsioni, emergevano quindi due grandi ordini di limitazioni al diritto di proprietà.

Il primo riguardava la possibilità che la legge o i regolamenti locali imponessero un vincolo alla proprietà, tale da costringere il proprietario alla cessione del bene, in tutto o in parte, a vantaggio di altri privati o per uso pubblico, a fronte della corresponsione di un'indennità: a quest'ipotesi, appartenevano, tra gli altri, i casi dell'obbligo, gravante sui c.d. 'frontisti', di costruire portici ad uso pubblico²; quello del danno arrecato ai privati in ragione dell'innalzamento o dell'abbassamento del piano stradale³; oppure il caso della realizzazione, anche a grande profondità, di una galleria⁴.

Il secondo ordine di limitazioni considerava, invece, le ipotesi nelle quali il bene del privato avesse costituito un pericolo per la salute pubblica, autorizzando così la competente autorità ad ordinarne la rimozione o ad adottare gli espedienti più opportuni, senza che nemmeno sorgesse la questione dell'indennizzo: in quest'ottica, vanno menzionati, tra gli altri, i regolamenti di polizia urbana che imponevano di non oltrepassare date altezze nell'edificazione⁵, nonché i provvedimenti volti a impedire l'invasione fillosserica, quale la l. 3.04.1879, n. 4810 (Bruno, 1895: 104).

Inoltre, con l'espandersi dei fini 'sociali' perseguiti dallo Stato, il novero delle limitazioni, derivanti da leggi e regolamenti, secondo lo schema dell'art. 436 c.c. del 1865, si accrebbe notevolmente (Fragola, 1910).

Si pensi, a quest'ultimo proposito, alle limitazioni previste per causa di pubblica utilità⁶; per motivi di sicurezza, igiene o sicurezza pubblica⁷; a favore dell'agricoltura, l'economia nazionale e il benessere sociale⁸; per la tutela degli oggetti d'arte e d'antichità⁹; per i pubblici servizi¹⁰ o la difesa nazionale¹¹; determinate da ragioni fiscali¹².

3. *Una peculiare specie di limitazione: le disposizioni di natura urbanistica*

Ulteriori limitazioni furono inevitabilmente poste dalle norme urbanistiche, le quali, tradizionalmente, mirano a comporre in un disegno unitario l'attività edilizia dei privati, così da contenere l'astratta illimitatezza delle prerogative proprietarie (Stella Richter, 1991: 579 sgg.; Gambaro, 1977: 12 sgg.; Stella Richter, 2011: 314).

Si pensi, a tal proposito, ai piani generali previsti dalla legislazione piemontese, che posero ai privati vincoli immediatamente applicabili (D'Angelo, 1965: 124); ancora, alle previsioni di cui ai capi VI e VII del titolo secondo della l. 25.06.1865, n. 2359, che disciplinò i piani regolatori edilizi e i piani di ampliamento (Mazzarolli, 1962: 243 sgg.; Sabbatini, 1914: 606 sgg.); in ultimo, ai provvedimenti di carattere speciale, relativi sia all'esecuzione dei piani regolatori, sia alle più diverse espropriazioni funzionali all'intervento pubblico, di cui il maggiore esempio – e insieme il modello per molti successivi interventi normativi – fu la legge del 15.01.1885, n. 2892, detta per il 'risanamento' della città di Napoli (D'Angelo, 1965: 135 sgg.).

4. *L'idea di proprietà nella transizione dal modello giuridico liberale tardo ottocentesco al varo del nuovo Codice Civile*

Il ventennio fascista non segnò una radicale discontinuità con il precedente periodo liberale, ma si limitò a registrare, forse in termini temporalmente più accelerati, l'emergere di nuovi orientamenti interpretativi, indotti più dal vorticoso sviluppo della tecnologia, che da presunti ideologismi (Rondinone, 2003: 634 sgg.; Somma, 2005: 41).

Per tentare, dunque, di comprendere appieno la graduale transizione dalla concezione del diritto dominicale propria del periodo a cavallo tra il XIX ed il XX secolo e quella del ventennio tra le due guerre mondiali, occorre ragionare su due piani: quello giuridico-politico, che vede il consolidarsi dell'idea di Stato, quale soggetto titolare del monopolio della forza, e quale espressione di interessi collettivi (il c.d. interesse della nazione), e quello scientifico-tecnologico, che proprio in tale epoca avvia anche la trasformazione del modello economico italiano da primario a secondario ed infine a terziario.

Quanto al piano giuridico-politico, è evidente che lo spostamento del baricentro giuridico ed ancor prima culturale dall'individuo allo Stato ha una prima rilevante conseguenza: se l'ordinamento giuridico è creazione dello Stato, e lo Stato è espressione di un gruppo sociale, i diritti soggettivi, e tra questi *in primis* il diritto di proprietà, sono e possono essere riconosciuti dallo Stato, solo se e soltanto se l'esercizio delle facoltà in essi ricomprese sia convergente (oggi si direbbe compatibile) con i superiori fini della collettività.

Il *noyveau dur* della teoria dominicale del ventennio tra le due guerre è, dunque, rappresentato, concettualmente, dalla gerarchizzazione degli interessi, che vengano perseguiti o anche solo 'sfiorati' dall'esercizio del diritto soggettivo.

Quanto, invece, al piano scientifico-tecnologico, è sin troppo facile osservare che il definitivo superamento del dogma dell'illimitatezza del diritto di proprietà costituì quasi un'automatica conseguenza dell'incredibile accelerazione del coevo progresso economico, con cui la proprietà fondiaria dovette misurarsi sin dalla fine del XIX secolo¹³.

L'epoca fascista si trovò, pertanto, a coincidere – per mera occasionalità temporale – con la descritta trasformazione economica, la quale segnò il definitivo superamento di un'economia basata sulla disponibilità materiale dei beni, per transitare ad un'economia essenzialmente o prevalentemente basata sulla iniziativa economica, e dunque per ciò stesso svincolata da una necessaria ed imprescindibile proprietà dei beni.

A ciò si aggiunga un dato di assoluta rilevanza: a circa 70 anni dall'unificazione, nel 1936, la popolazione italiana risultava più che triplicata rispetto al 1861; il massiccio inurbamento di masse provenienti, perlopiù, dai centri rurali, fece, quindi, sorgere evidenti necessità di una maggiore e più puntuale disciplina, tra gli altri, dell'igiene degli abitati e dell'edilizia residenziale pubblica, al contempo inducendo il Legislatore ad introdurre meccanismi giuridici volti a favorire il disurbanamento, nell'intento di allentare la pressione demografica sulle città¹⁴.

5. La proliferazione di limitazioni e vincoli di natura pubblicistica all'esercizio del diritto di proprietà

Nel complesso quadro socio-economico appena richiamato per sommi capi va, dunque, collocata l'analisi della proprietà, ed in particolare della proprietà fondiaria e dei suoi limiti pubblicistici. In proposito, si può pensare di distinguere i vincoli e limiti *de quibus*, nelle seguenti macro-categorie:

- a) limiti e vincoli posti nell'interesse ed a tutela della proprietà privata, onde favorirne una migliore e più sicura fruizione¹⁵;
- b) limiti e vincoli finalizzati ad estendere la piccola proprietà privata terriera¹⁶, ovvero a favorire, in via mediata, l'accesso diffuso alla prima casa¹⁷;

- c) limiti e vincoli all'incontrollato sfruttamento della proprietà fondiaria, specie in termini di trasformazione edilizia, onde ricondurre l'esercizio dello *jus aedificandi* entro il disegno generale di scelte pianificatorie pubbliche, a loro volta finalizzate a rendere più armonioso e razionale lo sviluppo dei centri urbani, ed a ridurre ovvero a contenere i c.d. fattori di pressione antropica;
- d) limiti e vincoli destinati ad incidere sull'esercizio dei diritti dominicali su beni riconducibili a particolari categorie¹⁸, ritenute degne di tutela pubblicistica prioritaria, tra cui, in specie, i beni culturali e paesaggistici¹⁹.

6. La Legge Urbanistica del 1942 e l'avvento della disciplina pianificatoria

Certamente emblematica del periodo storico in esame è la Legge Urbanistica, che venne varata nel pieno del secondo conflitto mondiale (1942), all'esito di un lungo e difficile percorso parlamentare.

La legge si pose, principalmente, due obiettivi: da un lato, il superamento di un sistema di pianificazione territoriale, fondato esclusivamente su interventi sporadici ed occasionali, affidati a vere e proprie leggi-provvedimento; dall'altro, la fissazione di un meccanismo pianificatorio – il PRG – ad adozione obbligatoria, e con contenuti minimi uniformi su tutto il territorio nazionale. Con l'avvento del PRG, la conformazione pubblicistica della proprietà privata raggiunge, dunque, la sua massima espressione.

La conformazione *de qua* si deve, in particolare, all'azione congiunta dell'obbligatoria zonizzazione del territorio comunale e della confermata obbligatorietà, seppur limitatamente ai soli centri urbani, della c.d. licenza edilizia, quale titolo abilitativo, al cui possesso subordinare la realizzazione delle nuove costruzioni.

7. La Costituzione del 1948, la successiva legislazione nazionale e le loro implicazioni sul diritto di proprietà fondiaria e sul rapporto con la pianificazione

In questo quadro, si inserisce la Carta costituzionale del 1948.

Come notorio, la norma chiave ai fini presenti è l'art. 42, che introduce la c.d. funzionalizzazione della proprietà privata, 'relegandola' nel titolo III dedicato ai rapporti economici: non più un diritto inviolabile della Persona, dunque, ma pur sempre un diritto costituzionalmente riconosciuto e garantito (Cheli, 1995: 1791).

In questa sede, non è decisiva né può essere adeguatamente sviluppata la questione circa la portata innovativa del citato art. 42 rispetto all'art. 29 dello Statuto Albertino, essendo indiscutibile che la rigidità dell'attuale Costituzione ha imposto il tema della conformità della legislazione ordinaria rispetto ad essa; tema che è stato notoriamente reso imprescindibile e pregiudiziale dall'introduzione del sindacato della Corte costituzionale (Giannini, 1971).

Sotto questo profilo, la *vexata quaestio* dei c.d. vincoli urbanistici (Pagliari, 2015: 100 sgg.) è la miglior dimostrazione del fatto che, in fondo, tutto si è fermato alle celeberrime sentenze 29.05.1968 n. 55 e n. 56²⁰ e, quindi, ai diversi limiti di funzionalizzazione della proprietà privata in relazione all'inerenza o meno al bene fondiario di qualità intrinseche, connaturali o coesenziali, e alla preordinazione della disciplina alla tutela di queste ultime.

Una distinzione questa che si basava sul presupposto che il contenuto del diritto di proprietà fondiaria fosse dal riferirsi al mero *fundus*, tradizionalmente inteso.

A tale riguardo, sembrerebbe sufficiente richiamare la sentenza del Giudice delle Leggi 20.05.1999 n. 179²¹, che, nel ribadire la differenza tra i vincoli ambientali e paesaggistici e quelli urbanistico-pianificatori, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della reiterazione dei vincoli urbanistici medesimi, allorché non sia previsto un indennizzo nel caso in cui non risulti in modo inequivocabile l'inizio della procedura espropriativa²².

Diversa impressione non si matura leggendo gli artt. 9 e ss. del Testo unico sull'espropriazione per pubblica utilità (d.p.r. 8.06.2001, n. 327), relativi all'imposizione dei vincoli urbanistici e alla loro reiterazione. Le pur innovative disposizioni, infatti, non si discostano dal tradizionale quadro concettuale di riferimento.

Era una lettura giusta nel 2001 ed è una lettura giusta oggi?

I termini del rapporto tra proprietà fondiaria e pianificazione urbanistica non sono davvero mutati?

Non è possibile, in questa sede, ripercorrere tutta la vicenda legislativa perché troppo complessa.

Basti ricordare (senza pretesa di esaustività) la legislazione in materia ambientale (d.lgs. 3.04.2006, n. 152), sui parchi (l. 6.12.1991, n. 394), nonché in tema di paesaggio (artt. 131 sgg., d.lgs. 22.01.2004, n. 42) per sottolineare che una riflessione è ineludibile.

Il fenomeno forse più appariscente è quello dell'integrazione tra le pianificazioni sia sotto l'aspetto della relazione tra quella urbanistica, che è sempre stata considerata quella fondamentale, e quelle c.d. settoriali.

Da un lato, è necessario porre attenzione all'effetto sostanziale delle tecniche di raccordo tra i diversi piani, soprattutto da quando l'obbligo di recepimento è stato abbandonato per meccanismi come le sostituzioni o le integrazioni *ope legis* o 'automatiche' delle disposizioni dei piani urbanistici con quelle dei c.d. piani settoriali.

Appaiono evidenti due conseguenze: la restrizione dell'ambito pianificatorio urbanistico, la cui portata non è stata forse compiutamente esaminata, e l'assottigliamento dei margini di differenziazione del bene 'territorio' rispetto al bene 'acqua', e agli altri precitati.

Quanto al primo profilo, sono da sottolineare la crescente perdita di centralità dello strumento pianificatorio urbanistico, che è apparsa viepiù chiara con l'entrata in vigore del piano paesaggistico, quale delineato dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e, in specie, dalla relativa novella del 2008 (Pagliari, 2009: 595 sgg.).

A nessuno sfugge, infatti, che, se la pianificazione urbanistica divenisse ancillare o settoriale o se anche si affermasse una pianificazione integrata, non si potrebbe più considerare centrale il rapporto tra proprietà fondiaria (tradizionalmente intesa) e pianificazione urbanistica, con la conseguenza che non si potrebbe negare una novazione 'soggettiva' perché i 'soggetti' del rapporto pianificatorio sarebbero inevitabilmente 'novati', non essendo più il solo territorio e la sua proprietà a dover essere presi in considerazione.

Epperò, forse non basta fermarsi a questa considerazione, essendo necessario chiedersi se non sia mutato, legislativamente parlando, il concetto di territorio, come oggetto della proprietà fondiaria, almeno nell'ottica della funzionalizzazione pianificatoria.

Su questa base, senza soluzione di continuità, si deve introdurre la riflessione sul secondo dei due profili richiamati, cioè quello dell'assottigliamento dei margini di differenziazione del bene 'territorio' dagli altri beni prima richiamati almeno nell'ottica del sistema pianificatorio urbanistico-ambientale.

Se diventa inscindibile, infatti, la relazione tra il bene 'territorio' e gli altri beni, materiali ed immateriali, prima ricordati, viene a modificarsi la stessa natura del territorio (*fundus*) e ciò che prima era distinto diventa una componente dell'unica entità.

In questa ottica, è evidente che verrebbe a mutare il contenuto stesso della proprietà fondiaria e del relativo diritto.

8. *Verso il superamento dei vincoli urbanistici in ragione del mutare della configurazione del diritto di proprietà fondiaria?*

Al termine dell'analisi condotta è difficile non constatare che i c.d. vincoli urbanistici in tanto costituiscono ancora un problema giuridico, in quanto non è ancora chiarita, *de jure condito*, la questione della proprietà edilizia (in specie sotto il profilo del suo contenuto e del suo rapporto rispetto agli altri diritti costituzionalmente garantiti) con le implicazioni notorie in materia di disciplina urbanistica.

In ultima analisi, il nodo non può che essere risolto dal legislatore attraverso la codificazione dello statuto della proprietà medesima, fermo restando che la vicenda storica del diritto vivente testimonia che le certezze introdotte a livello legislativo non sono sempre assolute e 'resistenti'.

L'interrogativo è se davvero la questione 'a legislazione invariata' non possa avere un principio di soluzione.

A questo proposito, è necessario partire (ancora una volta) dall'art. 42 della Costituzione italiana.

Quest'ultima contiene il riconoscimento della proprietà come diritto costituzionale, la riserva di legge ordinaria per la definizione del contenuto del diritto di proprietà, compresa la determinazione dei limiti derivanti dallo scopo di assicurarne la funzione sociale, e l'affermazione della trasferibilità coatta (*recitius*: espropriabilità) della titolarità del diritto medesimo per 'motivi di interesse generale' nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo (Manganaro, 2008: 382; Scoca, 1994 e 2006).

Quanto al contenuto, la Costituzione enuncia esclusivamente che il diritto di proprietà deve consentire di disporre volontariamente e di godere della *res* oggetto del diritto di proprietà. Il che significa che il legislatore ordinario non può configurare un diritto di proprietà, che non facoltizzi il titolare alla negoziazione e alla fruizione del bene, epperò la Costituzione non dice come si concretizzano, in termini minimi, né la facoltà di disporre, né la facoltà di godimento, enunciando, tuttavia, che il diritto di proprietà – e, di conseguenza, le facoltà, che allo stesso danno corpo – può essere limitato per assicurarne la funzione sociale. Il che pare introdurre, da un lato, il principio della 'violabilità' del diritto di proprietà²³; dall'altro, il principio per il quale la disponibilità e la fruibilità dei beni da parte del proprietario possono caratterizzarsi diversamente a seconda della rilevanza sociale del bene oggetto del diritto di proprietà, e, dall'altro, infine, la possibilità che lo statuto della proprietà sia differenziato, potendo esservi proprietà funzionalizzate e proprietà non funzionalizzate anche con riferimento alla stessa tipologia di bene²⁴.

L'art. 42 Cost., quindi, indica quali sono le componenti essenziali del diritto di proprietà, senza conferire alle stesse una precisa connotazione giuridica. Si può dire che istituisce un *genus*, ammettendo con ciò stesso la configurabilità di *species* proprietarie e, pertanto, inevitabilmente la proprietà pluralistica. Ed è un pluralismo, che, nel caso della proprietà edilizia, assume connotati particolarmente marcati. Da un lato, infatti, le fonti legislative regolatrici sono due: la potestà legislativa esclusiva statale quanto alla disciplina del diritto di proprietà, e la potestà legislativa anche regionale, quanto alla normazione relativa al governo del territorio, che inevitabilmente riguarda i *fundi*, cioè i beni oggetto della proprietà edilizia o fondiaria²⁵. Dall'altro, è evidente che «il diritto privato della proprietà», inteso come «insieme delle norme di (diretta) valutazione o qualificazione dei fatti attributivi della proprietà o determinativi della facoltà in esse ricomprese» (Stella Richter, 2007: 43), non è 'autosufficiente', nel senso che la disciplina urbanistica regionale e quella comunale incidono sulla conformazio-

ne del diritto di proprietà, al punto che si è giustamente sostenuto che il diritto urbanistico non può prescindere dalla *lex rei sitae*. La conseguenza prima è di immediata percepibilità: non solo la proprietà edilizia è una *species* della proprietà, ma vi è anche, in ragione della normazione urbanistica, una pluralità di specie di proprietà edilizia.

Questo essendo il contesto costituzionale, non si può non rilevare che della proprietà come *genus* a livello costituzionale sono indicati il diritto e le sue facoltà essenziali in termini di contenitore e non di contenuto con un preciso rinvio alla legge ordinaria tramite una riserva relativa di legge.

E con il principio della funzionalizzazione si è garantita un'ulteriore flessibilità nella modulazione delle fattispecie di diritto di proprietà: una flessibilità opportunamente introdotta nell'ordinamento giuridico in ragione della natura rigida della vigente Costituzione, ma – ripetesi – non negata dall'ordinamento previgente non privo di fattispecie, la cui *ratio* è riconducibile alla c.d. funzionalizzazione (Salvia, 2007: 30).

Si pensi, ad esempio, alla legislazione mineraria degli anni '20 del secolo scorso, a quella sulle servitù militari (anni '30), a quella sulla proprietà forestale e sulla bonifica (anni '20-'30), alle leggi del 1939 sui beni culturali e sui beni ambientali e, infine, alla stessa l. 17.08.1942, n. 1150. Se lo Statuto Albertino fosse stato una 'costituzione rigida', stante l'inviolabilità della proprietà sancita dal primo comma del suo articolo 29, si sarebbero certamente aperte questioni di legittimità costituzionale; al contrario, la flessibilità della Carta del 1848 ha consentito che «il legislatore, nel conformare gli statuti delle anzidette proprietà, abbia rimosso o accantonato (forse con la scusante della specialità), il postulato originario della 'sacralità' del diritto di proprietà, facendosi, invece, guidare da un'altra idea ottocentesca: quella dell'onnipotenza del legislatore, in virtù della quale alla legge è consentito tutto, tranne che cambiare un uomo in donna» (Salvia, 2007: 31-32).

L'idea della conformazione legale del diritto di proprietà, al pari di quella della sua 'sacrificabilità' (anche solo in termini di disciplina restrittiva delle facoltà del proprietario), pertanto, precede di molto l'avvento della Costituzione repubblicana, evidenziando che tra le due carte fondamentali non c'è la tanto declamata differenza, ed offrendo la spiegazione del fatto che le norme sul diritto di proprietà contenute nel codice civile non sono state travolte dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948 e, anzi, costituiscono di fatto alcune delle norme attuative della riserva di legge dell'art. 42, II comma, della Costituzione medesima.

Del resto, quale quadro normativo sancisce il codice civile del 1942?

Il contenuto del diritto di proprietà, come *genus*, è individuato dall'art. 832 nel «diritto di godere e disporre in modo pieno ed esclusivo», con l'immediata

previsione del divieto degli atti emulativi (art. 833), dell'espropriabilità (artt. 834 e 838), della requisibilità (art. 835); la proprietà pluralistica è codificata dall'839 sui beni di interesse storico e artistico, dagli artt. 840 sgg. dedicati alla proprietà fondiaria, dagli artt. 846 sgg. riguardanti la proprietà rurale e dagli artt. 869 sgg. sulla proprietà edilizia; la proprietà funzionale è codificata dalle disposizioni sull'espropriazione per pubblica utilità (artt. 834 e 838), da quella sulla requisibilità (art. 835), dalla previsione di vincoli ed obblighi temporanei dell'art. 836, dall'obbligo di lasciar accedere nei propri fondi i cacciatori ed i pescatori (art. 842) e i confinanti (art. 843) e da molte altre ancora.

I principi costituzionali sono tutti riconosciuti, al punto che la situazione testimoniata dalla problematica dei c.d. vincoli urbanistici appare, come è stato giustamente osservato, un 'paradosso giuridico': «la Costituzione del 1948, non ispirata certamente ad una concezione sacrale della proprietà, [ha] impresso tuttavia alla stessa nuovo spessore, tanto da far cadere sotto la scure della Corte costituzionale interi settori normativi del preesistente sistema ritenuti lesivi del nucleo essenziale della proprietà» (Salvia, 2007: 34)²⁶.

L'analisi fin qui condotta evidenzia non solo che l'ordinamento giuridico italiano non ha una definizione puntuale del diritto di proprietà e, (anche) conseguentemente, non ha una concezione sancita legislativamente della proprietà edilizia, ma, pure e soprattutto che, nemmeno sul piano della tradizione, si può rinvenire traccia di un diritto di proprietà edilizia, cui sia connaturata la facoltà di edificare o *jus aedificandi*.

A questo proposito, non può neanche sottovalutarsi il sistema legislativo, per il quale la proprietà edilizia non è riconosciuta portatrice *naturaliter* di capacità edificatoria nemmeno in assenza di piani regolatori generali (art. 9, c. 1, T.U. edilizia) e neppure per effetto della previsione dello strumento urbanistico generale, allorché sia prevista l'obbligatoria adozione di un piano attuativo (art. 9, c. 2, T.U. edilizia). E ancora: l'attribuzione dello *jus aedificandi* è deputata alla pianificazione urbanistica, che può anche non riconoscerla (si pensi a certe zone agricole), cosicché è una decisione amministrativa che determina la titolarità e l'esercitabilità del medesimo *jus aedificandi*. Se la situazione fosse diversa, non si potrebbe ammettere, a livello di zonizzazione urbanistica (e non solo a livello di localizzazione), la possibilità che un proprietario non possa edificare.

Se così è, però, è evidente che la questione legata ai c.d. vincoli urbanistici si collega solo alla singolarità della decisione e all'effetto della stessa ossia alla innaturale compressione di una facoltà costituente il contenuto minimo ed essenziale di una singola, concreta, fattispecie di diritto di proprietà.

In altri termini, il contrasto con la Costituzione dei c.d. vincoli urbanistici non è determinato dall'ablazione del 'diritto di edificare'²⁷, ma dalla circostanza

za che la ‘penalizzazione’ grava, *nominatim et singulatim*, solo su una precisa area. E in più il sacrificio imposto al titolare del diritto di proprietà sull’area gravata dal c.d. vincolo urbanistico è giustificato dalla necessità del complessivo disegno urbanistico definito dallo strumento urbanistico generale; necessità, al cui soddisfacimento sono essenziali, in pari misura, tanto le previsioni zonizzative, quanto quelle localizzative e comunque quelle determinanti l’inedificabilità assoluta o la preordinazione all’espropriazione.

La disparità di trattamento o l’irrazionalità della differenziazione della disciplina di situazioni giuridiche identiche (*id est*: i diritti di proprietà edilizia riguardanti le aree di un singolo Comune) risiedono precipuamente nel fatto che tutte partecipano alla definizione dell’assetto urbanistico del territorio di un Comune, tutte sono parimenti indispensabili per legge per l’approvazione di uno strumento urbanistico generale conforme alla legge medesima, tutte sono inscindibilmente funzionali al perseguimento dell’interesse pubblico generale al corretto uso del territorio, ma talune soltanto di dette aree portano – in esclusiva – l’onere degli effetti negativi dell’assetto urbanistico complessivo nel momento stesso in cui altre ricevono tutti i benefici: «il tratto più caratteristico, e al tempo stesso più singolare, dell’urbanistica è quello di essere necessariamente e intrinsecamente diseguale e quindi ingiusta. Rinunciare a differenziare le utilizzazioni e quindi il contenuto delle varie proprietà equivale infatti a rinunciare al governo del territorio» (Stella Richter, 2007: 49).

In questa prospettiva, il tema non è quello della compressione di un diritto, che è conformato dallo stesso strumento urbanistico generale, ma quello della discriminazione ingiustificata o, se si preferisce, della concentrazione delle conseguenze negative di scelte inscindibili su singole posizioni proprietarie, pur avendo le stesse scelte – per le medesime ragioni – riflessi positivi per le altre proprietà edilizie e, nel contempo, per tutta la collettività. Ed allora è il tema della funzionalizzazione e dei suoi limiti ad essere centrale e non quello della tutela della proprietà (in sé e per sé), quale diritto costituzionalmente garantito.

La profonda evoluzione del sistema pianificatorio urbanistico e, più ancora, la trasformazione che il medesimo sta subendo sia sul piano della diversa articolazione e della differente portata giuridica dei livelli pianificatori, sia sotto il profilo della modificazione della natura e della funzione della pianificazione urbanistica a causa delle relazioni con le pianificazioni settoriali e dell’importanza assunta dalla pianificazione paesaggistica (Pagliari, 2009: 89 sgg.), infatti, hanno aumentato l’ambito di applicazione dei meccanismi giuridico-formali, tradizionalmente ricondotti ai c.d. vincoli urbanistici. Basti pensare, ad esempio, alle zone di riserva integrale previste per il piano del parco per le aree naturali pro-

tette (art. 12, c. 2, lett. a, l. 6.12.1991, n. 394 s.m.i.) che, giusta il VII comma dello stesso art. 12, diventano zone del P.R.G. in sostituzione delle zone omogenee del D.M. 2.04.1968, n. 1444.

Nello stesso tempo, però, la citata evoluzione sta portando la pianificazione urbanistica, a causa della sua crescente interdisciplinarietà e della perdita di centralità a favore – ad esempio – della pianificazione paesaggistica, ad essere sempre più correlata ad interessi pubblici costituzionalmente protetti (si pensi all'ambiente: art. 9, c. 2, Cost.) e financo a diritti supercostituzionali, quali il diritto alla salute (art. 32 Cost.), cosicché non appare azzardato ritenere probabile un ripensamento della problematica nel suo complesso (Manganaro, 2008: 382).

Al riguardo, basti considerare che la fattispecie del c.d. vincolo urbanistico nasce intorno al diritto di proprietà fondiaria od edilizia e ai limiti della sua funzionalizzazione in rapporto alla tutela dell'interesse al corretto uso del territorio, considerato come un interesse pubblico primario non costituzionalmente tutelato e, quindi, naturalmente regressivo rispetto al diritto di proprietà. E per di più un interesse pubblico astratto, cioè non legato (come, ad esempio, quello storico-artistico) alla tutela di un interesse concreto, cioè esistente in natura (nel bene oggetto di salvaguardia), la cui caratterizzazione è tutta legata alle scelte discrezionali pure della p.a.

È di tutta evidenza che i termini della problematica sarebbero destinati a mutare significativamente, qualora si partisse dalla constatazione che il quadro ordinamentale si è modificato 'relegando' l'interesse al corretto uso del territorio a strumento per il soddisfacimento degli interessi costituzionalmente protetti all'ambiente e alla salute.

Il tema della funzionalizzazione della proprietà privata e della sua comprimibilità, infatti, dovrebbero essere affrontati in un contesto giuridico diverso, che, sul presupposto del territorio come portatore dell'interesse al paesaggio o all'ambiente salubre, potrebbe portare a richiamare, *mutatis mutandis*, l'argomentazione della sentenza 29.05.1968 n. 56²⁸ sul vincolo paesistico: «la pubblica amministrazione, dichiarando un bene di pubblico interesse o includendolo in un elenco, non fa che esercitare una potestà che le è attribuita dallo stesso regime di godimento di quel bene, così che le sia consentito di confrontare il modo di esercizio di alcune facoltà inerenti a quel godimento con l'esigenza di conservare le qualità che il bene ha connaturali secondo il regime che gli è proprio e di prescrivere adempimenti coordinati e correlativi a tali esigenze. L'amministrazione può anche proibire in modo assoluto di edificare sulle aree vincolate che siano considerate fabbricabili (art. 15, secondo comma). Ma, in tal caso, essa non comprime il diritto sull'area, perché questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive; né aggiunge al bene qualità di

pubblico interesse non indicate dalla sua indole e acquistate per la sola forza di un atto amministrativo discrezionale, com'è nel caso dell'espropriazione considerata nell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, sacrificando una situazione patrimoniale per un interesse pubblico che vi sta fuori e vi si contrappone» (sentenza 9 marzo 1967 n. 20).

In un simile contesto, infatti, il c.d. vincolo urbanistico troverebbe la sua ragione nella tutela e valorizzazione dell'interesse che il territorio ha come componente essenziale dell'ambiente e della salubrità di questo. Ne conseguirebbe il riferimento (anche) del vincolo urbanistico ad una qualità connaturata o connaturale al bene 'territorio' e non ad una caratteristica allo stesso estrinseca e giustapposta da una scelta discrezionale amministrativa. In altre parole, sul piano giuridico, verrebbe meno la discriminante individuata dal giudice delle leggi tra il c.d. vincolo urbanistico e il vincolo paesaggistico, con l'assimilazione del primo al secondo, con la conseguenza che il limite non sarebbe più costituito dal rispetto del contenuto minimo del diritto di proprietà, ma dalla proporzionalità della misura vincolistica rispetto all'interesse pubblico da tutelare (prioritariamente: il diritto all'ambiente salubre) (Manganaro, 2008: 403; Bonatti, Civitarese Matteucci, 2007: 1555 sgg.; Moscarini, 2006: 294 sgg.).

È ardito, allora, concludere che l'evoluzione della problematica dei c.d. vincoli urbanistici è legata alla perdita della centralità del diritto di proprietà nell'ambito dei diritti costituzionali della Persona a favore del diritto all'ambiente in una con il diritto alla salute: una prospettiva che involge paesaggio, acqua, aria e tutto ciò che realizza lo sviluppo sostenibile come espressione di sintesi di diritti costituzionalmente garantiti e propri della Persona non meno del diritto di proprietà, epperò più vitali e decisivi (prima di tutto sul piano costituzionale) di quest'ultimo?

La domanda si può porre anche in altro modo: la legislazione non ha forse modificato lo stesso diritto di proprietà fondiaria, avendo in un certo senso realizzato la sintesi nel medesimo tra le tre componenti della famosa triade gianniniana (Giannini, 1973)? E, più ancora, non ha forse la stessa legislazione determinato la fusione nel c.d. *ius fundi* di tutte le componenti tenute separate per una mancata percezione dell'unicità del fenomeno e dell'inscindibilità concreta delle suddette, varie componenti?

La risposta, a ben vedere, non può che essere positiva.

Se questa idea si dovesse diffondere e consolidare, la (ormai) storica dicotomia tra le sentenze n. 55 e n. 56 del 29.09.1968 della Corte costituzionale sarebbe tendenzialmente superata e la funzionalizzazione della proprietà privata del II comma dell'art. 42 Cost. assumerebbe naturalmente connotati più ampi.

In questa prospettiva, si dovrebbe forse riscrivere anche la relazione tra diritto di proprietà e pianificazione, aprendo uno scenario 'rivoluzionario' in senso tecnico-giuridico?

La risposta parrebbe positiva, sebbene il processo non sia scontato e l'esito non sia sicuro.

Le variabili possono essere molte, anzi troppe, perché il giurista positivo possa andare oltre la constatazione, pur sempre soggettiva, dello 'stato dell'arte'.

Note

- * Il presente lavoro costituisce una versione ridotta, per ragioni editoriali, del contributo presentato al Convegno *1865-2015. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana* (Firenze, 15-16 ottobre 2015). La versione integrale, invece, è pubblicata in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2015, II: 283. Ferma l'unitarietà della riflessione, ai soli fini della valutazione, Giorgio Pagliari è da considerare autore dei parr. 1, 7 e 8; Matteo Sollini dei parr. 4, 5 e 6; Gabriele Farri dei parr. 2 e 3.
- ¹ Il cui art. 29 prevedeva che «Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi».
- ² Cass. Napoli, 10.12.1877, in *Gazz. del Proc.*, XXIX: 4.
- ³ App. Roma, 1.07.1892, in *L.*, 1883, I: 304.
- ⁴ App. Napoli, 4.06.1886, in *L.*, 1887, I: 278.
- ⁵ In tema, Cass. Torino, 28.01.1876, in *Giorn. dei Trib.*, V: 250.
- ⁶ Di cui all'art. 438 c.c. e alla l. 26.06.1865, n. 2357.
- ⁷ In questo caso, gli esempi potrebbero essere numerosissimi: si passa dalle disposizioni relative al trasporto di merci pericolose (regolamento 13.04.1903, n. 361) alla normativa sulle miniere e cave (l. 20.11.1859, n. 3575; l. 30.05.1893, n. 184); dalla legge sulla pubblica sicurezza 30.06.1889, n. 6144, al T.U. delle leggi sanitarie (r.d. 1.08.1907, n. 636); dalla l. 20.03.1865, n. 2248, All. F, sui lavori pubblici alla l. 25.02.1904, n. 57, sull'assistenza sanitaria, la vigilanza igienica e l'igiene degli abitati.
- ⁸ In tema di agricoltura, si ricordi la complessa normativa contro la fillossera (è del 1884 l'istituzione della Commissione consultiva per la lotta contro tale agente fitofago della vite, mentre con l. 26.06.1913, n. 888, si ebbe la prima disciplina organica diretta a prevenire e combattere le malattie delle piante). In tema di economia nazionale, si pensi alla normativa sulla trasmissione delle correnti elettriche (r.d. 25.02.1895, n. 642). In tema di benessere sociale, vengono in considerazione le leggi sull'abolizione del lavoro notturno nel settore della panificazione (l. 22.03.1908, n. 105) e sul riposo settimanale (l. 7.07.1907, n. 489).
- ⁹ Tra cui il regolamento per gli scavi d'antichità (r.d. 18.01.1877, n. 3665) e le leggi sulla tutela dei monumenti e la zona monumentale di Roma (l. 14.07.1887, n. 4730 e l. 7.07.1889, n. 621).
- ¹⁰ *Ex multis*, l. 23.06.1853, n. 563 (telegrafo); l. 3.05.1903, n. 196 (telefoni); l. 24.12.1899, n. 501 (servizio postale).
- ¹¹ Cfr. i vincoli posti dal testo unico delle leggi sulle servitù militari (r.d. 16.05.1900, n. 401).
- ¹² Valga, tra i molti possibili, il riferimento al testo unico sul dazio di consumo: r.d. 15.04.1897, n. 161.
- ¹³ Significativo, in tal senso, è il varo, nel 1942, del Codice della Navigazione, che ai propri artt. 714, 715 e 717, introduceva, per la prima volta nel nostro ordinamento, e nell'ottica di non ostacolare l'esercizio del volo e la navigazione aerea, limiti, per quanto generici, alla proprietà fondiaria ed all'esercizio dell'attività agricola in prossimità degli aerodromi, stabilendo, al contempo, rimborsi spese per il collocamento di segnaletica pubblica, ed indennizzi per l'abbattimento di costruzioni ovvero di piantagioni.
- ¹⁴ Il punto di arrivo di tale politica legislativa fu certo rappresentato dalla Legge Urbanistica del 1942, la quale, nel testo tuttora vigente (art. 1, c. 2), indica tra le proprie finalità proprio quella di «favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo». Il percorso era, tuttavia, iniziato già da prima: si pensi, in proposito, alla l. 24.12.1928, n. 2961, che conferiva ai Prefetti la facoltà di emanare ordinanze finalizzate a limitare l'eccessivo aumento dei residenti, nonché alla l. 12.01.1933, n. 141, che sottoponeva ad autorizzazione governativa i nuovi impianti industriali.
- ¹⁵ Tra questi, ad esempio, i tuttora vigenti vincoli cimiteriali, introdotti dall'art. 338 del r.d. 27.07.1934, n. 1265 (c.d. Testo Unico delle leggi sanitarie).

- ¹⁶ In particolare, in forza della l. 24.12.1928, n. 3134 (c.d. legge sulla bonifica integrale), tutti i terreni improduttivi o abbandonati furono espropriati di circa due terzi, permettendo il passaggio di gran parte delle aree bonificate sotto il controllo diretto dello Stato, che lo delegò all'Opera Nazionale Combattenti (ONC).
- ¹⁷ In questo caso, il riferimento, quasi scontato, è alle previsioni del r.d. 28.04.1928, n. 1165, il cui art. 46, nel disciplinare l'esproprio di terreni da adibire alla realizzazione di alloggi popolari, rinviava espressamente alle previsioni di cui alla l. n. 2359/1865, individuando i beneficiari di alloggi tra gli appartenenti a determinati gruppi o categorie di soggetti presumibilmente più disagiati, in ossequio alla concezione 'corporativa' della società.
- ¹⁸ Si considerino, *ex multis*, i vincoli per scopi idrogeologici, di cui all'art. 1, r.d. 30.12.1923, n. 3267 (recante *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani*), i cui principi sono stati, poi trasfusi negli artt. 866 e seguenti del Codice civile del 1942.
- ¹⁹ Il riferimento è alle ben note Leggi Bottai, ossia la l. 1.06.1939, n. 1089 (*Tutela delle cose di interesse storico o artistico*) e la l. 29.06.1939, n. 1497 (*Protezione delle bellezze naturali*).
- ²⁰ Rispettivamente in *Riv. giur. edilizia*, 1968, I: 777, e *Giust. civ.*, 1968, I: 884. Vedansi le note critiche espresse, all'Assemblea INU del 10 luglio 1968, da Massimo Severo Giannini (Giannini, 1968).
- ²¹ Corte cost., 20.05.1999, n. 179, in *Riv. giur. edilizia*, 1999: 277.
- ²² Doveroso è anche il richiamo dell'ordinanza di rinvio dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 25.09.1996, n. 20, in *Cons. Stato*, 1996, I: 1290), nella quale si è sostenuta la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della reiterazione dei vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione o all'inedificabilità assoluta, qualificati come una forma di espropriazione di valore, cioè inerente non la titolarità del bene, ma il suo valore economico.
- ²³ In contrapposizione con l'inviolabilità del diritto di proprietà, formalmente sancito dal I comma dell'art. 29 dello Statuto Albertino. Si tratta, però, di una petizione di principio, che recepisce, sul piano giuridico-formale, la concezione di 'superdiritto' (Salvia, 2007: 28 sgg.).
- ²⁴ Si pensi, ad esempio, al diritto di proprietà immobiliare e alla differenza tra il regime della proprietà immobiliare privata (in senso stretto) e quello della proprietà immobiliare relativo ad una residenza ERP.
- ²⁵ Paolo Stella Richter osserva testualmente: «Ora, se è indiscutibile l'inerenza dell'istituto della proprietà al diritto privato, cioè a quell'ordinamento civile che il secondo comma dell'art. 117 Cost. riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, è altrettanto indiscutibile che la materia rientri altresì in quello che il testo originario dell'art. 117 chiamava "urbanistica" e quello odierno "governo del territorio", l'una e l'altro rientranti appunto nella potestà legislativa concorrente Stato-regioni. Sul medesimo oggetto (le singole porzioni del territorio nazionale) v'è quindi una riserva di potestà legislativa esclusiva statale (la disciplina del diritto di proprietà) e una potestà legislativa anche regionale (la disciplina del governo del territorio)» (Stella Richter, 2007: 39).
- ²⁶ La medesima dottrina ha ulteriormente annotato: «Si è verificato, in altri termini, il paradosso di una Costituzione solidaristica (non più improntata in modo univoco ai valori borghesi) che riesce a tutelare interessi proprietari sconosciuti da uno Statuto che faceva invece della proprietà il suo punto di maggior forza» (Salvia, 2007: 34).
- ²⁷ Ed anzi la dottrina ha di recente argomentato nel senso che la c.d. 'edificabilità' non è il solo parametro alla luce del quale valutare la compressione delle facoltà dominicali, con la conseguenza che il limite alla potestà conformativa non consiste in via esclusiva nello *jus aedificandi*, quanto piuttosto nella possibilità per il privato di continuare a godere del bene (valore d'uso), anche mediante possibili iniziative economiche non riservate unicamente all'autorità pubblica (valore di scambio) (Urbani, 2013: 87 sgg.; Cerulli Irelli, 2015: 29 sgg.).
- ²⁸ In *Giust. civ.*, 1968, I: 884.

Riferimenti bibliografici

- Bonatti S., Civitarese Matteucci S. 2007, *Proprietà immobiliare (vincoli e limiti)*, in Chiti M.P., Greco G. (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo europeo*, III ed., Giuffré, Milano: 1555 sgg.
- Bruno T. (a cura di) 1895, *Codice civile del Regno d'Italia*, IV ed., Barbera, Firenze.
- Cerulli Irelli V. 2015, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giust. civ.*, I: 5 sgg.
- Cheli E. 1995, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffré, Milano: 1773 sgg.
- D'angelo G. 1965, *Cento anni di legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. urbanistica*, II: 119 sgg.
- Fragola G. 1910, *Teoria delle limitazioni amministrative al diritto di proprietà*, II ed., Società Editrice Libreria, Milano.
- Gambaro A. 1977, *Proprietà privata e disciplina urbanistica*, Zanichelli, Milano.
- Giannini M.S. 1968, *Intervento*, in Campos Venuti G. (a cura di), *Urbanistica incostituzionale*, Marsilio, Padova: 109-112 (ora in Giannini M.S. 2004, *Scritti*, V, 1963-1969, Giuffré, Milano: 813 sgg.).
- 1971, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, II: 443-501 (ora in Giannini M.S. 2005, *Scritti*, VI, 1970-1976, Giuffré, Milano: 185 sgg.).
- 1973, «Ambiente»: saggio sui *diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I: 1 sgg. (ora in Giannini M.S. 2005, *Scritti*, VI, 1970-1976, Giuffré, Milano: 455 sgg.).
- Grossi P. 1988, *Proprietà (diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Giuffré, Milano: 226 sgg.
- Manganaro F. 2008, *La convenzione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà*, in *Dir. Amm.*, 2: 379 sgg.
- Mazzarolli L. 1962, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Cedam, Padova.
- Moscarini A. 2006, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Giuffré, Milano.
- Pagliari G. 2009, *Piani urbanistici e piani paesaggistici: il progetto di paesaggio*, in *Dir. economia*, 3-4: 595 sgg.
- 2015, *Corso di diritto urbanistico*, V ed., Giuffré, Milano.
- Rodotà S. 1981, *La definizione della proprietà nella codificazione napoleonica*, in Id., *Il terribile diritto*, II ed., il Mulino, Bologna: 75 sgg.
- Rondinone N. 2003, *Storia inedita della codificazione civile*, Giuffré, Milano.
- Sabbatini G. 1914, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, vol. II, III ed., Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino.
- Salvia F. 2007, *Vincoli urbanistici e uso della proprietà*, in Sandulli M.A., Spasiano M., Stella Richter P. (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli: 25 sgg.

- Scoca F.G. 1994, *Espropriazione: l'indennizzo seriamente irrisorio*, in *Dir. Amm.*, 4: 423 sgg.
- 2006, *Modalità di espropriazione e «rispetto» dei beni (immobili) privati*, in *Dir. Amm.*, 3: 519 sgg.
- Somma A. 2005, *I giuristi e l'asse culturale Roma-Berlino*, Klostermann, Frankfurt Am Main.
- Stella Richter P. 1991, *Proprietà immobiliare e pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urbanistica*: 579 sgg.
- 2007, *Il difficile rapporto tra urbanistica e diritto di proprietà*, in Sandulli M.A., Spasiano M., Stella Richter P. (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli: 37 sgg.
- 2011, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Riv. giur. edilizia*, 6: 313 sgg.
- Urbani P. 2013, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Giappichelli, Torino.

CONSENSUALITÀ E REDISTRIBUZIONE NEL GOVERNO DEL TERRITORIO: PEREQUAZIONE E COMPENSAZIONE URBANISTICA

Wladimiro Gasparri

SOMMARIO – 1. Introduzione. 2. La pianificazione urbanistica e l'esigenza di contenere le (naturali) differenze tra suoli: differenziazione e esigenza di redistribuire i vantaggi tra le proprietà. I limiti del modello tradizionale e l'introduzione degli strumenti perequativi e compensativi. 3. Le forme perequative quale modo di essere del potere di conformazione della proprietà privata. 4. L'esigenza di governare la rendita fondiaria: la previsione di fattispecie perequative specifiche nella legislazione statale e i loro limiti applicativi. 5. L'intervento della legislazione regionale in materia di perequazione urbanistica: la deterritorializzazione e dematerializzazione dello *jus aedificandi*, i c.d. diritti edificatori e il limite dell'ordinamento civile dello Stato'. 6. La perequazione 'orizzontale' tra soggetti privati: l'equa distribuzione di costi e benefici tra i proprietari di suoli ricompresi in ambiti di trasformazione urbana e la scissione tra edificabilità effettiva ed edificabilità potenziale. 7. Le fattispecie perequative: la perequazione 'per comparti' quale strumento di ricomposizione fondiaria e la perequazione 'estesa' quale forma di contrattazione privata generalizzata per l'attuazione del piano. 8. La perequazione 'verticale': la diverse modalità di compensazione urbanistica quale forma del rapporto tra proprietà fondiaria e l'interesse alla costruzione della città pubblica. 9. Per concludere.

1. Introduzione

La disciplina e l'ordinamento urbanistico nazionale, caratterizzato dall'attribuzione ai poteri pubblici del potere di conformazione dei suoli *ex art.* 42, co. 2, Cost. attraverso il piano regolatore generale e la sua successiva attuazione attraverso i piani operativi, ha subito, negli ultimi trenta anni, una lenta ma continua evoluzione caratterizzata da un consistente mutamento sia con riferimento alla elaborazione legislativa statale e (soprattutto) regionale, che in relazione alla prassi delle singole amministrazioni pubbliche. Questo mutamento ha determinato una profonda modifica sia dei metodi e dei modi di formazione delle scelte che degli strumenti giuridico-amministrativi posti in essere per attuarle. Il riferimento è, innanzitutto, alla generalizzata suddivisione (nella più recente legislazione regionale) del piano regolatore generale nel piano c.d. strutturale (o documento di piano) e nel piano operativo (o piano delle regole). Il primo è espressione della *componente strutturale*, con

il compito di individuare i caratteri permanenti o di lenta modificazione del territorio, preordinato, per lo più, a definire le scelte della pianificazione urbanistica, conformativa del territorio ma non ancora del regime della proprietà, le cui prescrizioni hanno efficacia illimitata nel tempo. Mentre il secondo costituisce l'oggettivazione della *componente strategico-operativo* e rappresenta la parte di piano regolatore relativa sia alla disciplina della gestione degli insediamenti esistenti che delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio e come tale conformativa del regime della proprietà.

All'interno di questo processo è collocabile una tra le maggiori novità del periodo: la trasformazione del modello di formazione e di attuazione della decisione urbanistica, contrassegnato dal passaggio da forme unilaterali e autoritative di definizione della scelta a modalità costruite sull'accordo tra soggetto pubblico e soggetti privati. Si tratta di modelli riconducibili, in via generale, alla previsione contenuta nell'art. 11, legge n. 241/1990, e tradotti in moduli consensuali di cooperazione, mediante i quali le amministrazioni pubbliche ricercano il consenso dei soggetti privati, con l'obiettivo di conseguire l'attuazione dei processi di sviluppo e di rigenerazione urbana con la migliore organizzazione e il più efficace bilanciamento degli interessi in gioco. Questo bilanciamento dovrebbe condurre, al contempo, ad una socializzazione della rendita fondiaria e alla conseguente diminuzione dei costi urbani pubblici per l'investimento e la gestione dei suddetti processi.

Tutto ciò ha prodotto lo sviluppo di un duplice fenomeno per molti aspetti nuovo e controverso: quello della perequazione e della compensazione urbanistica, strumenti che hanno consentito di superare le rigidità delle prescrizioni del piano regolatore generale previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Tuttavia, i nuovi moduli consensuali di formazione della decisione sono rimasti privi di un adeguato impianto normativo in grado di delimitare l'ambito delle scelte e di costituire il parametro del successivo controllo. Talché, non di rado, l'adozione di questi moduli ha finito per collocare l'amministrazione in una posizione ancillare rispetto agli interessi privati e dove il conseguimento di più generali obiettivi di interesse pubblico resta in secondo ordine, se non addirittura come scenario di sfondo.

Anche per questo motivo, il fenomeno della perequazione urbanistica è oggetto di controverse valutazioni e solleva più di un interrogativo: l'affermazione secondo cui la conclusione di accordi tra amministrazione e privati rappresenta sempre un passo in avanti, in forza dell'idea dei maggiori benefici delle soluzioni negoziali come tecniche di allocazione di beni e risorse, è destinata a trovare sicuramente la sua controprova proprio nel campo dell'urbanistica consensuale.

2. La pianificazione urbanistica e l'esigenza di contenere le (naturali) differenze tra suoli: differenziazione e esigenza di redistribuire i vantaggi tra le proprietà. I limiti del modello tradizionale e l'introduzione degli strumenti perequativi e compensativi.

La disciplina urbanistica contenuta nella legge n. 1150/1942 è costruita attorno a tre elementi: lo *zoning*, gli standards urbanistici e i vincoli preordinati all'esproprio, secondo una rigida logica parametrica e una astratta rappresentazione dei materiali urbani (quantità, indici ecc.). Nel complesso questo modello si è rivelato efficace nella previsione di vincoli, ma insufficiente laddove la sua attuazione ha richiesto la collaborazione dei soggetti privati, generando, nel tempo, una pluralità di effetti urbanistico-sociali negativi, tra cui la discriminazione tra proprietari, l'estensione dell'edificato con l'ampliamento dei confini della città e l'abbandono di vaste aree semi-urbanizzate, a tutto svantaggio delle aree agricole con la trasformazione pressoché irreversibile e l'indiscriminato consumo di una risorsa (de) finita e irriproducibile quale quella del bene-suolo.

Il modello della zonizzazione, che individua la suddivisione del territorio in zone urbanistiche omogenee, si è rivelato uno strumento eccessivamente rigido, incapace di rispondere al mutamento delle esigenze di quella determinata collettività: l'esperienza applicativa «ha dimostrato che la tecnica della zonizzazione per definizione assai frammentata e disomogenea e gli strumenti di attuazione del PRG diretti e indiretti [...] non coprono l'intero fabbisogno delle opere di urbanizzazione della città pubblica e che permangono ampi vuoti specie nei casi in cui le disposizioni di piano si limitino alla sola garanzia degli standard urbanistici mediante l'apposizione di vincoli urbanistici senza procedere all'esproprio delle aree» (Urbani, 2012: 139).

Non solo: la zonizzazione ha creato fenomeni di insostenibile disegualianza tra i proprietari che si sono visti premiare con l'edificabilità dell'area e coloro che, invece, sono usciti sconfitti della pianificazione con l'inedificabilità dei propri suoli o con la previsione di una loro successiva espropriazione. L'affermazione secondo cui nell'attività di pianificazione urbanistica è insita una diversità di trattamento tra le diverse zone del territorio e, dunque, tra le differenti proprietà è ormai pacificamente ammessa: fermo restando che il trattamento differenziato delle proprietà appare legittimo soltanto ove trovi la sua giustificazione nella natura intrinseca delle zone¹, i Comuni, nella formazione dei piani regolatori, dispongono di «un margine di discrezionalità, sia per quanto riguarda la ripartizione in zone del territorio comunale, sia per ciò che riguarda il regime della proprietà privata nell'ambito delle singole zone»². Tuttavia è ancora attuale l'osservazione che «agli ingiustificati cospicui arricchimenti, così assicurati a una parte dei proprietari di immobili compresi nel piano regolatore e su cui è consen-

tita l'attività edilizia, [ha corrisposto] la situazione precaria e talvolta gravemente svantaggiosa degli altri» (D'Angelo, 1967: 476). Un fenomeno insostenibile perché se il conseguimento di una uguaglianza assoluta tra proprietà non è, oggettivamente, possibile, dal momento che la situazione territoriale delle diverse proprietà è naturalmente differente, per caratteristiche fisiche e per collocazione geografica, tuttavia questa diversità oggettiva richiede, comunque, la previsione di strumenti preordinati alla sua riduzione, non certo alla sua esasperazione.

Mentre l'indifferenza delle situazioni proprietarie davanti alle scelte di politica urbanistica e di pianificazione appare difficilmente conseguibile, la possibilità di differenziare deve trovare un necessario e ragionevole bilanciamento con l'esigenza di distribuire tra tutti i proprietari delle aree oggetto di trasformazione tanto i vantaggi legati all'edificazione, quanto gli oneri pubblici connessi all'urbanizzazione delle aree.

L'altro anello debole – ancor più a seguito della equiparazione dell'indennità di esproprio al valore venale del bene ad opera della Corte costituzionale, prima, e del legislatore, dopo³ – ha finito per essere il modello costruito sulla relazione tra opposizione dei vincoli, espropriazione e sviluppo delle opere e delle attrezzature pubbliche.

L'incapacità di questo modello di rispondere alle mutevoli esigenze della città pubblica – e alle complesse modalità per adeguarle alle trasformazioni del tessuto economico-sociale locale – sono i motivi principali che hanno condotto alla introduzione degli strumenti perequativi e compensativi nella pianificazione urbanistica. Strumenti per il governo del territorio in grado – vista l'impossibilità oggettiva di assicurare «l'indifferenza tra i proprietari rispetto alle scelte di pianificazione» –, per un verso, di ridurre la disparità di trattamento tra i proprietari dei suoli, mediante il riconoscimento di un valore alle proprietà «commisurato alla tipologia, alla localizzazione, all'urbanizzazione, alla classificazione delle aree rispetto al contesto territoriale in cui si collocano» (Urbani, 2012: 143). E, per l'altro, di promuovere un processo di cattura e redistribuzione del plusvalore fondiario legato alla possibilità di trasformazione urbanistica prevista dagli atti di governo del territorio, in grado di rimediare ai costi sociali prodotti dalla stessa trasformazione e di assicurare la realizzazione della città pubblica per mezzo dell'acquisizione delle aree destinate alla dotazione pubblica senza ricorrere al meccanismo dei vincoli preordinati all'esproprio e al successivo esproprio.

La discontinuità di questo modello è notevole: nelle aree di trasformazione urbanistica viene soppresso l'iniquo dualismo tra «i beneficiari dei plusvalori legati alla valorizzazione dei suoli [e] i futuri proprietari destinati all'essere espropriati», a tutto vantaggio della configurazione di un'unica categoria di proprietari, tutti, indiscriminatamente, «destinati a disporre di una quota dell'edifica-

bilità, senza distinzioni tra aree destinate alle dotazioni pubbliche e quelle invece destinate allo sviluppo privato» (Micelli, 2015: 106). L'attuazione del piano diventa l'oggetto di procedure consensuali che tengono luogo dell'azione unilaterale del soggetto pubblico.

La perequazione e la compensazione rappresentano quindi una innovazione nella gestione dei piani: la loro introduzione nel campo del governo del territorio poggia sulla modifica delle regole sulla distribuzione, tra pubblico e privato e tra privati, del valore determinato dal piano ed è preordinata a garantire strumenti urbanistici più equi – dunque meno conflittuali – e più efficaci. Queste esigenze sono tanto più avvertite di fronte alla progressiva consapevolezza che il bene 'suolo' costituisce una risorsa limitata, non riproducibile, che finisce per imporre il passaggio da una pianificazione fondata sulla diffusione urbana ad una costruita sul contenimento del consumo di suolo in cui ogni suo ulteriore impegno deve trovare una adeguata e rigorosa giustificazione (Boscolo, 2015: 69 sgg.; Cartei, De Lucia, 2014; Gasparri, 2016: 69 sgg.).

In questo quadro, sotto l'espressione 'perequazione urbanistica' sono riassunte una pluralità di tecniche, eterogenee tra loro, il cui elemento comune è costituito dal fatto di rappresentare 'unicamente' un mezzo preordinato a rimuovere gli inconvenienti legati alla pianificazione tradizionale.

3. Le forme perequative quale modo di essere del potere di conformazione della proprietà privata

Le forme applicative che caratterizzano le tecniche perequative disegnano un quadro estremamente frastagliato: storicamente il ricorso a queste tecniche avviene da parte di alcune amministrazioni locali in assenza di un quadro normativo definito, salvo le previsioni sui comparti edificatori contenute negli artt. 23, legge n. 1150/1942, e 870 cod. civ., che hanno avuto un primo riscontro favorevole nella giurisprudenza amministrativa, prima ancora di venir accolte da gran parte della legislazione urbanistica regionale e trovare applicazioni di settore nella disciplina statale.

Per la giurisprudenza, il ricorso ai meccanismi perequativi, incardinati sulla definizione da parte del 'pubblico' delle potenzialità edificatorie sulle aree di trasformazione che si trovano nella medesima situazione urbanistico-giuridica e sulla richiesta alla proprietà di organizzarsi in comparti edificatori e di cedere una quota proporzionale di aree a servizio di bisogni collettivi, costituisce «un primo tentativo di ricomposizione – mediante moduli consensuali – della tradizionale dicotomia "autorità/libertà", che si manifesta nell'attività di governo del territorio», che non necessita di una modificazione della vigente legislazione statale o regionale, ancorché auspicabile⁴.

Più di recente, poi, è stato affermato che «la perdurante assenza» di una normativa statale in materia non preclude alla Regioni di esercitare la propria potestà legislativa in materia «nel rispetto dei principi generali della legislazione statale», tenuto conto che questi ultimi principi sono individuabili «sulla base del quadro normativo attuale, quale risultante dal complesso della legislazione urbanistica stratificatasi sul ceppo dell'originaria legge n. 1150 del 1942 e dell'applicazione fattane dalla giurisprudenza (anche costituzionale)». D'altronde, la «copertura normativa» degli strumenti consensuali per il perseguimento di finalità perequative è rinvenibile, per un verso, nel potere di pianificazione dell'amministrazione, finalizzato alla conformazione della proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, e, per l'altro, «nel combinato disposto dagli artt. 1, co. 1 *bis*, e 11, legge n. 241/1990»⁵.

Gli strumenti perequativi e compensativi sono così ricondotti ad un modo di essere del potere di conformazione della proprietà, caratterizzato dal fatto che le relative determinazioni sono assunte non in via unilaterale e autoritaria, ma in forma concordata con i destinatari degli effetti.

4. L'esigenza di governare la rendita fondiaria: la previsione di fattispecie perequative specifiche nella legislazione statale e i loro limiti applicativi

I meccanismi, per un verso, perequativo-premiali e, per l'altro, compensativo-redistributivi hanno trovato, in tempi più recenti, un'applicazione settoriale nell'ambito dell'edilizia residenziale sociale, della riqualificazione urbana e del rinnovo edilizio.

Partiamo dai meccanismi perequativo-premiali: in proposito è stato, innanzitutto, previsto che per «l'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il Comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria» prevista per gli ambiti di trasformazione (art. 1, co. 259, l. 24.12.2007, n. 244).

La promozione dell'edilizia residenziale sociale e la riqualificazione urbana costituisce, altresì, l'obiettivo della previsione che contempla la possibilità di incentivare questi interventi mediante «a) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo; b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana [...] e) la cessione, in tutto o in parte, dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato, ovvero da destinare alla alienazione in favore delle categorie sociali svan-

taggiate (art. 11, co. 5, d.l. 25.6.2008, n. 112, introdotto in sede di conversione da legge 6.8.2008, n. 133)».

Allo scopo, poi, di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente «nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili», mediante interventi di demolizione e ricostruzione, la legislazione regionale può prevedere «a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse» (art. 5, co. 9, d.l. 13.5.2011, n. 70, conv. con legge 12.7.2011, n. 106). È in questo contesto che è stato introdotto l'obbligo della trascrizione dei contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale (art. 2643, co. 1, n. 2 bis, cod. civ., introdotto dall'art. 5, co. 3, d.l. n. 70/2011), con il risultato di aver regolato «la pubblicità della fattispecie, senza aver prima disciplinato il fenomeno giuridico in sé» (Stella Richter, 2014: 60).

Quanto, invece, ai meccanismi compensativi-redistributivi, il riferimento è alla previsione secondo cui, in aggiunta alle aree da acquisire a titolo di standard urbanistico (da destinare a spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, secondo quanto previsto dal d.m. 2.4.1968, n. 1444), i piani urbanistici possono «prevedere ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari [...] di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione» (art. 1, co. 258, l. 244/2007). Questa disciplina appare esclusivamente legata alle particolari esigenze di edilizia residenziale sociale: le prestazioni oggetto dello 'scambio' sono costituite dall'assentimento di interventi urbanistici assai vantaggiosi (per il soggetto privato) contro la cessione gratuita – a favore del Comune – di immobili da destinare ad edilizia residenziale pubblica. Essa non sembra poter essere intesa come l'espressione di un principio generale in virtù del quale l'amministrazione è legittimata a pretendere (con o senza aumento di volumetria) qualsiasi prestazione aggiuntiva; né garantisce alcuna copertura legislativa per prestazioni diverse dalla cessione gratuita di aree od alloggi di edilizia residenziale sociale, talché qualunque onere aggiuntivo consistente in prestazioni diverse dalla suddetta cessione gratuita sembrerebbe comunque da qualificare come *praeter* o *ultra legem*.

Questa interpretazione deve valere anche per la normativa intervenuta a dare copertura legislativa alla introduzione di oneri aggiuntivi in funzione redistribu-

tiva da parte del p.r.g. del Comune di Roma⁶. La norma prevede la possibilità per l'amministrazione comunale di istituire un contributo straordinario «nella misura del 66% del valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale, in via diretta o indiretta, rispetto alla disciplina previgente per la realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale, ivi comprese quelle di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, edilizia e sociale».

Il contributo ha un parziale vincolo di destinazione: deve essere impegnato, innanzitutto, per «la realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale ricadenti nell'ambito di intervento cui accede». Per l'eventuale parte residua, può finanziare la spesa corrente, comunque «da destinare a progettazioni ed esecuzioni di opere di interesse generale, nonché alle attività urbanistiche e servizio del territorio».

Infine, è stata prevista la cessione, da parte del soggetto privato, di una quota di quelle utilità acquisite per effetto delle scelte pianificatorie pubbliche, in ipotesi di interventi su aree o immobili che abbiano beneficiato di varianti urbanistiche su sua istanza, di deroghe o di cambi di destinazione d'uso. In questi casi, una quota non inferiore al 50% del maggior valore prodotto dalla decisione urbanistica, come calcolato dall'amministrazione comunale, è 'catturata' dal Comune stesso sotto forma di contributo straordinario, da corrispondere in denaro, che attesta l'interesse pubblico, con destinazione vincolata per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, ovvero sotto forma di cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche⁷.

Queste ipotesi, riferibili tutte a fattispecie specifiche, non appaiono, comunque, generalizzabili. Nel loro insieme evidenziano come il governo della rendita fondiaria sia un'esigenza ormai avvertita anche sul piano legislativo: siamo, peraltro, ancora lontani da quella previsione normativa in grado di rappresentare quel fondamento legislativo generale di cui avrebbe necessità la prassi amministrativa sviluppatasi in sede di pianificazione, anche su sollecitazione delle politiche urbanistiche regionali, in grado di salvaguardare uno dei principi fondamentali della pianificazione urbanistica, quello della centralità del piano urbanistico quale strumento ineludibile nella individuazione del corretto equilibrio tra le potenzialità edificatorie delle aree e l'effettiva edificabilità delle stesse.

5. L'intervento della legislazione regionale in materia di perequazione urbanistica: la deterritorializzazione e dematerializzazione dello jus aedificandi, i c.d. diritti edificatori e il limite dell'ordinamento civile dello Stato

Nel frattempo molte Regioni hanno previsto il ricorso agli strumenti perequativi nella formazione dei piani urbanistici. Sotto questo profilo, il punto più

delicato è costituito dal rischio che le norme regionali incidendo sui modi di acquisto e sui limiti del diritto di proprietà finiscano per configurare uno statuto differenziato della proprietà dei suoli in violazione di quelle norme costituzionali che attribuiscono una competenza esclusiva alla legislazione statale. La questione del possibile conflitto si pone con riferimento all'art. 42 Cost., laddove pone una riserva di legge statale in ordine alla determinazione del contenuto e dei limiti al diritto di proprietà. Ma si pone anche in relazione all'art. 117, co. 2, lett. *l* e *m*, Cost. che attribuisce alla competenza esclusiva statale, rispettivamente, la materia dell'«ordinamento civile», cui appartiene anche la disciplina della proprietà privata, e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire uniformemente sull'intero territorio nazionale. E si pone, soprattutto, in quei casi in cui la legislazione regionale consenta, tramite lo strumento perequativo, lo scorporo dello *jus aedificandi* dalla titolarità formale del suolo, finendo così per incidere indirettamente sulla conformazione del diritto reale⁸.

Ora, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, la carenza di una «un'espressa, specifica disciplina statale contenente i principi fondamentali di una determinata materia di competenza legislativa concorrente non impedisce alle Regioni di esercitare i propri poteri, in quanto in ogni caso tali principi possono e devono essere desunti dalla preesistente legislazione statale»⁹. Talché, per questo aspetto, la disciplina legislativa regionale in materia di perequazione rientrerebbe nell'ambito del potere conformativo della proprietà e troverebbe, tra l'altro, nell'art. 23, legge n. 1150/1942, sui comparti edificatori, uno dei propri principi fondamentali.

Diverse debbono, viceversa, essere le conclusioni in punto di 'ordinamento civile'. Mentre per quanto riguarda «la normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, la riserva di legge stabilita dall'art. 42 Cost. può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito, s'intende, delle materie indicate dall'art. 117 Cost.», le conclusioni sono diametralmente opposte laddove la legislazione finisca per coinvolgere la regolazione dei rapporti intersoggettivi. In questo caso siamo di fronte ad una vera e propria preclusione al potere legislativo regionale di interferire «nella disciplina dei diritti soggettivi» che riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, «cioè i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato, e via esemplificando»¹⁰.

Questo è il punto più critico e anche quello insoluto: i modelli perequativi previsti dalla legislazione regionale e le concrete esperienze di pianificazione hanno determinato la deterritorializzazione e dematerializzazione dello *jus aedi-*

ficandi tramite la creazione dei c.d. diritti edificatori. Siffatto fenomeno ha prodotto la necessità di regolare il loro trasferimento, la loro commerciabilità e il loro ‘atterraggio’ in ambiti di trasformazioni differenti rispetto a quelli di ‘decollo’, tutti aspetti che incidono senza dubbio alcuno sui profili civilistici della disciplina dei diritti soggettivi. E, proprio a tal proposito, la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire che gli aspetti attinenti al trasferimento ed alla cessione dei diritti edificatori «incidono sulla materia “ordinamento civile”, di competenza esclusiva dello Stato»¹¹. Né i tentativi di qualificare i diritti edificatori in termini, volta per volta, di bene immateriale, di interesse legittimo, di credito edilizio appaiono idonei a ovviare al problema che sorge nel momento in cui la legislazione regionale e/o la gli strumenti di pianificazione costituiscono «beni giuridici oggetto di contratti, attribuiti dal Comune in ragione del diritto di proprietà su un bene immobile ma che in questo caso possono vivere e circolare liberamente separati dal bene in relazione al quale sono attribuiti» (Urbani, 2012: 197).

6. La perequazione ‘orizzontale’ tra soggetti privati: l’equa distribuzione di costi e benefici tra i proprietari di suoli ricompresi in ambiti di trasformazione urbana e la scissione tra edificabilità effettiva ed edificabilità potenziale

Gli strumenti compensativi e perequativi sono una realtà frantumata in molteplici fattispecie, il cui comune denominatore è rappresentato dall’esigenza di garantire l’equa distribuzione delle possibilità edificatorie e la compartecipazione alla realizzazione di interventi di interesse pubblico: al di là di dei profili di criticità e della persistente incertezza che circonda l’individuazione del loro contenuto, è possibile tentare una distinzione in relazione ai destinatari dei benefici redistributivi.

Il primo modello perequativo è quello ‘orizzontale’ che ha quale propria specifica finalità quella di distribuire equamente i costi e i benefici tra i proprietari dei suoli ricompresi in ambiti di trasformazione urbana. Esso è preordinato a rendere quanto più indifferenti possibile le scelte discrezionali di politica urbanistica rispetto alle situazioni soggettive private, con l’attribuzione di uno stesso valore a tutti i terreni compresi all’interno di un medesimo progetto di trasformazione. La sua finalità è quella di riequilibrare le posizioni reciproche dei proprietari – che potranno essere stati, in parte, gratificati dalle scelte di piano e, in parte, frustrati dalle stesse – rispetto alle previsioni urbanistiche, mediante accordi sia tra loro che con l’amministrazione (accordi, ad esempio, di cessione di cubatura, oppure di costituzione di servitù reali o, ancora, di trasferimento di diritti edificatori o di aumento premiale di volumetria). Qui il modello si avvicina molto a quello dei comparti edificatori, già conosciuto dalla legge urbanistica del 1942.

L'applicazione di questa tecnica perequativa comporta l'identificazione preliminare degli ambiti di trasformazione urbanistica e il riconoscimento a tutte le aree che si collocano al loro interno di una 'quantità virtuale' di valore edificatorio. In sintesi le fasi della perequazione possono essere così riassunte: *a*) classificazione delle aree destinate a trasformazione urbanistica e attribuzione di indici convenzionali di edificabilità; *b*) individuazione al loro interno di comparti in cui ricercare una condivisione tra i proprietari in vista dello sfruttamento delle volumetrie che sono state loro attribuite; *c*) trasferimento dei diritti edificatori assegnati ai proprietari dei suoli destinati ad attrezzature pubbliche, che potranno utilizzarli solo nelle aree destinate dal piano a edificazione privata; *d*) regolazione dello scambio tra chi cede edificabilità ('fondi sorgente' o 'aree di decollo') e chi l'acquiesce ('fondi riceventi' o 'aree di atterraggio'); *e*) cessione gratuita o a prezzo agricolo delle aree destinate alla città pubblica.

Le tecniche perequative 'orizzontali' assicurano, così, una sorta di 'giustizia distributiva' tra proprietari che si realizza nella ripartizione della capacità edificatoria degli ambiti di trasformazione urbanistica in maniera proporzionale tra i suoli in essi ricompresi, a prescindere dalla effettiva edificabilità di ciascuno di essi, con la conseguente scissione tra edificabilità effettiva ed edificabilità solo potenziale (Stella Richter, 2014: 61). Tutti i proprietari fondiari ricompresi all'interno del singolo ambito di trasformazione urbanistica divengono titolari di diritti edificatori virtuali, ossia a prescindere dalla destinazione d'uso impressa dal piano alle singole proprietà: questi diritti potranno poi essere ceduti a titolo oneroso ai proprietari delle aree effettivamente edificabili, trasformandosi così in diritti edificatori 'reali'.

Gli intenti redistributivi e di uguaglianza sostanziale che – almeno nel modello teorico – caratterizzano questo strumento appaiono evidenti. Nei piani tradizionali un numero circoscritto di aree è beneficiario della capacità edificatoria, mentre tutti gli altri sono esclusi da questo beneficio oppure sono assoggettati a vincoli per la realizzazione delle opere infrastrutturali. L'applicazione delle tecniche perequative è, invece, finalizzato a ripartire equamente la capacità edificatoria (o volumetrica) tra tutti i proprietari coinvolti nell'ambito di trasformazione, con la contestuale individuazione di uno o più fondi sui quali avverrà la concentrazione delle volumetrie previste dal piano. Cosicché, lo stesso proprietario delle aree destinate alla realizzazione delle opere infrastrutturali pubbliche finisce per essere titolare di una frazione di edificabilità al pari del proprietario del suolo per il quale è previsto un utilizzo residenziale: frazione che, tuttavia, sarà fruibile in altre aree, contigue o meno, e che presuppone il contestuale asservimento del fondo c.d. 'di decollo'. La capacità edificatoria 'virtuale' diviene fruibile mediante la sua cessione ad altri proprietari per realizzare, nella aree previste dal piano, le volumetrie consentite dallo strumento urbanistico.

La volumetria distribuita sull'intero ambito di trasformazione acquista così un rilievo giuridico ed economico a prescindere dalla destinazione urbanistica del fondo 'di decollo', dal momento che ciascun proprietario potrà cedere la propria quota di edificabilità virtuale ad altri, ovvero i proprietari di aree fabbricabili non potranno sfruttare da solo il proprio diritto alla edificazione, ma dovranno necessariamente procurarsi la differenza volumetrica necessaria per raggiungere il limite minimo dell'indice di fabbricabilità previsto dal piano. La cessione dei diritti edificatori, distribuiti dal piano sull'insieme dei lotti e la loro successiva concentrazione sui soli fondi 'riceventi', consente di assicurare anche ai proprietari delle aree 'di decollo' una frazione dell'utilità economica che deriva dall'attività di trasformazione di quella parte del territorio urbano prevista dal piano.

Questo modello segna, sotto un diverso aspetto, una riduzione dell'autonomia privata: il proprietario privato vede limitate le possibilità di poter disporre in modo individuale della sua proprietà, dovendo, per lo più, ricercare – per acquisire la volumetria necessaria a raggiungere il limite minimo dell'indice di fabbricabilità previsto dal piano – il consenso degli altri proprietari, con la conseguenza che le scelte di ciascun proprietario finiscono per dipendere da quelle degli altri. Per altro profilo, il rischio è che i fenomeni di libera commercializzazione dei diritti edificatori tra ambiti territoriali diversi, senza più alcun legame con l'area 'di decollo', finiscano «per minare nelle fondamenta il principio di pianificazione che attribuisce al potere pubblico il potere di conformazione dei suoli e di determinazione degli interessi pubblici generali, potendosi sostanzialmente prefigurare l'ipotesi che la funzione di assetto del territorio diventi – al contrario – da condividere 'necessariamente' con i privati a fronte dei numerosi 'debiti' edificatori» (Urbani, 2012: 199).

Talché lo strumento perequativo – caratterizzato dall'esigenza di redistribuire la rendita e dunque preordinato ad assicurare un'equa distribuzione dei diritti edificatori e dei relativi oneri – in assenza di una regolazione che tenga conto tanto dei profili urbanistici quanto di quelli legati all'ordinamento civile rischia di ridurre la capacità decisionale pubblica e di incrementare (paradossalmente) la posizione della rendita fondiaria.

7. Le fattispecie perequative: la perequazione 'per comparti' quale strumento di ricomposizione fondiaria e la perequazione 'estesa' quale forma di contrattazione privata generalizzata per l'attuazione del piano.

È già stato osservato come non esista un unico modello di perequazione 'orizzontale': le leggi regionali e le amministrazioni comunali hanno proposto e continuano a proporre forme applicative molto differenti tra loro. Tra le molte fattispecie, due sembrano riassumere in maniera esemplare l'intera gamma del-

le esperienze: la perequazione parziale o di comparto (o 'a posteriori') e la perequazione generalizzata (o 'a priori').

Nel primo caso, la perequazione si pone 'a valle' delle scelte pianificatorie generali e coinvolge specificamente alcuni ambiti di trasformazione, generalmente ordinati in comparti, nell'ambito dei quali i diritti edificatori distribuibili coincidono con l'edificabilità concessa dal piano. Essa è legata alla suddivisione del territorio in aree omogenee dotate o dotabili di opere di urbanizzazione proporzionali e adeguate alla volumetria realizzabile e mira a correggere le distorsioni della pianificazione attraverso il riequilibrio delle posizioni dei singoli proprietari delle aree coinvolte.

L'intento in questo caso è quella di garantire la realizzazione delle previsioni contenute nel piano urbanistico tramite l'accordo con e tra i soggetti privati (riuniti in consorzio), in assenza del quale l'amministrazione potrà intervenire con l'esproprio delle aree e la loro riassegnazione a soggetti terzi¹². Essa svolge una funzione fortemente redistributiva in attuazione delle scelte urbanistiche contenute negli atti di pianificazione, così da ripartire in maniera equilibrata i vantaggi economici dell'edificabilità delle aree, che si vedono attribuire la medesima potenzialità edificatoria e da rendere sostenibili le diseguaglianze legate alle scelte pianificatorie.

Questo modello ha restituito vitalità al comparto edificatorio, previsto dall'art. 23, legge n. 1150/1942. Fino a tempi recenti esso ha avuto scarsa applicazione, che ben sintetizza i necessari caratteri dell'urbanistica consensuale: «grande autorità» da parte delle amministrazioni locali e «buona volontà da parte dei privati proprietari» (Stella Richter, 1960: 1032). Più di recente, invece, il comparto edificatorio è stato impiegato per dare ingresso nella pianificazione urbanistica alla tecnica perequativa in funzione attuativa del p.r.g., prestandosi ad una redistribuzione dei diritti edificatori tra tutti i titolari dei lotti compresi nel comparto stesso, indipendentemente dalla destinazione delle correlative aree quali zone di concentrazione volumetrica o quali spazi destinati ad ospitare servizi pubblici, in modo tale da consentire che ogni intervento risulti effettivamente preceduto e compensato dal reperimento di aree da destinare alla città pubblica.

Il meccanismo è abbastanza semplice: il piano comunale assegna una potenzialità volumetrica complessiva all'ambito di trasformazione; spetta, poi, al piano attuativo ripartire tra tutti i proprietari delle aree interessate dagli interventi le capacità edificatorie e gli oneri legati alle realizzazione delle infrastrutture pubbliche. I proprietari coinvolti, in piena autonomia, devono porre in essere, attraverso la cessione e l'acquisto dei diritti edificatori, quella ricomposizione fondiaria necessaria al rispetto degli indici previsti dal piano (Boscolo, 2011: 23). Il vincolo di attuazione delle previsioni di piano riferibili a ciascun comparto, forza i proprietari interessati ad un atteggiamento necessariamente cooperativa, in mancanza del quale ogni previsione edificatoria rischia di venir meno.

In talune fattispecie la stessa perequazione di comparto è collegata a modalità redistributive che prendono la forma della cessione di aree a favore del Comune in corrispettivo dell'attribuzione di diritti edificatori ovvero della cessione sempre a favore del Comune di una quota parte di edificabilità, utilizzabili per le finalità di pubblico interesse previste negli atti di pianificazione. Si tratta, in buona sostanza, di quella che è stata definita cessione perequativa, «alternativa all'espropriazione perché non prevede l'apposizione di un vincolo pre-espropriativo sulle aree destinate a servizi pubblici ma prevede che tutti i proprietari, sia quelli che possono edificare sulle loro aree sia quelli i cui immobili dovranno realizzare la città pubblica, partecipino alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche attraverso l'equa ed uniforme distribuzione di diritti edificatori indipendentemente dalla localizzazione delle aree per attrezzature pubbliche e dei relativi obblighi nei confronti del Comune»¹³.

La previsione della cessione perequativa dei suoli (o di quota parte delle edificabilità) impone che prima di intraprendere qualsiasi iniziativa edificatoria il proprietario privato debba necessariamente ricercare un accordo con l'amministrazione stessa (c.d. interventi a consensualità necessaria), in mancanza del quale resta precluso qualsiasi intervento. Con l'acquisizione dei suoli in cambio di diritti edificatori ovvero con la riserva di una quota di edificabilità (c.d. edificabilità pubblica priva di suolo) l'amministrazione ottiene che una parte della volumetria prevista dal piano sia destinata alla realizzazione di infrastrutture pubbliche, di edilizia residenziale sociale, oppure potrà permutarla con la cessione di altre aree, oppure potrà semplicemente limitare il carico insediativo di un determinato comparto. Questa avocazione, peraltro, rinvia ad un problema già evocato, ossia la sua compatibilità con la materia dell'ordinamento civile riservata in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato, dal momento che in tal modo parrebbe venir in essere un diritto reale (il c.d. diritto edificatorio) la cui titolarità finisce, tuttavia, per essere separata da quella del terreno che lo ha generato.

La perequazione *a priori* o 'estesa' aspira, in via di principio, ad un'uguaglianza sostanziale tra proprietari fondiari non limitata agli specifici comparti preventivamente individuati, ma riguarda l'insieme delle aree di espansione o di trasformazione, con la distribuzione di parametri di edificabilità uniformi sulla base dello stato di fatto e di diritto esistente, in forza di criteri preventivi rispetto alle scelte di piano.

Mentre la perequazione a posteriori si costruisce sulla cooperazione forzata dei proprietari indotti a consorziarsi per dare attuazione al piano, la perequazione «prefigura [...] un dispositivo fondato sulle logiche dello scambio, entro il quale le potenzialità edificatorie assegnate dal piano vengono incorporate in titoli volumetrici cedibili e, conseguentemente, il disegno urbanistico prefigura-

dal piano trova attuazione progressiva ('a mosaico') per effetto dell'atterraggio [...] dei titoli volumetrici sui fondi di concentrazione» (Boscolo, 2011: 31).

L'elaborazione del piano, in tal senso, è preceduta da una fase preliminare costituita dalla ricerca delle caratteristiche giuridico-urbanistiche dei suoli, preordinata alla loro aggregazione in classi aventi un indice di edificabilità corrispondente.

Il piano urbanistico può limitarsi, così, a configurare due sole categorie di aree: quelle c.d. di trasformazione e quelle c.d. di conservazione. I diritti edificatori sviluppati da queste ultime potranno essere utilizzati unicamente nelle aree di trasformazione, secondo le regole fissate dal piano (c.d. aree di atterraggio) e la loro utilizzazione in relazione alle aree di atterraggio è lasciata alla libera iniziativa individuale: il piano non predetermina alcuna «destinazione puntuale dei diritti edificatori, limitandosi a prevedere che ogni trasformazione sia il risultato di un 'atterraggio' di diritti edificatori esogeni che si saldano alla (eventuale) dotazione intrinseca del fondo-accipiente, comunque insufficiente a garantire la trasformazione dell'area» (Boscolo, 2011: 32). Al pari dell'ipotesi della perequazione di comparto e per le medesime finalità, può essere prevista la riserva a favore del Comune di una quota-parte di edificabilità.

In questo modo viene soppresso qualsiasi vincolo di contestualità nell'attuazione delle previsioni di piano (come invece avviene nella perequazione di comparto) così da incardinare il processo di attuazione sull'autonomia dei privati proprietari, alla quale è garantita la massima estensione. Con un rischio non secondario: quello di frammentare l'attuazione in una teorica indeterminata di iniziative individuali e di confidare su una ipotetica funzione autoregolatoria del libero mercato immobiliare, a cui dovrebbero restare estranei quei fenomeni che, invece, tendono e continuano sempre più a caratterizzarlo: monopolio e atteggiamenti predatori.

Un'ultima notazione sul ruolo che, in relazione alle aree oggetto di trasformazione urbanistica, riveste la classificazione dei suoli e l'attribuzione dei relativi indici edificatori nelle due forme di perequazione. Mentre nel caso della perequazione di comparto, la classificazione e la determinazione degli indici dei suoli convive con gli strumenti perequativi, nella perequazione 'estesa' la questione appare più complessa. Per un verso, si è predicata la necessità di continuare, innanzitutto, a distinguere le aree sotto il profilo delle loro caratteristiche di diritto e di fatto: a questa prima fase, poi, deve seguire quella in forza della quale «a ciascuna classe viene attribuito un insieme peculiare di regole, e tra queste, l'indice perequativo il cui valore appare determinante per la valorizzazione dei suoli e dunque per la sostenibilità economico-amministrativa del piano» (Micelli, 2015: 108). Per l'altro, si è, invece, sostenuta la necessità di sopprimere la fase della classificazione dei suoli per adottare il modello dell'indice unico da applicare a tutte le aree di trasformazione urbana (Moroni, 2007: *passim*). In quest'ulti-

ma ipotesi, il processo di pianificazione pubblica muta profondamente, passando «dal paradigma unilateralità del potere-zonizzazione-localizzazione» a quello «del tipo consenso-compartecipazione [...] costringendo l'amministrazione ad assumere un ruolo promozionale e contrattuale particolarmente impegnativo tutto affidato a meccanismi consensuali, mentre dall'altra parte anche il privato deve assumersi una serie d'impegni e responsabilità di risultato che in molti casi non sembrano del tutto pacifici». Tutto questo pone un ineludibile problema: quello del «controllo nel tempo dell'esecuzione di quanto disposto negli atti convenzionali». Un profilo che conferma sia la necessità di «un'attenta valutazione dei contenuti morfologici e di sostenibilità alla trasformazione dei diversi ambiti territoriali», che l'esigenza di individuare nel piano urbanistico generale «i contenuti e le modalità negoziali cui riferirsi in fase di pianificazione operativa» (Urbani, 2002: 596).

8. La perequazione 'verticale': la diverse modalità di compensazione urbanistica quale forma del rapporto tra proprietà fondiaria e l'interesse alla costruzione della città pubblica

L'altro modello è quello della c.d. perequazione verticale – o compensativa – in cui l'equità redistributiva riguarda, innanzitutto, i rapporti tra i proprietari fondiari e l'interesse alla costruzione della città pubblica. In questo caso si tratta di uno strumento che svolge una funzione di ristoro, in più direzioni. La prima è quella di eliminare le conseguenze pregiudizievoli per il privato derivanti dalla imposizione di vincoli, con una funzione sostanzialmente indennitaria in grado di rendere neutra l'imposizione di vincoli a carico del proprietario. La seconda è quella premiale-incentivante: l'amministrazione, nel quadro delle previsioni degli strumenti urbanistici può consentire – per garantire, ad esempio, l'attuazione di interventi di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio e di riqualificazione degli insediamenti – un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per quegli ambiti territoriali in cui debbano essere realizzati i suddetti interventi.

Ma è configurabile anche una terza ipotesi legata all'utilizzo dello strumento compensativo: quella redistributiva con lo scopo di garantire la compartecipazione della collettività ai benefici che il piano urbanistico ha determinato in favore dei privati proprietari. Il suo presupposto è rappresentato dal principio di solidarietà e di giustizia sociale, per cui i plusvalori generati dalle scelte pianificatorie dell'ente di cui è beneficiato il privato non paiono poter essere interamente acquisite da quest'ultimo, ma paiono dover essere, almeno in parte, redistribuite attraverso la loro cessione (in varie forme) all'ente che le ha determinate, per il conseguimento di determinati obiettivi di pubblico interesse.

La prima ipotesi c.d. di cessione compensativa o compensazione retributiva nasce direttamente dalla crisi del modello 'vincolo-esproprio-opera pubblica' e quale mezzo di acquisizione di aree senza esproprio, mediante cessione gratuita ottenuta attribuendo nuova cubatura da utilizzare su altra area ovvero nuova superficie. In questo caso, la compensazione è caratterizzata «dall'individuazione da parte del pianificatore di aree, destinate alla costruzione della città pubblica, rispetto alle quali l'amministrazione non può rinunciare a priori al vincolo ed alla facoltà imperativa ed unilaterale di acquisizione coattiva delle aree. In queste aree, il Comune appone il vincolo pre-espropriativo ed entro il termine di cinque anni deve fare ricorso all'espropriazione con la possibilità di ristorare il proprietario mediante attribuzione di 'crediti compensativi' od aree in permuta in luogo dell'usuale indennizzo pecuniario»¹⁴.

In questo caso l'urbanistica consensuale convive con quella autoritativa: sia la permuta che l'attribuzione di crediti compensativi coesiste sempre con l'esercizio del potere da parte dell'amministrazione. Tuttavia, l'esercizio del potere resta sullo sfondo e il compito dell'amministrazione appare quello di 'pungolo cognitivo' ossia di influenzare la decisione del proprietario in relazione alla conclusione della cessione bonaria.

L'emersione di questo strumento ha molto a che fare con la vicenda traslativa legata all'acquisizione dei suoli da parte dell'amministrazione. Esso, infatti, consente all'amministrazione di acquisire le aree necessarie alla realizzazione delle opere pubbliche in un contesto nel quale il ricorso all'espropriazione per p.u. è divenuto sempre più marginale: per un verso, perché la commisurazione dell'indennità di esproprio al valore di mercato del bene ha reso l'utilizzo di questo istituto oltremodo oneroso per la parte pubblica; per l'altro, perché i tempi di conclusione della vicenda risultano per lo più non coincidenti con la realizzazione delle opere private, dovendo scontare anche la frequente conflittualità giurisdizionale. Al proprietario gravato dal vincolo viene così offerta ed assegnata un'utilità di tipo compensativo equivalente a quella del fondo ceduto bonariamente: un'area idonea alle esigenze del soggetto ovvero un'utilità consistente in una cubatura fruibile in altra area edificabile, trasferibile anche a terzi¹⁵.

L'emersione di questa forma di compensazione, che potremmo definire retributiva, in cui l'indennizzo espropriativo è sostituito da una forma atipica di *datio in solutum*, muta la stessa percezione dell'espropriazione per p.u. che si allontana sempre più dalla vicenda ablatoria per avvicinarsi ai modelli neo-contrattuali della vendita forzata di fine Ottocento quando, come adesso, l'indennità dovuta consisteva «nel giusto prezzo che, a giudizio dei periti, avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compra e vendita»¹⁶, ossia nel «valore venale del bene»¹⁷.

La seconda forma di compensazione è quella c.d. premiale-incentivante: in questo caso lo strumento compensativo non mira tanto a riequilibrare il patri-

monio del privato, quanto a creare le condizioni favorevoli per assicurare l'effettività delle previsioni di piano con l'assunzione da parte dei proprietari di quegli obblighi finalizzati, ad esempio, all'attuazione di interventi di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, di restauro paesaggistico. L'amministrazione, in questo caso, invita i privati a procedere ad operazioni di riqualificazione urbana i cui oneri ulteriori vengono remunerati con l'attribuzione di crediti compensativi che assumono, di frequente, la forma di 'premi volumetrici'¹⁸. Il soggetto privato concorre così alla riqualificazione delle aree degradate, assumendone gli oneri, in cambio di crediti compensativi.

Il terzo modello di compensazione è quello c.d. redistributivo che, come accennato, riguarda i rapporti tra i proprietari fondiari e la collettività con l'obiettivo, innanzitutto, di garantire la compartecipazione di quest'ultima ai benefici che il piano urbanistico ha determinato in favore dei primi, attraverso la previsione di oneri aggiuntivi rispetto a quelli ordinari a carico del soggetto privato.

Il suo presupposto è rappresentato dal principio di solidarietà e di giustizia sociale, per cui i plusvalori generati dalle scelte pianificatorie dell'ente di cui è beneficiario il privato non paiono poter essere interamente acquisite da quest'ultimo, ma sembrano dover essere, almeno in parte, redistribuite attraverso la loro cessione (in varie forme) all'ente che le ha determinate, per il conseguimento di determinati obiettivi di pubblico interesse. Una forma di compensazione diretta alla riappropriazione di quota parte del valore che l'amministrazione può determinare con le sue decisioni in materia di governo del territorio.

A tal proposito, va segnalata la recente sentenza della Corte cost. 5.5.2016, n. 68, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, co. 1, lett. g, d.l. 12.9.2014, n. 133, conv. con modif. in legge 11.11.2014, n. 164, che prevede che ogni operatore privato sia tenuto a corrispondere al Comune un contributo straordinario determinato in forza del maggior valore della destinazione d'uso di un terreno o di un immobile generato da una «variante urbanistica, in deroga o [dal] cambio di destinazione d'uso». Il maggior valore che si determina per quel bene deve essere diviso almeno per metà tra il Comune e il soggetto privato. La parte spettante al Comune dovrà essere destinata alla «realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche».

La decisione della Corte costituzionale appare importante perché, sia pure indirettamente e senza entrare nel merito, riconosce l'istituto della compensazione redistributiva e contribuisce ad affermare, in quello stesso quadro, il principio per cui l'utile derivante da una trasformazione urbanistica non può essere acquisito unicamente dall'operatore privato, ma deve essere condiviso con la

collettività perché quel maggior valore commerciale dipende per larga parte dal contesto in cui quello stesso intervento si inserisce.

Il presupposto della perequazione verticale è, dunque, rappresentato dalla presa d'atto dell'impossibilità di regolare il mercato fondiario e di governare la rendita con i soli strumenti unilaterali: oneri di urbanizzazione, imposizione di vincoli, eventuale successiva espropriazione dei suoli. E, infatti, proprio sui vincoli espropriativi finiscono, il più delle volte, per arenarsi le previsioni di piano. Ecco allora il ricorso a strumenti negoziali: se il provvedimento è incapace di regolare la rendita immobiliare, allora il tentativo di accorciare la distanza tra la città pubblica pensata dalla pianificazione urbanistica e quella realizzata dalle scelte della rendita immobiliare, ovvero di redistribuire equamente i vantaggi economici derivanti dalle destinazioni d'uso impresse dalla pianificazione, non può che essere affidato all'accordo, al negozio tra le parti.

Questo modello appare contrassegnato da una preminente finalità di riequilibrio e conciliazione dei diversi interessi (pubblici e privati) coinvolti in un determinato progetto di trasformazione urbanistica. E la finalità redistributiva, in grado di assicurare la funzione sociale della proprietà, è destinata ad incidere, direttamente, sul plusvalore generato dalla edificabilità attribuita a quella determinata area, con la previsione di una sorta di «reintegrazione di valore», ovvero di contribuzione straordinaria, che può assumere la forma del 'volontario' trasferimento all'amministrazione, ad esempio, di terreni vincolati a pubbliche finalità o di una quota della produzione edilizia assentita per finalità sociali, così come quella della realizzazione diretta di infrastrutture e servizi.

Questa vicenda, sotto il profilo di teoria generale, conduce ad uno dei problemi sollevati dall'attività consensuale dell'amministrazione, da sempre tra i più dibattuti: quello che riguarda il predicabile, o meno, parallelismo tra il contenuto del provvedimento e quello dell'accordo, quale conseguenza necessitata della tipicità del potere amministrativo. In altri termini, l'interrogativo concerne il profilo del se l'accordo concluso tra amministrazione e soggetto privato consenta di definire un assetto di interessi diverso, anche *praeter* o *ultra legem*, rispetto a quello conseguibile tramite il provvedimento unilaterale: potere discrezionale e volontà del privato possono stabilire consensualmente prestazioni differenti e ulteriori rispetto a quelle determinabili con la decisione unilaterale, così da realizzare (da una delle due parti ovvero da entrambe) utilità maggiori e aggiuntive rispetto a quelle acquisibili in via unilaterale e autoritaria? L'assetto degli interessi che scaturisce dall'accordo deve essere necessariamente quello che può essere modulato nel rispetto della tipicità del provvedimento oppure può essere diverso in funzione delle specifiche clausole negoziali? Ed eventualmente quali limiti incontra – e dunque quale è il parametro del controllo – la possibilità che, mediante l'accordo, «il potere sia conformato in modo da conse-

guire il massimo risultato sia per l'interesse pubblico che per quello del privato» (De Lise, 2006: 691)?

In questa sede è soltanto possibile osservare come il profilo problematico degli accordi *praeter* o *ultra legem* non sia costituito tanto dalla legittimità in sé dell'assunzione, da parte del soggetto privato, di oneri particolarmente gravosi – ormai ammessa dalla prevalente giurisprudenza in materia¹⁹ – ma dalla adeguatezza di siffatte clausole in relazione all'insieme delle circostanze, per cui l'accordo non può imporre oneri per finalità non consentite dall'ordinamento o con modalità tali da cagionare un sacrificio sproporzionato e ingiustificato alla controparte, al fine di conseguire risultati diversi e ulteriori rispetto a quelli richiesti per la cura dell'interesse cui è funzionale l'attività di quella determinata amministrazione. Il conseguimento dell'interesse pubblico deve correlarsi e confrontarsi con quello del privato a non essere «inutilmente o spropositatamente sacrificato [...] con la possibilità per il giudice di verificare la sussistenza di quella correlazione secondo i [...] criteri di correttezza, ragionevolezza, proporzionalità, attendibilità, coerenza»²⁰.

9. *Per concludere*

Il tema del rapporto tra pubblico e privato nel governo del territorio è divenuto il tema centrale della fase di attuazione della pianificazione urbanistica nel quadro delle invarianti socio-economiche, ambientali e paesaggistiche definite dalla pianificazione strutturale. Oggi, l'attuazione delle previsioni urbanistiche appare sempre più l'oggetto dell'accordo tra amministrazione e soggetto privato interessato alla trasformazione urbanistica, tant'è che, nell'ambito della pianificazione del territorio, la realistica affermazione secondo cui se «c'è qualcosa che, per natura sua, è elastico e trasformabile in relazione alle circostanze concrete, è [...] proprio il potere» (Nigro, 1978: 45), trova la sua più ampia conferma. Invero si potrebbe dire che, in questo campo, il problema non è mai stato quello dell'autoritarità e unilateralità della scelte: il problema è sempre stato quello di associare il privato alla scelta pubblica per renderla effettiva, in maniera tale da offrire al privato una forma di gestione e una condotta del suo interesse che non solo non pregiudichi la realizzazione dell'interesse pubblico ma sia, piuttosto, in grado di assicurarne la sua soddisfazione. Se tutto questo determini il miglior assetto dei suoli trasformabili resta un problema aperto e la discussione sul punto è accesa.

Sotto questo profilo, tuttavia, il potere è consapevole della sua impotenza: la ricerca dell'accordo non è l'incontro solidale della volontà pubblica con quella privata. Ma appare l'unico strumento per conseguire l'interesse pubblico, perché l'unico in grado di garantire – a fronte delle trasformazioni assentite – la

alizzazione di quegli standards e di quelle opere pubbliche che altrimenti il solo soggetto pubblico non sarebbe in grado di realizzare. Ma non può neppure essere ignorato che i modelli di integrazione pubblico-privato costituiscono una forma di urbanistica in cui la ridefinizione del ruolo del potere pubblico è l'esito di una scelta consapevole della stessa amministrazione pubblica, conscia del fatto che, per la stessa natura degli interessi in gioco, soltanto il ricorso a strumenti fondati sul consenso delle parti, in luogo dell'esercizio di poteri autoritari, è in grado di garantire in maniera efficace un assetto idoneo a soddisfare l'interesse pubblico.

L'utilizzo degli strumenti perequativi e compensativi si colloca proprio su questo incrocio e l'esame delle differenti forme di perequazione/compensazione pone alcune domande: come evitare che la carenza di risorse finanziarie, la mancanza di una visione strategica del progetto urbano, la debolezza della struttura amministrativa caratterizzata da una non adeguata professionalizzazione possano determinare esiti negativi per l'interesse pubblico a favore di eccessivi vantaggi per il privato? Come evitare che il costo delle urbanizzazioni, delle opere pubbliche e quello di gestione dell'incremento del peso urbanistico sia posto a carico della spesa pubblica, lasciando il conseguente incremento e accaparramento della rendita a favore soltanto del privato? Ma, soprattutto, come garantire la centralità del piano regolatore quale sistema di regole preordinato ad individuare le norme dello sviluppo immobiliare e, quindi, a salvaguardare l'equilibrio tra gli interventi immobiliari privati e la realizzazione della c.d. 'città pubblica'? Ossia, quali debbano essere le forme per assicurare che sia sempre e comunque il potere pubblico a prefigurare e decidere le trasformazioni urbanistiche ed a definire un costante e coerente equilibrio degli interessi in gioco, tale per cui ogni nuovo insediamento risulti preceduto e compensato dal reperimento di aree o di opere da destinare a finalità pubbliche, così da evitare quei fenomeni, sempre più frequenti, di cattura della regolazione da parte degli interessi economici privati.

Se l'affermazione circa l'importanza della possibilità di concludere accordi da parte dell'amministrazione per l'efficienza economica ha un qualche fondamento, tuttavia l'introduzione della perequazione e della compensazione in campo urbanistico riafferma, al fine di evitare quello che è stato definito lo scambio ineguale, la centralità del tema delle regole che debbono presiedere allo sviluppo delle forme perequative e compensative, in grado di disciplinare le modalità e le forme con cui amministrazioni pubbliche e soggetti privati individuano e pongono in essere progetti di trasformazione urbana.

La sfida che pone la perequazione urbanistica, allora, non riguarda tanto l'uso dei modelli consensuali, l'adozione dell'accordo in luogo del provvedimento, sul quale non può esserci alcun dubbio, almeno sotto il profilo giuridico. La

sfida è un'altra ed è qui il nodo da sciogliere dell'utilizzo delle forme pattizie: la capacità e la necessità di definire, negli atti di governo del territorio, le regole generali sulla distribuzione del plusvalore generato dalla regolazione pubblica. Quelle regole idonee a definire i possibili modelli contrattuali, a procedimentalizzarne la conclusione e, infine, a costituire – come ricordato innanzi – il parametro dell'eventuale controllo giurisdizionale dell'accordo.

Perequazione e compensazione, dunque, sia quali obiettivi della pianificazione, che quali mezzi per governo del territorio. Intese come obiettivo, realizzano l'equità di trattamento e conseguono vantaggi pubblici; intese come mezzo, esse sono veri e propri istituti redistributivi a garanzia sia del principio di eguaglianza tra i soggetti privati, che della costruzione della 'città pubblica', che consentono di recuperare aree e risorse per la parte pubblica senza disincentivare l'interesse del privato.

Note

- ¹ Cons. St., sez. IV, 14.4.1981, n. 367.
- ² C. cost., 14.5.1966, n. 38.
- ³ Cfr. C. cost. 24.10.2007, n. 348, e art. 2, co. 89, l. 24.12.2007, n. 244.
- ⁴ Cfr. TAR Emilia-Romagna sez. I, 14.1.1999, n. 22, in *Riv. giur. urb.*, 2000: 5; TAR Lazio, sez. I, 19.7.1999, n. 1652, in *Urb. app.*, 2000: 780 sgg.; TAR Campania-Salerno, sez. I, 5.7.2002, n. 670.
- ⁵ Cons. St., 13.7.2010, n. 4545, in *Riv. giur. edil.*, 2010: 1555.
- ⁶ Cfr. art. 14, co. 16, lett. f, d.l. 31.5.2010, n. 78, conv., con modif., in l. 30.7.2012, n. 122.
- ⁷ Cfr. art. 16, co. 4, lett. d-ter, d.p.r. 6.6.2001, n. 380, introdotto da art. 17, co. 1, lett. g, n. 3, d.l. 12.9.2014, n. 133, conv., con modif., con l. 11.11.2014, n. 164.
- ⁸ In proposito cfr. P. Stella Richter (2014: 58), il quale osserva che «la disciplina urbanistica ha sempre una duplice valenza: per un verso determina le modalità di esercizio del potere dell'amministrazione nelle scelte di pianificazione, ma per altro incide sui rapporti tra privati proprietari e quindi sul contenuto stesso del diritto di proprietà, che a sua volta rientra nell'«ordinamento civile», materia di potestà esclusiva dello Stato».
- ⁹ C. cost., 19.12.2003, n. 359.
- ¹⁰ C. cost., 11.7.1989, n. 391.
- ¹¹ C. cost., 26.3.2010, n. 121.
- ¹² Cfr. art. 7, d.p.r. 8.6.2001, n. 327.
- ¹³ TAR Lombardia, sez. II, 17.9.2009, n. 4671.
- ¹⁴ TAR Lombardia, sez. II, 17.9.2009, n. 4671.
- ¹⁵ Cfr. C. cost. 20.5.1999, n. 179, § 8 *cons. in diritto*; art. 30, co. 1 e 2, l. 28.2.1985, n. 47.
- ¹⁶ Art. 39, l. 25.6.1865, n. 2359.
- ¹⁷ Art. 37, co. 1, d.p.r. 8.6.2011, n. 327, come sostituito da art. 2, co. 89, lett. a, l. 24.12.2007, n. 244.
- ¹⁸ Cfr. art. 1, co. 259, l. 24.12.2007, n. 244.
- ¹⁹ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13.7.2010, n. 4545; TAR Sicilia-Catania, sez. III, 14.4.2011, n. 934; TAR Campania-Salerno, 22.2.2012, n. 318; TAR Lombardia-Brescia, sez. II, 24.5.2013, n. 513; TAR Lombardia-Brescia, sez. I, 6.6.2013, n. 539; TAR Lombardia-Milano, sez. II, 3.4.2014, n. 879; TAR Sicilia-Catania, sez. I, 9.1.2015, n. 30; Cons. Stato, sez. V, 22.1.2015, n. 256; nonché TAR Lombardia-Milano, sez. II, 17.2.2015, n. 504. Per un'analisi di questi aspetti, cfr., se si vuole, Gasparri, 2014.
- ²⁰ Cons. Stato, sez. IV, 11.4.2007, n. 1649.

Riferimenti bibliografici

- Bartolini A., Maltoni A. (a cura di) 2009, *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Atti del Convegno, Perugia, 30 novembre 2007, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Boscolo E. 2010, *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Riv. giur. urb.*, II: 104 sgg.
- 2011, *Un'alternativa al modello toscano: la perequazione diffusa e la circolazione dei titoli volumetrici*, in G. Cartei, E. Amante (a cura di), *Perequazione e compensazione nel governo del territorio della Toscana*, Editoriale Scientifica, Napoli: 23 sgg.
- 2015, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino: 69 sgg.
- Camagni R. 1999, *Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo*, in F. Curti (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Rimini: 321 sgg.
- 2011, *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma.
- Carbonara S., Torre C.M. (a cura di) 2012, *Urbanistica e perequazione. Regime dei suoli, land value recapture e compensazione nei piani*, II ed., FrancoAngeli, Milano.
- Carrà M., Gasparri W., Marzuoli C. (a cura di) 2012, *Diritto per il governo del territorio*, il Mulino, Bologna.
- Cartei G., Amante E. (a cura di) 2011, *Perequazione e compensazione nel governo del territorio della Toscana*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Cartei G., De Lucia L. (a cura di) 2014, *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- D'Angelo G. 1967, *Cento anni di legislazione urbanistica*, in A.M. Sandulli (a cura di), *I lavori pubblici (Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione)*, Milano: 433.
- D'Orsogna D. (a cura di) 2015, *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Giappichelli, Torino.
- De Lise P. 2006, *Moduli convenzionali della programmazione urbanistica*, in P. Stanzone, A. Saturno (a cura di), *Il diritto privato della pubblica amministrazione*, Cedam, Padova: 679-700.
- Gasparri W. 2014, *Compensazione urbanistica, redistribuzione e principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*: 979 sgg.
- 2016, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*: 69 sgg.
- Magri M. 2004, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, II: 539 sgg.
- Micelli E. 2004, *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio, Venezia.
- 2011, *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio, Venezia.

- 2015, *Perequazione, piano e mercato. I nuovi strumenti di gestione dei piani urbanistici tra opportunità e contraddizioni*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino: 103-122.
- Moroni S. 2007, *La città del liberalismo attivo*, CittàStudi, Milano.
- Nigro M. 1978, *Convenzioni urbanistiche e rapporti tra privati. Problemi generali*, in M. Costantino (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Giuffrè, Milano: 33 sgg.
- Pagliari G. 2008, *Gli accordi urbanistici tra P.A. e Privati*, in *Riv. giur. urb.*, II: 449 sgg.
- Pellizzer F. 2011, *Gli accordi pubblico-privato nel governo del territorio*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Giappichelli, Torino: 131 sgg.
- Perongini S. 2005, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Giuffrè, Milano.
- Stella Richter P. 1960, *I comparti edificatori*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano: 1027.
- 2014, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, III ed., Giuffrè, Milano.
- Trapani G. 2014, *I diritti edificatori*, Ipsoa, Milano.
- Urbani P. 2000, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutela differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino.
- 2002, *Problemi giuridici della perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*: 595 sgg.
- P. Urbani, *Territorio e poteri emergenti. La politica di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2007.
- 2012, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Vasta S. 2009, *Perequazione urbanistica e giustizia distributiva*, in *Riv. giur. urb.*, II: 356 sgg.

IL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO E IL FUTURO DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE

Luca De Lucia

SOMMARIO – 1. Introduzione 2. Legislazione vigente 2.1 Norme statali 2.2 Norme regionali 3. Disegni e proposte di legge statale 4. Il contenimento del consumo di suolo tra urbanistica, ambiente e agricoltura 5. Contrasto al consumo di suolo e governo del territorio 6. Riflessioni conclusive

1. Introduzione

Quello del consumo di suolo è un problema comune alla maggior parte dei Paesi europei¹, come è dimostrato, tra l'altro, dall'attività dell'Unione europea in questo ambito. Infatti dopo aver proposto una direttiva contenente «un quadro per la protezione del suolo»², che però è stata ritirata nel 2014, la Commissione europea ha continuato a occuparsi dell'argomento, divulgando una serie di atti di *soft law* e auspicando il raggiungimento, entro il 2050, dell'obiettivo del consumo di suolo pari a zero³ (Cartei, 2014: 1261 sgg.).

Per quanto riguarda la situazione italiana, il 6 maggio 2015 è stato pubblicato l'ultimo rapporto dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) su questa materia (ISPRA, 2015). La ricerca è di particolare interesse perché contiene la prima carta nazionale ad altissima risoluzione sul consumo di suolo che, offrendo un quadro omogeneo ed estremamente accurato, permette nel contempo la valutazione del fenomeno anche su scala locale. Ad esempio, il rapporto indica dati molto analitici in relazione alla fascia costiera («i valori percentuali del suolo consumato tendono a crescere avvicinandosi alla costa», ISPRA, 2015: § 2.7) e all'altitudine (si riscontra «un processo di impermeabilizzazione che insiste principalmente sulle zone pianeggianti e di bassa collina», ISPRA, 2015: § 27).

Più in generale, a livello nazionale il suolo consumato è «passato dal 2,7% degli anni '50 al 7,0% stimato per il 2014, con un incremento di 4,3 punti percentuali. In termini assoluti, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato ormai circa 21.000 chilometri quadrati del nostro territorio» (ISPRA, 2015: § 2.1). Ancora, «tra il 2008 e il 2013 il fenomeno ha riguardato mediamente 55 ettari al giorno, con una velocità compresa tra i 6 e i 7 metri quadrati di territorio che, nell'ultimo periodo, sono stati irreversibilmente persi ogni secondo» (ISPRA, 2015: § 2.1). Inoltre, secondo l'ISPRA, «le infrastrutture di trasporto

rappresentano circa il 41% del totale del suolo consumato. Di queste, il contributo più significativo viene dalle strade asfaltate (10% in ambito urbano, 11,6% in ambito rurale e 2,9% in ambito naturale) e dalle strade sterrate (15,5%, prevalentemente in aree agricole). Le aree coperte da edifici costituiscono il 30% del totale del suolo consumato e si collocano prevalentemente in aree urbane a bassa densità (11,5%) e in ambito rurale (11,1%)» (ISPRA, 2015: § 2.6).

A fronte di questo scenario, a seguito dell'iniziativa legislativa promossa dal ministro Catania nel 2012, il tema si è rapidamente imposto all'attenzione della politica: nel corso della XVII legislatura, sono state presentate numerosissime proposte di legge in materia (al 28 novembre 2014 se ne contavano 18) (De Lucia, 2014: 91 sgg.). Nel marzo 2014, dopo un serrato confronto con il sistema della autonomie, anche il Governo ha presentato alla Camera un suo disegno di legge (AC 2039), che è stato approvato il 12 maggio 2016 e che è ora all'esame del Senato (AS 2383).

Anche la dottrina giuridica ha iniziato a riflettere in modo approfondito sull'argomento, a volte formulando specifiche e originali costruzioni teoriche. Si pensi all'idea del suolo (o del territorio) come 'bene comune' (Gabbani, 2015; Boscolo, 2014; Cerulli Irelli, De Lucia, 2014; Maddalena, 2014), dalla quale potrebbe farsi discendere, tra l'altro, l'ampliamento della legittimazione processuale contro gli atti amministrativi che ne consentano la trasformazione (Buoso, 2016; Gasparri, 2016). Si può ancora ricordare la proposta di interpretare in modo estensivo l'art. 44, c. 1, Cost. che potrebbe costituire un'adeguata base costituzionale per uno statuto legale del suolo (Cartei, 2014: 820 sgg.).

Il problema è evidentemente molto complesso perché chiama in causa aspetti centrali dell'attuale modello di sviluppo e tocca quindi importantissimi interessi economici (Bonora, 2015a; Gibelli, Salzano, 2006; e anche Ciafani, Pergolizzi, Zampetti, 2015; Bonora, 2015b; Zanardi, 2015; Cascetta, 2015; Nespor, 2015; Simili, 2015). Ciò spiega la pluralità di approcci seguiti dalla dottrina e dagli organi legislativi.

Dopo una breve rassegna delle norme statali e regionali in vigore (§ 2), il presente contributo esamina il testo legislativo approvato dalla Camera nonché altre proposte di legge formulate a livello nazionale (§ 3), per svolgere alcune riflessioni sulle visioni e le contraddizioni che caratterizzano talune di queste iniziative (§§ 4 e 5).

2. Legislazione vigente

2.1 Norme statali

Al di là di una serie di disposizioni statali che fanno un generico riferimento al contenimento del consumo di suolo (Gasparri, 2016: 105 sgg.)⁴, vanno

segnalate due norme che, nell'ambito di obiettivi generali di tutela, potrebbero contribuire a limitare la trasformazione del territorio non edificato. Innanzitutto va in questa direzione la valutazione ambientale strategica alla quale, di regola, sono sottoposti i piani urbanistici e territoriali (artt. 4-18, d.lgs 3.4.2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*). Come noto, la VAS – che ha natura di atto endoprocedimentale, ossia di parere⁵ – ha lo scopo di descrivere e valutare gli impatti dei piani su una serie di elementi (tra cui il suolo), anche per consentire l'individuazione di eventuali soluzioni alternative⁶. Tuttavia, se in teoria tale strumento conoscitivo potrebbe concorrere a realizzare azioni pianificatorie virtuose, in realtà l'esperienza dell'istituto (spesso utilizzato in modo formale) non sembra essere molto positiva da questo punto di vista (Boscolo, 2014).

Si deve poi ricordare l'art. 131, c. 6 del d.lgs 2.1.2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*) che fa obbligo per i pubblici poteri di informarsi ai principi «di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità» e l'art. 35, c. 4, lett. c) dello stesso codice, a mente del quale i piani paesaggistici devono per ciascun ambito definire apposite prescrizioni finalizzate, tra l'altro, ad assicurare il minor consumo di territorio. Al momento tuttavia non si hanno a disposizione dati che consentano di stabilire se i piani paesaggistici di ultima generazione abbiano effettivamente prodotto effetti positivi in relazione a questo problema.

Se le norme citate non contengono una disciplina specifica del fenomeno, al contrario l'art. 6 della legge 14.1.2013, n. 10 (*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*) presenta alcuna novità interessanti. Esso prevede infatti che, «ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate», i comuni possono prevedere misure di vantaggio per favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate; possono inoltre contemplare strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale.

Le modalità di attuazione di tali disposizioni devono essere definite dal Governo, d'intesa con la Conferenza unificata (art. 6, c. 3, l. cit.). Inoltre, i comuni, in base a sistemi di contabilità ambientale (da definire previa intese con le regioni), devono dare annualmente conto, nei rispettivi siti internet, del contenimento o della riduzione delle aree urbanizzate e dell'acquisizione e sistemazione delle aree destinate a verde pubblico dalla strumentazione urbanistica vigente (art. 6, c. 4).

L'art. 6 citato è caratterizzato da una trama normativa a maglie molto larghe, perché ha assegnato agli organi di governo (nazionali, regionali e locali) il compito di individuare appositi strumenti e percorsi adeguati a fronteggiare il

problema. Il fatto che il Governo non abbia ancora intrapreso alcuna azione per darvi attuazione, getta però un'ombra sulla sincera volontà di attivarsi su questo delicato terreno. Il dato positivo è però che l'art. 6 ha consacrato, per la materia «governo del territorio», il principio fondamentale del contenimento del consumo di suolo, racchiudendo orientamenti chiari per il pianificatore e rappresentando un fondamento legislativo sufficiente per avviare azioni concrete a livello nazionale e per dare corso a prime sperimentazioni (ad esempio, nelle aree che presentano maggiori criticità) (De Lucia, 2014: 93 sgg.).

2.2 Norme regionali

Tutte le leggi regionali fanno riferimento al contenimento del consumo di suolo quale principio cui si deve ispirare la pianificazione urbanistica e territoriale. In qualche caso queste previsioni risalgono alla seconda metà degli anni '90, talvolta addirittura alla seconda metà degli anni '70 (ossia alla prima generazione di leggi regionali)⁷. Se in genere si tratta di mere dichiarazioni di intenti, alcune recenti leggi regionali dettano invece norme analitiche su questa materia⁸.

A) L.r. Calabria n. 40 del 2015 e l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 2015

La l.r. Calabria n. 40 del 31.12.2015 ha modificato e integrato la legge urbanistica regionale (l.r. 16.4.2002, n. 19) e, al di là di una serie di affermazioni di principio, prevede che, con riferimento alla pianificazione strutturale e operativa, la valutazione ambientale strategica deve essere rivolta, tra l'altro, a realizzare il restauro e la riqualificazione del territorio con particolare riguardo alla riduzione del consumo di suolo (art. 10, c. 3, lett. b, l.r. 19/02). Inoltre, la nuova legge istituisce un meccanismo di carattere volontario per fronteggiare l'edificazione di territorio non urbanizzato. In particolare, prima dell'adozione del piano strutturale, la giunta comunale può aderire al principio «consumo di suolo zero» (ossia l'obiettivo di non utilizzare ulteriori quantità di superficie per l'espansione dell'abitato rispetto a quelle disponibili in base al previgente strumento urbanistico generale). In tal caso, sono stabiliti, quali benefici per il comune, il dimezzamento dei tempi di approvazione del piano stesso e la possibile esenzione dalla valutazione ambientale strategica (art. 27-quater, l.r. 19/02).

La legge Friuli-Venezia Giulia 25.9.2015, n. 21 (*Disposizioni in materia di varianti urbanistiche di livello comunale e contenimento del consumo di suolo*) detta specifiche misure di contenimento del consumo di suolo per le varianti di piani urbanistici comunali (art. 5) e per i piani degli insediamenti produttivi e

commerciali (art. 10). Sia pure in modo diversificato, in entrambe le ipotesi la variante o il piano devono fornire un'analitica motivazione in ordine alla quantificazione dell'ulteriore fabbisogno insediativo e alla saturazione delle aree già destinate alle medesime funzioni.

B) L.r. Lombardia n. 31 del 2014

La l.r. Lombardia 28.11.2014, n. 31 (*Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*) modifica numerose disposizioni della l.r. n. 11.3.2005, n. 12 (*Norme sul governo del territorio*) e, sulla scorta delle indicazioni dell'Unione europea sopra menzionate, si prefigge l'obiettivo di «giungere entro il 2050 a un'occupazione netta di terreno pari a zero» (art. 1).

Il consumo di suolo viene definito come «la trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale». Dato che per superficie agricola, si intendono «i terreni qualificati dagli strumenti di governo del territorio come agro-silvo-pastorali» (art. 2, c. 1, lett. a), ne consegue che la realizzazione, ad esempio, di zone di espansione previste nei vigenti atti di pianificazione non può essere considerata alla stregua di consumo di suolo (non interessando aree qualificate come agricole).

In base a una serie di criteri stabiliti dalla legge stessa, il piano territoriale regionale deve dettare, per ciascuna provincia e la città metropolitana di Milano, «indirizzi e linee tecniche da applicarsi negli strumenti di governo del territorio per contenere il consumo di suolo» (art. 2, c. 2, l.r. cit.). Orientamenti che, previo adeguamento degli strumenti territoriali di area vasta, devono essere rispettati dagli atti della pianificazione comunale (art. 15, c. 2. l.r. n. 12/2005). Questi ultimi possono prevedere nuovi impegni di suolo solo se sia dimostrata l'insostenibilità del recupero e siano state completate le previsioni di trasformazione stabilite dai piani vigenti.

L'adeguamento del piano regionale e di quelli territoriali deve avvenire nel termine di 24 mesi. A loro volta i comuni, in occasione della scadenza del documento di piano (che ha durata quinquennale) devono conformarsi alle previsioni provinciali. Fino a quel momento potranno approvare solo varianti che non comportino nuovo consumo di suolo («esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti»). Sempre in via transitoria è stabilita una maggiorazione del costo di costruzione.

Si deve però osservare che da più parti la legge è stata però criticata per i tempi lunghi di attuazione, a fronte di una situazione regionale caratterizzata da un gravissimo livello di trasformazione del territorio agricolo.

C) *L.r. Toscana n. 65 del 2014*

La l.r. Toscana 10.11.2014, n. 65 (*Norme per il governo del territorio*) costituisce il frutto di un ampio e intenso dibattito politico e culturale avviato nel 2011 e, per quanto riguarda il nostro tema, contiene notevoli innovazioni (in generale, De Santis, 2015). Essa peraltro sostituisce una precedente disciplina legislativa già molto attenta all'argomento⁹.

In particolare, dopo aver definito il patrimonio territoriale nelle sue diverse componenti (idromorfologica, ecosistemica, insediativa e agroforestale: art. 3) – che devono essere preservate, non potendo essere ridotte in modo irreversibile – l'art. 4 della legge pone una rigidissima regolamentazione del nuovo impegno di suolo. In particolare, è previsto che «le trasformazioni che comportano impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato quale individuato dal piano strutturale», secondo le indicazioni del piano di indirizzo territoriale (PIT). Molto importante è la norma per cui «non sono comunque consentite nuove edificazioni residenziali fuori del territorio urbanizzato» (c. 2).

Inoltre, il territorio urbanizzato deve essere oggetto di perimetrazione ad opera del piano strutturale. Esso «è costituito dai centri storici, le aree edificate con continuità dei lotti a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio, turistico-ricettiva, le attrezzature e i servizi, i parchi urbani, gli impianti tecnologici, i lotti e gli spazi inedificati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria» (art. 4, c. 3). Di contro, non rientrano nella nozione di territorio urbanizzato: a) le aree rurali intercluse, che qualificano il contesto paesaggistico degli insediamenti di valore storico e artistico, o che presentano potenziale continuità ambientale e paesaggistica con le aree rurali periurbane, così come individuate dagli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica dei comuni, nel rispetto delle disposizioni del PIT; b) l'edificato sparso o discontinuo e le relative aree di pertinenza.

Le trasformazioni (non residenziali) al di fuori del territorio urbanizzato che comportino impegno di suolo non edificato, sono subordinate al parere favorevole della conferenza di co-pianificazione (composta dalla Regione, della provincia o città metropolitana e partecipata, senza diritto di voto, dai comuni contermini se interessati). La conferenza deve verificare che le previsioni proposte siano conformi al PIT e che non sussistano alternative sostenibili di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti, indicando gli eventuali interventi compensativi degli effetti indotti sul territorio (art. 25).

La l.r. 65/14 disciplina poi in modo analitico le trasformazioni edilizie nelle aree agricole, prevedendo la protezione della qualità del territorio rurale, delle attività agricole, la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio (artt. 64 sgg.); allo

stesso modo sono regolamentate le operazioni di razionalizzazione del patrimonio edilizio e quelle di rigenerazione (artt. 122 sgg.). Di notevole interesse, infine, la normativa transitoria, in base alla quale in attesa dei nuovi strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, «si considerano territorio urbanizzato le parti non individuate come aree a esclusiva o prevalente funzione agricola nei piani strutturali vigenti» al momento dell'entrata in vigore della legge (art. 224).

3. *Disegni e proposte di legge statale*

Come accennato negli ultimi anni il Parlamento si è molto interessato a questo tema. Molte delle proposte fanno riferimento a strumenti in parte simili: es. tecniche conoscitive del fenomeno (registri locali e nazionali), misure di incentivazione e di agevolazione per il recupero delle aree urbane degradate, norme sulla riqualificazione urbana e sulla destinazione degli oneri di urbanizzazione alle finalità che gli sono proprie¹⁰. Esse si differenziano però per il peso che le singole tecniche assumono nell'economia complessiva di ciascun articolato.

Di seguito, dopo aver esaminato i tratti essenziali della proposta recentemente approvata dalla Camera, si illustrano molto sinteticamente altri disegni di legge. Tale disamina dovrebbe consentire di cogliere i diversi punti di vista che animano le singole proposte e che si sono confrontati nel corso del dibattito parlamentare.

Si prescinde invece dai dubbi di costituzionalità che talune proposte sollevano, ad esempio perché disciplinano in modo analitico oggetti che rientrano nella materia governo del territorio. Al riguardo, appare sufficiente osservare che il suolo è una realtà fisicamente complessa ma unitaria. In principio, quindi le norme volte a contenerne la trasformazione possono coinvolgere diverse materie: la tutela delle aree agricole in sé e in connessione con le esigenze di approvvigionamento alimentare, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e del paesaggio, il governo del territorio, la difesa del suolo, la mobilità delle persone, il traffico, ecc. Insomma, a fronte di tale complessità, a seconda di come viene impostato il problema, possono essere intercettati ambiti che, a loro volta, corrispondono ad altrettanti titoli di competenza legislativa dello Stato e delle regioni. Tale carattere dovrebbe allora essere tenuto debitamente presente dal legislatore statale (Gasparri, 2016: 96 sgg.).

A) Il testo legislativo approvato dalla Camera (AC 2039)

A seguito degli emendamenti inseriti nel corso della discussione, il testo approvato dalla Camera risulta piuttosto complesso e in parte farraginoso¹¹.

La proposta persegue espressamente la finalità di valorizzare e tutelare il suolo e le superfici agricole da interventi di edificazione, trasformazione e urbaniz-

zazione (obiettivi questi che rappresentano anche principi della materia del governo del territorio), dove per «superficie agricola, naturale e seminaturale» si intendono «i terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici, nonché le altre superfici, non impermeabilizzate [...] fatta eccezione per le superfici destinate a servizi di pubblica utilità di livello generale e locale previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, per le aree destinate a infrastrutture ed insediamenti prioritari di cui alla parte V del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per le quali è comunque obbligatorio che i progetti prevedano interventi di compensazione ambientale, per le aree funzionali all'ampliamento delle attività produttive esistenti, nonché per i lotti interclusi e per le aree ricadenti nelle zone di completamento destinati prevalentemente a interventi di riuso e di rigenerazione (art. 2, lett. b)».

La bozza normativa stabilisce poi che «il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio»¹². Viene inoltre posta la regola per cui nuovo impegno di territorio è ammesso solo in assenza di valide alternative da accertare in sede di valutazione di impatto ambientale o di valutazione ambientale strategica (art. 1, c. 2).

Il punto centrale della bozza risiede nella definizione, in coerenza con gli obiettivi europei «circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050», della riduzione «progressiva vincolante, in termini quantitativi, del consumo di suolo a livello nazionale» (art. 3, c. 1). La riduzione deve essere definita con decreto del ministro per le politiche agricole d'intesa con una serie di altri ministri e con la partecipazione delle regioni e del sistema delle autonomie. Tale decreto deve fondarsi sui criteri e le modalità preventivamente individuate dalla Conferenza unificata, che, a sua volta, deve tenere conto di una serie di parametri indicati dall'art. 3, c. 2 (es. delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, delle produzioni agricole in funzione della sicurezza alimentare). La stessa Conferenza unificata ripartisce «in termini quantitativi, tra le regioni della riduzione del consumo di suolo di cui al medesimo comma 1, nonché i criteri di attuazione delle misure di mitigazione e di compensazione ambientale» (art. 3, c. 5). Inoltre, le regioni, nel rispetto della delibera della Conferenza unificata e delle previsioni dei piani paesaggistici, ogni cinque anni, «dispongono la riduzione, in termini quantitativi, del consumo del suolo e determinano i criteri e le modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica di livello comunale» (art. 3, c. 8). Per rendere effettivo questo complesso procedimento sono istituiti poteri sostitutivi in capo al Governo, da esercitare su proposta del Ministro per le politiche agricole (art. 3, c. 2, 6 e 9).

Il testo detta poi una serie di norme intese a favore il riuso e la rigenerazione urbana da specificare in sede regionale in relazione alla pianificazione comunale;

anche in questo caso sono previsti una serie di poteri sostitutivi (art. 4). Inoltre esso contiene una delega al Governo per emanare uno o più decreti legislativi di semplificazione degli interventi di rigenerazione delle aree urbane periferiche degradate da un punto di vista urbanistico, socio-economico e ambientale (art. 5)¹³, un'articolata (e molto analitica) disciplina dei compendi agricoli neorurali (art. 6)¹⁴, nonché la previsione di incentivi (formulati in termini piuttosto vaghi) per i comuni che riducano il consumo di suolo (art. 8).

Infine, ai sensi dell'art. 11, nelle more dell'approvazione degli atti governativi (e comunque per tre anni dall'entrata in vigore della legge) «non è consentito il consumo di suolo», ad eccezione, tra l'altro: delle opere e dei lavori pubblici o di pubblica utilità, inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici; degli interventi relativi alle infrastrutture e agli insediamenti prioritari; dei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge e relativi ai titoli abilitativi edilizi comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo inedito; degli interventi e dei programmi di trasformazione con le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica. Inoltre, «decorso inutilmente il termine di tre anni di cui al primo periodo, nelle regioni e province autonome non è consentito il consumo di suolo in misura superiore al 50 per cento della media di consumo di suolo di ciascuna regione nei cinque anni antecedenti».

Su tale proposta si devono formulare sin d'ora quattro osservazioni critiche. In primo luogo, dato che per entrare a regime, essa presupporrebbe un'enorme quantità di adempimenti amministrativi a livello centrale, regionale e locale, è plausibile che la relativa implementazione richiederà ben più dei tre anni previsti dalla norma transitoria. Ne consegue il forte rischio che essa rimanga lettera morta (al pari dell'art. 6, l. 10/2013). In secondo luogo, lascia molto perplessi la circostanza che le opere di pubblica utilità godano di un regime di favore (in quanto la relativa realizzazione non è considerata come trasformazione di suolo agricolo o naturale: cfr. art. 2, lett. b), se solo si ricorda che le infrastrutture di trasporto rappresentano il 41% del suolo consumato. Lo stesso si può dire, in terzo luogo, per le aree funzionali all'ampliamento delle attività produttive e per i lotti interclusi, che come detto non sono considerate aree agricole. Infine, più in generale, si deve segnalare che una politica per certi versi analoga (ossia l'individuazione a livello nazionale di una quantità massima di suolo da consumare) è stata portata avanti sin dalla fine degli anni '90 in Germania (che ha stabilito il noto obiettivo, da raggiungere entro il 2020, dei 30 ettari al giorno). I risultati però sono stati piuttosto deludenti, a dimostrazione delle complessissime dinamiche che governano questo fenomeno (Frisch, 2014).

B) Proposte di legge AC 70 e AC 150

Le proposte di legge AC 70¹⁵ e AC 150¹⁶, che sono sostanzialmente identiche, oltre alla definizione a livello nazionale e regionale di obiettivi quantitativi di contenimento di uso di suolo (art. 1), all'incentivazione fiscale delle operazioni di rigenerazione urbana (art. 3) e alla regolamentazione della perequazione urbanistica e territoriale (art. 4), introducono un contributo aggiuntivo agli oneri di urbanizzazione quale misura centrale per disincentivare l'utilizzo di territorio non edificato (art. 2). In particolare, per le trasformazioni di aree coperte da superfici naturali o seminaturali, esso dovrebbe essere pari a tre volte la somma degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione, mentre per le superfici agricole, in uso o dismesse, dovrebbe essere pari a due volte detta somma. Il contributo può però essere sostituito, previo accordo con i comuni, da cessioni compensative di aree con il corrispondente vincolo a finalità di uso pubblico per la realizzazione di nuovi sistemi naturali permanenti quali siepi, filari, prati, boschi, aree umide e di opere per la loro fruizione ecologica e ambientale quali percorsi pedonali e ciclabili.

Sul punto si deve notare che questa disciplina (il cui dispositivo essenziale ruota intorno al dato edilizio), quasi paradossalmente, rischia di spingere i comuni a favorire il consumo di territorio, perché nei fatti consente un incremento delle entrate comunali in connessione con l'aumento della quantità nuovo territorio assoggettato a edificazione (Carraro, 2011: 232 sgg). Rischio questo ancor più grave in epoche di contrazione della spesa pubblica e della conseguente riduzione delle risorse degli enti locali.

C) Proposta di legge AC 1322

Accanto a una serie di altre di misure (es. contributo aggiuntivo in caso di utilizzo di nuovo territorio e forme di incentivazione per le operazioni di recupero), la proposta AC 1322¹⁷ introduce tre principi: a) il fabbisogno di nuovo suolo non può essere superiore alla quantità di superficie territoriale riutilizzata, riqualificata o recuperata (art. 3, c. 3); b) il consumo di suolo non urbanizzato deve essere riequilibrato, «in ragione dei maggiori oneri per la collettività sia in termini di definitiva perdita di una risorsa naturale irriproducibile sia per l'approntamento di nuove opere di urbanizzazione, mediante gli interventi fiscali o urbanistici compensativi [...]» (art. 3, c. 8); c) l'urbanizzazione di nuove risorse territoriali deve avvenire in assenza di alternative quali la sostituzione, la riorganizzazione, la riutilizzazione o la riqualificazione del tessuto insediativo esistente.

A tal fine è stabilita l'istituzione di registri nazionali e locali, ossia di strumenti conoscitivi indispensabili a una gestione corretta (e consapevole) del territorio comunale. La relativa attivazione rappresenta una condizione per individua-

re gli ambiti di trasformazione e per approvare progetti e programmi in deroga agli strumenti urbanistici vigenti (art. 7, c. 8). I registri costituiscono inoltre il mezzo attraverso il quale è possibile predisporre il bilancio del consumo di suolo di ciascuna variante generale o particolare agli strumenti urbanistici (art. 8).

D) Proposte che ruotano intorno alla perimetrazione del territorio urbanizzato

Un'altra proposta, questa volta elaborata fuori dal Parlamento¹⁸, dispone, in primo luogo, che la salvaguardia del territorio non urbanizzato costituisce, in base all'art. 117, co. 2, lett. s, Cost., parte della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e, in secondo luogo, in modo non molto diverso dalla l.r. Toscana n. 65/14, che i comuni, entro 120 giorni dall'approvazione della legge stessa, devono perimetrare il territorio urbanizzato (composto dai centri storici e dalle espansioni recenti), per distinguerlo da quello che urbanizzato non è (composto dal territorio agricolo, in condizioni di naturalità e da quello incolto e abbandonato)¹⁹. Una volta intervenuta la perimetrazione, nuovi impegni di suolo non edificato sono consentiti solo nelle zone di espansione recente; eventuali deroghe devono essere autorizzate singolarmente con provvedimento del consiglio regionale.

In direzione in parte analoga va il disegno di legge C 1050²⁰, tuttavia con due differenze: a) l'autorizzazione di nuovi impegni di territorio al di fuori del perimetro urbano è assoggettata a una disciplina molto analitica (obbligo di motivazione, riferimenti a dati demografici, controllo della regione, quintuplicazione degli oneri di urbanizzazione e del contributo sui costi di costruzione); b) «il territorio non urbanizzato, sia allo stato naturale sia sottoposto ad attività agricola o forestale», una volta individuato dalla regione d'intesa con la soprintendenza, è sottoposto *ex lege* al vincolo paesaggistico e assoggettato a specifiche prescrizioni di conservazione e recupero da parte del piano paesaggistico.

4. Il contenimento del consumo di suolo tra urbanistica, ambiente e agricoltura

Questa rassegna dimostra che sono immaginabili una pluralità di strategie per contrastare la trasformazione del territorio in stato di naturalità, ciascuna delle quali presuppone una specifica visione della tematica e produce conseguenze peculiari. Per chiarire il punto conviene sottolineare che nelle norme vigenti e in quelle proposte l'espressione «consumo di suolo», in sé è piuttosto generica, ha significati e risponde a finalità diverse (Bonora, 2015a: 31 sgg.).

A) A volte l'espressione è riferita alla trasformazione edilizia di terreni non urbanizzati (*land take*). Nella maggior parte dei casi, le politiche che si propongono

no di contrastare l'urbanizzazione di nuovo territorio individuano, quali principali strumenti di intervento, gli atti e i procedimenti ordinari della pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistica, eventualmente potenziati e arricchiti di nuovi contenuti. Tali norme si collocano quindi nell'ambito della materia del governo del territorio e di quella della tutela del paesaggio. A quest'accezione si rifanno le leggi regionali sopra citate, così come quelle proposte di legge nazionale che prevedono la perimetrazione del territorio urbanizzato ad opera dei comuni.

B) In altri contesti l'espressione «consumo di suolo» indica la modificazione fisica dei terreni, attraverso la «distruzione o copertura dei suoli da parte di edifici, costruzioni o strati di materiali artificiali, in parte o del tutto, impermeabili (asfalto, calcestruzzo ecc.)» (c.d. *soil sealing*)²¹. Del *soil sealing*, ad esempio, si occupava la proposta di direttiva europea istitutiva di un quadro per la protezione del suolo di cui si è detto sopra.

Le proposte di legge nazionale che accolgono questo significato sono incentrate principalmente sulla protezione del ciclo idrogeologico e degli altri servizi ambientali che il suolo rende (cfr. es. art. 1, proposta direttiva cit.). Si tratta dunque di un punto di vista che ruota intorno alla tutela dell'ambiente: esso è settoriale e più ristretto del precedente (*land take*), perché l'urbanizzazione di aree non necessariamente comporta la loro impermeabilizzazione totale (si pensi ai parchi pubblici, alle aree destinate a verde privato ecc.). In altri termini, in questo modo si presta attenzione prioritaria al singolo intervento e alle conseguenze che esso può produrre sulle utilità ecologiche fornite da una determinata porzione di terreno. Per questa ragione, tale prospettiva ammette forme di compensazione (ad esempio la rinaturalizzazione di altre aree) e prevede tecniche di contabilizzazione del fenomeno. Con vari accenti, questa impostazione è presente, ad esempio, nelle proposte di legge AC 70 e AC 150 (per i quali il problema centrale è il disincentivo dell'impermeabilizzazione o, almeno, la sua riparazione), e soprattutto nella proposta AC 1322, che parla espressamente di bilancio dell'uso del suolo (art. 8).

Non si può però trascurare come questo impianto concettuale tenda ad ancorare le scelte del pianificatore a parametri e standard astratti (si pensi all'individuazione e all'applicazione dei criteri di permeabilità) che sono difficilmente verificabili e, in ragione della loro natura 'contabile', tendenzialmente indipendenti da un'ipotesi complessiva di disegno del territorio. In conseguenza, esso può agevolmente condurre a una riduzione significativa della pianificazione pubblica. Infatti, in tal modo le valutazioni e le decisioni relative all'impermeabilizzazione (ossia valutazioni squisitamente tecniche) potrebbero addirittura prevalere su quelle relative alla destinazione d'uso delle diverse porzioni di territo-

rio. Senza considerare che molti dei fenomeni in cui si concretizza il consumo di suolo (es. la dispersione insediativa) possono essere contrastati in modo efficiente solo attraverso un'attenta pianificazione urbanistica e territoriale (ossia accedendo alla prospettiva del *land take*) (Di Gennaro, 2014).

C) Infine, alcuni disegni di legge si prefiggono l'obiettivo di tutelare le aree agricole (e le connesse attività) sia nei confronti dell'urbanizzazione che dell'impermeabilizzazione, con attenzione anche all'ambiente e al paesaggio. Si tratta in particolare del testo approvato dalla Camera: è questa quindi l'accezione che verosimilmente prevarrà. Sebbene la proposta sia stata molto (forse troppo) modificata nel corso dei lavori parlamentari e presenti ora una maggiore attenzione ai temi del riuso e della rigenerazione urbana, essa sembra presentare ancora una significativa incoerenza tra gli obiettivi perseguiti e gli strumenti previsti.

Per comprendere il punto, conviene ricordare l'insegnamento tradizionale per il quale l'agricoltura viene in rilievo per il diritto da due diversi punti di vista: l'agricoltura-produzione e l'agricoltura-protezione (Giannini, 1972) o, se si preferisce, l'agricoltura-mercato e l'agricoltura-territorio (che ovviamente si salda con la tutela del paesaggio e la protezione ambientale) (Adornato, 2002). Queste componenti, se pur tra loro interconnesse, presentano tratti di innegabile diversità, alle quali corrispondono diverse discipline giuridiche e diversi apparati amministrativi. Ciò è dimostrato, ad esempio, dalla giurisprudenza amministrativa sulle c.d. zone destinate a verde agricolo (in generale Urbani, 2010): «la classificazione di un'area a uso agricolo non deve necessariamente rispondere all'esigenza di promuovere l'insediamento di specifiche attività agricole, una siffatta destinazione potendo trovare la sua ragion d'essere nella discrezionalità dell'amministrazione locale di sottrarre parte del territorio comunale a nuove edificazioni [...]»²².

Ancora, la distinzione è confermata dalla l.r. Toscana 65/14 cit., in base alla quale gli strumenti urbanistici «non possono contenere prescrizioni in merito alle scelte agronomico-colturali, anche poliennali, delle aziende» (art. 69).

Ebbene, nel testo licenziato dalla Camera questi due aspetti vengono confusi, come è dimostrato da diverse disposizioni. Esso, infatti, pur occupandosi formalmente di aree agricole, in realtà si riferisce ad ampia parte delle aree non urbanizzate. La proposta, dopo aver disciplinato una complessa procedura per stabilire la riduzione del consumo di suolo a livello regionale, come detto, si limita a stabilire che le leggi regionali «determinano i criteri e le modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica di livello comunale» (art. 3, c. 8) e che la pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica si deve adeguare alla legge stessa (art. 1, c. 4). Si tratta essenzialmente di una procedura che ha la funzione di ripartire l'uso di risorse scarse tra le regioni italiane. La proposta inve-

ce non individua specifici istituti del governo del territorio attraverso i quali i comuni dovranno in concreto contrastare il consumo di suolo (ciò che a livello locale comporta spesso una netta contrapposizione dell'amministrazione con interessi economici molto forti).

Di tale confusione circa i due significati dell'agricoltura si ha peraltro un riscontro di tipo organizzativo. A prescindere dalle previsioni sul riuso e la rigenerazione (artt. 4 e 5), il centro propulsore di questa politica dovrebbe essere il Ministero per le politiche agricole (che infatti è titolare tra l'altro della funzione di iniziativa per l'esercizio dei poteri sostitutivi). Al riguardo sorge spontanea la domanda circa la ragionevolezza e la plausibilità di questa scelta. La contraddizione deriva molto probabilmente dalla decontestualizzazione del problema, che è affrontato al di fuori del suo ambito proprio, che ovviamente non può che essere quello del governo del territorio.

Non può poi sfuggire che l'incertezza circa gli obiettivi che si intendono perseguire apre la strada a potenziali forme di incoerenza politica. Infatti, mentre una parte del Governo (Ministero delle politiche agricole) è molto attiva per approvare una norma sul contenimento del consumo di suolo (minimizzando però la rilevanza urbanistica e territoriale del tema), fino a non molto tempo fa, un'altra parte (il Ministero per le infrastrutture e i trasporti) ha alacremente lavorato a una proposta di legge di riforma del governo del territorio. Senza entrare nel dettaglio, quest'ultima bozza legislativa (che al momento pare essere stata accantonata a causa della nomina di un nuovo ministro), nonostante qualche timido riferimento al «razionale uso del suolo», si occupava, ad esempio, della collaborazione attiva dei proprietari delle aree, della compensazione e della perequazione. Più in generale, essa si fondava ancora sul presupposto dell'espansione edilizia.

5. *Contrasto al consumo di suolo e governo del territorio*

Queste osservazioni chiariscono che una delle poste in gioco del dibattito in corso è rappresentata dal futuro del governo del territorio e dei suoi strumenti. Le concezioni settoriali aspirano infatti a costituire la tutela dei servizi ecosistemici prodotti dal suolo o la tutela delle aree agricole in interessi sovraordinati, affidati a specifici apparati e ad appositi procedimenti amministrativi (specie nel caso delle aree agricole), ai quali la pianificazione urbanistica deve sottostare. Se prevalesse questo orientamento, la pianificazione urbanistica stessa risulterebbe ridimensionata, da un lato, perché si dovrebbe limitare sostanzialmente a gestire gli interventi di rigenerazione urbana (concezione questa regressiva perché ripropone l'idea di urbanistica come governo del solo centro abitato: art. 1, l. 17.8.1942, n. 1150, *Legge urbanistica*) e, dall'altro, perché, in una logica *top-down*, dovrebbe assicurare il raggiungimento di obiettivi di riduzione

di consumo del territorio non edificato, fissati astrattamente da soggetti sovraordinati o comunque individuati in base a criteri tecnici, senza alcun concreto riferimento alle specifiche realtà territoriali.

Il consumo di suolo inteso come *land take* riposa invece sull'idea di potenziare e ammodernare la pianificazione urbanistica e territoriale e i suoi procedimenti. Da questo punto di vista la l.r. Toscana n. 65/14 appare esemplare per consapevolezza e lucidità. Essa non prevede il calcolo di un'improbabile quantità di suolo da risparmiare (o da consumare), da ripartire a livello sub-regionale, ma stabilisce obiettivi precisi e procedure chiare che devono governare le politiche dei comuni (e degli altri pubblici poteri) circa l'impegno di territorio non urbanizzato. Un'impostazione che quindi amplia le responsabilità (anche nei confronti delle generazioni future) della pianificazione, perché prende le mosse dal singolo contesto urbano e dalle sue esigenze (seguendo, almeno in parte, una logica *bottom-up*). Ciò è riassunto nel concetto di «patrimonio territoriale» che, come accennato, ingloba le diverse componenti (funzionali, ecologiche, culturali ecc.) del territorio e le affida al sistema della pianificazione pubblica.

In sinesi, si ha la netta impressione che una politica in questo campo, per essere effettiva, non possa che partire dall'urbanistica e dai suoi strumenti tipici, debitamente adattati alle nuove esigenze (anche eventualmente rafforzando gli obiettivi di tutela del suolo nell'ambito della pianificazione) e affiancati da altre misure (es. di incentivazione). Del resto, sembra velleitario ritenere che l'obiettivo possa essere perseguito senza una piena e diretta responsabilizzazione dei comuni (cfr. anche l'art. 118 c. 1, Cost.). Allo stesso modo, in questo contesto, un ruolo importante deve essere necessariamente attribuito anche al piano paesaggistico, che oramai ha assunto la funzione di piano d'area vasta con finalità generali²³ (Chirulli, 2014) e rispetto al quale la proposta approvata dalla Camera contiene prescrizioni del tutto generiche.

Si incontra in tal modo un altro rilevante tema: quello del ruolo delle province e delle città metropolitane. Infatti posto che quello del consumo di suolo è un problema essenzialmente d'area vasta, una funzione centrale in queste politiche deve essere svolta dalla pianificazione territoriale (cfr. es. artt. 4 e 90 l.r. Toscana n. 65/2015; art. 15, l.r. Lombardina n. 12/2005). Ebbene, a prescindere dalle città metropolitane (Gasparri, 2016: 145 sgg.; Cartei, 2014: 1290 sgg.), lo stato di incertezza istituzionale nel quale sono state precipitate le province inevitabilmente ne revoca in dubbio la capacità di esercitare effettivamente le funzioni cui esse sono preposte. Non ci si può soffermare in questa sede su questo complesso tema. Si può però auspicare che in futuro venga mantenuto un livello di pianificazione intermedio dotato di caratteri giuridici tali da poter effettivamente orientare le scelte urbanistiche comunali anche per quanto riguarda il contrasto al consumo di territorio.

6. *Riflessioni conclusive*

Le considerazioni che precedono dimostrano che la situazione è molto articolata e, in ampia misura, contraddittoria. Per quanto riguarda lo Stato, si riscontra una notevole distanza tra gli obiettivi proclamati e l'effettiva capacità operativa. Infatti, a oltre tre anni dalla sua approvazione, l'art. 6, l. n. 10/2013 è rimasta lettera morta, mentre il Governo e il Parlamento, da un lato, fantasticano di obiettivi sempre più ambiziosi e, dall'altro, spesso contraddicono le loro proclamazioni con iniziative che vanno nel senso dell'urbanizzazione di nuovo suolo.

Nonostante le critiche che si possono muovere, le esperienze regionali appaiono sicuramente più dinamiche e interessanti. Il che però solleva il problema (politico prima che giuridico) di stabilire se il legislatore statale, quando interviene per la prima volta con norme di sistema in materia di legislazione concorrente, come in questo caso, possa trascurare completamente la produzione normativa regionale o, quanto meno, i suoi frutti più avanzati (es. la l.r. Toscana n. 65/14) o se invece da essa debba essere in qualche modo condizionato.

Più in generale colpisce il convincimento, che pervade il dibattito, che una legge statale costituisca un presupposto necessario per porre in essere qualsiasi azione in questa materia²⁴. Più che di una nuova legge statale, al momento si avverte la necessità di utilizzare al meglio gli strumenti esistenti (es. la VAS), e soprattutto di avviare sperimentazioni che consentano di accumulare un indispensabile bagaglio di esperienze operative. Infatti, è plausibile che l'obiettivo del risparmio di territorio potrà essere realizzato solo ricorrendo a un insieme articolato di dispositivi supportati da adeguati mezzi finanziari (non si può pensare che sia sufficiente un sistema di obblighi e divieti), da una significativa capacità di coordinamento e da una forte volontà politica (Chirulli, 2014; Frisch, 2014). Nell'incentivare, coordinare, analizzare e pubblicizzare queste iniziative, l'amministrazione statale e il Governo potrebbero, sin da subito, svolgere un ruolo di primo piano.

In ogni caso, anche a prescindere da questa considerazione, ci si deve porre una domanda più di fondo: se proprio si ritiene indispensabile approvare una legge, non sarebbe più efficace, credibile e razionale predisporre una riforma organica della normativa statale sul governo del territorio che, modernizzando la materia, si faccia carico anche del problema del contenimento del consumo di suolo?

Note

- ¹ Commissione europea, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, SWD (2012) 101 final/2, 15.5.2012., in <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_it.pdf> (09/2016).
- ² Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM(2006)232 def., 22.9.2006.
- ³ Es. Commissione europea, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011)571 def., 20.9.2011, 17.
- ⁴ Es. art. 17, d.l. 12.9.2014, n. 133, conv. l. 11.11.2014, n. 164 (*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche*).
- ⁵ Cons. St., sez. IV, 12.1.2011, n. 133.
- ⁶ Cons. St., sez. IV, 20.5.2014, n. 2569.
- ⁷ Es. art. 1, l.r. Piemonte, 5.12.1977, n. 56 (*Tutela ed uso del suolo*).
- ⁸ Oltre alle leggi citate nel testo si deve ricordare la l.r. Abruzzo 18.4.2014, n. 24 (*Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*), che però è stata dichiarata incostituzionale perché approvata dal Consiglio regionale dopo la scadenza della legislatura: C. cost. 25.3.2015, n. 44. Si deve inoltre segnalare, tra le altre, la proposta di legge regionale del Veneto n. 14 del 29 giugno 2015 (*Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità insediativa*).
- ⁹ Cfr. artt. 1-4, l.r. 3.1.2005, n. 1, norme per il governo del territorio (ora abrogata dalla cit. l.r. 65/14).
- ¹⁰ Il che però un poco sorprende se si considera che la legge di stabilità 2015, ha prorogato di un altro anno la possibilità per i comuni di utilizzare per spese correnti sino al 50% dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni edilizie (art. 1, c. 536, l. 23 dicembre 2014, n. 190 che ha prorogato per il 2015 l'art. 2, c. 8 della l. 24 dicembre 2007, n. 244). Si veda ora l'art. 1, c. 737, l. l. 28.12.2015, n. 208 (*Legge di stabilità 2016*), in base al quale per gli anni 2016 e 2017, i proventi delle concessioni e delle sanzioni edilizie «possono essere utilizzati per una quota pari al 100 per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche».
- ¹¹ Il nuovo testo accorpa il disegno di legge presentato dal Governo, AC 2039 (primo presentatore il ministro per le politiche agricole), nonché le proposte AC 902 (primo firmatario Bordo, SEL), AC 948 (primo firmatario Catania, Scelta Civica), AC 1176 (primo firmatario Faenzi, FI), AC 1909 (primo firmatario De Rosa, M5S).
- ¹² Cfr. anche l'art. 1, co. 4, per cui «la pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica si adegua alle norme di cui alla presente legge, privilegiando il riuso e la rigenerazione urbana nonché l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati, ai fini del contenimento del consumo di suolo, fatte salve le previsioni di maggiore tutela in essa contenute».
- ¹³ Ma cfr. ora l'art. 1, c. 974-978, l. n. 208/2015, che, attraverso un significativo accentramento di funzioni in capo al Governo, prevede specifiche disposizioni, procedure e fondi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia.
- ¹⁴ Ai sensi dell'art. 6, proposta cit., per compendio agricolo neorurale si intende «l'insediamento rurale oggetto dell'attività di recupero e di riqualificazione, che viene provvisto delle dotazioni urbanistiche ed ecologiche e delle nuove tecnologie di comunicazione e di trasmissione di dati, in modo da offrire nuovo sviluppo economico e occupazionale». Sul punto si veda il parere della Commissione Cultura, scienza e istruzione della Camera del 13.1.2016, il quale sottolinea la «portata ambigua e potenzialmente pericolosa della nozione di "compendio neo-rurale"».

¹⁵ Primo firmatario Realacci, PD.

¹⁶ Primo firmatario Causi, PD.

¹⁷ Primo firmatario Zaratti, SEL.

¹⁸ Ma si veda ora il d.d.l. AS 1734, prima firmataria, Puppato, PD.

¹⁹ Cfr. la proposta di Eddyburg, reperibile al seguente indirizzo: <<http://www.eddyburg.it/2013/06/una-proposta-di-legge-per-la.html>> (09/2016).

²⁰ Primo firmatario De Rosa, M5S.

²¹ Commissione europea, *Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects*, 11.4.2011, 24 sgg., in <<http://ec.europa.eu/environment/archives/soil/pdf/sealing/Soil%20sealing%20-%20Final%20Report.pdf>> (09/2016).

²² Es. Cons. St., sez. IV, 18.1.2011, n. 352.

²³ Cfr. al riguardo il parere cit. della Commissione Cultura, scienza e istruzione della Camera del 13.1.2016 per il quale uno dei punti critici del disegno di legge AC 2039 risiede nel «mancato coordinamento con il codice dei beni culturali del 2004 e in particolare con la progressiva adozione dei piani paesaggistici regionali».

²⁴ Emblematico è in tal senso l'art. 3, co. 7 del testo approvato dalla Camera che incarica l'ISPRA di pubblicare i dati relativi al monitoraggio sul consumo di suolo. Attività questa, come noto, che l'Istituto svolge ormai da tempo e con grande competenza.

Riferimenti bibliografici

- Adornato F. 2002, *L'impresa agricola tra Stato e mercato*, in Id., *Attività agricole e legislazione di orientamento*, Giuffrè, Milano: VII sgg.
- Bonora P. 2015a, *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado*, il Mulino, Bologna.
- 2015b, *Catastrofi «naturali» e dissesto*, in *il Mulino*, 4: 678-685.
- Boscolo E. 2014, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*: 129 sgg.
- Buoso E. 2016, *Il principio di proporzionalità ambientale e il superinteresse al contenimento del consumo di suolo*, in Cerrina Feroni G. et. al. (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione*, I, Cesfin online, Firenze: 325 sgg.
- Carraro F. 2011, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in *Rivista di diritto finanziario*, I: 232 sgg.
- Cartei G.F. 2014, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*: 1261 sgg.
- Cascetta E. 2015, *Una terza via per le infrastrutture*, in *il Mulino*, 4: 695-704.
- Cerulli Irelli V., De Lucia L. 2014, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*: 3 sgg.
- Chirulli P. 2014, *Le politiche sul contenimento del consumo di suolo nel Regno Unito*, in Cartei G.F., De Lucia L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli: 59 sgg.
- 2015, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto amministrativo*: 51 sgg.
- Ciafani S., Pergolizzi A., Zampetti G. 2015, *Una politica per l'ambiente (e una contro)*, in *il Mulino*, 4: 670-677.
- De Lucia L. 2014, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in Cartei G.F., De Lucia L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli: 93 sgg.
- De Santis F. (a cura di) 2015, *Il Governo del territorio in Toscana*, Giuffrè, Milano.
- Di Gennaro A. 2014, *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, in Cartei G.F., De Lucia L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli: 3 sgg.
- Frisch G. 2014, *Consumo di suolo in Germania. Strumenti e politiche*, in Cartei G.F., De Lucia L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli: 75 sgg.
- Gabbani C. 2015, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *Federalismi.it*, <<http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=29359&dpath=document&dfile=05052015194006.pdf&content=Prospettive+per+un+inquadramento+giuridico+dell%E2%80%99interesse+al+contenimento+del+consumo+di+suolo++stato++dottrina++>> (09/2016).
- Gasparri W. 2016, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*: 183 sgg.

- Giannini M.S. 1972, *Un giudizio sul decreto 11*, in *Il trasferimento dell'agricoltura alle regioni*, Il Mulino, Bologna: 1 sgg.
- Gibelli M.C., Salzano E. (a cura di), *No sprawl*, Alinea, Roma.
- Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) 2015, *Il consumo di suolo in Italia*, Rapporti 218/2015, in <http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/Rapporto_218_15.pdf> (09/2016).
- Maddalena P. 2014, *Il territorio bene comune degli italiani*, Donzelli, Soveria Mannelli.
- Nespor S. 2015, *Regole ambientali e crescita economica*, in *il Mulino*, 4: 705-712.
- Simili B. 2015, *Abbandonare il territorio. O salvarlo*, in *il Mulino*, 4: 713-720.
- Urbani P. 2010, *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, II: 29 sgg.
- Zanardi B. 2015, *Rammendare le periferie, ma non solo*, in *il Mulino*, 4: 686-694.

LE RELAZIONI TRA I LIVELLI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICO-TERRITORIALE

Valentina Mele

SOMMARIO – 1. Il sistema pianificatorio tradizionale. 2. Il sistema pianificatorio nelle leggi urbanistiche di ultima generazione. 3. La coesione territoriale negli attuali sistemi pianificatori multilivello. 4. Riforma delle autonomie locali e propositi di revisione costituzionale: le possibili ricadute sulla coesione territoriale nei sistemi pianificatori multilivello.

1. Il sistema pianificatorio tradizionale

I rapporti che si instaurano e si sviluppano tra i diversi livelli di pianificazione urbanistico-territoriale paiono idonei a incidere fortemente sul perseguimento dell'obiettivo della coesione territoriale.

Il tema è legato alla più generale questione del coordinamento dei diversi enti nello 'spazio pubblico' e risente, per un verso, dello «strutturale policentrismo» (Bassanini, 2007) che – soprattutto nelle leggi urbanistiche regionali di ultima generazione – contraddistingue anche i modelli di pianificazione del territorio; e, per altro verso, delle recenti riforme riguardanti il sistema delle autonomie locali nonché dei propositi di modifica costituzionale orientati a trasformare sia l'articolazione territoriale della Repubblica sia i criteri di riparto delle funzioni legislative e amministrative.

Nel sistema di pianificazione tradizionale – cioè quello delineato dalla l. 17.8.1942, n. 1150 e riproposto dalle leggi urbanistiche regionali di prima generazione – l'articolazione del sistema pianificatorio e la natura dei rapporti intercorrenti tra i vari livelli era piuttosto semplice: quel sistema piramidale, infatti, si basava su due soli livelli – quello d'area vasta (ossia il piano *territoriale*) e quello comunale (il piano *urbanistico*) – legati da un rapporto di necessaria conformità di quest'ultimo al primo (Portaluri, 2008).

Nell'esperienza applicativa, la pianificazione d'area vasta non vide mai la luce, contribuendo a semplificare ulteriormente quel sistema pianificatorio, che ha finito perciò con l'esaurirsi nella sola pianificazione urbanistica comunale.

A dispetto di questa semplice articolazione e strutturazione dei rapporti tra livelli di pianificazione, la conflittualità interna al sistema era notevole: ciò perché la citata assenza del piano d'area vasta faceva sì che la verifica di conformità degli strumenti urbanistici comunali (verifica indispensabile per la loro approvazione) venisse condotta dal livello statale (poi regionale) in assenza di un pa-

rametro certo in grado in qualche modo di 'limitare' la discrezionalità di quella verifica (Spantigati, 1969: 120; Stella Richter, 2002: 61).

2. *Il sistema pianificatorio nelle leggi urbanistiche di ultima generazione*

Il sistema pianificatorio tradizionale è rimasto pressoché immutato nelle leggi urbanistiche di prima generazione; una radicale evoluzione dello stesso si è invece avuta in tempi relativamente recenti, precisamente con le leggi regionali ascrivibili all'attuale stagione urbanistica (Basile, 2005; Bellomia, 2003; Ferrari, Portaluri, Sticchi Damiani, 2005) e, dunque, coeve o successive alla riforma del titolo V della Costituzione operata con l. cost. 18.10.2001, n. 3.

Bisogna anzitutto premettere che una prima complicazione di quel sistema è da imputare direttamente al legislatore statale, il quale già nel 1990 – con l'art. 15 della l. 8.6.1990, n. 142, poi trasfuso nell'art. 20 del testo unico degli enti locali¹ – ha previsto un piano di livello provinciale, chiamato a determinare *gli indirizzi generali di assetto del territorio* e, in particolare, a indicare *le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti*, la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione, le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque nonché le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali (in proposito, v. Stella Richter, 2000; Sciallo, 2001; Santinello, 2002).

La predetta scelta del legislatore statale ha così sospinto il sistema pianificatorio verso la duplicazione della pianificazione d'area vasta, articolata cioè nel livello regionale e in quello provinciale (sulla necessità di semplificare il sistema: Merloni, 2001; D'Angelo, 1999).

Di conseguenza, tutti i sistemi regionali di pianificazione del territorio si strutturano ora in tre livelli – regionale, provinciale e comunale – ognuno dei quali a propria volta articolato in uno o più strumenti di piano; e i rapporti tra i vari livelli appaiono meno semplici di quelli che caratterizzavano il sistema tradizionale.

Infatti, sebbene i livelli pianificatori siano tuttora ordinati secondo un nesso di conformità/compatibilità/coerenza, spesso è espressamente prevista la possibilità che il piano di livello territoriale minore possa comportare modifiche a quello di livello maggiore.

Tanto è previsto da diverse esperienze di normazione² tra cui, ad esempio, quella della Regione Emilia Romagna³, il cui articolo 22 – rubricato, per l'appunto, *Modificazione della pianificazione sovraordinata* – stabilisce che per l'approvazione dei piani che propongono modificazioni alla pianificazione sovraordinata sono necessarie la partecipazione alla conferenza e all'accordo di pianificazione dell'ente titolare dello strumento di pianificazione di cui si propongono modi-

ficazioni nonché la trasmissione allo stesso ente del piano adottato affinché formuli osservazioni, specificando poi che l'«approvazione del piano che contiene le proposte di modificazioni comporta anche la variazione del piano sovraordinato, qualora sulle modifiche sia acquisita l'intesa dell'ente titolare dello strumento».

Più in generale, si è assistito alla proliferazione degli enti che hanno potestà pianificatoria e dei centri decisionali con un inevitabile potenziale accrescimento della conflittualità interna al sistema già ove si considerino l'aumento dei parametri alla cui stregua viene valutata la conformità/compatibilità/coerenza del piano urbanistico comunale con la pianificazione territoriale nonché l'incremento del numero degli enti chiamati a compiere quelle valutazioni.

Risultano inoltre alterati anche i tradizionali rapporti di forza tra i diversi enti: a contendersi il primato vi è ora – accanto a comuni e Regione – anche la provincia la quale, oltre ad acquisire la succitata potestà pianificatoria, s'è vista riconoscere ampi poteri, in parte intestati direttamente ad essa e, per la restante parte, oggetto di apposita delega da parte del livello regionale: in molte normative è addirittura solo l'ente intermedio ad essere chiamato a compiere le verifiche del piano urbanistico rispetto alla pianificazione territoriale⁴; ovvero a poter esercitare poteri sostitutivi in caso di inerzia delle municipalità⁵.

3. *La coesione territoriale negli attuali sistemi pianificatori multilivello*

Negli attuali sistemi pianificatori multilivello sin qui descritti, per garantire la coesione territoriale – e, dunque, l'unità e l'integrità fisica, identitaria, socio-economica e territoriale di ogni contesto regionale pur nella diversità delle realtà locali che caratterizza ciascuno di essi – sono stati introdotti meccanismi che, operando su fronti differenti, perseguono l'obiettivo del coordinamento dell'azione di tutti gli enti interessati.

Frequente è, in particolare, il ricorso al modello conferenziale, nelle diverse declinazioni assunte nelle singole esperienze regionali di normazione: la conferenza di servizi, la conferenza programmatica, la conferenza di pianificazione o di copianificazione ecc.

Scopo di queste conferenze è quello di provocare un esame contestuale del piano *in fieri* da parte quantomeno dei diversi soggetti titolari di poteri di pianificazione del territorio, ivi inclusi quelli cui sono imputabili i piani che fungono da parametro di riscontro della conformità/compatibilità/coerenza che deve improntare i rapporti tra i diversi livelli pianificatori.

Talvolta, queste conferenze vengono previste già per l'esame del primissimo embrione del piano *in fieri*, il quale pertanto non ha neppure superato la soglia dell'adozione, rilevante – come noto – ai fini della decorrenza delle c.d. misure di salvaguardia.

A scopo esemplificativo, si considerino – tra le altre⁶ – le leggi calabrese e lucana, le quali attribuiscono alle risultanze delle conferenze *de quibus* un'importanza fondamentale per il prosieguo del procedimento.

In particolare, la prima legge – nel disciplinare il procedimento di formazione del piano comunale strutturale – stabilisce⁷ che sul documento preliminare si tiene la conferenza di pianificazione, cui partecipano tutti gli enti territorialmente interessati al fine di valutare la compatibilità e la coerenza delle scelte pianificatorie racchiuse in quel documento con le previsioni degli strumenti di pianificazione sovraordinati oltreché la realizzazione delle condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio. Entro il termine fissato per la conclusione dei lavori conferenziali si devono esprimere (anche) gli enti chiamati a rendere un parere vincolante, i quali possono richiedere modifiche che il comune è tenuto ad apportare; dopodiché il piano – nel compendio degli elaborati così modificati – viene adottato e trasmesso alla Regione e alla provincia, le quali nel caso di «grave ed immotivata incoerenza derivante dal mancato recepimento delle osservazioni e prescrizioni emanate in sede di Conferenza dei servizi sul D.P. con gli strumenti sovraordinati» ne danno «comunicazione affinché il comune [...] possa ristabilire gli elementi di coerenza necessari e trasmettere gli elaborati così adeguati»⁸, onde procedere poi all'approvazione.

Analogamente, la legge lucana delinea il procedimento di formazione della pianificazione strutturale di ogni livello prevedendo⁹ che sul documento preliminare del piano *in fieri* viene convocata la conferenza di pianificazione, cui partecipano tutti gli enti territorialmente interessati allo scopo di effettuare (tra l'altro) le verifiche di coerenza di quel documento con la pianificazione sovraordinata; in seguito, il piano viene adottato e trasmesso agli enti partecipanti alla conferenza, i quali *possono proporre esclusivamente adeguamenti al proprio parere espresso nella conferenza di pianificazione* ove questo non sia stato recepito; solo dopo l'esame delle osservazioni e delle proposte di adeguamento l'ente titolare del piano potrà procedere alla sua approvazione.

Talvolta, la convocazione della conferenza è prevista per ben due – se non addirittura tre – volte, l'una precedente l'adozione dello strumento urbanistico e l'altra successiva.

Nel caso della legge piemontese¹⁰, ad esempio, la conferenza di copianificazione e valutazione è indetta una prima volta sulla proposta tecnica del progetto *preliminare*, che viene valutata (tramite osservazioni e contributi) dai soggetti partecipanti con particolare riferimento alla sua coerenza con i piani e programmi vigenti di livello regionale, provinciale e metropolitano; sulla base dei predetti osservazioni e contributi viene predisposto il progetto preliminare di piano che viene poi adottato e pubblicato. Alla luce delle osservazioni pervenute viene redatta la proposta tecnica del progetto *definitivo* sulla quale viene convo-

cata la seconda conferenza di copianificazione e valutazione, i cui esiti devono essere integralmente recepiti per poter procedere all'approvazione del piano. Se, però, il soggetto proponente non accetta integralmente quegli esiti, può sottoporre gli aspetti su cui dissente ad un'ulteriore e definitiva conferenza di copianificazione e valutazione, la quale esprime la propria decisione definitiva cui il piano dovrà essere adeguato per poter essere approvato.

In alcune esperienze di normazione regionale, invece, la convocazione della conferenza è prevista per l'esame del piano *adottato* ed è perciò preordinata a consentire e facilitare il controllo di conformità/compatibilità/coerenza operato dagli enti d'area vasta sul piano medesimo.

Così accade per la Regione Lazio¹¹, in cui province e comuni provvedono all'approvazione dei propri piani all'esito di una conferenza di pianificazione convocata sul piano adottato e sfociante nella conclusione di un apposito accordo di pianificazione, con il quale Regione e provincia ovvero provincia e comune definiscono consensualmente i contenuti rispettivamente del piano provinciale e di quello comunale. In particolare, nella conferenza di copianificazione viene verificata la compatibilità del piano adottato alla pianificazione sovraordinata e di settore e, nel caso in cui vengano rilevate difformità, nella conferenza sono individuati gli adeguamenti necessari al fine di conformare il piano stesso. I partecipanti alla conferenza, in esito alle citate verifiche, convengono su uno schema di accordo, che viene poi sottoscritto dal presidente della Regione e della provincia (nel caso di piano provinciale) ovvero dal presidente della provincia e dal sindaco (nel caso di piano comunale) e ratificato rispettivamente dal consiglio provinciale e comunale; contestualmente alla ratifica dell'accordo, quell'organo consiliare approva il piano in conformità alle eventuali modifiche concordate nell'accordo medesimo.

Analogamente, nel procedimento di formazione del piano comunale mediante procedura concertata tra comune e provincia delineato dall'art. 15 della l.r. Veneto 23.4.2004, n. 11, sul piano adottato viene convocata una conferenza di servizi cui partecipano tutti gli enti interessati, i quali si esprimono sul piano e sulle osservazioni pervenute; qualora sussista il consenso del comune e della provincia il piano si intende approvato ed è ratificato dalla giunta provinciale.

In altre leggi regionali, infine, al modello conferenziale si fa ricorso solo in funzione di composizione del dissenso, ossia quando gli enti d'area vasta abbiano riscontrato la non conformità/compatibilità/coerenza dello strumento in questione alla pianificazione sovraordinata e, pertanto, la necessità di un suo adeguamento.

È il caso, ad esempio, della normazione pugliese¹² (in proposito, v. De Giorgi Cezzi, Mininanni, Portaluri, 2008), in cui il legislatore ha previsto l'indizione della conferenza di servizi per il solo caso in cui gli enti d'area vasta delibera-

no la non compatibilità del piano adottato rispetto al proprio piano territoriale; alla conferenza partecipano i rappresentanti di Regione, provincia e comune (nel caso di piano provinciale solo i primi due enti) che, nel rispetto del principio di copianificazione, devono indicare specificamente le modifiche necessarie ai fini del controllo positivo e giungere alla determinazione di adeguamento entro un dato termine, il cui inutile decorso comporta la definitività delle delibere di non compatibilità; la determinazione di adeguamento della conferenza di servizi deve essere recepita dagli organi giuntali degli enti d'area vasta entro un dato termine (il cui inutile decorso comporta il controllo positivo) e solo dopo l'ente precedente potrà approvare il proprio piano.

Un altro importante strumento di coordinamento previsto da alcuni legislatori regionali è l'accordo preordinato alla formazione/variazione contestuale di più strumenti di pianificazione ovvero all'approvazione di un piano in variante a quello del livello territoriale maggiore.

La legge lucana, ad esempio, contempla¹³ l'«accordo di Pianificazione» per il caso in cui risulti necessaria la contestuale definizione o variazione di più strumenti di pianificazione: il soggetto promotore dell'accordo convoca una conferenza di pianificazione, cui partecipano gli enti territorialmente e settorialmente interessati; l'accordo consiste nell'adesione unanime espressa in quella sede al documento preliminare dagli enti interessati, i quali – prima della loro definitiva adesione all'accordo – adottano lo strumento di pianificazione ed espletano le procedure di partecipazione per osservazione. Qualora gli enti in questione, pur con le integrazioni e modifiche derivanti dall'eventuale recepimento di osservazioni, confermino unanimemente l'accordo, si procede alla sua definitiva approvazione in sede di conferenza di pianificazione ed alla ratifica dello stesso da parte degli organi consiliare degli enti medesimi.

La legge umbra prevede poi¹⁴ che, a conclusione della conferenza di pianificazione, i soggetti partecipanti o alcuni di essi possono concludere un accordo preliminare di copianificazione sulla proposta del comune precedente in merito alle scelte strategiche di assetto del territorio nonché a quelle volte a dar corso a specifiche politiche di settore; l'accordo deve essere ratificato dal comune precedente e assentito da parte degli altri enti che hanno sottoscritto l'accordo: la ratifica da parte del comune precedente e l'assenso della Regione e della provincia sono condizioni sufficienti ai fini dell'efficacia dell'accordo. Nel prosieguo del procedimento, precisamente all'esito della conferenza istituzionale, è prevista la possibilità di concludere un accordo definitivo, contenente le eventuali modifiche da apportare al piano comunale e all'accordo preliminare di copianificazione nonché l'eventuale adeguamento del piano provinciale, regionale e dei piani di settore. Gli adeguamenti dei citati piani, definiti in sede di conferenza istituzionale, devono essere ratificati entro un dato termine dal ricevimento dell'ac-

cordo definitivo, decorso inutilmente il quale si intende non ratificata la modifica di detti piani. Dopo la conclusione della conferenza e preso atto delle avvenute ratifiche, la provincia adotterà poi il provvedimento finale circa il piano comunale in conformità alle determinazioni contenute nell'accordo definitivo.

Ancora, oltre alle conferenze e agli accordi sin qui descritti, vengono in rilievo alcune strutture appositamente istituite per assicurare – non in maniera episodica, bensì sistematica – il coordinamento tra i diversi enti titolari del potere di pianificazione nonché per risolvere gli eventuali contrasti che siano stati ravvisati tra i diversi strumenti pianificatori.

È il caso, ad esempio, della «Conferenza dei comuni, delle comunità montane e degli enti gestori delle aree regionali protette»¹⁵ istituita in ciascuna provincia lombarda, avente funzioni consultive e propositive e cui partecipano i sindaci dei comuni e i presidenti delle comunità montane e degli enti gestori delle aree regionali protette o loro delegati.

Ancor più interessante, poi, la «conferenza paritetica interistituzionale» istituita in via permanente dalla legge Toscana¹⁶ al fine di comporre gli eventuali conflitti insorti tra i soggetti istituzionalmente competenti. Essa è composta dall'assessore regionale competente per materia (che la presiede, o da un suo delegato), da due membri designati dal consiglio regionale in rappresentanza della Regione, da tre membri in rappresentanza delle province e della città metropolitana nominati dal consiglio delle autonomie locali (e da un membro supplente), da tre membri in rappresentanza dei comuni nominati dal consiglio delle autonomie locali (e da un membro supplente). La conferenza – supportata da un tavolo tecnico costituito dai rappresentanti delle strutture regionale, provinciale e comunale competenti in materia di pianificazione del territorio – può essere adita dal comune, dalla provincia, dalla città metropolitana o dalla Regione, qualora ritengano che uno strumento della pianificazione territoriale, il piano operativo o una loro variante approvati da altra amministrazione presentino possibili profili di incompatibilità o contrasto con un proprio strumento pianificatorio vigente ovvero con le specifiche disposizioni di legge o di regolamento. La segnalazione può provenire altresì da cittadini organizzati in forme associative mediante la presentazione di istanze al comune, alla provincia, alla città metropolitana o alla Regione, in accoglimento delle quali gli enti in parola potrebbero adire la conferenza paritetica. Sulla richiesta di pronuncia si esprime il tavolo tecnico, che può escludere l'esistenza dei profili di contrasto/incompatibilità ovvero ritenerli sussistenti e suggerire una proposta di soluzione. Nel caso in cui la decisione del tavolo tecnico non venga condivisa dagli enti interessati, la questione è rimessa alla conferenza interistituzionale: se quest'ultima esprime il parere rilevando il contrasto, l'amministrazione che ha approvato lo strumento di pianificazione territoriale, il piano operativo o la variante di cui si tratta prov-

vede al necessario adeguamento dello stesso; qualora invece il soggetto istituzionalmente competente non intenda adeguarsi alla pronuncia della conferenza, provvede alla conferma dello strumento o atto contestato, dandone espressa ed adeguata motivazione.

Per i sistemi multilivello in esame – nei quali, com'è evidente, la tenuta del sistema è assicurata dall'operatività di ogni ente e dall'effettività di ogni livello di pianificazione – interessante risulta, da ultimo, la previsione di poteri di intervento sostitutivo o, più in generale, di poteri di 'reazione' agli inadempimenti imputabili a qualche ente.

Di seguito, una rassegna delle previsioni più significative.

La legge lucana prevede¹⁷ che in caso di mancato rispetto dei termini stabiliti per l'adeguamento e l'approvazione degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica ovvero in caso di inottemperanza agli altri adempimenti cui gli enti territoriali sono tenuti, «la Giunta Regionale stabilisce un termine perentorio di esecuzione, trascorso il quale esercita i poteri sostitutivi per il compimento degli atti necessari».

Non dissimilmente, in base alla legge veneta¹⁸, quando il comune, con riferimento alla formazione o alla variazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, non adotti o non compia (entro i termini previsti dalla legge) atti o adempimenti cui è espressamente obbligato, il presidente della provincia esercita i poteri sostitutivi promuovendo d'ufficio, ove possibile, la convocazione dell'organo comunale competente per la deliberazione dell'atto previsto oppure assegnando un termine al comune per il compimento dell'atto o dell'adempimento, decorso il quale viene nominato un commissario *ad acta*; e inoltre, quando la provincia, nella formazione, adozione o variazione degli strumenti territoriali non adotti o non compia (entro i termini previsti) tutti gli atti o adempimenti cui è tenuta, il presidente della Regione, esercita il potere sostitutivo. Ancora, il presidente della Regione, nei casi di particolare gravità e previa notifica di un nuovo termine al comune e alla provincia, nomina un commissario *ad acta* per il compimento dell'atto o dell'adempimento previsto a seguito dell'inerzia della provincia nell'esercizio dei propri poteri sostitutivi nei confronti del comune.

La legge calabrese, poi, prevede innanzitutto un potere di intervento sostitutivo nel caso di mancata formazione degli strumenti di pianificazione stabilendo in particolare che, decorso infruttuosamente il termine assegnato alla provincia per l'approvazione del proprio piano, la Regione nomina un commissario *ad acta*¹⁹ e che se i comuni non si dotano tempestivamente del piano strutturale comunale vi provvede, in via sostitutiva, la provincia territorialmente competente a mezzo di commissari *ad acta* nominati per l'espletamento di tutti gli atti e i procedimenti amministrativi di competenza comunale sino all'approvazione

definitiva dello strumento urbanistico²⁰; in secondo luogo, contempla un potere sostitutivo di portata più generale, sancendo che «in caso di mancato rispetto dei termini perentori previsti dalla presente legge, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della Provincia invita gli Enti inadempienti a provvedere» entro trenta giorni, decorsi inutilmente i quali «al compimento dei singoli atti provvede direttamente la Giunta regionale o Provinciale, nominando un apposito commissario ad acta, con oneri a carico degli Enti inadempienti»²¹.

Un analogo potere di intervento sostitutivo di portata generale è previsto dalla legge campana, la quale stabilisce²² che: «se un comune omette di compiere qualunque atto di propria competenza ai sensi della presente legge, la provincia [...] attua l'intervento sostitutivo» e se quest'ultima «non conclude il procedimento nel termine previsto dalla presente legge, la regione procede autonomamente»; inoltre, «se una provincia omette di compiere qualunque atto di propria competenza ai sensi della presente legge, la regione [...] attua l'intervento sostitutivo».

4. Riforma delle autonomie locali e propositi di revisione costituzionale: le possibili ricadute sulla coesione territoriale nei sistemi pianificatori multilivello

Sin qui abbiamo enumerato gli istituti che paiono funzionali alla realizzazione del coordinamento tra i diversi attori della pianificazione e, dunque, alla realizzazione della coesione territoriale, prevenendo o componendo divergenze ovvero creando convergenze a partire dalle – insopprimibili e irrinunciabili – differenze.

Passiamo ora a esaminare alcuni elementi che hanno di recente fatto ingresso nel descritto scenario e che paiono poter provocare una certa 'destabilizzazione' del sistema.

Come anticipato, essi sono legati alle recenti riforme delle autonomie locali (Gambino, 2015) ovvero alle prospettive di modifica costituzionale concernenti innanzitutto l'articolazione territoriale della Repubblica.

Abbiamo detto che dal 1990 la provincia ha fatto ingresso sulla scena della pianificazione del territorio, divenendo titolare del citato piano territoriale di coordinamento e conquistando margini d'azione sempre più ampi; ora, quest'ente pare destinato ad essere soppresso e a scomparire anche dalla nostra Carta costituzionale (più in generale, v.: Caravita di Toritto, 2006; Vandelli, 2006; Mazzaro, 2007).

Il riferimento è innanzitutto alla c.d. riforma Del Rio²³ dello scorso anno (Fabrizzi, Salerno, 2014; Sterpa, 2014), la quale ha dato ampio risalto a una figura soggettiva diversa da quella provinciale, la città metropolitana, istituendone e disciplinandone direttamente ben nove (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, oltre a Roma) e stabilendo che dal 1° gennaio 2015 esse sarebbero subentrate alle province omonime succeden-

do ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi ed esercitandone le funzioni (sul ruolo degli enti intermedi nell'ordinamento generale v. Renna, 2006).

La centralità di quest'ente metropolitano – nonostante l'assenza di rappresentatività diretta – è rimarcata nella relazione al d.d.l. poi approvato, al punto che le aree non rientranti nelle relative circoscrizioni territoriali vengono addirittura qualificate come 'comunità minori' (Portaluri, 2014a).

In particolare, alle Città metropolitane spettano – secondo la legge Del Rio – le funzioni fondamentali delle province, quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province nonché le seguenti *funzioni fondamentali*: adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio; pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città metropolitana come delineata nel suddetto piano strategico del territorio; promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano²⁴.

Dall'analisi delle predette funzioni si evince innanzitutto la particolare ampiezza degli ambiti funzionali per esse individuati come funzioni fondamentali ove si considerino la pianificazione territoriale generale, la pianificazione strategica triennale, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico.

Con specifico riferimento al governo del territorio, poi, fra le funzioni fondamentali intestate alle città metropolitane compare – oltre a quelle relative a «*mobilità e viabilità*, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano» – la «*pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana*», anche mediante imposizione di vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano.

Si tratta, dunque, dell'introduzione di un nuovo piano d'area vasta (*rectius*, *media*) i cui rapporti con il proprio predecessore – il citato piano territoriale di coordinamento, di imputazione provinciale – sono però ancora oscuri, non

comprendendosi se possono essere descritti in termini di sostanziale continuità o discontinuità: secondo alcuni i limiti e i vincoli che il piano metropolitano potrà fissare sono potenzialmente assai più consistenti di quelli che sino ad ora poteva porre la provincia attraverso il piano territoriale di coordinamento.

La lettura degli statuti metropolitani finora approvati rivela un quadro diversificato.

In alcuni casi (Bari, Roma e Torino²⁵), infatti, evidente è la scelta di strutturare i rapporti tra questi due piani in termini di sostanziale continuità, al punto da esplicitare che – quantomeno in sede di prima applicazione – il piano territoriale generale metropolitano ha *valore ed effetti del piano territoriale di coordinamento provinciale*.

In altri casi, invece, il piano metropolitano presenta un contenuto ben più articolato e un'efficacia più pregnante rispetto a quelli del citato piano territoriale di coordinamento provinciale.

Si considerino, a scopo esemplificativo, le previsioni racchiuse negli statuti delle città metropolitane di Bologna, Milano e Napoli.

Secondo lo statuto bolognese, il piano territoriale generale metropolitano comprende anche le *politiche di sviluppo insediativo e di edilizia sociale*, fissa vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano e «*nel rispetto di quanto previsto dalla legge, include contenuti strutturali dei Piani comunali* e costituisce il quadro di riferimento per gli strumenti urbanistici comunali»²⁶.

In base allo statuto della città metropolitana di Milano, poi, il piano territoriale metropolitano²⁷: persegue l'obiettivo dello sviluppo sostenibile orientato al potenziamento e alla valorizzazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità pubblica, *alla rigenerazione dei tessuti edificati, al potenziamento e alla riqualificazione dei servizi e degli spazi pubblici*, alla costruzione della rete ecologica metropolitana, *alla valorizzazione e tutela del sistema e della produzione agricola, dei suoli liberi*, delle aree protette regionali, dei parchi metropolitani e *dei beni paesistici*; orienta le politiche e le azioni dei comuni in materia di governo del territorio e ne promuove l'integrazione; fissa altresì vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni e *produce effetti diretti nei confronti dei comuni e dei privati* secondo quanto previsto dallo stesso piano²⁸.

Per lo statuto metropolitano di Napoli²⁹, infine, il piano territoriale metropolitano comprende una componente strutturale ed una componente operativa. La prima stabilisce la conformazione delle zone selezionate a tempo indeterminato e, a questo scopo: recepisce dalla pianificazione sovraordinata la tutela dei beni culturali e delle aree di valore paesaggistico, la definizione delle aree di rischio idraulico idrogeologico e di erosione costiera e le norme relative ai parchi ed alle aree naturali protette; compiendo un'esauritiva ricogni-

zione dei vincoli, poi, «redige la Carta unica del territorio cui si atterranno i comuni nella redazione dei PUC»; individua inoltre le aree naturali protette e comunque di pregio da tutelare; i beni culturali di valore identitario, storico e artistico da valorizzare; il sistema delle infrastrutture di comunicazione materiale ed immateriale da mantenere in efficiente esercizio; le grandi attrezzature d'interesse metropolitano da curare e sviluppare. La componente operativa, di durata triennale, programma invece le azioni di interesse metropolitano da attuare da parte della città metropolitana e gli indirizzi per i comuni e, in particolare: elabora la strategia di sviluppo economico e dell'occupazione prevedendo la relativa dinamica demografica e *il fabbisogno abitativo per fornire ai comuni gli obiettivi di dimensionamento dei piani comunali*; in relazione alla domanda abitativa, *stabilisce politiche per la residenza sociale e l'organizzazione del territorio* in modo da decongestionare le zone a rischio naturale; *stabilisce le aree da destinare alle attività produttive, chiedendo ai comuni interessati di modificare conseguentemente i loro piani*; promuove la riqualificazione ed il rinnovo delle aree degradate e dismesse; formula progetti e regolamenti per promuovere l'eco-efficienza e l'efficienza energetica delle aree urbanizzate, il risparmio delle risorse non rinnovabili, la permeabilità del suolo; *persegue l'integrazione e la semplificazione delle normative di edilizia locale al fine di pervenire ad un regolamento edilizio tipo per l'intera area metropolitana*; individua e promuove gli ambiti agricoli strategici, valorizzando il ruolo dell'agricoltura metropolitana.

Le caratteristiche e la portata dei poteri di pianificazione e governo del territorio intestati alle città metropolitane risultano ancor più problematiche alla luce del catalogo di funzioni fondamentali che la legge Del Rio³⁰ contiene per le province (in attesa della riforma del titolo V della Costituzione), tra cui: *pianificazione territoriale provinciale di coordinamento*, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; gestione dell'edilizia scolastica; cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo.

Altrettanto oscuri – e perciò stesso fonte di destabilizzazione – paiono poi la titolarità e i connotati che assumerà il potere di pianificazione d'area media per le citate 'comunità minori', ossia quelle non ricomprese nelle circoscrizioni territoriali delle città metropolitane: non si comprende bene, infatti, cosa accadrà nel momento in cui dovesse esserci – come da propositi di revisione costituzionale – la soppressione delle province.

Si tratta di aspetti che – come anticipato – appaiono insidiosi per la tenuta dei sistemi pianificatori, soprattutto nella prospettiva della coesione territoriale.

Analogamente, qualche timore per le ripercussioni sui sistemi di pianificazione urbanistico-territoriale desta il disegno di riforma costituzionale n. 1429-B (D'Atena, 2015; Portaluri, 2014b) approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014 e dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015.

Ciò per due ordini di ragioni: la prima consiste nella soppressione delle province, che – come visto – hanno guadagnato nel corso del tempo un notevole peso nella pianificazione del territorio e nei processi di governo dello stesso.

Questi enti intermedi – stando ai propositi di riforma – non figureranno più nella nostra Carta costituzionale e, dunque, non saranno più enti costitutivi della Repubblica né titolari di funzioni amministrative.

La seconda ragione è legata al nuovo criterio di riparto della potestà legislativa e alle sue ricadute per la materia 'governo del territorio'. Nel d.d.l. in questione, infatti, non c'è più spazio per una potestà legislativa ripartita Stato-Regioni – che ha caratterizzato, sin dalla Costituzione repubblicana, l'urbanistica – e compaiono nuovi elenchi di materie di potestà legislativa esclusiva rispettivamente dello Stato e delle Regioni.

Ai fini che qui interessano, nel primo elenco figurano ora «*ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane*» nonché «disposizioni generali e comuni sul governo del territorio»; nel secondo, invece, «pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno» nonché le materie non espressamente riservate allo Stato; vi è poi una clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale secondo cui «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

Note

- ¹ D. lgs. 18.8.2000, n. 267.
- ² Cfr. artt. 22 e 39, l.r. Liguria 4.9.1997, n. 36; art. 33, l.r. Lazio 22.12.1999, n. 38; artt. 13 e 17, l.r. Lombardia 11.3.2005, n. 12; art. 41, l.r. Toscana 10.11.2014, n. 65 e artt. 10 e 15, l.r. Umbria 22.2.2005, n. 11.
- ³ L.r. Emilia Romagna 24.3.2000, n. 20.
- ⁴ V.: art. 11, l.r. Abruzzo 3.3.1999, n. 11; art. 33, l.r. Lazio n. 38/1999; art. 40, l.r. Liguria n. 36/1997; artt. 3 e 26, l.r. Marche 5.8.1992, n. 34.
- ⁵ Cfr. artt. 11 e 75, l.r. Abruzzo n. 11/1999; artt. 28 e 67, l.r. Calabria 16.4.2002, n. 19.
- ⁶ Cfr.: gli artt. 14, 27 e 32, l.r. Emilia Romagna n. 20/2000; artt. 17-19, l.r. Friuli Venezia Giulia 23.2.2007, n. 5; art. 6, l.r. Liguria n. 36/1997.
- ⁷ Combinato disposto degli artt. 13 e 27, l.r. Calabria n. 19/2002.
- ⁸ Art. 27, co. 4 ter, l.r. Calabria n. 19/2002.
- ⁹ Combinato disposto degli artt. 25 e 37, l.r. Basilicata 11.8.1999, n. 23.
- ¹⁰ Cfr. artt. 15 e 15 bis, l.r. Piemonte 5.12.1977, n. 56; v. pure gli artt. 10 e 15, l.r. Umbria n. 11/2005.
- ¹¹ V. artt. 20-21 e 32-33, l.r. Lazio n. 38/1999.
- ¹² Artt. 7 e 11, l.r. Puglia 27.7.2001, n. 20.
- ¹³ Art. 26, l.r. Basilicata n. 23/1999.
- ¹⁴ Art. 11 e 15, l.r. Umbria n. 11/2005.
- ¹⁵ Art. 16, l.r. Lombardia n. 12/2005.
- ¹⁶ Artt. 47-52, l.r. Toscana n. 65/2014.
- ¹⁷ Art. 46, l.r. Basilicata n. 23/1999.
- ¹⁸ Art. 30, l.r. Veneto n. 11/2004.
- ¹⁹ Art. 18, l.r. Calabria n. 19/2002.
- ²⁰ Art. 28, l.r. Calabria n. 19/2002.
- ²¹ Art. 67, l.r. Calabria n. 19/2002.
- ²² Art. 39, l.r. Campania 22.12.2004, n. 16.
- ²³ L. 7.4.2014, n. 56.
- ²⁴ Art. 1, comma 44.
- ²⁵ Art. 9 dello statuto della città metropolitana di Bari; art. 8 dello statuto della città metropolitana di Roma; art. 8 dello statuto della città metropolitana di Torino.
- ²⁶ Art. 13 dello statuto della città metropolitana di Bologna.
- ²⁷ Art. 36 dello statuto della città metropolitana di Milano.
- ²⁸ Con particolare riferimento «a: a) governo delle grandi funzioni e dei servizi di livello metropolitano; b) programmazione infrastrutturale di livello metropolitano [...]; c) politiche di rigenerazione urbana orientate sia alla tutela del suolo libero, anche attraverso l'ampliamento e il collegamento tra i parchi metropolitani, sia a una riqualificazione delle periferie dei centri urbani in una logica policentrica; d) individuazione degli ambiti agricoli strategici, valorizzando il ruolo dell'agricoltura metropolitana e periurbana; e) costruzione della rete ecologica metropolitana, governo delle aree protette regionali, dei parchi metropolitani, promozione e riconoscimento dei Parchi Locali di Interesse Sovracomunale; f) salvaguardia ambientale; g) tutela dei beni paesistici; h) assetto geologico, idrogeologico, sismico e prevenzione dei rischi; i) analisi della domanda e programmazione dell'offerta di edilizia residenziale sociale; l) perequazione, compensazione e incentivazione di scala territoriale, allo scopo di perseguire un'equilibrata distribuzione di vantaggi e svantaggi connessi agli interventi di sviluppo e trasformazione del territorio, anche attraverso strumenti di fiscalità intercomunale; m) determinazione degli oneri di urbanizzazione e della quota di contributo legata al costo di costruzione limitatamente agli interventi di sviluppo e trasformazione del territorio previsti nel piano territoriale metropolitano».
- ²⁹ Art. 35 dello statuto della città metropolitana di Napoli.
- ³⁰ Art. 1, commi 85 e 86.

Riferimenti bibliografici

- Basile F. 2005, *Recenti modelli regionali e principi fondamentali*, in Mantini P., Lupi M. (a cura di), *I principi del governo del territorio. La riforma in Parlamento*, in *Il Sole 24 ore*, Milano: 109 sgg.
- Bassanini F. 2007, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in <<http://www.astrid-online.it>> (09/2016).
- Bellomia S. 2003, *Evoluzione e tendenze della normativa statale e regionale in materia di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, XLVI: 125 sgg.
- Caravita di Toritto B. 2006, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, in *Federalismi.it*.
- D'Angelo G. 1999, *Pianificazione urbanistica: presente e futuro*, in *Riv. giur. edil.*, XLII:51 ss.
- D'Atena A. 2015, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivistaaic.it*.
- De Giorgi Cezzi G., Mininanni S., Portaluri P.L. (a cura di) 2008, *Le nuove forme della pianificazione urbanistica in Puglia*, Atti del Convegno di Lecce del 9 marzo 2007, ESI, Napoli.
- Fabrizzi F., Salerno G.M. (a cura di) 2014, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli.
- Ferrari E., Portaluri P.L., Sticchi Damiani E. (a cura di) 2005, *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Atti del settimo Convegno dell'Associazione italiana di Diritto urbanistico, Lecce 19-20 novembre 2004, Giuffrè, Milano.
- Gambino S. 2015, *Nell'attesa (forse vana) della 'Carta delle autonomie' il legislatore statale (dai decreti 'salva Italia' alla legge n. 56/2014) e la Corte costituzionale (sent. 50/2015) riscrivono la 'geografia ordinamentale della Repubblica'*, <<http://www.astridonline.it>> (09/2016).
- Mazzaro R. 2007, *La provincia*, in Caringella F., Giuncato A., Romano F. (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali nel Testo Unico*, Ipsoa, Padova.
- Merloni F. 2001, *Lo Stato e la Regione di fronte alla pianificazione urbanistica*, in Ferrari E., Saitta N., Tigano A. (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Atti del quarto Convegno dell'Associazione Italiana di Diritto urbanistico, Messina-Taormina 10-11 novembre 2000, Giuffrè, Milano: 93 sgg.
- Portaluri P.L. 2008, *D'acciaio e di vetro. Razionalismo urbanistico e regolazioni regionali: la Puglia*, ESI, Napoli.
- 2014a, *Osservazioni sulle Città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*.
- 2014b, *Note minime sulle Città metropolitane nel d.d.l. costituzionale AS n. 1429 (Renzi-Boschi)*, in *Federalismi.it*.
- Renna M. 2006, *Brevi considerazioni su province e altri enti "intermedi" o di area vasta*, <<http://www.astrid-online.it>> (09/2016).
- Santinello P. 2002, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Giuffrè, Milano.

- Sciullo G. 2001, *La provincia e la pianificazione territoriale*, in Ferrari E., Saitta N., Tigano A. (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Atti del quarto Convegno dell'Associazione Italiana di Diritto urbanistico, Messina-Taormina 10-11 novembre 2000, Giuffrè, Milano: 107 sgg.
- Spantigati F. 1969, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano.
- Stella Richter P. 2000, *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le prospettive di riforma della legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. Mezz.*: 1457 sgg.
- 2002, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano.
- Sterpa A. (a cura di) 2014, *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Jovene, Napoli.
- Vandelli L. 2006, *Le istituzioni della Repubblica dopo il titolo V. Assetto delle competenze e delle funzioni*, <<http://www.astrid-online.it>> (09/2016).

LA 'CITTÀ SOSTENIBILE' TRA PIANIFICAZIONE E STRUMENTI URBANISTICI INTEGRATIVI

Maria Grazia Della Scala

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. 'Città sostenibile', 'crisi della città' e 'diritto alla città'. 3. Le politiche internazionali. 4. La 'sostenibilità urbana' nell'area europea ed euromediterranea. 5. Pianificazione e strumenti urbanistici 'integrativi'. 6. 'Open spaces' e 'public spaces' tra pubblico e privato.

1. Premessa

A centocinquant'anni dall'unificazione amministrativa italiana, sono ampiamente mutati termini, contenuti, concetti riferibili alla 'coesione' come finalità espressa o implicita delle politiche pubbliche aventi riflessi sul territorio e il ruolo della 'città' nelle relative dinamiche.

Con la legislazione del 1865, l'unità nazionale, dal punto di vista dell'integrazione territoriale, viene anzitutto affidata alla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali, a partire da quelle funzionali ai trasporti, essendo certamente la mobilità interna strumentale alla costruzione di un mercato nazionale (Cassese, 2012: 11) e di una cittadinanza comune. Di qui l'importanza, la centralità dell'istituto dell'espropriazione e della relativa disciplina¹ (Pototschnig, 1967: 9 sgg.).

L'aggregato urbano è già una realtà significativa che, per il disordine del suo sviluppo, presenta rilevanti criticità, specie sanitarie, la cui soluzione è essenzialmente affidata al regolamento edilizio e a regolamenti di igiene e polizia locale². La relativa insufficienza conduce, tuttavia, la stessa legge sulle espropriazioni a prevedere, per la prima volta, il piano regolatore edilizio, per il caso di «attuale bisogno di provvedere alla salubrità e alle necessarie comunicazioni», in «quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici»; inoltre, sempre in via facoltativa, il 'piano d'ampliamento'. Si osserva efficacemente che «l'urbanistica nasce figlia dell'espropriazione per pubblica utilità e il piano regolatore emerge come atto ablativo, privo di effetti conformativi» (Stella Richter, 2011: 313), riponendosi, dunque, ampia fiducia nello spontaneo esercizio della proprietà privata.

Con la Costituzione repubblicana, circostanze e idee sono ormai mutate. Della proprietà privata, viene esaltata la 'funzione sociale' (per tutti: Rodotà, 2013). L'urbanistica, sempre più ampiamente affidata al governo delle autorità politiche e ai relativi poteri conformativi, è materia di potestà legislativa concorrente. Si rimarca così

un fondamentale ruolo unificante svolto dallo Stato con l'enunciazione dei 'principi fondamentali' della materia (v., ancora di recente: Corte cost., 23.11.2011 n. 309).

Circa cento anni dopo l'unificazione, il deturpamento del territorio, i disastri ambientali provocati dalle attività antropiche e dallo sviluppo edilizio incontrollato, la carenza di alloggi e l'esclusione sociale per le fasce più deboli della popolazione sono sotto gli occhi di tutti, non impediti, nelle peggiori manifestazioni, da quella legge urbanistica generale³ che, animata di buoni propositi, era rimasta a lungo e in buona misura inapplicata, mentre era nata già per certi aspetti vetusta. Si era presentata invero, almeno nelle enunciazioni di principio, come volta a «favorire il disurbanamento», laddove era già del tutto pacifico il ruolo «sempre più determinante» «rivestito dalle città nello sviluppo culturale, economico e sociale» (Stella Richter, 2011: 313).

Negli anni Sessanta dello scorso secolo dunque, si attuano le trasformazioni tra le più importanti nella nostra disciplina urbanistica, affidandosi le decisioni di trasformazione del territorio pressoché interamente alla mano pubblica, con importanti evoluzioni, dunque, in termini di rapporto pubblico/privato e di dinamica delle situazioni giuridiche soggettive (Romano A., 2005a: 145 sgg.).

Nel dibattito, ideologicamente molto vivace, che accompagna tali cruciali riforme vi è la consapevolezza dell'insufficienza dei vigenti strumenti di pianificazione e del sistematico prevalere degli interessi privati e della speculazione economica sul benessere sociale e collettivo.

L'ordinato sviluppo del territorio è affidato alla 'pianificazione a cascata', già delineata dalla legge urbanistica, alla zonizzazione, alla nozione di *standard* urbanistico, alle severe previsioni che definiscono le regole d'uso delle c.d. 'zone bianche'⁴. È solo apparentemente contraddittoria la previsione del piano convenzionato di lottizzazione che, in realtà, è nulla più che una regolamentazione e un sostanziale 'imbrigliamento' di fenomeni già esistenti 'in fatto', mentre la pluralità di interessi affidati alle cure del pianificatore, ivi compresi quelli sociali ed economici, trova espressione, oltre che nella pianificazione generale, in piani attuativi di zona⁵ (Fiale A., Fiale E., 2015: 317 sgg., 380 sgg.).

Oggi quasi tutto di questa impostazione è entrato in crisi e impone un ripensamento (Urbani, 2015) alla luce di un'aspirazione alla coesione territoriale che ormai supera i confini nazionali conducendo a ripensare l'assetto istituzionale della *governance* territoriale.

2. 'Città sostenibile', 'crisi della città' e 'diritto alla città'

Il tema della 'città' e della 'sostenibilità' urbana sono nei tempi recenti, oggetto di costante, crescente attenzione e tendono a divenire pietra miliare di nuove politiche di sviluppo ai diversi livelli di governo. Offrono, poi, la stimolante

occasione per trovare conferma circa la continua 'osmosi tra urbanistica e cultura giuridica' (Morbidelli, 2009: 11 sgg.).

Partendo dall'aggettivo, con città 'sostenibile' ci si riferisce a qualcosa di diverso rispetto alla semplice 'sostenibilità ambientale'. Quest'ultima è certamente più agevole da misurare; sottende un'azione essenzialmente conservativa, quale contromisura dello 'sviluppo *market oriented*', tradizionalmente idoneo a 'consumare' e pregiudicare la risorsa naturale; si radica in un principio di solidarietà intergenerazionale secondo quanto emerge già dalle prime importanti affermazioni dell'UNEP (*United Nations Environment Program*), e nel c.d. rapporto Brundtland⁶ che segnano l'avvio di un comune impegno a livello globale (Castellucci, 2012).

Gli aspetti che 'riguardano gli interventi dell'uomo sul territorio', non strettamente inteso come 'suolo' sono, come in molti documenti internazionali si evidenzia, più articolati e complessi, includendo profili economico-finanziari; presuppongono in positivo la centralità dell'essere umano, unità di misura della predetta 'sostenibilità', nel suo aspetto sociale prima che in quello individuale, nella componente attuale oltre che in quella futura. D'altra parte, si osserva, se è vero che il calcolo dell'impronta ecologica «è il punto di partenza per "misurare" la sostenibilità ambientale di un insediamento, è pur vero che nessuna città può coincidere con la sua impronta ecologica. La città è per definizione un luogo in cui si concentrano residenza ed attività umane, e che per poter esistere deve "importare" elementi di sussistenza dal territorio circostante» (Mascarucci, 2010).

Sono coerenti con questa prospettiva le definizioni del sostantivo 'città', pur non incontroverse, che una nota scienza filosofica e sociologica ci porge come insieme di istanze, di attività e servizi, «proiezioni della società sul territorio», di cui meritano di essere evidenziate le reciproche differenze, ma altresì esaltato il carattere di «modelli», che quindi presentano, anzitutto nel mondo occidentale, tratti universali e comuni (Lefebvre, 2014: 63). Ed è ancora in questa chiave che si profila una definizione di 'tessuto urbano', stavolta simbolicamente, come «ecosistema», come «unità coerente costituita attorno a una o più città, antiche o recenti», e come base economica su cui s'innestano «fenomeni di un altro ordine e livello», riguardanti, ad esempio, «la vita sociale e culturale» (Lefebvre 2014: 63; e v. ora. Cavallo Perin, 2013: 226 sgg.).

Si tratta di luoghi di riflessione privilegiati anzitutto da parte di scienze sociali diverse dalla scienza giuridica, *in primis* da quell'urbanistica formatasi nei primi decenni dello scorso secolo come «mosaico di altre discipline», che le sintetizza ed elabora ai fini di una concezione unica di «vita urbana», come risposta che si tende a dare ai «mali» della realtà cittadina (Salvia, 2012: 5). Ma i concetti ivi emersi migrano nel discorso giuridico e accompagnano la considerazione

che nel diritto positivo non sembra rinvenibile una precisa definizione di ‘città’, né tantomeno una trasversale ai diversi ordinamenti.

La medesima, come altrove enunciata, è tuttavia il presupposto concettuale di politiche pubbliche e oggetto di un sempre più intenso «materiale giuridico» (Auby, 2013: 1 sgg.)⁷. «Le città», si afferma, in importanti documenti internazionali, «sono l’elemento fondamentale delle società e degli Stati e sono i centri in cui sono sviluppati l’industria, l’artigianato, il commercio, l’istruzione e l’amministrazione»⁸ e da esse si deve partire per disciplinare una nuova e più adeguata *governance* territoriale a fini di garanzia dei diritti fondamentali.

Sempre la scienza urbanistica, intrisa di filosofia, sul finire degli anni Sessanta dello scorso secolo descriveva dunque, enfaticamente, la ‘crisi’ della ‘città’, sostenendo la crisi della società nella sua «dimensione spaziale», «legata a doppio filo allo sviluppo del sistema capitalistico industriale» (Casaglia, 2014: 7 sgg.). Si evidenziava il rimodellamento del paesaggio urbano con dimenticanza degli autentici bisogni dei cittadini, ma, complice la politica, secondo obiettivi di profitto di immobilizzatori e costruttori. Il «valore di scambio, della città come oggetto – si osservava – si era venuto sostituendo al suo valore d’uso», privando i cittadini medesimi «del senso fondamentale della vita urbana» e della città stessa «come luogo della partecipazione, dell’incontro e dell’interazione» (Casaglia, 2014: 7 sgg.).

Si elaborava, dunque, l’idea di *diritto alla città* come «forma superiore di diritti: diritti alla libertà, all’individualizzazione nella socializzazione, all’habitat, all’abitare» (Casaglia, 2014: 11, e come «*diritto alla vita urbana*, trasformata e rinnovata» (Lefebvre, 2014: 113).

È un’idea che permane (Harvey *et al.*, 2012), e che, se elaborata con riferimento alle città figlie della rivoluzione democratico-liberale e protagoniste delle moderne economie industriali, tende ad assumere caratteri universali, trasferendosi nell’orizzonte giuridico (Auby, 2013: 273).

Le strategie di miglioramento del contesto e della vita urbana, tradizionalmente considerate una questione essenzialmente ‘locale’, sia pur con profili inevitabilmente e sempre riguardanti il territorio nazionale nel suo insieme⁹, assurgono, invero, sempre più, a oggetto di attenzione da parte delle istituzioni europee e internazionali. Ciò in ragione sia degli unitari risvolti ‘ambientali’ (Romano A., 2005b: 15; Cioffi, 2009: 970 sgg.), sia in coerenza con le progressive integrazioni non solo dei mercati, ma delle società stesse e dei tentativi di costruzione di ‘cittadinanze comuni’, ai diversi livelli ordinamentali (Blank, 2006: 875 sgg.)¹⁰.

Ancora non sembra, tuttavia, potersi autenticamente parlare di un ben identificato e azionabile ‘diritto alla città’, intesa come ‘città sostenibile’ – pur oggi affermato in qualche ordinamento (Auby, 2013: 276 sgg.) – e in qualche dichiarazione universale¹¹. Tuttavia il medesimo può, appunto, cogliersi come sufficientemente definito obiettivo di stemperamento delle usuali tensioni tra plu-

ralismo territoriale e diritti sociali, pur perseguito a velocità alterne, di un insieme di politiche settoriali sempre più integrate in una strategia globale, inserite in un contesto ordinamentale multilivello¹².

Anche nella nostra realtà nazionale appare ormai acquisita la consapevolezza che il benessere collettivo non si misura solo sull'entità del PIL. Si cercano nuovi parametri e nuovi indicatori come base conoscitiva per l'elaborazione di rinnovate strategie di sviluppo (Zoppi, Garano, 2013: 72 sgg.)¹³. Il tema della rigenerazione urbana si arricchisce, così, di principi perequativi, di finalità inclusive e di ridefinizione delle tecniche pianificatorie, mentre le recenti riflessioni tendono a intersecarsi con i dibattiti intorno all'istituto proprietario e ai beni pubblici.

3. *Le politiche internazionali*

Il tema si sviluppa, dunque, all'interno di diverse politiche internazionali e sovranazionali, giustificando l'idea di una tendenza alla globalizzazione, oltre che europeizzazione della disciplina del governo del territorio, nella sua principale declinazione di gestione dello sviluppo urbano. Tendenza che ha prodotto e produce alcune significative innovazioni in ordine agli strumenti giuridici a tal fine adottabili, malgrado un suo formale risolversi in mera *soft law* (De Leonardis, 2012: 779 sgg.).

Con la Dichiarazione delle Nazioni Unite di Stoccolma del 1972, prende avvio un lungo percorso di elaborazione di propositi comuni a livello internazionale nella prospettiva della conservazione e miglioramento dell'*ambiente umano*, essendo questo, appunto, l'oggetto dei relativi *Principi*; obiettivo rispetto al quale la conservazione delle risorse naturali e della relativa capacità di rigenerazione appare solo una, pur importante, componente.

È simbolicamente di rilievo, anche se in sé privo di immediato effetto prelettivo, il riconoscimento di un 'diritto fondamentale' dell'uomo alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in luoghi che gli consentano di vivere nella dignità e nel benessere, non trascurandosi il contesto urbano nelle sue articolazioni, al fine del prodursi dei massimi benefici *sociali*, oltre che ambientali.

Tra i molti successivi episodi, ci si limita a ricordare alcuni snodi fondamentali, tra i quali vi sono certamente il rapporto *Our Common Future* delle Nazioni Unite, del 1987, con cui si introduce un compiuto concetto di 'sviluppo sostenibile'¹⁴, e la successiva Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro¹⁵, con l'obiettivo di affrontare, tra l'altro, le questioni relative alla povertà e alla crescente disparità tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo.

In quella sede, accanto a due convenzioni vincolanti¹⁶, i Paesi aderenti sottoscrivono tre accordi non vincolanti. Anzitutto, la breve *Dichiarazione di Rio*

che offre medesimo rilievo alla protezione dell'ambiente, allo sviluppo economico e a quello sociale; quindi l'*Agenda 21*¹⁷, che comprende un complesso 'programma di azione', globale nella prospettiva della 'sostenibilità' e definisce criteri cui devono attenersi le politiche dello sviluppo a livello globale, nazionale e locale; obiettivi generali e proposte concrete da perseguire entro tempi predefiniti¹⁸.

Il tema si sviluppa parallelamente nell'ambito delle 'Conferenze Habitat', conferenze delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani¹⁹, in cui è elaborata la c.d. Agenda Habitat²⁰, documento politico articolato in rilevanti impegni e strategie d'azione²¹. Alla base, vi è l'idea che «a new world can be built», nel quale sviluppo economico, sociale e protezione dell'ambiente siano componenti interdipendenti e non antagoniste dello sviluppo sostenibile, da perseguire attraverso la cooperazione internazionale e la solidarietà universale, in conformità con i principi della Carta delle Nazioni Unite e riagganciandosi ai risultati della Conferenza di Rio e ai propositi dell'Agenda 21.

In questo contesto, la realtà urbana è centrale nella sua ben percepita ambivalenza, di fattore di benessere e progresso²² e allo stesso tempo di povertà, decadenza, capacità di deterioramento delle risorse naturali, specie in ragione di forme inadeguate di pianificazione e gestione²³.

Scopo della Convenzione è impegnare tutti i soggetti aderenti a realizzare realtà nelle quali ognuno abbia accesso ai beni fondamentali della persona e in cui, insieme, si possa esprimere la sua vita sociale e collettiva, con una particolare attenzione alle fasce più deboli della popolazione²⁴.

4. *La 'sostenibilità urbana' nell'area europea ed euromediterranea*

Nell'area europea ed euromediterranea, gli impegni formulati a Rio de Janeiro diventano più stringenti con la sottoscrizione della Carta di Aalborg, Carta delle città europee, «per uno sviluppo durevole e sostenibile» (1994), firmata da un numero considerevole di amministrazioni locali europee e da rappresentanti di organizzazioni internazionali, governi nazionali, istituti scientifici, consulenti e cittadini, e che si sviluppa in: Dichiarazioni di principio, La Campagna delle città europee sostenibili²⁵, L'impegno nel processo di attuazione dell'Agenda 21 a livello locale: piani locali d'azione per un modello urbano sostenibile.

La Carta esordisce proprio con un articolo rubricato «il ruolo delle città europee», e riferito alla responsabilità prioritaria dalle medesime rivestita «nel processo di cambiamento degli stili di vita e dei modelli di produzione, di consumo e di utilizzo degli spazi», allo scopo della 'sostenibilità'.

Gli impegni di Habitat II sono ancora ribaditi e rafforzati dalla Dichiarazione di Siviglia, adottata dalla Conferenza delle Città sostenibili del 1999, che si

propone di proseguire la duplice dinamica, quella determinata dal movimento mondiale nato sotto l'egida delle Nazioni Unite e quella appunto sorta in Europa e sostenuta dalla Commissione Europea con la Conferenza di Aalborg. La Dichiarazione è assunta nella consapevolezza di profili identitari comuni delle città dall'area 'euromediterranea', secondo un disegno che prosegue con la Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili del 2007, concordata dai ministri degli Stati membri responsabili per lo sviluppo urbano²⁶.

In questa sede si accentua l'attenzione sulla 'città sostenibile' come strumento di inclusione sociale, articolata in un sistema di finalità via via affinate nelle Conferenze successive, anche nell'ambito della Campagna²⁷.

Nell'ordinamento giuridico europeo, mentre è stata sempre rigettata ogni proposta di includere le problematiche urbane tra le competenze dell'Unione, le direttive in materia ambientale hanno finito e finiscono inevitabilmente per riguardare anche il contesto urbano (Boscolo, 2004: 179 sgg.)²⁸.

È, tuttavia, anche e soprattutto il rafforzarsi degli obiettivi di coesione, nell'evolversi dell'ordine giuridico europeo, a giustificare un sempre più incisivo intervento sulle realtà cittadine (Morviducci, 2014). Se i primi germi erano posti già nel Preambolo del Trattato di Roma del 1956, è soprattutto l'Atto Unico europeo (1989) a costituire un punto di svolta sul piano delle politiche territoriali. Con l'inserimento per la prima volta, nel Trattato istitutivo, del capitolo *Coesione economica e sociale*, il territorio fa ingresso nella politica europea. Segue, coerentemente, la prima riforma dei Fondi strutturali (1988) eretti a «strumenti operativi per realizzare la Politica di coesione», superandosi, così, la semplice prospettiva del mercato comune (Mastropietro, 2013: 23-24).

Più ampie possibilità d'intervento in politiche di coesione, sia pur negli angusti limiti segnati dalla sussidiarietà, sono aperte dall'art. 5, §§ 2 e 3 del T.C.E., a seguito del Trattato di Maastricht. E ancora dall'art. 2 del T.U.E., come riscritto dal Trattato di Amsterdam, che indica tra gli obiettivi dell'Unione «la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale» e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria finalizzata all'instaurazione di una moneta unica, quali strumenti funzionali al «progresso economico e sociale», a «un elevato livello di occupazione» e a «pervenire a un sviluppo equilibrato e sostenibile». Se, dunque, relativamente allo specifico sviluppo urbano, l'Unione si riserva essenzialmente ruoli di coordinamento, riesce ad esprimere un sempre maggiore impatto sulla realtà territoriale e urbana degli Stati membri, essendo acquisita da tempo la consapevolezza che «Le disparità regionali riflettono principalmente i rispettivi punti di forza e di debolezza delle città» e che il successo delle politiche dell'Unione è direttamente condizionato dalla «risoluzione dei problemi relativi allo sviluppo urbano» e dalla capa-

cià di sfruttamento del ruolo delle città come propulsori della crescita economica e centri di innovazione. «Poiché con l'ampliamento dell'Unione» – si osservava in una non recente Comunicazione –, «si intensificheranno le pressioni verso un'ulteriore concentrazione delle attività economiche e una più rapida urbanizzazione, l'UE dovrà promuovere lo sviluppo di un sistema urbano europeo più equilibrato» (Comunicazione della Commissione *Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea* [1998], preceduta, un anno prima, dalla Comunicazione *Toward an urban agenda in the European Union* e seguita, tra l'altro, dalla Comunicazione *La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni*, del 2006).

Con il Trattato di Lisbona (2008), la coesione si arricchisce, finalmente espressamente, del suo terzo aspetto, appunto quello 'territoriale', menzionato ora all'art. 3 della versione consolidata del T.U.E., all'art. 4, co. 2 del T.F.U.E., in cui si enumerano le materie di competenza concorrente dell'Unione, nell'art. 16 del medesimo, a proposito delle finalità dei servizi d'interesse economico generale. L'intero titolo XVIII è poi dedicato alla «Coesione economica, sociale e territoriale»; vi sono definiti gli obiettivi da perseguire attraverso, appunto, i fondi strutturali, unitamente alla Banca europea degli investimenti e ad altri strumenti finanziari.

Se l'Europa guarda la città ora come «oggetto di diritti», ora come «fulcro strategico» dell'economia» (Mastropietro, 2013: 21), duplice è anche la forma di realizzazione della politica territoriale europea: attraverso azioni finanziate con i fondi strutturali, con immediate ricadute sui territori, implementate dai piani strategici nazionali; attraverso programmi d'iniziativa europea, direttamente promossi dalla Commissione e guidati dall'intento di risolvere problemi specifici comuni al territorio europeo.

Si tratta, in generale, di progetti c.d. *area based*, rivolti, cioè, tenendo conto della complessità delle problematiche socio-urbanistiche, a singole aree di crisi nell'ambito del contesto urbano, sia pur secondo un approccio integrato multifunzionale (Mastropietro, 2013: 85 sgg.).

Nell'insieme, gli impulsi che provengono dal *soft law* internazionale e dal diritto europeo appaiono sufficientemente omogenei negli scopi e, in parte, nell'individuazione dei mezzi atti a conseguirli. Centrale appare in ogni caso l'attività di programmazione e pianificazione, e triplice è l'indicazione che in proposito proviene: il protagonismo delle autorità locali nella realizzazione degli obiettivi generali definiti a livello sovranazionale; la reciproca integrazione delle politiche aventi riflessi sugli insediamenti umani e sul territorio; la più ampia possibile partecipazione di tutti i soggetti interessati alla definizione e realizzazione di specifici obiettivi e degli strumenti atti a realizzarli²⁹.

Sotto il primo profilo, merita di essere evidenziato il ruolo egemone assunto dalle stesse autorità locali con il deferimento ad esse del compito e la contestuale assunzione dell'impegno, da parte di molte, a realizzare la c.d. Agenda 21 locale, che non si risolve in formule rigide e predefinite, essendo piuttosto, un 'metodo', uno schema operativo fluido, capace tuttavia, anzitutto, di imporre il recupero di una visione ampia, strategica, comprensiva delle trasformazioni del territorio e una partecipazione e concertazione tra autorità pubbliche e comunità locali³⁰.

In secondo luogo, si propugna la centralità di un 'approccio partecipativo', di un'attività di governo basata su un dialogo continuo tra tutti i soggetti coinvolti nello sviluppo urbano: settore pubblico, privati e comunità di cittadini³¹, in luogo di inefficienti formule unilaterali³². Grande rilievo viene, dunque, a tal fine accordato all'assetto delle 'condizioni fisiche e spaziali' di *cities, towns, metropolitan aereas*, ma anche ai relativi legami con le realtà rurali, attraverso una governance trasparente, responsabile, capace e, soprattutto, *accountable*.

Le nuove esigenze di coesione sociale e sicurezza personale, in una visione *peoplecentred* richiedono che tutti i portatori di interessi, della natura più diversa, come singoli ma soprattutto nella rete delle relative comunità e ad ogni livello di governo, cooperino per decidere collettivamente quanto condiziona e determina la propria esistenza futura, per far sì, anzitutto, che i meccanismi di pianificazione siano appropriati e rapide le risposte alle relative esigenze.

Si accoglie il suggerimento della necessità di ristrutturare le relazioni sociali, politiche ed economiche a partire da un ridisegno dell'arena decisionale', in cui finalmente i cittadini medesimi assumano un ruolo reale e non meramente formale di partecipazione 'per la produzione dello spazio urbano', così come già in certa misura avvenuto in materia ambientale. Ciò si prospetta anche attraverso forme di partnership pubblico-privato, dovendo governi nazionali e amministrazioni locali creare le condizioni a tal fine più idonee.

Si tratta di elaborazioni che ormai prescindono da quella connotazione politica che accompagnava polemiche e proposte della scienza urbanistica nello scorso secolo. È, in ogni caso, implicito un richiamo al necessario superamento di quello strapotere degli interessi di categoria e settoriali tradizionalmente esercitato nel nostro ordinamento, espressione, si osserva, di una società fortemente corporativizzata. Si avvertono, peraltro, assonanze con la polivalente e incerta idea di 'democrazia partecipativa', di cui la c.d. 'urbanistica partecipata' appare la principale declinazione, evocante un 'radicale cambiamento dei governi locali', fondato su un tipo diverso di *accountability* rispetto alle sole forme rappresentative della tradizione, e che le attuali tendenze evolutive dell'amministrazione tendono a implementare.

È poi una prospettiva in linea con gli esiti di quella moderna speculazione filosofico-politica che, nel voler superare ogni provincialismo nella ricerca dell'equità, ritiene che la medesima debba essere individuata 'a partire dalle realtà concrete', tenendo conto delle 'diverse vite, esperienze e realizzazioni umane', risolvendosi, senza pretese astrattizzanti, nel superamento delle 'ingiustizie risolvibili'. Appare a tal fine essenziale il procedimento seguito, muovendo dal sociale, in tutta la sua articolazione e complessità, andandosi ben oltre le già note forme più note di partecipazione alla formazione delle decisioni pubbliche. Allo stesso tempo, tali indicazioni sembrano segnare la necessità, si osserva, di superare il 'pessimismo antropologico' proprio della cultura giuspubblicistica che ha costruito le categorie tradizionali dell'amministrazione moderna, la quale «alle individualità in perenne conflitto ha contrapposto il valore positivo della collettività organizzata in istituzione e quindi, in definitiva, in Stato», quindi di recuperare l'idea di una versione «post-moderna' della libertà che, «superando il modello individualistico ottocentesco» «si apre al riconoscimento della libertà attiva fatta di partecipazione».

Nella nostra urbanistica si colgono alcuni primi segnali di questo percorso evolutivo, nelle forme, ad esempio, di nuovi strumenti di reporting ambientale e sociale, bilanci sociali e bilanci ambientali, di progettazione partecipata, di cui si dirà in seguito, ma anche e soprattutto, nella implementazione della richiamata Agenda 21 locale.

Infine, si richiama l'esigenza di un'adeguata attività di 'pianificazione e gestione'³³ «se si vogliono conciliare gli imperativi dello sviluppo con la necessità di preservare e di migliorare l'ambiente»³⁴. Si sottolinea che, a tal fine, gli Stati dovrebbero adottare una «concezione *integrata*» (corsivo nostro) «delle loro pianificazioni dello sviluppo»³⁵. Dovrebbero essere integrate la pianificazione urbanistica e la gestione del territorio urbano con le politiche della casa, dei trasporti, dell'impiego, ambientali, e delle *community facilities*³⁶.

Nell'ambito dell'Unione, si pone, invero, l'accento su quello che è ormai definito *sviluppo urbano integrato*³⁷, ed è matura la consapevolezza dell'attuale inadeguatezza, sotto tale profilo, dell'attuale *governance* territoriale, spesso risultato implicito di pianificazione urbanistica e progettazione degli spazi urbani e dell'intervento combinato di politiche settoriali³⁸.

È in questa prospettiva che si va, dunque, elaborando la c.d. Agenda Urbana Europea, di cui, malgrado la natura incerta, sono piuttosto chiari gli obiettivi: appunto, la garanzia di una migliore armonizzazione delle iniziative e l'integrazione degli scopi dello sviluppo urbano nelle singole politiche sovranazionali, di un maggior equilibrio tra le priorità nei programmi d'investimento europei, rafforzandosi il dialogo diretto tra città e istituzioni europee e attribuendosi a queste ruoli più incisivi di coordinamento³⁹.

5. Pianificazione e strumenti urbanistici 'integrativi'

Dal punto di vista dell'integrazione tra dinamiche e urbane e ambientali nello strumentario giuridico nazionale, è ormai consolidato l'utilizzo di piani settoriali, a fini di tutela dei c.d. 'interessi differenziati'.

L'integrazione tra politiche urbanistiche e ambiente è poi affidata, per volontà europea⁴⁰, al complesso strumento della valutazione ambientale strategica di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente.

La città 'ecologica' tende poi ad essere realizzata attraverso istituti integrativi dello strumento urbanistico generale, tra cui: regolamento edilizio, regolamenti del verde, piani del traffico ecc.

Tuttavia, il concetto di 'integrazione' delle politiche aventi effetti sul territorio è ben più ampio e complesso, dovendo rispondere alle articolate, molteplici esigenze, anche economiche e sociali, oltre che di benessere individuale, poste dalla 'città contemporanea' postmoderna, caratterizzata dalla 'ibridazione degli spazi' e dalla 'sovrapposizione delle funzioni'. È emersa, ormai da decenni, dunque, la necessità di un ripensamento delle stesse tecniche pianificatorie, non solo nel nostro ordinamento (Amorosino, 2012: 3 sgg.), e la certa crisi della divisione del territorio in aree funzionali, legata alla cultura urbanistica degli anni Sessanta, in funzione di tecniche più aderenti alla città 'dispersa' e 'polimorfa'.

È, così che, per un processo di 'osmosi culturale', a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, sorge, nel diritto urbanistico, la c.d. urbanistica contrattata (Urbani, Civitaresse Matteucci, 2010: 315 sgg.), altresì articolata in strumenti giuridici definiti 'programmi integrati e complessi'⁴¹, inizialmente concepiti – anche per la capacità di riguardare ampie aree del territorio comunale e, tendenzialmente, di derogare allo strumento urbanistico generale – quale momento di rottura rispetto all'urbanistica tradizionale (Manzo, Ghilon, 2002: 105 sgg.), con superamento del carattere imperativo dell'urbanistica stessa (Mengoli, 2014: 416).

Mentre la medesima idea dello sviluppo 'integrato' e l'approccio *area based* proprio dei progetti europei, sembrano spingere verso l'utilizzo di questi istituti, si osserva, d'altra parte, come i medesimi si trovino tendenzialmente ricondotti dalla legislazione regionale al ruolo di strumenti ordinari di attuazione delle strategie di intervento urbanistico.

Accanto a voci di apprezzamento (in senso non critico, v. ad es. Urbani, 2015), non manca peraltro chi teme una eccessiva estensione della logica consensuale e dell'istituzionalizzazione dell'accordo nel governo del territorio e del sopravanzare del 'progetto' rispetto al piano, con perdita di logiche e visioni di più ampio respiro (Stella Richter, 1995: 313 sgg.).

Non possono certo smentirsi le deficienze e il sostanziale fallimento degli schemi della pianificazione nel nostro ordinamento e, tuttavia, pare che il valore giuridico attuale della città ‘pubblica’, quale luogo di realizzazione dei diritti fondamentali e della coesione territoriale, ai diversi livelli di governo, imponga un ripensamento ma anche un recupero di, sia pur rinnovati, piani territoriali e urbanistici, quali primi depositari di quell’insieme di valori e interessi oggi riconducibili alla comprensiva formula di ‘governo del territorio’, chiamati a compendiare l’insieme delle istanze da questo emergenti (Cartei, 2014: 1261 sgg., Stella Richter, 2012: 21 sgg., sulla ineludibilità della pianificazione, anche: Cerulli Irelli, 2015: 1, 5 sgg.; in termini in parte diversi: Dipace, 2014: 237 sgg.). Piuttosto, la necessità di ripensare e rimodellare gli insediamenti umani, porta oggi anzitutto a una rivalorizzazione dell’‘area vasta’ e della sua pianificazione strategica nella regolazione dello sviluppo del territorio⁴².

Piano e progetto, scelta politica e forme partecipative e di *partnership* nell’attuazione di alcuni interventi dovrebbero dunque, coesistere e armonizzarsi, ponendosi i secondi in funzione solo integrativa dei primi ed essendo i primi necessariamente inseriti nella cornice istituzionale disegnata dall’Agenda 21 e dai fini delle politiche europee.

Il che si riflette inevitabilmente sui possibili riparti di competenze, nell’ambito del pubblico. L’evidenziato legame città-ambiente-diritti sociali e fondamentali sembra imporre una considerazione della città ad ogni livello di governo, secondo l’ineludibile criterio del «livello degli interessi» (Romano, 2005b)⁴³. Si intravede, così, un più solido ancoraggio per «una politica unitaria dello Stato per le aree urbane» (Boscolo, 2004: 198)⁴⁴.

6. ‘Open spaces’ e ‘public spaces’ tra pubblico e privato

Un cenno, anche nella prospettiva dell’analisi dell’evolversi del diritto urbanistico sub specie di strumenti urbanistici ‘integrativi’ della pianificazione, può essere ancora operato a quelle recenti analisi della ‘crisi della città’, in cui si pongano in particolare risalto mancanza e ‘declino degli spazi e servizi pubblici o collettivi e, insieme, la «graduale disaffezione e disattenzione dei cittadini verso questi spazi e servizi di interesse comune che sono percepiti come luoghi o servizi di nessuno [...], anziché luoghi e servizi di tutti’ in quanto funzionali al soddisfacimento di bisogni “comuni”» (Iaione, 2013: 1).

Tali ‘spazi urbani’ si caratterizzerebbero, si sottolinea, proprio per la funzionalità all’«esercizio di diritti fondamentali», «allo sviluppo della persona», ai diritti delle generazioni future (Iaione, 2013: 3).

A fronte della evidente insufficienza della mano pubblica nella realizzazione degli obiettivi della loro protezione, tutela e corretta gestione, si elaborano,

convogliando l'iniziativa della società civile, nuovi strumenti urbanistici che affiancano la pianificazione tradizionale, in buona misura espressione del principio di 'sussidiarietà orizzontale'. Si tratta, ad esempio, delle figure dei micro-progetti di arredo urbano o di interesse locale⁴⁵, o dell'adozione civica degli spazi urbani⁴⁶ o dell'affidamento di 'muri legali' a esponenti della *street art* da parte delle autorità locali⁴⁷.

Si suggeriscono altrimenti, strumenti ibridi, di partenariato pubblico-privato, di natura no-profit e a iniziativa dei cittadini interessati, per la cura di beni comuni locali, ispirati a modelli statunitensi, al fine essenziale di acquisire risorse economiche e mobilitare quelle 'civiche', o, ancora, si propone di ricorrere 'misure amministrative incentivanti'⁴⁸ per dirigere i cittadini verso una responsabilizzazione nella cura di beni d'interesse generale e comune (Iaione, 2013).

Si tratta, tuttavia, di istituti dietro i quali, così come in relazione alle diverse forme di c.d. 'urbanistica contrattata', può annidarsi il pericolo che il 'pubblico' abdichi in parte alle proprie funzioni, che finiscano per realizzarsi sostanziali 'privatizzazioni' di beni e utilità pubbliche, una scarsa rispondenza ai reali interessi collettivi o che, comunque, il connubio pubblico-privato possa far perdere di vista le rispettive responsabilità e i principi di disciplina. Se il ricorso, in proposito, alla categoria dei 'beni comuni' appare poco più di un richiamo a istanze di tutela, senza attuali possibilità di tradursi in un preciso regime giuridico, merita considerazione l'idea, peraltro con prospettive applicative di più ampio respiro, di una rivitalizzazione della nota categoria della demanialità, senza con ciò negarsi spazi alla predetta cooperazione. Le stesse politiche internazionali in materia di sostenibilità urbana, peraltro, in omogeneità con le politiche europee, tra le azioni necessarie all'integrazione sociale, evidenziano il dovere anzitutto dell'autorità pubblica di «design, create and mantain liveable human settlements that encourage the use of public spaces as centres of community life [...]».

Sembra, dunque, necessaria, in questo mutato quadro socio-culturale una chiara ridefinizione dei ruoli della 'funzione amministrativa' dell' 'autonomia privata', quali ambiti distinti nella realizzazione della coesione territoriale, in un modello di 'città sostenibile' finalmente funzionale alla realizzazione dei diritti fondamentali, oltre i confini nazionali, con una precisazione del ruolo delle istituzioni di ogni livello di governo, partendo, anzitutto, dalla risalente e sempre attuale considerazione (Auby, 2013; Cavallo Perin, 2013), circa la necessità di salvaguardare un principio: «quello di una organizzazione superiore, che unisca, contemperi e armonizzi quelle minori in cui la prima va specificandosi», rappresentando l'interesse generale (Romano S., 1920). «E questa organizzazione superiore – si osservava allora – potrà essere e sarà ancora per lungo tempo lo Stato [...]», che non smentisce oggi la sua immanente attitudine

ad «affermarsi come un organismo che superi gl'interessi parziali e contingenti, che faccia valere una volontà che possa ben dirsi generale», nella duplice direttrice del rapporto pubblico-privato, autonomie territoriali-ordine giuridico sovranazionale (Romano, 1950).

Note

- ¹ L. 25 giugno 1865 n. 2359, sulle espropriazioni per pubblica utilità.
- ² V. l. 20 marzo 1865 n. 2248, per l'unificazione amministrativa del Regno, all. A). L'allegato C) concedeva al Sindaco il potere di rimuovere le cause di insalubrità del vicinato.
- ³ L. 17 agosto 1942, n. 1150, Legge urbanistica.
- ⁴ V. la l. 6 agosto 1967, n. 765, c.d. Legge Ponte e il d.m. 2 aprile 1968 n. 1444.
- ⁵ V., ad es., per l'inserimento della politica dell'edilizia abitativa pubblica all'interno della pianificazione, con i piani di zona per l'edilizia economica e popolare, la l. 18 aprile 1962 n. 167, poi evoluta nella disciplina degli anni Settanta, con ulteriori modifiche negli anni Ottanta e Novanta.
- ⁶ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987.
- ⁷ Per la definizione di città come «ecosistema urbano», cfr., ad es., il rapporto *L'ambiente in Europa: la valutazione Dobbris* (European Environment Agency, 1995). Cfr., anche, per una prospettiva analoga, il rapporto *Città europee sostenibili*, del 1996, redatto da un gruppo di esperti nominati su iniziativa della commissione europea.
- ⁸ *Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile* (La Carta di Aalborg), approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg, Danimarca, il 27 maggio 1994.
- ⁹ Si pensi, in tal senso, ad es., al potere di coordinamento e di approvazione dei piani riservati ad organi dello Stato dalla l. urbanistica del 1942 e, più di recente, agli artt. 52 ss. del d.lgs. 25 giugno 2008 n. 112 L'art. 54 lett. e), in particolare, ha riservato allo Stato la competenza «alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato».
- ¹⁰ Cfr., ad es., per l'ambito europeo: *Carta urbana europea II – Manifesto per una nuova urbanità*: Risoluzione 269 (2008)1.
- ¹¹ Cfr. *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano di Stoccolma* (1972), *Principi*, n. 1.
- ¹² Cfr. *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter IV, *Global Plan of Action: Strategies For Implementation. A. Introduction*, in cui si prevedeva che a fine secolo avrebbe vissuto in città più del 50% della popolazione mondiale, mentre nella Carta Aalborg, riferita alle città europee, si osservava come l'80% della popolazione già vivesse in aree urbane. Nel preambolo alla Decisione n. 1386/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio «su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2010» *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*, ci si riferisce a oltre il 70% della popolazione dell'Unione che vive in zone urbane e periurbane. Nella comunicazione della Commissione *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una agenda urbana*, Bruxelles, 18.7.2014 COM(2014) 490, si parla di un 72% della popolazione europea.
- ¹³ Cfr. il rapporto Istat, URBES, *Il benessere equo e sostenibile nelle città*, 2015, in <<http://www.istat.it>>.
- ¹⁴ V. Appunto, il *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987, *Part. I, Common Concerns, C.2: Towards Sustainable Development, I: the Concept of Sustainable Development*, in cui si legge: «in essence, sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the directions of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations».
- ¹⁵ *Vertice della Terra di Rio de Janeiro* (1992).
- ¹⁶ Sui cambiamenti climatici e sulla diversità biologica.
- ¹⁷ L'altra è la *Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste*.

- ¹⁸ Cfr., per la sua implementazione, il Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile, predisposto dal Cipe, 28.12.1993, in realtà, non più di un'esame dello stato dell'arte delle politiche ambientali nel nostro Paese.
- ¹⁹ La prima conferenza è nota come la *Dichiarazione di Vancouver sugli insediamenti umani*, 1976.
- ²⁰ V. la seconda conferenza: *Summit delle Città*, Istanbul, 1996.
- ²¹ V. *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*. La terza conferenza Habitat, su *Casa e Sviluppo Urbano Sostenibile*, si terrà a Quito, Ecuador, 17-21 ottobre 2016. Per questa occasione è stato assegnato all'UNESCO il compito di elaborare il *Rapporto globale sul ruolo della cultura e del patrimonio nello sviluppo urbano sostenibile*, tenendo conto delle indicazioni emerse dalla Conferenza internazionale UNESCO *La cultura, chiave dello sviluppo sostenibile*, tenutasi nel 2013 a Hangzhou.
- ²² Nello stesso senso, a livello europeo, cfr. la Comunicazione della Commissione *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo* (1997).
- ²³ V. in tal senso, di recente, anche la Comunicazione della Commissione europea: *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una agenda urbana* (2014), 490, *Introduzione*.
- ²⁴ *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter III. *Commitments, A. Adequate shelter for all*.
- ²⁵ Che avrà molti sviluppi, dando luogo a ulteriori conferenze e relativi bilanci, e da cui sono sorti nuovi movimenti ed organizzazioni funzionali allo sviluppo sostenibile. V. la Conferenza di Lisbona, del 1996, con cui è stato approvato il *Piano d'Azione di Lisbona: dalla carta all'azione*, la Conferenza di Siviglia del 1999: con la Dichiarazione della Conferenza Euro-mediterranea delle città sostenibili, e tre ulteriori conferenze regionali, quindi la Conferenza di Hannover del 2000, con cui si è fatto un bilancio della Campagna e un appello alle autorità di governo dei diversi Paesi, quindi la Conferenza Aalborg+10 del 2004, con l'adozione degli *Aalborg Commitments* e la Conferenza di Siviglia del 2007 con il titolo *Portare gli impegni di Aalborg nelle strade*, in cui si sottolinea la necessità di verificare quanto è stato realizzato e quanto ancora le amministrazioni devono impegnarsi per coinvolgere concretamente la comunità locale sulle tematiche della sostenibilità delle città.
- ²⁶ Si richiamano, in proposito, il Programma d'Azione di Lille, l'Acquis Urbano di Rotterdam, l'Accordo di Bristol. Si accolgono, poi, le dichiarazioni e raccomandazioni enunciate nell'Agenda Territoriale dell'Unione Europea e nella Carta Europea *Network Vital Cities*, riconoscendosi, altresì, l'importanza degli impegni di Aalborg.
- ²⁷ V., anzitutto, la Conferenza di Aalborg+10 del 2004, con cui vengono definiti gli *Aalborg Commitments*. Cfr., ancora, la *Carta urbana europea*, adottata nel 1992 dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, quindi, la *Carta urbana europea II – Manifesto per una nuova urbanità* adottata con Risoluzione 269 del 2008, in cui si profila un modello di città europea «sostenibile», «solidale», «di saperi e di culture». Nell'ambito della politica regionale europea, cfr. anche, *Toledo Informal Ministerial Meeting On Urban Development Declaration*, Toledo, 22 June 2010 e lo studio, nell'ambito della politica regionale europea: *Cities of tomorrow, challenges, visions, ways forward*, 2011, in <<http://www.ec.europa.eu>> (09/2016).
- ²⁸ Si pensi, tra i molti possibili esempi, oltre al complesso della disciplina confluita nel Codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152/2006, alla direttiva 2013/31, attuata con il d.l. n.63/2013, conv. in l. n. 90/2013, sulla prestazione energetica nell'edilizia. Per altre politiche, affidate al *soft law*, v. ad es. il *Piano d'azione sulla mobilità urbana*, di cui alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – COM (2009) 490.
- ²⁹ Cfr. *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter IV – *Global Plan of action: Strategies For Implementation, C. Sustainable human*

- settlements development in an urbanizing world*. V. *L'Appello di Hannover delle autorità locali alle soglie del 21° secolo*. C. *Le autorità locali*. 11.2.2000, Carta di Aalborg, 1994, Parte III: *L'impegno nel processo d'attuazione dell'Agenda 21 a livello locale: piani locali d'azione per un modello urbano sostenibile*. V. Comunicazione della Commissione: *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda urbana, passim*.
- ³⁰ V. Comunicazione della Commissione: *La dimensione urbana delle politiche dell'UE- Elementi fondanti di una Agenda urbana, passim*. V. anche il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, costituito da Regioni ed enti locali per implementare, in ambito locale, le politiche di derivazione sovranazionale, attraverso la cooperazione e un reciproco scambio.
- ³¹ *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter III, *Commitments, C. Enablement and participation*, *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter IV – *Global Plan of action: Strategies For Implementation*, C. *Sustainable human settlements development in an urbanizing world*.
- ³² Carta di Aalborg, cit., 1.4. *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter III. *Commitments, A. Adequate shelter for all*, e v. *L'Appello di Hannover delle autorità locali alle soglie del 21° secolo*. C. *Le autorità locali*. 11.2.2000. *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter IV – *Global Plan of action: Strategies For Implementation*. A. *Introduction*; *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter III. *Commitments, B. Sustainable human settlements*.
- ³³ N. 1 dei Principi della Dichiarazione delle Nazioni Unite (Stoccolma 1972).
- ³⁴ Nn. 14, 15, 17 dei Principi della Dichiarazione delle Nazioni Unite (Stoccolma 1972), *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter II, *Goals and Principles*, n. 35, *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter IV, *Global Plan of Action: Strategies For implementation*. A. *Introduction*, B. *Adequate shelter for all*.
- ³⁵ N. 13 dei Principi della Dichiarazione delle Nazioni Unite (Stoccolma 1972), e v. la Conferenza di Aalborg+10 del 2004, *Aalborg Commitments*. 2.2. e v., ad es., *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter IV – *Global Plan of action: Strategies for Implementation*, C. *Sustainable human settlements development in an urbanizing world*.
- ³⁶ *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, Chapter III, *Commitments, B. Sustainable human settlements*, Chapter IV, *Global Plan of Action*, C. *Sustainable human settlements development in an urbanizing world*.
- ³⁷ V. la Dichiarazione n. 7 della Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili (2007).
- ³⁸ V. già, in tal senso: Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento, n. 2258/2004.
- ³⁹ V. Comunicazione della Commissione europea *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondativi di un'agenda urbana UE*, Bruxelles, 18.7.2014, COM (2014) 490, *passim*, e, ampiamente, il Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea *Elementi di un quadro strategico comune 2014-2010 per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca*, Bruxelles, 14.3.2012, SWD (2012), 61 final, P. 1.
- ⁴⁰ La valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale è stata introdotta nella Comunità europea dalla Direttiva 2001/42/CE, detta Direttiva VAS, entrata in vigore il 21 luglio 2001, che, nel quadro delle strategie comunitarie per lo sviluppo sostenibile ha reso proprio operativa l'integrazione della dimensione ambientale nei processi decisionali strategici. A livello nazionale la Direttiva 2001/42/CE è stata recepita con la parte seconda del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 entrata in vigore il 31 luglio 2007, modificata e integrata dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128.

- ⁴¹ Ci si riferisce, ai programmi integrati, di cui all'art.16 della l. 17 febbraio 1992 n. 179, ai programmi di recupero urbano di cui all'art.13 della stessa l. 17 febbraio 1992 n. 179, ai programmi di riqualificazione urbana, di cui all'art.2 della l. n. 179/1992, cit., ai programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (p.r.u.s.s.t.), istituiti con d.m. 8 ottobre 1998 e finanziati dai fondi non utilizzati per i Programmi di riqualificazione urbana. L'istituto del programma integrato, «sostanzialmente in variante agli strumenti urbanistici», è stato ripreso dall'art. 11 del d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008, sul c.d. 'piano casa'. Sono, poi, ora disciplinate dall'art.120 d.lgs. n. 267/2000, le società di trasformazione urbana, a fini, tuttavia, essenzialmente di 'attuazione' degli strumenti urbanistici. L'art. 2, co. 203 della l. n. 662/1996, ha disciplinato, in generale, le diverse figure di 'programmazione negoziata', disciplina ora completata dall'art. 23, co. 7 del d.l. n. 83/2012. Per l'utilizzo dello strumento consensuale, v. ancora l'art. 28 bis del Tuel, dlgs. 6 giugno 2001 n. 380, inserito dal d.l. n. 133/2014, che introduce il Permesso di costruire convenzionato.
- ⁴² V. ora art. 1, co. 2, l. 7 aprile 2014 n. 56: *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*.
- ⁴³ V., in tal senso, anche il co. dell'art. 26, *Modificazioni all'art.117 della Costituzione*, del d.d.l. di riforma costituzionale: AS n. 1429, che riserva allo Stato il potere di dettare «norme generali sul governo del territorio».
- ⁴⁴ Cfr., quale mal riuscito tentativo in questo senso, la previsione del 'piano nazionale per le città', concepito dall'art. 12 d.l. 22 giugno 2012 n. 83, conv. in l. n. 134/2012 e, v. ora, il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, di cui all'art. 1, co. 431, l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015).
- ⁴⁵ Cfr. art. 23 d.l. 29 novembre 2008 n. 185, conv. in l. n. 2/2009, *Detassazione dei micro-progetti di arredo urbano o di interesse locale operati dalla società civile nello spirito della sussidiarietà* secondo cui: «Per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente medesimo. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma [...]».
- ⁴⁶ Cfr., ad es., l'art. 24 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. in l. 11 novembre 2014 n. 164, *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive* (c.d. Sblocca Italia), secondo cui: «1. I comuni possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione al territorio da riqualificare. Gli interventi possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano [...]».
- ⁴⁷ Cfr., ad es., l'accordo sottoscritto tra Roma Capitale, l'associazione Walls e 21 Grammi s.r.l. Nel 2010 (Prot. 68106 del 21 ottobre 2010): Patto per il rispetto del Decoro Urbano e la Tutela della *Urban Street Art*, per la regolamentazione e insieme valorizzazione di questa forma artistica, nel rispetto del regolamento di Polizia Urbana e dell'ordinanza 3 febbraio 2010, recante le disposizioni per contrastare atti vandalici di danneggiamento e/o di imbrattamento del patrimonio pubblico e della proprietà privata
- ⁴⁸ Proprio in tale logica si pongono le previsioni di cui all'art. 23 d.l. n. 185/2008 e all'art. 24 del d.l. 133/2014, cit.

Riferimenti bibliografici

- Allegretti U. 2008, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2: 175 sgg.
- Amorosino S. 2012, *L'utilizzazione di strumenti contrattuali negli interventi complessi di organizzazione del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 1: 3 sgg.
- Angiuli A. 2011, *Diritto e processo nella tutela del paesaggio. Percorsi di una integrazione tra ordinamenti*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, II, Editoriale Scientifica, Napoli: 1009 sgg.
- Astengo G. 1966, *Urbanistica*, in *Enc. Univ. dell'arte*, XIV: 541.
- Auby J.B. 2013, *Droit de la Ville*, LexisNexis, Paris.
- Barbera L.V. 2009, *Un contributo di metodo della scuola romana di morfologia urbana*, Presentazione a De Martin M., *La valutazione del rendimento nel progetto della residenza*, Gangemi, Roma: 7 sgg.
- Blank Y. 2006, *The City and the world*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 44: 875 sgg.
- Boscolo E. 2004, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in B. Pozzo, M. Renna (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Quaderni della Rivista giuridica dell'ambiente*, Milano: 179 sgg.
- Brenner N., Marcuse P., Mayer M. (a cura di) 2012, *Cities for people, not for profit*, Routledge, New York.
- Caputi Jambrenghi V. 1984, *Beni pubblici*, in *Enc. giur. Trecc.*, V: 1-22.
- 2014, *Proprietà dovere dei beni in titolarità pubblica*, in *Annuario AIPDA*, Milano: 61 sgg.
- Carrà M., Gasparri W., Marzuoli C. 2012, *Diritto per il governo del territorio*, il Mulino, Bologna.
- Casaglia A. 2014, *Prefazione* a H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, OmbreCorte, Verona: 7 sgg.
- Casini L. 2005, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano.
- Cassese S. 2011, *La prolusione romanesca sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo*, Consiglio di Stato, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, conclusioni alla Giornata di studio su *Lo Stato moderno e la sua crisi a un secolo dalla prolusione pisana di Santi Romano*, Roma, 30 novembre, in <<http://www.irpa.eu>> (09/2016).
- (a cura di) 2012, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza.
- 2016, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, il Mulino, Bologna.
- Cartei G.F. 2014, *Il problema giuridico del consumo del suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 6: 1261 sgg.
- Castellucci L. 2012, voce *Sviluppo sostenibile*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, <<http://www.treccani.it>> (09/2016).
- Cavallo Perin R. 2013, *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law (IJPL)*, II (2): 226-234.

- Cerulli Irelli V. 2015, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giust. civ.*, 1: 5-48.
- Cerulli Irelli V., De Lucia L. 2014, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in <<http://www.labsus.org>> (09/2016).
- Cioffi A. 2009, *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di Corte Cost. n. 225 del 2009*, in *Riv. giur. ambiente*, 970: 6.
- Costantino F. 2011, *Il Titolo V alla luce della giurisprudenza costituzionale sulla tutela dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Editoriale Scientifica, Napoli: 2063 sgg.
- D'Alberti M. 2013, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino.
- De Leonardis F. 2009, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura* (commento a Corte costituzionale, 22 luglio 2009, n. 225; n. 235; n. 247; n. 249), in *Riv. giur. edil.*, IV (1): 1455 sgg.
- 2012, *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 4: 779.
- De Martin G.C. 2005, *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, in *Diritto Pubblico*, 3: 975 sgg.
- De Martin M. 2009, *La valutazione del rendimento nel progetto della residenza*, Gangemi, Roma.
- Dipace R. 2014, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. Giur. edil.*: 237 sgg.
- Dugato M. 2009, *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, in *Le istituzioni del Federalismo*: 261 sgg.
- Feola M. 2014, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino.
- Fiale A., Fiale E. 2011, *Diritto urbanistico*, Simone, Napoli.
- Fracchia F., Mattassoglio F. 2008, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e VAS alla luce del d.lg. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1: 121 sgg.
- Harvey D. 2012, *Il capitalismo contro il diritto alla città, Neoliberalismo, urbanizzazione, resistenze*, Ombre Corte, Verona.
- Harvey D., Brenner N., Marcuse P., Mayer M. 2012, *Cities for people, not for profit. Critical urban Theory and the Right to the City*, Routledge, New York.
- Iaione C. 2013, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1.
- Lefebvre H. 2014, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona (ed. orig. Parigi 1968).
- Longo A. 2009, *Governo del territorio. Valutazione degli interessi sul piano concertativo e percorsi di cooperazione in Europa*, Giuffrè, Milano.
- Maddalena P. 2014, *Il territorio bene comune degli italiani*, Donzelli, Roma.
- Manzo R., Ghiloni M. 2002, *I programmi integrati*, Atti del Convegno *Pianificazione del territorio e rischio tecnologico*, Torino: 105 sgg.
- Mascarucci R. 2010, *Sostenibilità urbanistica*, in <<http://www.dda.unich.it>> (09/2016).

- Mastropietro E. 2013, *L'Europa progetta la città. Politiche e pratiche di riqualificazione urbana*, Mimesis, Milano.
- Mengoli C. 2014, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano.
- Morbidegli G. 1990, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. Giur. Trecc.*, XXIII: 29.
- 2009, *Presentazione a: A. Bartolini, A. Maltoni, Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Morviducci C. 2014, *Cittadinanza europea*, in *Treccani*, diritto (online), <<http://www.treccani.it>> (09/2016).
- Nel.Lo O. 2014, *Note sulla crisi economica nelle città europee*, in L. Fregolent, M. Savino (a cura di), *Città e politiche in tempo di crisi*, Hoepli, Milano: 389 sgg.
- Orsi Battaglini A. 1990, *L'astratta e infeconda idea. Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica*, in *La necessaria discontinuità*, il Mulino, Bologna: 11 sgg.
- Pioggia A. 2002, *Le persone come risorsa strategica nell'amministrazione dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5: 1055 sgg.
- Polinelli G., Falqui E., Pavoni P., Schirò R., Tredici C. 2014, *La preoccupazione dei 'vuoti'. Consumo di suolo e pianificazione territoriale*, in G.F. Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli: 13 sgg.
- Portaluri P.L. 2012, *Primauté della pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali*, in *Riv. giur. edilizia*: 233.
- Pototschnig U. 1967, *L'espropriazione per pubblica utilità*, in U. Pototschnig (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Le Opere pubbliche*, sez. IV, vol. II, 2, Vicenza: 9 sgg.
- Purcell M. 2013, *Possible worlds: Henry Lefebvre and the Right to the City*, in *Journal of Urban Affairs*, v. 36: 1 sgg.
- Rodotà S. 2013, *Il Sistema costituzionale della proprietà*, in S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà private e i beni comuni*, III ed., il Mulino, Bologna: 273 sgg.
- Romano A. 1987, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Atti del XXX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano: 155.
- 1999a, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*: 1 sgg.
- 1999b, *Demanzialità e patrimonialità: a proposito dei beni culturali*, in V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano: 402 sgg.
- 2005a, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, il Mulino, Bologna: 146 sgg.
- 2005b, *Verso il recupero di competenze generali dell'amministrazione centrale*, in *Gazz. amb.*, 5: 15 sgg.

- Romano S. 1950a, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico nella R. Università di Pisa, 4 novembre 1909, in *Scritti Minori*, Milano: 379 sgg.
- 1950b, *Oltre lo Stato*, in *Scritti minori*, vol. I, Milano: 419 sgg.
- Salvia F. 2012, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova.
- Sen A. 2010, *L'Idea di giustizia*, Mondadori, Milano.
- Stella Richter P. 1995, *L'urbanistica dopo la pianificazione*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano: 313 sgg.
- 2011, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Riv. giur. edil.*, 6: 313 sgg.
- 2012, *I sostenitori dell'urbanistica convenzionale*, in P. Urbani (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Giappichelli, Torino: 21 sgg.
- Urbani P. 2011, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Giappichelli, Torino: 43 sgg.
- 2015, *Estetica, salvaguardia e sviluppo del territorio. Riflessioni per un nuovo approccio urbanistico*, Relazione al Convegno *L'urbanistica per accordi nella nuova prospettiva della pianificazione*, in <<http://www.pausania.it>> (09/2016).
- Urbani P., Civitarese Matteucci S. 2013, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino.
- Zoppi G., Garano M. 2013, *Valutazione ambientale strategica nella pianificazione territoriale*, FrancoAngeli, Milano.

IL SODDISFACIMENTO DEL BISOGNO DI SERVIZI ABITATIVI

Barbara Accettura

SOMMARIO – 1. Introduzione. 2. Il c.d. diritto alla casa nelle politiche interne per la coesione sociale. 2. Il contesto istituzionale. 3. L'evoluzione dell'edilizia residenziale pubblica. 4. Il fabbisogno di servizi abitativi: il modello di *governance*. 5. I rapporti con la pianificazione territoriale ed urbanistica: dalla coesione socio-economica alla coesione territoriale.

1. Introduzione

Quello del diritto all'abitazione è uno dei settori in cui la tensione tra le istanze egualitarie, da una parte, e la necessità di assicurare un livello di allocazione delle funzioni pubbliche coerente con il disegno costituzionale, dall'altra, sta emergendo negli ultimi tempi con crescente intensità e non più solo con riferimento a fattispecie classiche di esclusione sociale (immigrati, poveri, minoranze discriminate) ma anche con riferimento a nuove fasce di povertà e di disagio socio-economico. Non a caso proprio temi quali la «qualità della vita», «l'inclusione» e le «città» sono annoverati tra i quattro obiettivi strategici del Piano d'Azione per la coesione elaborato nel 2011 dall'allora Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale e trasmesso al Commissario europeo per la politica regionale per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013, con l'obiettivo di sollecitare le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in ritardo e concentrare le risorse su alcune priorità.

Il lavoro ha inteso analizzare l'incidenza delle politiche in tema di c.d. *housing* sociale rispetto al perseguimento di obiettivi di coesione socio-economica e territoriale, muovendo dal rapporto tra diritti sociali, diritto alla casa e territorio, verificando se e sino a che punto quest'ultimo possa essere inteso non più solo quale elemento fondante delle politiche pubbliche dei sistemi locali quanto quale «garante della generalità rispetto agli interessi di settore» (Cammelli, 2005: 7). Proprio il territorio e la pianificazione territoriale e urbanistica divengono infatti osservatorio privilegiato per verificare se e sino a che punto le scelte in tema di politiche abitative possano costituire validi strumenti attraverso i quali il regolatore pubblico, quale che sia, concorra a realizzare le condizioni per il perseguimento della coesione politico-territoriale e con essa per lo sviluppo economico.

L'approccio muove dal contesto socio economico e istituzionale e dall'inadeguatezza dei modelli tradizionali di intervento in materia e si propone di valorizzare la funzione sociale del diritto all'abitazione al fine di riorientare l'esercizio dei poteri di regolazione, ascrivibili ad una *governance* multilivello, verso forme di godimento egualitario dei diritti sociali in tutte le parti del territorio nazionale.

2. *Il c.d. diritto alla casa nelle politiche interne per la coesione politico-territoriale*

Il rapporto tra diritto alla casa e diritti della persona ha da sempre condizionato le politiche pubbliche in materia, la cui regolazione è stata ascritta, non a caso, anche a seguito del primo decentramento amministrativo, al livello centrale.

Alla concezione del diritto all'abitazione, sia nell'accezione minima di diritto alla casa sia nell'accezione più ampia di diritto ad un'abitazione dignitosa, quale diritto sociale, consacrata dalla Corte costituzionale (11.02.1988, n. 217 e 11.02.1987, n. 49), è conseguita la configurazione di uno scenario che costituisce il risultato di fattori compositi molti dei quali ascrivibili alle dinamiche socio-economiche prima ancora che al contesto istituzionale.

Non è un caso quindi che il momento di maggiore sviluppo delle politiche abitative in Italia è coinciso con il secondo dopoguerra (al quale si ascrivono i cc.dd. piani Ina Casa e Gescal di cui rispettivamente alle l. 28.02.1949, n. 43 e l. 14.02.1963, n. 60). L'inefficacia delle misure di attuazione delle direttive statali da parte delle amministrazioni locali e la necessità di riorganizzare le funzioni centrali hanno poi indotto il legislatore ad un intervento generale di riordino con la previsione di un livello di programmazione regionale ed il riconoscimento alla Regioni di un ruolo anche nella programmazione nazionale (Civitarese Matteucci, 2010: 163).

Con l'ultimo intervento statale di tipo organico (Civitarese Matteucci, 2010: 163), il c.d. piano decennale di edilizia residenziale promosso dalla l. 5 agosto 1978, n. 457 (avente ad oggetto misure dirette alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio nonché all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali mediante agevolazioni, sovvenzioni e convenzioni con i privati), il ruolo delle Regioni, sia pure a seconda regionalizzazione avvenuta, resta comunque marginale (limitato alla definizione del fabbisogno abitativo regionale ed al riparto degli interventi per ambiti territoriali).

La scena istituzionale tuttavia si arricchisce di un nuovo strumentario con la l. 17.02.1992 n. 179, che introduce il concetto di programma integrato, e con esso l'obiettivo della riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, attraverso la previsione dell'integrazione di funzioni differenti e di contemperare risorse pubbliche e private.

Gli interventi successivi riguardano misure di finanziamento e/o di rifinanziamento di specifici e ben determinati programmi (cfr. la l. 4.12.1993,

n. 493 che istituisce i c.d. programmi di recupero urbano, finalizzati alla realizzazione e ammodernamento delle opere di urbanizzazione primaria e di facilitazione all'accesso all'urbanizzazione secondaria; il d.m. 22.10.1997 con cui sono stati istituiti i c.d. contratti di quartiere di prima generazione; il successivo d.m. 8.10.1998, con il quale è stato approvato un bando per la promozione di programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio – cc.dd. Prusst).

In disparte ogni valutazione in ordine all'effettivo rendimento di tali programmi, si tratta in ogni caso di strumenti attraverso i quali si è cercato di porre rimedio al fallimento delle politiche tradizionali, cui si deve l'introduzione di nuovi concetti nelle politiche di trasformazione urbana (integrazione, sostenibilità e partecipazione alle scelte). Ciò sul presupposto dell'acquisita consapevolezza che le politiche cd. urbane non possano esaurirsi solo nell'urbanistica, cioè nella individuazione dell'assetto complessivo dell'intero territorio comunale, ma richiedano un approccio complesso e multidisciplinare che tenga conto della identificazione di interessi differenziati rispetto a quelli meramente urbanistici, ma territorialmente rilevanti. Il che ha portato all'emergere di appositi strumenti, in un primo tempo di tipo puntuale e successivamente di tipo pianificatorio, necessari a tutelarli (Lombardi, 2010: 93).

Un approccio, quest'ultimo, che tuttavia ha riproposto una serie di problematiche concernenti l'identificazione dei soggetti istituzionali chiamati ad intervenire e le modalità di raccordo tra gli strumenti di cui ciascun soggetto può disporre.

Non è un caso che le incertezze con le quali queste ultime politiche sono andate confrontandosi riguardano proprio quelle riferibili alla ricognizione degli spazi spettanti ai governi subnazionali nei rapporti con il centro, in un contesto in cui quest'ultimo resta ancora il livello al quale sono definite le scelte che riguardano i territori.

Sono anche le incertezze che derivano da un sistema in cui emergono, per un verso, una pluralità di sedi di regolazione, nazionale e sovranazionale, per altro verso, l'eterogeneità ed ampiezza degli interessi coinvolti nei processi di sviluppo economico delle collettività.

Ed è tale complessità che spiega il disimpegno delle politiche pubbliche in materia cui, in effetti, si assiste sino agli ultimi interventi (ci si riferisce al c.d. piano casa di cui al d.l. 25.06.2008, n. 112, conv. in l. 6.08.2008, n. 133 e successivi decreti attuativi – d.p.c.m. 16.07.2009, n. 191 ed al d.l. 28.03.2014, n. 47, conv. in l. 23.05.2014, n. 80 ed i relativi decreti attuativi, d.m. 24.02.2015 e d.i. 16 marzo 2015), quale conseguenza del venir meno del rilievo che viene riservato alle problematiche della casa, riconducibile solo negli anni più recenti allo stato di crisi della finanza pubblica.

3. *Il contesto istituzionale*

La ricostruzione dei processi che hanno accompagnato e condizionato le esperienze del rapporto tra centro e periferia con riferimento alle politiche abitative non può infatti prescindere da alcuni dati di contesto concernenti il nuovo assetto delle funzioni legislative e amministrative, anticipato dal d.lgs. 31.03.1998, n. 112 e poi definitivamente consacrato a livello costituzionale dalla riforma del titolo V.

Già il d.lgs. n.112/98 aveva, infatti, ricondotto alla legislazione statale solo «la determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica» (cfr. art. 59) e la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo e degli *standard* di qualità degli alloggi, determinando in tal modo il venir meno, in linea generale, della programmazione nazionale degli interventi, finendo con il collocare l'edilizia residenziale pubblica nella materia «territorio e urbanistica», connotandola in tal modo come un «servizio [...] fortemente inserito nel territorio» (Merloni, 1998: 213).

La questione che viene a delinarsi fa dunque comprendere il ruolo che è stato assolto in materia dalla giurisprudenza costituzionale. Proprio ad essa si devono le prime indicazioni circa i criteri in base ai quali procedere a questo bilanciamento di interessi nonché le prime risposte ai contenuti che qualificano le nuove politiche abitative.

Il principale riferimento è offerto da Corte cost. 7.03.2007, n. 94, cui si deve la prima presa di posizione sul tema, provvista quindi di valore e forza tali da orientare le pronunce successive. La Corte, pur negando la configurabilità dell'edilizia residenziale come materia a sé stante, ha utilizzato la clausola dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), per riaffermare la competenza statale in tema di determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei meno abbienti, finendo in tal modo con l'autorizzare interventi statali anche in tema di programmazione degli interventi. In questa valenza la clausola dei livelli essenziali diviene il titolo che giustifica misure pubbliche statali e limiti alla legislazione regionale e con essa alla differenziazione degli interventi (Civitaresse Matteucci, 2010: 163).

Conclusione che trova conferma nelle pronunce successive: con sentenza del 19.05.2008, n. 166, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Lombardia con riferimento alla l. 8.02.2007, n. 97, nella parte in cui ha previsto che le Regioni debbano predisporre «sulla base del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, [...] un piano straordinario» indicando altresì la graduazione delle azioni di rilascio e che «il Ministro delle infrastrutture, di concerto con altri Ministri, d'intesa con la Conferenza unificata, predisponga un programma nazionale contenente gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione re-

gionale di edilizia residenziale pubblica». L'ingerenza nell'organizzazione regionale attraverso l'imposizione di strumenti e la sottoposizione a controllo statale è stata quindi censurata in quanto ritenuta lesiva delle «attribuzioni regionali in materia di assistenza e politiche sociali e dell'abitazione», sul presupposto che «anche laddove, partendo da un'interpretazione estensiva della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), si volesse teorizzare una competenza legislativa e regolamentare statale estesa alla concreta e dettagliata disciplina dell'attività necessaria per garantire i livelli essenziali delle prestazioni, tale disciplina [...] non potrebbe investire i singoli e specifici profili organizzativi atinenti alle politiche sociali e dell'abitazione, di esclusiva competenza regionale».

Secondo il giudice costituzionale il piano straordinario previsto dalla norma rientra nella competenza legislativa statale in quanto finalizzato a predisporre interventi per alleviare il disagio abitativo di categorie di soggetti particolarmente deboli mediante una programmazione nazionale di edilizia residenziale pubblica prioritariamente orientata in favore di tali categorie sociali.

La Corte ha più volte ribadito che «gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono da una parte la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo [...] e dall'altra parte la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto» e che «l'una e l'altra competenza si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimali di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate».

Ne è conseguita la consacrazione in capo allo Stato delle funzioni e dei compiti relativi al concorso, unitamente alle Regioni ed agli enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale, e l'attribuzione alle Regioni e agli enti locali delle funzioni amministrative «relative alla programmazione delle risorse finanziarie riservate al settore, alla gestione e all'attuazione degli interventi anche attraverso programmi integrati, alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale, alla determinazione dei relativi canoni». Nel sistema appena delineato la Corte rileva «l'esigenza di un momento unitario, che deve precedere la programmazione regionale in materia di edilizia residenziale pubblica» in cui «devono essere coinvolti tutti i soggetti istituzionali interessati», e la conseguente «attrazione in sussidiarietà» da parte dello Stato della competenza legislativa in tema di «programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale».

Da qui le linee guida tracciate per il riparto di competenze in materia su «tre livelli normativi»: il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti (che rientra nella competenza esclusiva dello Stato) in cui «si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale»; il secondo livello «la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”»; il terzo rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda «la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale» (Corte cost., 22.03.2010 n. 121). Con la conseguenza che «la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa si inserisce nel secondo livello normativo giacché lo Stato fissa i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore» esercitando in tal modo «le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il “governo del territorio”, con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell'art. 118 Cost.».

Da ultimo è stata sollevata dalla presidenza del Consiglio dei Ministri questione di legittimità della l.r. Abruzzo n. 25/14 nella parte in cui ha previsto che le «Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale abruzzesi», che si trovano in una condizione di «deficit strutturale», possano destinare al risanamento dei loro bilanci i proventi della vendita degli immobili di edilizia agevolata e convenzionata. L'invasione della competenza statale deriverebbe dal contrasto della norma impugnata con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 47/14, conv. in l. 80/14, nella parte in cui prevede che «le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente». La norma regionale, consentendo una diversa destinazione dei proventi della alienazione degli immobili è stata impugnata in quanto violativa delle competenze statali in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. La Corte (Corte cost. 15.05.15, n. 81) non ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione (rimasta assorbita dall'esame di altra censura cui è conseguita la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma), ma la vicenda costituisce un'ulteriore conferma della direzione assunta dall'intervento statale in materia.

In questa prospettiva, l'eliminazione della potestà legislativa concorrente e la ricentralizzazione di funzioni quali il «governo del territorio» ad opera del nuovo disegno di legge di riforma costituzionale¹, è destinata ad aprire nuovi scenari in materia di politiche abitative.

Molta parte delle argomentazioni della Corte nelle pronunce esaminate è riconducibile alle costanti indicazioni fornite dal contesto socio-economico in merito alla rilevanza che deve riconoscersi agli effetti dei diversi interventi, quando si tratta di definire le politiche in tema di fabbisogno abitativo. Tuttavia, collocando le indicazioni della Corte sullo sfondo dei rapporti Stato-Regioni-enti locali, da esse può trarsi il criterio che la composizione tra le esigenze di uniformità e quelle di differenziazione è la dimensione sociale dell'intervento.

Del resto, accanto all'intervento della Corte si registra un filone di pensiero che, muovendo dal tentativo di aggiornare categorie ormai consolidate quale quella dei beni pubblici, reinterpretata anche il diritto all'abitazione inserendolo tra quelli cui tutte le persone dovrebbero aver accesso quale bene essenziale, rispetto al quale lo Stato conserva le garanzie proprie dello Stato sociale. Si tratta cioè di un bene strumentale all'esercizio di diritti fondamentali e di conseguenza al libero sviluppo della persona.

Da qui anche il rinnovato interesse dottrinale per tale tematica e la ridefinizione di quei profili del diritto all'abitazione che devono essere gestiti secondo la logica dell'accesso garantito e generalizzato² in quanto suscettibili di fondare l'imposizione di doveri positivi ai pubblici poteri.

Ed è probabilmente anche sulla scia di tali sollecitazioni, oltre che, come si è detto, di quelle provenienti dalla politica di coesione europea, che si registra negli ultimi anni un nuovo interesse del legislatore nazionale verso il crescente disagio abitativo cui ha fatto seguito l'individuazione di ulteriori strumenti giuridici per soddisfare la domanda di tali servizi ed il ripensamento di strumenti già sperimentati.

Da qui l'analisi delle politiche nazionali di contrasto a tale problematica volta a verificare se le forme assunte più di recente dall'intervento pubblico in materia possano dirsi effettivamente finalizzate verso una ricomposizione politico-territoriale del *welfare*.

In particolare, si tratta di verificare se e sino a che punto in uno Stato con organizzazione decentrata la realizzazione dell'uguaglianza in una prospettiva territoriale debba passare attraverso l'introduzione di un meccanismo di garanzia di un nucleo di funzioni statali connesse ad istanze ed interessi di rilievo nazionale, il cui esercizio e la cui disciplina possono e devono essere riservati allo Stato.

4. *L'evoluzione dell'edilizia residenziale pubblica*

Il mutamento di prospettiva è riconducibile al contesto socio-economico e istituzionale nel quale si inscrivono più di recente gli interventi in materia, che ha finito con il determinare un cambiamento di rotta nelle linee generali delle politiche abitative, con il conseguente ripensamento degli strumenti attraverso

i quali realizzare gli obiettivi di soddisfazione dei relativi bisogni anche attraverso l'ampliamento del novero degli attori del sistema di edilizia residenziale pubblica e, in particolare, dei destinatari di tali interventi.

L'approccio prescelto impone di verificare se gli strumenti elaborati dal legislatore e le relative modalità di attuazione da parte degli enti a tanto preposti siano in grado di far fronte per un verso alle nuove esigenze di fabbisogno abitativo che richiedono non più solo la soddisfazione del c.d. diritto all'abitazione in senso stretto ma anche delle ulteriori esigenze a questo connesse, secondo l'accezione più ampia del termine (Sorace, 1977: 1174)³, per altro verso all'incidenza del pluralismo territoriale sul godimento di tali diritti.

È noto infatti come in uno Stato territorialmente decentrato «l'uguaglianza sostanziale dei suoi cittadini nel godimento dei diritti sociali ed economici si può manifestare soltanto attraverso una garanzia generale e comune di tale godimento che operi come elemento omogeneizzatore e produca l'imprescindibile coesione sociale ed economica all'interno della struttura statale» (Fernandez-Valmayor, 2007: 103).

Da qui anche un ulteriore profilo di indagine che concerne la rilevanza del rapporto tra le nuove politiche per l'edilizia sociale o, utilizzando la terminologia oggi invalsa, le politiche c.d. di *social housing*, e il governo del territorio.

Il mutamento terminologico è sintomatico di un nuovo approccio alle politiche abitative indotto dal recente riconoscimento della necessità che l'assetto urbanistico delle città debba rispondere alle esigenze di utilizzazione degli spazi poste dai processi socio-economici. Ne discende la configurazione del diritto all'abitazione come bisogno, definibile non solo in termini di condizione di privazione ma anche di condizione di sofferenza degli individui, non in grado di soddisfare i bisogni minimi di servizi abitativi, che dalle indagini statistiche degli ultimi anni risulta sempre più crescente, la cui soddisfazione passa non solo attraverso il tema dei servizi abitativi e dunque della problematica del cd. diritto alla casa, ma anche attraverso quello della riqualificazione del territorio e dunque del miglioramento della qualità dell'abitato, del recupero e della riconversione di aree degradate.

Lo scenario che in tal modo si è andato configurando è di tutta evidenza il risultato di fattori compositi, ascrivibili anche alle dinamiche istituzionali.

Certamente non è scenario che possa spiegarsi solo con le variabili del tessuto socio-economico, le quali, nondimeno, vi partecipano offrendo una delle prospettive dalle quali ci si intende muovere, al fine di verificarne gli sviluppi.

Il rapporto tra diritti sociali, diritto alla c.d. casa e territorio stenta infatti ancora a definirsi nei suoi contenuti e nelle sue opportunità anche, se non principalmente, a causa delle incertezze che connotano l'identificazione dei soggetti istituzionali chiamati ad intervenire, e le modalità di raccordo tra gli strumenti di cui ciascun soggetto può disporre.

Il che ha indotto il legislatore a cercare soluzioni in funzione dei bisogni sociali, a tutela non solo del diritto all'accesso ad un'abitazione per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche del diritto alla qualità dell'abitare.

L'intervento legislativo ha assunto quindi tre direzioni principali.

Sotto un primo profilo si registrano interventi sia di tipo regolatorio che distributivo diretti ad agevolare l'accesso al diritto all'abitazione con soluzioni che vanno da misure che incidono sulla disciplina degli affitti a misure che introducono forme di agevolazione per l'acquisto della prima casa: affitto calmierato, sospensione dei provvedimenti di rilascio per categorie disagiate, acquisto della casa mediante l'auto-costruzione, agevolazioni finanziarie. In questa direzione sono intervenuti dapprima la l. n. 9/2007 e la l. 24.12.2007, n. 244, e successivamente i due provvedimenti sul c.d. piano casa, la l. 6 agosto 2008 n. 133 (c.d. piano casa) ed il più recente d.l. n. 47/2014, conv. in l. n. 80/2014. Mentre il primo intervento (l. n. 9/2007) ha disposto la sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione per categorie disagiate, il secondo (l. n. 244/2007) ha previsto «l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato, concordato e sociale», l'art. 1, comma 258, l. n. 133/08 ha introdotto misure quali il riconoscimento del diritto di opzione all'acquisto per gli assegnatari di alloggi IACP, misure di tipo distributivo per il sostegno alle giovani coppie; il d.l. n. 47/2014 ha prediletto misure di tipo distributivo incrementando il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, istituendo il Fondo destinato alla concessione di contributi su finanziamenti per l'acquisto degli alloggi ex IACP, la possibilità di inserire nelle convenzioni che disciplinano le modalità di locazione degli alloggi sociali, la clausola di riscatto dell'alloggio; sono state inoltre previste misure incidenti sull'autonomia negoziale delle parti (la creazione di strumenti che svolgano una funzione di garanzia fra proprietario e affittuario per i mancati pagamenti del canone; è stato previsto che con decreto MIT di concerto MEF, previa intesa con la Conferenza unificata, vengano disciplinate le clausole *standard* dei contratti).

Nella seconda tipologia di misure si collocano quelle dirette a favorire l'offerta di alloggi, previste tanto dal piano casa del 2008 quanto dal d.l. n. 47/2014. Il primo intervento si propone l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati. Il piano ha ad oggetto tanto la costruzione di nuovi alloggi quanto il recupero del patrimonio esistente, attraverso: la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero la promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi,

con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati; l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato e di altri enti pubblici; il ricorso alla finanza di progetto; agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.

Il maggiore elemento di novità introdotto dalla l. n. 133/2008 e dal successivo d.p.c.m. 16.07.2009 è tuttavia rinvenibile nel rilancio del finanziamento nazionale degli interventi in tema di *social housing* attraverso la previsione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari. Si tratta di un sistema di edilizia residenziale pubblica, che amplia il novero degli attori, inserendo accanto ai soggetti pubblici ed agli enti *non profit*, le imprese di costruzione. In sostanza, si offre agli operatori privati la possibilità di creare fondi immobiliari per la realizzazione di nuove unità residenziali destinate alla locazione a canone ridotto e successivamente alla vendita. Si tratta di un modello che fa seguito ad esperienze già avviate da Fondazione Cariplo attraverso la costituzione della Fondazione Housing sociale, i cui sviluppi hanno dato luogo ad una serie di iniziative di riqualificazione di interi quartieri (Milano, Parma, Ascoli Piceno) che fonda su principi solidaristici e rappresenta un esempio di partnership pubblico-privata (basti considerare che sono membri istituzionali della Fondazione, la Regione Lombardia e l'ANCI Lombardia). A questa formula va ricondotta anche la CDP Investimenti Sgr che è una società di gestione del risparmio costituita nel 2009 per iniziativa di Cassa depositi e prestiti Spa, unitamente ad ACRI e ad ABI, con lo scopo di promuovere la valorizzazione e l'incremento di alloggi sociali, così come definiti dal d.m. 22.04.08.

Anche il d.l. n. 47/2014 ha introdotto misure volte a favorire l'offerta di alloggi (riduzione della cedolare secca sugli affitti per contratti a canone concordato; predisposizione di offerte di acquisto degli alloggi ex IACP; agevolazioni fiscali per i redditi derivanti dalla locazione di alloggi nuovi o ristrutturati).

Ma è attraverso la terza tipologia di interventi che concerne la localizzazione degli alloggi di edilizia popolare nel contesto urbano che si realizza il principale elemento di raccordo tra le politiche per la casa e il governo del territorio.

Interventi di questo tipo si rinvencono già nel d.l. 1.10.2007, n. 159, conv. in l. 30.10.2007, n. 222 che ha avviato un «programma straordinario di edilizia residenziale pubblica» finalizzato al recupero e adattamento funzionale di alloggi ex IACP e dei comuni, all'acquisto o locazione di alloggi, alla costruzione di abitazioni da destinare a soggetti disagiati.

La l. n. 133/2008 ha poi introdotto nuovi «programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale e di riqualificazione urbana» ad iniziativa statale volti a incrementare, in risposta alle diverse tipologie di fabbisogno abitativo, il patrimonio di edilizia residenziale. Si tratta di strumenti di pro-

grammazione complessa da elaborarsi, «in modo coerente con la programmazione regionale relativa alle politiche abitative e allo sviluppo del territorio» (art. 4, co. 2), caratterizzati da elevati livelli di qualità in termini di vivibilità, sicurezza, sostenibilità ambientale. Lo strumento indicato dal legislatore per l'elaborazione di tali programmi è l'accordo di programma (da approvarsi con decreto del Ministro delle infrastrutture, previa delibera CIPE e d'intesa con la conferenza unificata), la cui stipulazione è preordinata a rapportare gli interventi alla dimensione fisica e demografica dei territori di riferimento. Accanto ai programmi di iniziativa ministeriale il d.p.c.m. del 2009 prevede poi programmi di iniziativa regionale, elaborati d'intesa con gli enti locali, da proporre al ministero per partecipare al piano. Non è ancora chiaro tuttavia, salvo che per la previsione della possibilità di promuovere una conferenza di servizi «qualora, ai fini del coordinamento delle azioni previste nelle proposte di intervento, sia necessaria la contestuale definizione o variazione di più atti di programmazione economico-finanziaria e di pianificazione territoriale di competenza di amministrazioni diverse» (art. 8, co. 3), in che modo possa effettivamente realizzarsi il coordinamento con le linee di intervento regionali.

La l. 133/08, in sostanza, riprende il tema dell'intervento pubblico di tipo integrato tra i vari livelli di governo, richiamando in tal modo le esperienze dei programmi di tipo complesso di cui alla l. 18.04.1962 n. 167 (che ha introdotto i c.d. piani di zona) che ha affidato ad appositi piani l'organizzazione dei quartieri da destinare all'edilizia residenziale pubblica; piani che a loro volta avrebbero dovuto coordinarsi con il piano regolatore comunale senza tuttavia condizionarne l'operatività. Detto provvedimento, come si è detto, ha inaugurato un nuovo modello di relazione tra piani che ha finito con il rappresentare un elemento di rottura rispetto al tradizionale modello gerarchico della programmazione. Quando sono stati introdotti istituti innovativi come i piani cd integrati e complessi (ci si riferisce a quelli introdotti dalla l. n. 179/92, e dai d.m. 8.10.1998, n. 1169, i cc.dd. Prusst, e l. n. 166/2002), essi si sono posti in realtà al di fuori dell'assetto allora prefigurato dalle regole urbanistiche, indebolendo in tal modo il ruolo degli enti locali. Ciò sulla spinta di iniziative delle amministrazioni centrali, a loro volta, anche in qualità di realizzatrici di iniziative comunitarie, per lo più aventi ad oggetto progetti di riqualificazione e/o di rinnovamento urbano.

Il che tuttavia ha riproposto la questione del ruolo del governo locale e di conseguenza del raccordo tra tali programmi e la dimensione più strettamente urbanistica e di pianificazione generale. Gli interventi in parola, infatti vanno oltre le tradizionali misure di tipo regolatorio e distributivo ed il semplice intervento di assegnazione di alloggi (Ciocia, 2009: 406 sgg.) e propongono piani di promozione dell'edilizia sociale che non possono non interagire con i sistemi urbani.

E tuttavia anche la l. n. 133/2008 sembra proseguire su questa linea proponendo, in sostanza, un progressivo ri-slittamento verso l'alto del governo dei processi decisionali in materia.

Del resto è lo stesso legislatore a prevedere che i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e riqualificazione urbana siano attuati anche attraverso misure di promozione che inevitabilmente incidono sulla conformazione dei territori: trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori di interventi di incremento del patrimonio abitativo, incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi e al miglioramento della qualità urbana, provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale, cessione di diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione o all'alienazione.

Il tema peraltro è già stato affrontato dalla l. n. 244/2007, che ha disciplinato l'incidenza delle misure del piano sugli strumenti urbanistici, prevedendo per un verso che negli strumenti urbanistici in aggiunta alle aree a *standards* siano inclusi «ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione». A tali misure sono state affiancate quelle che prevedono la possibilità per i comuni «ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti», di consentire, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, «un aumento di volumetria premiale».

Da queste premesse muove anche il d.l. n. 47/2014 che ha previsto l'adozione di misure d'urgenza per ampliare l'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica e di alloggi sociali, ma che sembra muoversi in una direzione diversa.

Nell'ambito di tali misure è stata prevista l'approvazione di un piano di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei Comuni e degli Istituti autonomi per le case popolari e degli enti di edilizia residenziale pubblica (i cui criteri sono stati individuati con D.I. 16 marzo 2015), da realizzarsi sia attraverso il ripristino degli alloggi di risulta, sia attraverso la manutenzione straordinaria (anche ai fini dell'adeguamento energetico, impiantistico statico e del miglioramento sismico degli immobili), e la promozione di interventi finalizzati all'ampliamento degli alloggi in locazione per i nuclei familiari in condizioni di disagio, che non determinino consumo di nuovo suolo, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi, alle destinazioni d'uso ed alle disposizioni vincolistiche.

In questa direzione vanno lette anche le ulteriori misure finalizzate alla disciplina delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei comuni e di altri enti pubblici (approvate con il D.M. 24.02.2015) anche in deroga alle disposizioni in tema di alienazione di immobili pubblici, quelle che volte a favorire la dismissione di alloggi in condomini in cui la proprietà pubblica è inferiore al 50%, quelle che prevedono la sottrazione di aree o di immobili da destinare ad alloggio sociale dal computo degli *standards*, nonché quelle che pongono l'aspetto energetico e ambientale al centro degli interventi di riqualificazione.

Dette disposizioni sono in linea con la crescente attenzione delle istituzioni nazionali e regionali verso il tema del consumo, e la conseguente necessità di elaborare politiche che muovano nella direzione del risparmio di territorio (De Lucia, 2014: 91 sgg.), tema evocato sia pure indirettamente anche da quegli interventi legislativi che si propongono la valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente (cfr. d.l. 13.05.2011 n. 70, conv. in l.12.07.2011 n. 106) attraverso il recupero di aree urbane degradate ed alla riqualificazione di edifici con destinazione non residenziale dismessi o da dismettere o rilocalizzare.

L'intervento del 2014 tuttavia si pone in linea di continuità con il precedente nella parte in cui richiama il sistema dei fondi immobiliari e ne prevede l'utilizzo «al fine di assicurare i mezzi finanziari per la completa e rapida realizzazione di programmi di alloggi sociali finanziati con fondi nazionali e regionali», ammettendo la possibilità di cedere o conferire ai fondi immobiliari residenziali, ultimati o in corso d'opera, realizzati da soggetti pubblici e privati con il concorso di un contributo pubblico, e destinati a concorrere all'aumento dell'offerta di alloggi sociali, «a condizione che, per questi ultimi, siano mantenuti i vincoli di destinazione previsti dalle norme di finanziamento».

E tuttavia il coinvolgimento dei capitali privati risulta ormai ineludibile nei nuovi piani di *social housing* che si caratterizzano quindi per dar vita a forme di interazione tra sussidiarietà e solidarietà. Intervento, peraltro, cui viene dato nuovo impulso attraverso la previsione della possibilità di costituire agenzie per l'affitto sociale che si pongano quali mediatori tra proprietari e famiglie a basso reddito e di dar vita ad attività di promozione in convenzione con imprese di costruzione e altri soggetti imprenditoriali (oltre che con le cooperative edilizie).

5. Il fabbisogno di servizi abitativi: il modello di governance

I più recenti provvedimenti normativi sembrano riproporre un modello in cui alla direzione «centrale» si affianca un'attuazione degli interventi in sede di pianificazione, pur ponendosi nell'ottica sia di una collaborazione «pubblico-pubblico» che «pubblico-privato».

La scelta dunque è in favore di un modello di intervento pubblico connotato dalla previsione di nuovi «programmi integrati» di iniziativa statale che costituiscono strumenti di programmazione complessa, fissando direttive e impegni da attuarsi da parte dei vari soggetti pubblici coinvolti, le cui modalità di coordinamento con i programmi regionali di fissazione delle linee di intervento restano ancora da definire.

L'edilizia residenziale pubblica, in altri termini, diviene una materia alquanto articolata, nella quale si fronteggiano i due aspetti del diritto alla casa, quello sociale e, a seguito dell'inclusione del privato *profit* tra i soggetti promotori e realizzatori degli interventi, anche quello economico, che funge appunto da leva per convogliare verso il settore risorse private.

E tuttavia proprio quest'ultimo profilo, che sembra emergere in modo sempre più crescente (e che riflette una tendenza in atto in tutti gli altri paesi UE), comporta quale inevitabile conseguenza che alla finalità «sociale» debba affiancarsi anche quella «economica», necessariamente perseguita dal privato realizzatore degli interventi. Il che pone un problema classificatorio, di interpretazione e di individuazione delle norme di volta in volta applicabili, distinguendo, ai fini dell'eventuale sottrazione alle regole della concorrenza, quella parte delle politiche in materia che possono essere annoverate tra i servizi di interesse economico generale e quelle che invece dovrebbero essere gestite secondo le ordinarie regole del mercato (De Giorgi Cezzi, 2015: 22). In linea generale infatti neppure le politiche di *social housing* (nonostante quanto previsto dal d.l. n. 112/2008 che esclude l'alloggio sociale all'obbligo della notifica degli aiuti di Stato) sono necessariamente sottratte alle norme sulla concorrenza con riferimento alle funzioni di progettazione e produzione di alloggi. Ciò implica un'ulteriore riflessione su dette nozioni e più in generale sul rapporto tra la nozione di servizio pubblico di cui all'ordinamento interno e quella comunitaria di servizio pubblico di interesse generale, la cui trattazione esula dal presente lavoro. Una scelta, quella di misurarsi anche con la definizione di servizio pubblico di interesse generale e con l'ambito di applicazione della relativa disciplina, che presuppone in ogni caso anche la definizione del contenuto e dei confini della nozione di *social housing*⁴.

In realtà se è vero che va riconosciuto come il settore sembra ormai, anche sulla scia dei modelli invalsi in tutti i paesi europei, destinato ad implementare il ricorso ai privati, per altro verso ciò non può far tralasciare la dimensione più prettamente sociale degli interventi, anche in considerazione della crescente domanda di misure di protezione sociale. Il che impone quindi un bilanciamento di interessi che non resistono a definizioni univoche ed esigono un regime pubblico flessibile e aperto, trattandosi di tutela dei diritti individuali.

Che si tratti di misure finalizzate ad incrementare l'offerta di alloggi che debbano essere gestite secondo la logica del servizio pubblico è infatti dato ormai

acquisito (Nigro, 1957). Ed è questa l'impostazione accolta dal legislatore tanto con la l. n. 133/2008 quanto con i successivi decreti attuativi che hanno espressamente qualificato quali interessi pubblici primari quelli connessi alle misure necessarie ad incrementare l'offerta di alloggi di edilizia sociale. A tale qualificazione è conseguita, oltre alla sottrazione degli interventi in materia all'obbligo di notifica in tema di aiuti di Stato, anche la previsione della possibilità per la realizzazione di questi ultimi di introdurre deroghe alle prescrizioni urbanistiche vigenti e la relativa sottrazione dal computo ai fini degli *standards* urbanistici.

Ferma restando la caratterizzazione di interesse pubblico primario degli interventi, la l. n. 80/2014 ha tuttavia introdotto prescrizioni di tipo esattamente opposto. Ciò nella logica non solo dell'edilizia sociale quale segmento di interesse economico generale ma anche nella recuperata logica del territorio quale «bene comune» (Boscolo, 2015: 70 sgg).

L'essenza della questione dei rapporti tra territorio e diritti sociali consiste proprio in questo, nell'identificazione, cioè dell'interesse sociale quale termine di riferimento della disciplina del territorio.

In sostanza, mutato il contesto socio economico di riferimento, ci si deve interrogare anche sulla 'funzione' delle singole competenze afferenti gli interessi differenziati connessi alle politiche territoriali, muovendo evidentemente dalla considerazione per la quale lo scenario che si è andato configurando negli ultimi anni impone di valorizzarne il profilo 'sociale', abbandonando quei percorsi dagli esiti incerti cui invece la sottovalutazione di tale profilo ha sino ad oggi dato luogo.

Il che dovrebbe spostare il dibattito sulla opportunità, non solo di distinguere, ma soprattutto di integrare le competenze statali e regionali in materia, in considerazione del fatto che anche quando vengano in rilievo gli spazi riservati alla potestà concorrente, sarebbe opportuno che rimanesse a livello nazionale oltre alla fissazione dei livelli minimi essenziali anche la fissazione delle linee generali degli interventi in materia. Si tratta quindi di verificare se una simile opzione possa ritenersi compatibile, più che con i principi della concorrenza, con quelli connessi alla garanzia di diritti fondamentali e di conseguenza al benessere ed agli interessi della collettività. Questione, quest'ultima, che è destinata ad assumere particolare significato qualora ci si dovesse misurare con il nuovo assetto delle competenze delineato dal disegno di legge di riforma costituzionale⁵ che sembra riproporre – nella parte in cui rimette allo Stato oltre che materie trasversali quali appunto «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» – anche la determinazione di disposizioni generali e comuni in materia del governo del territorio, i medesimi problemi interpretativi in ordine alla definizione dei contenuti e della misura di competenza riferibili a ciascun livello di governo cui ha dato luogo la riforma del 2001⁶.

6. I rapporti con la pianificazione territoriale ed urbanistica: dalla coesione socio-economica alla coesione territoriale

Come si è rilevato, sul piano giuridico-formale l'assetto dei servizi pubblici locali e di conseguenza quello dei servizi abitativi è definito dalle scelte operate comunque a livello centrale, scelte che in ogni caso rispondono a ben precise opzioni politiche di fondo.

Il richiamo alla clausola del diritto sociale vale infatti a stabilire *standards* minimi di godimento delle prestazioni evitando differenze non più plausibili tra territorio e territorio.

È questo l'unico significato da attribuire all'impostazione centralistica accolta in materia, nell'ambito della quale tuttavia devono poi trovare spazio le divergenze regionali che caratterizzano un Stato territorialmente e politicamente decentrato.

Nelle maglie lasciate libere dalle indicazioni generali va quindi valutata la capacità delle Regioni e degli enti territoriali di individuare quelle opzioni organizzative attente alle peculiarità del territorio ed al contempo capaci di realizzare efficaci sistemi di *governance* interistituzionale, ed in grado di ridurre quella complessità amministrativa che finisce con l'incidere sulla realizzazione dei progetti e sulla stessa possibilità di utilizzare in modo efficiente le risorse pubbliche disponibili.

Il che comporta la necessità di prendere spunto da quelle soluzioni, tra le varie sino ad oggi elaborate, meglio in grado di coniugare tali profili e di conseguenza di programmare le politiche abitative insieme alle altre politiche che hanno ricadute sul territorio.

Si pensi alle esperienze avviate dalla fondazione Cariplo, che hanno portato ad esempio alla rigenerazione di interi quartieri degradati, sviluppando le potenzialità di tali interventi quali 'agenti sinergici' rispetto agli altri settori che costituiscono il tessuto socio economico del territorio ed in quanto tali capaci di incidere sui relativi processi di sviluppo.

Allo stesso modo nel caso delle iniziative realizzate dai Fondi gestiti dalla CDP in cui è proprio la considerazione dell'abitazione quale elemento centrale dell'organizzazione e delle dinamiche evolutive del sistema territoriale che finisce con il rappresentare il punto di forza delle soluzioni cui si è dato vita.

Al di fuori di tali ipotesi, infatti, il sistema non è stato ancora in grado di elaborare moduli organizzativi efficienti, e ciò in quanto il principale elemento di debolezza degli «altri» approcci continua a rinvenirsi nella incapacità di molti «attori» (ed in particolare di Regioni e province, enti, questi ultimi, che ancor più nella nuova configurazione prevista dalle recenti riforme istituzionali costituirebbero il livello ottimale cui allocare tale funzione) di formulare scelte strategiche ad ampio raggio, limitandosi a singoli interventi a carattere frammentario.

È quindi accaduto che le strategie e le azioni finalizzate a realizzare politiche di sviluppo siano state di fatto rimesse agli enti locali con il conseguente venir meno del supporto di un ente di livello superiore, invece fondamentale in un sistema multilivello ed in una prospettiva più ampia che deve collocare le esigenze dei singoli territori in contesti diversi, collegati anche alla necessità di conoscenza e implementazione dei diversi valori e delle diverse necessità di cui tali territori sono portatori.

Insomma, se è vero che le opzioni indicate a livello centrale, ormai autorizzate dai richiamati interventi della Corte costituzionale, condizionano le scelte di fondo relativamente ai programmi per le politiche di edilizia residenziale, è altrettanto vero che pur nell'ambito di tali limiti residua spazio per soluzioni organizzative anche innovative. Ciò in particolare per quel che concerne la regolazione della gestione del rispettivo patrimonio e l'elaborazione di forme e/o modelli innovativi, rispetto ai quali, nell'esercizio della propria autonomia regolamentare in tema di organizzazione delle funzioni amministrative, gli enti territoriali hanno conservato ampi spazi di intervento.

Questo, peraltro, è ciò che sino ad oggi è accaduto, se si considera che i territori si sono espressi in modo differente a seconda delle realtà socio-economiche sottostanti. Ove si vogliano trarre delle conseguenze più profonde dal quadro generale evidenziato, quel che si rileva è che sono le politiche tradizionali in tema di offerta di alloggi quali attività/funzioni isolate e distinte rispetto alle altre funzioni/attività che riguardano il contesto socio-economico in cui i beni da valorizzare sono inseriti, ad essere entrate in crisi.

Le esperienze, già avviate sia in passato che in tempi più recenti con riferimento ai temi della riqualificazione urbana, evidenziano la necessità di costruire un rapporto tra politiche della casa e le altre politiche che incidono sul territorio, spostando di conseguenza il profilo centrale dell'analisi che da quello della ricerca di soluzioni per la gestione dei problemi strettamente correlati al fabbisogno abitativo, diventa quello dell'individuazione di moduli organizzativi in grado di svolgere un efficace ruolo di composizione degli assetti del territorio di riferimento.

Va detto tuttavia che il legislatore solo nei più recenti interventi (riprendendo le prime leggi istitutive di programmi integrati per l'edilizia residenziale pubblica) ha coniugato misure di tipo prettamente regolatorio a quelle di tipo distributivo in senso lato, ma in ogni caso (cfr. d.l. n. 47/14) non è andato al di là della previsione di norme in tema di *standards* urbanistici o di indirizzi sul consumo di suolo, omettendo qualsiasi riferimento ad obiettivi di promozione dell'integrazione delle politiche di gestione dei beni pubblici con le altre politiche finalizzate allo sviluppo del territorio e dunque all'adozione di strumenti che valorizzino una funzione di tipo programmatico a più ampio raggio.

E ciò nonostante si debba ormai dare per acquisita la consapevolezza della necessità che la promozione delle condizioni per assicurare uno sviluppo del territorio e con esso la coesione politico-territoriale debba passare attraverso il coordinamento dei vari interessi e comporti una rilettura degli strumenti di governo del territorio ed in particolare della pianificazione territoriale ed urbanistica (Bonetti, 2011: 124) che oggi assume oltre al «compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana» anche quello di «assicurare funzione sociale della proprietà immobiliare» (Urbani, 2014: 267).

Un processo, quest'ultimo, riconosciuto e promosso anche dalla giurisprudenza amministrativa che riconduce all'«urbanistica, ed al correlativo esercizio del potere di pianificazione» una «funzione di sviluppo complessivo ed armonico del territorio» che deve tener conto «delle potenzialità edificatorie dei suoli, non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia di un armonico sviluppo di tutte le attività a carattere economico e sociale ad essi correlate»⁷.

Se così è proprio un modello organizzativo che punti su forme di programmazione strategica sembra quello meglio in grado di assolvere alla funzione di armonizzazione delle scelte rilevanti per la cura degli interessi del territorio, imprescindibile per qualsiasi strategia di sviluppo (Portaluri, 2003: 462).

In definitiva, quel che occorre è un approccio metodologico che, passando dall'analisi di singoli ambiti territoriali di riferimento, consenta di stabilire strategie di sviluppo con obiettivi a medio-lungo periodo, prevedendone poi le modalità di attuazione ed il relativo monitoraggio.

D'altro canto è nota la particolare pervasività del principio di pianificazione (Lebreton, 2011) capace, tra le altre, di «assicurare un elevato livello di attuazione di altri principi fondamentali dell'azione amministrativa. Un principio quest'ultimo che sembra aver assunto, anche nell'evoluzione tratteggiate dalle leggi regionali in materia, una nuova dimensione, «capace di intercettare le nuove dinamiche territoriali» (Portaluri, 2003: 468).

Ed in effetti, per un verso il proliferare di una pianificazione settoriale cui è stato spesso riconosciuto il potere di derogare alle previsioni dei piani, e per altro verso la diffusione della pianificazione c.d. concordata, hanno di fatto comportato una divaricazione fra il sistema pianificatorio descritto dalla legislazione generale ed il suo concreto atteggiarsi nella prassi quale «risultante di una serie di spinte e contropinte orizzontali provenienti da una pluralità di centri di potere pubblici, semi-pubblici e privati».

Il che ha determinato il modificarsi delle tecniche di pianificazione e degli stessi rapporti tra pianificazione territoriale, urbanistica e settoriale, con il conseguente ripensamento degli strumenti cui affidare la composizione dei diversi interessi in gioco.

Del resto quel che emerge dalla più recente legislazione regionale in materia è che la pianificazione viene intesa quale strumento capace di realizzare non più solo interessi di tipo urbanistico ma di dettare le direttrici di sviluppo del territorio.

Un modello, quest'ultimo, che se rischia di riproporre una serie di problematiche concernenti l'identificazione dei soggetti istituzionali chiamati ad intervenire e le modalità di raccordo tra gli strumenti di cui ciascun soggetto può disporre, per altro verso si presenta in grado di realizzare un'idea di pianificazione «globale» del territorio.

E proprio a questo fine il tema dei rapporti tra soggetti attributari della competenza in relazione agli interessi di settore, peraltro generalmente diversi dai titolari del potere di pianificazione urbanistica, va risolto congiuntamente rispetto a quell'altra questione relativa al livello ottimale di allocazione delle funzioni di pianificazione.

In quest'ottica, tra i modelli che possono utilmente trovare applicazione a livello territoriale, quello della pianificazione/programmazione «globale» del territorio presenta ulteriori potenzialità anche sotto altro profilo, considerata la particolare propensione ad una valorizzazione della dimensione partecipativa, le cui modalità non possono essere esaminate in questa sede ma che certamente meritano un approfondimento, in modo tale da coinvolgere non solo i titolari di diritti sui beni interessati dalla pianificazione, ma anche i portatori degli interessi sociali ed economici coinvolti.

In una prospettiva, quale quella che sembra accolta dal nostro ordinamento, di sviluppo c.d. «integrato», il rilievo dei possibili oggetti dei raccordi va quindi al di là delle esperienze strettamente settoriali, ciò ancor di più in un momento di forte crisi caratterizzato da un progressivo disimpegno finanziario statale nel settore.

Le politiche del territorio e per il territorio costituiscono, infatti, il crocevia di una serie di interessi e valori intrinsecamente connessi (ambiente, urbanistica, governo del territorio), costituendo un «sistema nel quale intrinsecamente s'intrecciano natura e storia, patrimoni da conservare ed esigenze sociali da soddisfare» (Salzano, 2010).

I percorsi possibili per la messa a punto di regole e procedure cui riferire gli strumenti di raccordo sono tanti.

Qui si è inteso soprattutto verificare come le problematiche connesse allo studio del diritto all'abitazione nell'ambito delle politiche del territorio impongano un'analisi che non si limiti ai profili giuridici degli interventi finalizzati all'incremento dell'offerta abitativa ma involgano il tema del ruolo sociale di tali politiche e della capacità del regolatore di interpretare di volta in volta gli obiettivi dello sviluppo complessivo e quelli dei singoli territori e presuppongano il recupero «della funzione di stabilizzazione sociale dell'amministrazione [...] collegata al patto non scritto tra sviluppo e sottosviluppo» (Melis, 1996: 535).

Note

- ¹ Disegno di legge C. 2613-D, trasmesso dal Senato il 21 gennaio 2016.
- ² Si tratta di un'applicazione estensiva della teoria sui cc.dd. 'beni comuni', che muove dalla necessità di garantire a quei beni cc.dd. a titolarità diffusa ed ai cc.dd. diritti della collettività. Sul punto si rinvia a Cerulli Irelli, De Lucia, 2013.
- ³ Che implica la necessità di affrontare in modo integrato i problemi del risanamento ecologico, qualità urbana e paesaggistica attraverso la valorizzazione dei beni comuni che fondano l'identità del relativo tessuto sociale.
- ⁴ In proposito infatti a fronte di un orientamento restrittivo a livello comunitario, che sembra privilegiare una nozione più ristretta di *social housing*, gli stati membri sembrano invece aver optato per un'accezione più ampia di tali politiche, cfr. il documento *Social Housing in UE*, in <<http://www.europarl.europa.eu>> (09/2016).
- ⁵ Disegno di legge C. 2613-D.
- ⁶ Si consideri in proposito alle interferenze che potrebbero conseguire tra la potestà legislativa statale in materia di governo del territorio e quella esclusiva regionale, del pari prevista dal d.d.l. di riforma costituzionale, in tema di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale.
- ⁷ Cons.St., sez. IV, 21.12.2012, n. 6656.

Riferimenti bibliografici

- Bonetti T. 2011, *Il diritto del governo del territorio in trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Boscolo E. 2015, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in Urbani P., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino.
- Cammelli M. 2005, *Introduzione*, in Barbati C., Endrici G., *Territorialità positiva*, il Mulino, Bologna.
- Cerulli Irelli V., De Lucia L. 2013, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Scritti in onore di Franco Bassi*, Edizioni Scientifiche, Napoli.
- Ciocia M. 2009, *Il diritto all'abitazione tra interessi privati e valori costituzionali*, Edizioni Scientifiche, Napoli.
- Civitarese Matteucci S. 2010, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1.
- De Giorgi Cezzi G. 2015, *The role of law in the definition of services of general economic interest*, in Parisio V., Vicenc Aguado I Cudolà, *Services of general economic interest, administrative courts and courts of audit*, Giuffrè, Milano.
- De Lucia L. 2014 *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in Cartei G.C., De Lucia L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Edizioni Scientifiche, Napoli.
- Fernandez-Valmayor J.L.C. 2007, *Diritti sociali ed economici e pluralismo territoriale*, in Cammelli M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, il Mulino, Bologna.
- Lieto S. 2016, *Rilievi sulla ripartizione della potestà legislativa nella revisione costituzionale in itinere*, in *federalismi.it*, 1.
- Lombardi P. 2010, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. Edilizia*, 2.
- Lebreton J.P., *Vers le PLU patrimonial*, in *AJDA – Dossier*, 1 agosto 2011.
- Melis G. 1996, *Storia dell'amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna.
- Merloni F. 1998, *Commento all'art. 59*, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista*, il Mulino, Bologna.
- Nigro M. 1957, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*
- Parisi S. 2015, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un falso problema?*, in *Le Regioni*, 1.
- Portaluri P. 2003, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene, Napoli.
- Salzano E. 2010, *Il territorio come bene comune*, in <<http://www.eddyburg.it>> (09/2016).
- Sorace D. 1977, *A proposito di "proprietà dell'abitazione", "diritto all'abitazione" e "proprietà civilistica della casa"*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*
- Urbani P. 2014, *Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 2.

IL GOVERNO DEL TERRITORIO E L'AMMINISTRAZIONE DEL PAESAGGIO

Gian Franco Cartei

SOMMARIO – 1. Nozione e fondamento della disciplina. 2. Dal vincolo al piano del paesaggio. 3. Paesaggio e pianificazione: dalle bellezze paesistiche al territorio. 4. Le indicazioni della Convenzione europea del paesaggio. 5. La prospettiva unificante della disciplina del paesaggio.

1. Nozione e fondamento della disciplina

La nozione di paesaggio ha riposato a lungo all'ombra del binomio *arte-natura* di stampo crociano. Tale è stata, del resto, la matrice della prima legge in materia, costituita dalla legge 16 luglio 1905, n. 411, utilizzata successivamente dalle leggi 11 giugno 1922, n. 778 e 29 giugno 1939, n. 1497 e presente, altresì, nella disciplina vigente.

Nessun dubbio, pertanto, che il fondamento concettuale e sistematico della disciplina sia costituito dall'interesse estetico. E tale è rimasto perché il principio costituzionale contenuto nell'art. 9, secondo cui «[La Repubblica] tutela il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione», è stato declinato secondo i paradigmi culturali ed interpretativi della disciplina anteriore. Con la conseguenza che il paesaggio è stato inteso quale equivalente semantico del concetto di bellezze naturali, come tale afferente a quei beni caratterizzati dal bello di natura (Sandulli, 1967: 69). In tal modo, è rimasta a lungo minoritaria l'interpretazione che faceva rientrare nella nozione costituzionale di paesaggio «ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna», sino a identificarla con «la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura» (Predieri, 1969: 5).

Le differenze tra le due linee interpretative hanno toccato uno dei punti di massima divergenza sul regime dei beni da sottoporre a tutela. Mentre l'impostazione che ha identificato il paesaggio con le bellezze naturali ha individuato in tali bellezze un insieme di beni in cui la qualità paesaggistica sarebbe indipendente da ogni valutazione della amministrazione e le cui limitazioni alle facoltà di godimento sarebbero intrinseche alla disciplina dominicale dei beni (Sandulli, 1967: 69), diversa è stata l'interpretazione formulata dall'indirizzo

opposto. Alla luce dei concetti di funzionalizzazione e di conformazione del diritto di proprietà la disciplina sul paesaggio è stata intesa, infatti, quale articolazione di una regolamentazione di carattere generale in cui la tutela costituzionale assume i caratteri della «direzione della costruzione del paesaggio, nella scelta fra i diversi interessi e le diverse possibilità di uso e destinazione». Con la conseguenza che non sarebbe possibile ipotizzare una categoria di beni assoggettata ad un regime di tutela distinto da quello degli altri beni immobili, giacché la disciplina dei beni rifletterebbe unicamente le scelte operate dal legislatore (Predieri, 1969: 5 sgg.; Merusi, 1975: 445 sgg.).

L'orientamento della giurisprudenza costituzionale ha seguito l'interpretazione che ha individuato nel paesaggio e nei beni che lo compongono un regime peculiare e parallelo rispetto a quello che concerne il territorio. Così si è affermato che i beni costituenti il paesaggio costituirebbero una categoria che per caratteristiche intrinseche e per la «loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge», rappresenterebbero una «categoria a contorni certi»¹. Occorre aggiungere che alla distinzione tra il paesaggio e la disciplina del territorio ha concorso la medesima Corte costituzionale, la quale, parafrasando la disposizione dell'art. 1 della l. 17 agosto 1942 n. 1150, ha identificato l'urbanistica nel complesso di norme che regola «l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere»². La dicotomia paesaggio/urbanistica, malgrado l'evoluzione legislativa abbia reso meno nitide le originarie distinzioni, si è sedimentata nel tessuto normativo e nelle concezioni interpretative dominanti (Morbidelli, 2010: 11 sgg.). Basti richiamare quella pronuncia della Corte che ha individuato nel paesaggio il «punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientati all'attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro», e nella disciplina urbanistica una materia «intesa come ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti»³.

Da parte sua, anche la riforma costituzionale introdotta dalla l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 ha contribuito a rafforzare la distinzione tra urbanistica e paesaggio. Il testo costituzionale vigente, infatti, mantiene il «governo del territorio» tra le materie di legislazione concorrente. E seppur il paesaggio non è menzionato in alcuna delle materie di cui all'art. 117 Cost., assolutamente prevalente è la tesi che vuole la sussunzione della tutela del paesaggio nella formula *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*, attribuita alla legislazione statale ad opera dell'art. 117, secondo comma, lett. s (Civitarese Matteucci, 2003: 283; Carpentieri, 2004: 363 sgg.). Sul punto merita precisare che se la tutela del paesaggio è espressione della potestà legislativa dello Stato, la valorizzazione

ne del medesimo rientra, invece, nella potestà concorrente ai sensi dell'art. 117 Cost., terzo comma (Ungari, 2013: 729; Casini, 2014: 388).

Non v'è dubbio che l'identificazione del paesaggio con un valore estetico-culturale rifletta una interpretazione della disposizione costituzionale destinata ad accrescerne l'autonomia semantica e prescrittiva. D'altra parte, non sembra possibile sottacere che se il punto di partenza è quello ricordato, gli sviluppi successivi e più recenti sembrano, se non smentire, almeno correggere quei postulati su cui in passato sono state plasmate le nozioni di ambiente, paesaggio ed urbanistica (Giannini, 1973: 15 sgg.).

I profili della materia sono stati, infatti, almeno in parte riscritti dal d.lgs. 22.1.2004 n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*), secondo cui per paesaggio deve intendersi «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131, primo comma). Il Codice risente del retaggio della tradizione, non di meno sembra contenere già nella definizione testè enunciata una cesura rispetto al paradigma storico di riferimento. Ancor più avanzati appaiono gli enunciati contenuti nella Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre del 2000, in cui il paesaggio è configurato quale quella «determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» in una prospettiva applicativa destinata a coinvolgere tutte le trasformazioni territoriali.

2. Dal vincolo al piano del paesaggio

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio contiene una disciplina in cui non è difficile intravedere il lascito della tradizione. Si pensi alle categorie dei beni paesaggistici elencate all'art. 134, tuttora imperniate sulle classificazioni e concettualizzazioni della legge n. 1497/1939; o ancora al procedimento di individuazione dei beni con il suo perno nella dichiarazione di notevole interesse pubblico prevista dall'art. 140 del Codice avente natura essenzialmente dichiarativa e da cui scaturisce, pertanto, che l'imposizione del vincolo non produce alcuna nuova situazione giuridica in quanto limitata alla mera creazione di una certezza legale riguardo l'esistenza e la riconoscibilità del bene (Giannini, 1988: 918; Immordino, 1991: 3). Si pensi ancora alle categorie delle aree tutelate per legge di cui all'art. 142, la cui individuazione e sottoposizione alla disciplina del Codice avviene, al pari di quanto già previsto dalla l. 8.8.1985 n. 431, direttamente in forza della norma del Codice in virtù di una valutazione generale ed astratta compiuta dal medesimo legislatore (Cartei, 2006: 516).

La disciplina attuale, infatti, al pari della precedente individua l'oggetto della tutela nella conservazione di taluni beni caratterizzati dalle loro peculiarità este-

tiche. E tale appare, del resto, l'ordito sistematico cui si è ispirata la giurisprudenza costituzionale che ha individuato la tutela del paesaggio soprattutto nella nozione di *beni paesaggistici*. Proprio in tale quadro ricostruttivo la Corte con la sentenza n. 182 del 2006 ha asserito, infatti, che è lo Stato che «[...] pone una disciplina dettagliata, cui le regioni devono conformarsi»⁴, ed ha sottolineato che resta in ogni caso fermo il principio, secondo cui «[...] la tutela del paesaggio assurg(e) a valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente». Con la conseguenza che l'autonomia delle scelte degli enti territoriali deve realizzarsi tutta all'interno del principio direttivo, secondo cui «[...] il paesaggio va rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali».

Altrettanto esplicita sulla peculiarità della disciplina del paesaggio e sulla necessaria subordinazione degli enti territoriali alle scelte operate dall'amministrazione statale appare la pronuncia numero 367 del 2007, secondo cui la tutela del paesaggio «[...] precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali»⁵. Per cui «[...] vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle regioni»⁶. E ai due tipi di interessi pubblici diversi – e corrispondenti alla dicotomia paesaggio/governo del territorio – corrispondono «due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti»⁷. Distinzione che declinata sul piano dei rapporti tra i piani è stata successivamente intesa nell'accezione della «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica, dall'altro»; e in tale prospettiva si colloca il «[...] principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali»⁸.

Anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale appare chiaro che la nozione di *paesaggio* si identifica con la categoria dei *beni paesaggistici*, siccome beni giuridicamente individuati e tipizzati cui è imputabile un interesse pubblico di vertice, a loro volta riferibili alla nozione di *patrimonio culturale* di cui all'art. 2 del Codice (Severini, 2013: 31). E ciò per la ragione che, là dove le disposizioni del Codice «hanno reintrodotta la tipologia dei beni paesaggistici e ne hanno operato la relativa ricognizione, si è inteso dare attuazione al disposto dell'art. 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali»⁹.

Del resto, il dato testuale sembra confermare l'interpretazione offerta dal giudice costituzionale: l'art. 131 precisa, infatti, che il Codice contiene non la disciplina del paesaggio, bensì «i principi e la disciplina di tutela dei beni paesag-

gistici»¹⁰, e riconosce che il paesaggio tutelato dal Codice è pur sempre quello «espressione di valori culturali»; a sua volta, è con riguardo ai soli beni paesaggistici che l'art. 143 individua l'obbligo del piano di disciplinare le prescrizioni d'uso, circoscrive l'obbligatorietà della redazione congiunta del piano, mantiene il carattere vincolante del parere del sovrintendente sulle autorizzazioni paesaggistiche e limita l'applicazione delle misure di salvaguardia. Il richiamo ai beni paesaggistici sottolinea un altro aspetto della disciplina: l'importanza del vincolo rispetto al piano. La giurisprudenza amministrativa ha, infatti, affermato, sempre sulla scorta del valore primario ed assoluto della tutela del paesaggio, che il piano paesaggistico deve prendere atto di tutti i vincoli, preesistenti o successivamente imposti, recependone le relative prescrizioni d'uso¹¹.

Le formule interpretative che individuano nel paesaggio la «morfologia del territorio» oppure «l'ambiente nel suo aspetto visivo»¹² debbono, pertanto, essere interpretate tuttora secondo l'impostazione metodologica già enunciata dalla nota pronuncia n. 56 del 1968¹³: i beni paesaggistici costituiscono un «complesso che ha in modo coesenziale le qualità indicate dalla legge»; come tali, essi rappresentano una categoria originariamente di interesse pubblico ed «a contorni certi», la cui individuazione è affidata ad una valutazione tecnico-discrezionale.

Analoga considerazione vale per il peso che gli enti locali sono destinati ad avere in seno alla disciplina del Codice (Cartei, 2013: 703 sgg.). Anche sotto il profilo dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche, appare chiaro, infatti, quale sia il piano delle relazioni intersoggettive preferito dal Codice. La precedente previsione di cui all'art. 132 prevedeva un obbligo di cooperazione rivolto a tutte le amministrazioni pubbliche nella definizione di indirizzi e criteri concernenti le attività di tutela, valorizzazione, pianificazione e di gestione degli interventi. Al suo posto, l'attuale formulazione dell'art. 133, invece, restringe il numero degli attori pubblici a due soggetti, il Ministero e le Regioni, cui spetta definire d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e cooperare per la definizione degli indirizzi e dei criteri riguardanti l'attività di pianificazione e di gestione degli interventi. Quanto alle attribuzioni degli altri enti territoriali, il principio sancito dal Codice appare inequivocabile alla luce dell'ultimo comma dell'art. 133: «Gli altri enti pubblici territoriali *conformano* la loro attività di pianificazione agli indirizzi e ai criteri di cui al comma 2 e, nell'immediato, *adeguano* gli strumenti vigenti».

L'esegesi normativa della disposizione non sembra lasciare molti margini di dubbio sul ruolo subordinato delle autonomie locali nella disciplina paesaggistica (Marzaro, 2010: 86 sgg.). Del resto, già la versione precedente degli articoli 4 e 5 del Codice aveva individuato il significato del principio cooperativistico in una valenza eccentrica rispetto alle competenze degli enti territoriali ed ai principi contenuti nell'art. 118 Cost., non limitandosi ad individuare nella

esclusiva titolarità statale tutte le funzioni di tutela, ma spingendosi a configurare la cooperazione amministrativa quale mera attività ausiliaria delle regioni e degli enti locali a vantaggio del Ministero. Con la conseguenza di considerare tutte le funzioni in materia quali funzioni delegate sulle quali il ministero esercita «le potestà di indirizzo e di vigilanza e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza».

La posizione di subordinazione degli enti territoriali nei riguardi dello Stato appare confermata dalle disposizioni in materia di pianificazione paesaggistica ad iniziare dall'art. 135 che, se nella versione introdotta dal decreto legislativo n. 157/2006, manteneva la titolarità e la procedura di formazione del piano pur sempre alle regioni, cui restava la potestà di agire *anche in collaborazione con lo Stato*, nella versione vigente segna un indebolimento delle attribuzioni regionali a tutto vantaggio di quelle ministeriali, specie là dove prevede che l'elaborazione dei piani con riguardo ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, primo comma, lett. b), c) e d) avvenga *congiuntamente tra ministero e regioni*.

In tal modo, l'approvazione del piano appare sempre meno ricadere nella sfera di autonomia delle regioni per essere attratta sempre più in schemi procedurali la cui determinazione finale è configurata dalle scelte del Ministero. Del resto, la conferma di ciò è offerta dalla disciplina prevista dalla norma di cui all'art. 143: se, infatti, il piano non è elaborato ed approvato nel termine indicato nell'accordo/intesa tra lo Stato e la regione, il Ministero può sempre agire in via sostitutiva, sentito il ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio; inoltre, in mancanza dell'accordo, il parere della soprintendenza resta comunque *vincolante* e non sono ammesse le deroghe previste in materia di rilascio dell'autorizzazione.

Non può sorprendere, pertanto, che l'autonomia degli enti locali, già limitata alla luce della precedente versione del Codice, appaia ulteriormente compromessa nella nuova versione dell'art. 145, essendo totalmente ricondotta all'interno delle scelte operate in sede di accordo stipulato tra il Ministero e la Regione. Inutile osservare che la dimensione marginale all'apporto degli enti locali al processo di pianificazione ambientale appare in contrasto con i principi costituzionali in materia di governo del territorio e di autonomia locale.

3. Paesaggio e pianificazione: dalle bellezze paesistiche al territorio

Malgrado la resilienza della impostazione tradizionale non pare possibile tacere le modifiche che negli anni la disciplina ha conosciuto specie con riguardo alla pianificazione paesaggistica (Comporti, 2012: 1041). In vero, già l'art. 5 della legge n. 1497/1939 sulla tutela delle bellezze naturali prevedeva per le aree qualificate come bellezze d'insieme la possibile adozione di strumenti territoriali

li denominati *piani paesistici*. L'intendimento dei contemporanei era già allora quello di sottrarre le trasformazioni territoriali ad interventi episodici e contingenti ed affidarle ad un piano cui, in vero, non era estranea la funzione regolatrice propria dei piani territoriali. Malgrado la lettera normativa, l'applicazione prevalsa ha, tuttavia, preferito concepire il piano quale provvedimento di specificazione del vincolo paesaggistico (Cartei, 1995: 82).

La consapevolezza dei limiti di ogni disciplina improntata ad una concezione meramente conservativa e monumentale, i modesti risultati applicativi della legge del 1939 e la riscoperta importanza della pianificazione territoriale sono stati gli elementi alla base dell'approvazione della legge n. 431/1985 in cui l'individuazione delle aree sottoposte a tutela paesaggistica non ha costituito il risultato di un procedimento amministrativo, ma è stata operata direttamente dalla legge mediante l'elencazione di una tipologia di beni individuati con criteri generali e astratti. Oltre alla previsione di un vincolo territoriale generalizzato la legge ha previsto l'obbligatoria adozione di un 'piano paesaggistico' – o di un 'piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali' – cui affidare la disciplina delle aree sottoposte a vincolo.

Le novità introdotte dalla legge n. 431 del 1985 sono state colte a più riprese dalla Corte costituzionale. Il giudice delle leggi ha affermato, infatti, che con la legge del 1985 si sarebbe superata la concezione impostata sulla conservazione di singole località caratterizzate da un particolare pregio estetico per prospettare una tutela paesaggistica «improntata a integralità e globalità» alla luce di un «valore estetico-culturale» insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro. E con specifico riguardo alla pianificazione paesaggistica la Corte ha distinto tra i due tipi di piano individuando nel *piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali* una valenza essenzialmente urbanistica, come tale idonea ad estenderne l'applicazione anche ad aree non comprese tra quelle oggetto di vincolo paesaggistico, ravvisando, per contro, nel *piano paesaggistico* caratteristiche non dissimili da quelle dei vecchi piani paesistici previsti dalla legge del 1939¹⁴.

L'importanza della pianificazione paesaggistica è risultata notevolmente accresciuta dalle disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con d.lgs. n. 42 del 2004. Per quanto presente la partizione piani paesaggistici/piani urbanistico territoriali è destinata, tuttavia, a perdere rilievo giuridico: qualunque sia la formula prescelta, infatti, il piano segue lo stesso procedimento di formazione, presenta gli stessi contenuti, persegue le medesime finalità, ed interessa lo stesso territorio.

Tra le novità maggiori del Codice occorre segnalare che, ai sensi dell'art. 135, il piano paesaggistico ha per oggetto non più singoli beni o aree, ma *tutto il territorio regionale*¹⁵. Il piano deve considerare, infatti, il territorio regionale anche

nelle parti non vincolate e ciò in considerazione delle caratteristiche paesaggistiche presenti negli ambiti territoriali, della realizzazione degli obiettivi di qualità paesaggistica e del ripristino delle aree compromesse e degradate. Sempre il piano può introdurre in via autonoma, ai sensi dell'art. 134, lett. c, vincoli ulteriori oltre a quelli già introdotti in via amministrativa o *ex lege*, con l'effetto di sottoporre al regime giuridico dei beni paesaggistici aree o beni diversi da quelli già vincolati (Sciullo, 2007: 289). L'estensione del piano a tutto il territorio regionale, peraltro, non sembra significare che tutto il territorio costituisca paesaggio, quanto piuttosto che tutto il territorio assume rilevanza paesaggistica per la pianificazione regionale, alla stregua di una concezione integrata ed organica dei valori e degli interessi presenti sul territorio.

Se sotto il profilo procedimentale, come già accennato, in seguito alle modifiche intervenute nel 2008 nel testo del Codice la fase di elaborazione del piano è stata obbligatoriamente affidata all'azione congiunta tra il Ministero per i beni e le attività culturali e le singole Regioni almeno con riguardo alla tutela dei *beni* paesaggistici (Comporti, 2012: 1048 sgg.), sotto il profilo dei contenuti e delle finalità il piano paesaggistico presenta i caratteri di una pianificazione generale di area vasta, realizzata secondo la tecnica della pianificazione urbanistico-territoriale e riguardante tutti gli usi possibili del suolo all'insegna di una valutazione paesaggistica concepita come prevalente su ogni altro aspetto o contenuto dispositivo.

A tale riguardo la disposizione contenuta nell'art. 143 del Codice prevede un processo di elaborazione del piano fondato sulle seguenti scansioni: ricognizione delle caratteristiche del territorio oggetto di pianificazione; ricognizione dei beni e delle aree già oggetto di vincolo paesaggistico e degli altri immobili sottoposti a tutela direttamente dal piano; recepimento delle relative prescrizioni d'uso; individuazione delle dinamiche di trasformazione del territorio e degli interventi di recupero e di riqualificazione. L'attività di elaborazione del piano si chiude con l'individuazione degli *ambiti di paesaggio* in riferimento a ciascuno dei quali è predisposta una specifica normativa d'uso e sono attribuiti obiettivi di qualità paesaggistica (Comporti, 2012: 1062 sgg.).

L'analisi dei contenuti degli articoli 135 e 143 conferma la pluralità delle funzioni del piano ed i suoi caratteri urbanistico-territoriali aventi effetti vincolanti e conformativi. A fianco delle tradizionali finalità di conservazione e di salvaguardia di caratteri e morfologie, la disciplina contempla, infatti, in coerenza anche con il principio di uso consapevole del territorio, la riqualificazione di aree compromesse e degradate, nonché la individuazione delle linee di sviluppo urbanistico e edilizio in funzione della loro compatibilità con i valori paesaggistici. La natura plurifunzionale della pianificazione si riflette, altresì, sui caratteri delle relative previsioni. Per ciascun ambito di paesaggio, il piano contie-

ne, infatti, precetti aventi carattere conformativo sia del regime dei singoli beni che del territorio, nonché obblighi di fare per gli enti locali e le amministrazioni competenti in materia (sovrintendenze). Il piano può contenere, altresì, direttive ed indirizzi destinati ad orientare l'azione degli enti locali.

Sotto il profilo dei rapporti con gli altri piani, il carattere primario ed assoluto riconosciuto all'interesse paesaggistico e la rilevanza paesaggistico-ambientale attribuita all'intero territorio spiegano la sovraordinazione del piano paesaggistico rispetto ad ogni altro piano o programma territoriale o di sviluppo economico, nazionale o locale, generale o settoriale, di disciplina del territorio. L'art. 145 del Codice, infatti, prevede che le previsioni dei piani paesaggistici abbiano carattere di prescrizioni inderogabili e cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province e siano immediatamente prevalenti sulle disposizioni eventualmente difformi. Eguale sovraordinazione gerarchica è prevista, altresì, nei riguardi degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore, ancorché in tal caso – si pensi ai piani delle aree protette e dei piani di bacino – l'applicazione del principio di prevalenza delle disposizioni del piano paesaggistico pare doversi interpretare non in un significato generalizzato, ma limitato alle disposizioni di carattere essenzialmente paesaggistico, per le altre rendendosi necessario il ricorso alla applicazione della disciplina di settore.

La Corte costituzionale, come accennato, ha avuto occasione di soffermarsi sui caratteri della pianificazione paesaggistica asserendo a sua volta l'esistenza di un principio gerarchico tra il piano paesaggistico e gli strumenti urbanistici degli enti territoriali, inclusi i piani delle aree protette, fondato sulla immediata prevalenza del primo e sull'obbligo di adeguamento dei secondi¹⁶.

4. Le indicazioni della Convenzione europea del paesaggio

L'impostazione del Codice appare in parte contraddetta da quella offerta dalla Convenzione europea del paesaggio. Se nel Codice è la concezione culturale del paesaggio a risultare assorbente, nella Convenzione acquistano autonomo rilievo una nozione evolutiva comprensiva dei profili ecologici e le implicazioni sociali delle politiche del paesaggio (Cartei, 2007)¹⁷. Se al Codice stanno a cuore i valori estetico-culturali racchiusi in quella parte di territorio ascrivibile al patrimonio culturale, alla Convenzione interessa «[...] tutto il territorio [...] gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati»¹⁸.

Di conseguenza, la nozione di paesaggio e, per conseguenza, quella di pianificazione presenti nella Convenzione non rispecchiano quelle del Codice: que-

ste ultime risultano tuttora imperniate su di una concezione difensiva e settoriale dell'interesse paesaggistico, laddove la prime introducono una pluralità di accezioni del termine paesaggio (Sorace, 2007: 9 sgg.), talora addirittura antitetiche alla nozione di patrimonio culturale contenuta nel Codice, che fanno perno sul principio di integrazione. Principio, del resto, non solo implicitamente contenuto nel richiamo allo sviluppo sostenibile ed alla funzione ecologica del piano (Cafagno, 2007: 160 sgg.), ma espressamente enunciato dall'art. 5, in cui si richiama l'esigenza di «*integrare* il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio».

A ben vedere la menzione di un principio tipico del diritto ambientale quale il principio di integrazione postula il progressivo superamento di ogni soluzione improntata a logiche settoriali e di gerarchia formale per richiedere il ricorso a meccanismi di coordinamento organizzativo e funzionale idonei all'applicazione di criteri di codecisione e di temperamento degli interessi. D'altra parte, l'importanza assegnata all'integrazione, scaturendo direttamente dalla correlazione tra paesaggio e territorio, non soltanto chiarisce ogni dubbio sulla estendibilità nell'ottica del Consiglio di Europa della disciplina ambientale a tutte le zone del territorio (Priore, 2007: 119 sgg.), ma rivela la limitata importanza delle distinzioni tra le discipline del governo del territorio, dell'ambiente e del paesaggio presenti nella tradizioni giuridica italiana¹⁹.

Né la prospettiva fondata sulla considerazione unitaria del paesaggio intende legittimare interpretazioni (Civitarese Matteucci, 2007: 209 sgg.) che, in nome di una dimensione meramente procedimentale della disciplina, affievoliscano l'interesse alla conservazione del paesaggio dissolvendolo nella dialettica degli interessi con esso confliggenti (Gambino, 2007: 209 sgg.). I rischi di una relativizzazione della tutela appaiono contraddetti, infatti, già dalla previsione che impone a ciascuna parte di individuare i propri paesaggi sull'insieme del territorio e di seguirne le trasformazioni (Falcon, 2009: 83)²⁰. E che non si tratti di una trasformazione del paesaggio disancorata da criteri di scelta e metodi di tutela implicanti, ove necessario, la tecnica della protezione quale conservazione affiora dal riferimento oltre che alla *politica del paesaggio*, intesa quale formulazione di principi e strategie preordinati all'adozione di misure specifiche «finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio», altresì, alla *salvaguardia dei paesaggi*, concepita quale insieme di «azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano»²¹.

Altro profilo meritevole di segnalazione è costituito proprio dall'individuazione dei soggetti istituzionali cui la Convenzione affida la competenza ammi-

nistrativa in materia. Se nella disposizione di cui all'articolo 4 la Convenzione sembra neutrale sulla ripartizione delle competenze operata da ogni ordinamento nazionale, è pur vero che la menzione del principio di sussidiarietà e della Carta europea dell'autonomia locale non lascia margine di dubbio sul ruolo che debbono ricoprire in materia le autonomie territoriali. Né appare secondario che sempre la Convenzione, nella disposizione di cui all'articolo 5, menzioni unicamente gli enti territoriali regionali e locali quali soggetti pubblici tra i quali avviare le procedure di partecipazione preordinate alla definizione e realizzazione delle politiche paesaggistiche. Emblematica sul punto appare la posizione assunta dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nelle *Recommendations to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention*: «Competences should be allocated to the different levels in line with the subsidiarity principle, which requires that action should be taken as close to the population as possible»²².

5. La prospettiva unificante della disciplina del paesaggio

L'evoluzione della disciplina sembra mettere in dubbio la sopravvivenza della tradizionale distinzione tra le nozioni di paesaggio, ambiente e urbanistica ed il corollario che distingue le discipline territoriali e le relative attività non in base al semplice elemento della modifica materiale del territorio, bensì alla stregua del criterio funzionale fondato sulla «individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività»²³. Seppur nel Codice è tuttora presente e prevalente una logica classificatoria e gerarchica, tuttavia nella disciplina sulla pianificazione paesaggistica si colgono segnali di un ripensamento dei paradigmi del passato a vantaggio di una prospettiva in cui sembra affiorare la consapevolezza che il paesaggio e la sua tutela risentono dei processi di urbanizzazione, delle trasformazioni sociali e delle cause del depauperamento ambientale che investono il territorio indipendentemente da ogni partizioni disciplinare.

La pianificazione del Codice e le sue prime applicazioni regionali mantiene, pertanto, tenui legami con la disciplina capostipite della legge n. 1497/1939. Le finalità della pianificazione del paesaggio trascendono, infatti, i tematismi del passato per perseguire la riproduzione e ripristino di valori estetico-percettivi, la preservazione degli equilibri ecologici, nonché specifiche politiche territoriali quali la rigenerazione urbana e la compensazione ambientale. In tal senso va inteso, altresì, il richiamo presente nel Codice ai principi di uso consapevole del territorio e di minor consumo suolo. Con il risultato che la disciplina del piano appare destinata a sovrapporsi alle attribuzioni degli enti locali condizionandone le scelte urbanistico-territoriali, sino a postulare una nuova organizzazione territoriale all'insegna dei principi di conservazione e di sostenibilità ambientale.

Note

- ¹ C. cost., 29.5.1968, n. 56; C. cost., 28.7.1995, n. 417; C. cost., 20.5.1999, n. 179.
- ² C. cost., 14.7.1958, n. 50; C. cost., 24.7.1972, n. 141.
- ³ C. cost., 21.12.1985, n. 359, in *Reg.*, con nota di P. Urbani.
- ⁴ C. cost., 5.5.2006, n. 182, in *Giur. cost.*, 2006, 1841 ss., con nota di D.M. Traina.
- ⁵ C. cost., 7.11.2007, n. 367; in termini, altresì, Tar Lazio, sez. II quater, 10 novembre 2010, n. 3362 (punto 3 in diritto); di tenore identico alle pronunce richiamate nel resto risulta, altresì, C. cost., 27.6.2008, n. 232, che ribadisce per la tutela paesaggistica la qualificazione di «valore primario ed assoluto», come tale rientrante «nella competenza legislativa esclusiva dello Stato» (punto 5 in diritto).
- ⁶ Analogamente C. cost. 23 novembre 2011, n. 309 (punto 2.3 in diritto).
- ⁷ Corte costituzionale, n. 367/2007 (punto 7.1 in diritto).
- ⁸ C. cost., 19 maggio 2008, n. 180 (punto 3 in diritto); per una fattispecie analoga C. cost., 4.6. 2010, n. 193 (punto 3.3 in diritto); sul principio di prevalenza della disciplina paesaggistica sulla pianificazione urbanistica C. cost. 23.12.2008, n. 437; C. cost. 29.10.2009, n. 272 (punto 3 in diritto).
- ⁹ Così C. cost. 23.3.2012, n. 66, che richiama la già citata pronuncia n. 367 del 2007, in *Urb. app.*, 2012: 743 sgg., con nota di G. Sciuillo.
- ¹⁰ Ulteriori conferme di ciò si desumono dall'art. 143, primo comma, che identifica la disciplina del piano per lo più con le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici, e dalla disposizione contenuta nell'ultimo comma del medesimo articolo che limita l'applicazione delle misure di salvaguardia agli immobili ed alle aree di cui all'art. 134.
- ¹¹ Tar Lazio, sez. II quater, 14.12.2010, n. 36851.
- ¹² Di recente C. costituzionale, 21 ottobre 2011, n. 275 (punto 3.3 in diritto).
- ¹³ O addirittura la disciplina risalente alla legge capostipite 11 giugno 1922, n. 778, *Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare storico*; significativa appare la pronuncia della C. cost. 23.11.2011, n. 309, che identifica il paesaggio nei termini descritti nella Relazione illustrativa della suddetta legge: «la rappresentazione materiale e visibile della Patria, coi suoi caratteri fisici particolari, con le sue montagne, le sue foreste, le sue pianure, i suoi fiumi, le sue rive, con gli aspetti molteplici e vari del suo suolo, quali si sono formati e son pervenuti a noi attraverso la lenta successione dei secoli».
- ¹⁴ C. cost., 27.6.1986, n. 151, C. cost., 13.7.1990, n. 327.
- ¹⁵ C. cost., 10.2.2006, n. 51.
- ¹⁶ C. cost. n. 182/2006; C. cost. n. 367/2007; C. cost. n. 180/2008; C. cost. n. 210/2016.
- ¹⁷ Sul carattere evolutivo e dinamico del paesaggio si v. *Explanatory Report on the European Landscape Convention* (punto 38).
- ¹⁸ Art. 2 della Convenzione.
- ¹⁹ Si prenda in esame la seguente affermazione contenuta nelle *Recommendations CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention* (Part I.5) adottate il 6 febbraio 2008 ai sensi dell'art. 15, lett. b dello Statuto del Consiglio d'Europa: «Landscape planning may be regarded in the same way as a territorial project and concerns forms of changes that can anticipate new social needs by taking account of ongoing developments».
- ²⁰ Art. 6, lett. c, della Convenzione; in tal modo il significato della Convenzione si sovrappone senza eliminarlo a quello del Codice.
- ²¹ Sul significato di 'Landscape protection' v. *Explanatory Report on the European Landscape Convention*, punto 40.
- ²² *Recommendations CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention* (Part II.1); merita riportare il periodo immediatamente seguente: «However, higher administrative levels may assume

the tasks of guidance and coordination where these are not dealt with at local level (e.g. guidance, co-ordination, specialist data banks, national and regional planning policies and instruments, etc.) or where this would lead to greater efficiency».

²³ C. cost., 24.5.2005, n. 383.

Riferimenti bibliografici

- Amorosino S. 2010, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Laterza, Roma-Bari.
- Angiuli A. 2009, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, in *Riv. giur. urb.*: 310 sgg.
- Boscolo E. 2008, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*: 133 sgg.
- Cafagno M. 2007, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente (come sistema complesso, adattativo, comune)*, Giappichelli, Torino.
- Carpentieri P. 2004, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*: 363 sgg.
- Cartei G.F. 1995, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Giappichelli, Torino.
- 2006, *L'individuazione dei beni paesaggistici nel Codice dei beni culturali e del paesaggio: profili esegetici ed aspetti problematici*, in V. Piergigli, A.L. Maccari (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Giuffrè, Milano: 509 sgg.
- (a cura di) 2007, *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, il Mulino, Bologna.
- 2013, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pub.*: 703 sgg.
- Casini L. 2014, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pub.*: 385 sgg.
- Cecchetti M. 2006, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, I, Giuffrè, Milano: 320 sgg.
- Civitarese Matteucci S. 2003, *Governo del territorio e paesaggio*, in *Il governo del territorio*, a cura di S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani, Giuffrè, Milano: 283 sgg.
- 2007, *La concezione integrale del paesaggio alla prova della prima revisione del Codice del paesaggio*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, il Mulino, Bologna: 209 sgg.
- Comporti G.D. 2012, *Piani paesaggistici*, *Enc. Dir., Annali*, V, Giuffrè, Milano: 1041 sgg.
- Falcon G. 2009, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*: 95 sgg.
- Gambino R. 2007, *Il ruolo della pianificazione territoriale nell'attuazione della Convenzione*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, il Mulino, Bologna: 120 sgg.
- Giannini M.S. 1973, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pub.*: 15 sgg.
- 1988, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Immordino M. 1991, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Cedam, Padova.
- 2006, *I piani paesaggistici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M.A. Sandulli, M. Spasiano, P. Stella Richter (a cura di), *Il diritto urbanistico*

- in cinquant'anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano: 88 sgg.
- Marzaro P. 2010, *Paesaggio e autonomie territoriali, ovvero sulla necessarietà della dimensione paesaggistica del territorio*, in G. Sciallo (a cura di), *Governo del territorio e autonomie territoriali*, Bononia University Press, Bologna: 85 sgg.
- 2011, *L'amministrazione del paesaggio*, Giappichelli, Torino.
- Marzuoli C. 2008, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 3.
- Merusi F. 1975, *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, I, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna: 445 sgg.
- Morbidei G. 2010, *Governo del territorio e autonomie locali*, a cura di G. Sciallo, Bologna University Press, Bologna: 11 sgg.
- Portaluri P. 2003, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene, Napoli.
- Predieri A. 1969, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano: 5 sgg.
- Priore R. 2007, *La Convenzione europea del Paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, il Mulino, Bologna: 119 sgg.
- Sandulli M.A. 1967, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur.ed.*: 69 sgg.
- Sciallo G. 2007, *Territorio e paesaggio (a proposito della legge regionale della Toscana 3 gennaio 2005)*, in *Riv. giur. urb.*: 289 sgg.
- 2008, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Riv. giur. urb.*: 44 sgg.
- Severini G. 2013, *La tutela costituzionale del paesaggio*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Utet, Torino: 9 sgg.
- Sorace D. 2007, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in G.F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, il Mulino, Bologna: 17 sgg.
- Ungari P. 2013, *Commento all'art. 135 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42*, in S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Utet, Torino: 729 sgg.

AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI TERRITORIALI E POLITICHE PUBBLICHE DI COESIONE

Ambrogio De Siano

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. L'autonomia finanziaria degli ee.tt. nella originaria formulazione dell'art. 119 Cost. e nella legislazione successiva. 3. I vincoli europei degli anni '90 e l'introduzione del Patto di stabilità interno. 4. La riforma dell'art. 119 Cost. e l'accrescimento dell'autonomia finanziaria degli ee.tt. 4.1 (*segue*) a) L'autonomia finanziaria di entrata. 4.2 (*segue*) b) L'autonomia finanziaria di spesa. 4.3 (*segue*) c) La legge delega n. 42/2009. 5. Recenti sviluppi del quadro normativo europeo e introduzione in Costituzione del c.d. vincolo del pareggio di bilancio. 6. Uno sguardo al prossimo futuro: la progressiva scomparsa delle 'politiche autosufficienti' degli ee.tt. e la 'dipendenza' delle politiche di coesione dai finanziamenti europei.

1. Premessa

Negli ultimi cinquant'anni l'evoluzione dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo che costituiscono la Repubblica è stata tanto incessante quanto incoerente, così da rendere arduo persino il compito di semplicemente individuare gli interventi normativi che in maniera più significativa hanno contribuito a definire le attuali fattezze dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali infranzionali (ee.tt.).

Ed invero, dagli anni '70 ad oggi il quadro regolatorio di riferimento, europeo e italiano, è continuamente cambiato, soprattutto in ragione, da un lato, dei diversi cicli economici che l'Europa e l'Italia hanno attraversato, e, dall'altro, delle accentuate diversità (istituzionali ed economiche) esistenti non solo tra gli Stati membri ma anche tra le diverse aree territoriali di ciascuno di questi.

Ad attentamente riflettere, il fatto che in Italia sia mancata una fase di stabile attuazione del quadro suddetto non pare però ascrivibile solamente al suo costante modificarsi: con ogni probabilità la cronica precarietà dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato ed ee.tt. è dovuta anche alle discordi interpretazioni della disciplina costituzionale, le quali hanno generato, per un verso, una legislazione apparsa spesso inadeguata a perseguire gli obiettivi europei, e, per un altro, una sensibile difformità tra l'autonomia finanziaria degli ee.tt. tratteggiata nell'art. 119 Cost. e quella – a dir così – 'vivente', quest'ultima essendo sembrata non di rado quasi la negazione della prima.

Se è ben evidente la difficoltà di indagare il tema del sistema finanziario degli ee.tt., lo è altrettanto il presupposto concettuale dal quale muove la presente ri-

flessione: non pare revocabile in dubbio che l'ampiezza dell'autonomia finanziaria sia in grado di condizionare sensibilmente la possibilità per gli ee.tt. di promuovere e realizzare politiche autosufficienti – caratterizzate dalla identità tra chi determina l'indirizzo politico e chi deve porlo in essere –, altrimenti questi finendo per diventare soprattutto (o quasi esclusivamente) parte 'passiva' di politiche a collaborazione necessaria – caratterizzate dalla diversità tra chi stabilisce l'indirizzo politico, decidendo pure l'entità delle risorse, e chi deve metterlo in pratica.

Il tema dell'autonomia finanziaria, specialmente a causa della sua stretta connessione con quello dell'autonomia politico-amministrativa, assume ancor più rilevanza se si rivolge lo sguardo al ruolo che la Costituzione riconosce agli ee.tt. nella promozione (oltre che nella concretizzazione) di politiche finalizzate ad assicurare la coesione territoriale, la quale sembra sempre più a rischio per effetto del lungo periodo di difficoltà attraversato dall'Italia, schiacciata, tra l'altro, da un imponente debito pubblico, che pare destinato a crescere ancora.

Prima di verificare nel dettaglio quanto sia significativo questo ruolo degli ee.tt. è però necessario provare a capire in estrema sintesi cosa si intenda per coesione territoriale.

Questa locuzione dalla chiara matrice sociologica – negli ultimi anni apparsa abbastanza spesso (come interesse pubblico da perseguire) nella legislazione regionale che si è occupata di assistere i soggetti più deboli, aiutandoli con il riconoscimento, per esempio, di un reddito in mancanza di occupazione stabile, oppure del diritto all'abitazione – sembra costituire la 'formula giuridica' che esprime appieno l'idea solidaristica che intesse l'intera trama della Costituzione, la quale, attraverso i principi di democrazia, uguaglianza sostanziale e pluralismo, da un lato, garantisce l'unità giuridica della Repubblica e l'equilibrio sociale, e, dall'altro, valorizza le diversità, predisponendo al tempo stesso dei contrappesi in grado di evitare che queste possano dare origine a disgregazione ed emarginazione.

In proposito deve osservarsi che l'espressione coesione territoriale è poco presente nei lavori della dottrina, che quasi sempre si è occupata di coesione sociale; tuttavia, le espressioni in parola sembrano essere sinonimiche, in quanto le politiche di coesione territoriale appaiono finalizzate a riequilibrare non le differenze tra i territori, bensì tra i cittadini che su questi 'insistono', facendo in modo che l'appartenenza territoriale non costituisca motivo di disuguaglianza tra loro.

Il compito di evitare che le diversità si accentuino fino a (perdere il loro connotato di valore per) diventare un disvalore è attribuito alla Repubblica (ossia allo Stato e a tutti gli ee.tt., *ex art.* 114 Cost.), alla quale è fatto obbligo (*ex artt.* 2, 3, co. 2, 4, co. 1, 119, co. 5, Cost.) di proporre e realizzare politiche finalizzate a tenere entro i limiti della ragionevolezza le differenze (insite in natura e sovente accentuate dagli ordinamenti pluralistici) che si creano tra i cittadini (anche) in ragione dell'ambito territoriale in cui vivono.

A ben vedere, il ruolo degli ee.tt. in tema di coesione va addirittura oltre quello desumibile dalla disciplina costituzionale, finendo per apparire ancor più decisivo se si pone mente al fatto che squilibri sociali particolarmente accentuati si registrano non solo tra diverse macro-aree territoriali (ad es. tra nord e sud Italia), ma anche (e forse specialmente) a livello locale (ad es. all'interno di una stessa Regione) e addirittura nell'ambito del medesimo contesto urbano: a riguardo basterebbe pensare alle molto dissimili condizioni di vita che distinguono il centro dalla periferia, in quest'ultima spesso proliferando la criminalità, che di regola attecchisce nelle aree più arretrate.

Ed infatti quando gli squilibri sono molto localizzati l'azione dei livelli di governo di raggio geografico più ampio può risultare inefficace, nel qual caso l'intervento degli ee.tt. al fine di ristabilire la giusta distanza tra i cittadini sembra insostituibile. Per cui la pienezza dell'autonomia finanziaria degli ee.tt. assume ancor più rilievo, rendendo concreta l'attitudine astratta di questi a proporre e mettere in pratica politiche di coesione, dal 'rendimento' delle quali – a ben riflettere – dipende (almeno in buona parte) il giudizio sulla capacità di un dato sistema istituzionale di assicurare il progresso della società di cui è espressione.

La promozione della coesione territoriale spetta (oltre che alla Repubblica) altresì all'UE: l'art. 174 T.F.U.E. prevede che, per promuovere uno sviluppo armonioso dell'Unione, quest'ultima realizza il «rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale», con l'obiettivo di «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite», a tal fine istituendo, tra l'altro, *ex art.* 176, il Fondo europeo di sviluppo regionale, «destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione».

Cosicché, partendo dal presupposto che tutti i livelli di governo (compresi quelli extra-statali) possono (e in determinate circostanze addirittura debbono) promuovere la coesione fra i cittadini, facendo in modo che l'appartenenza territoriale non sia più (e non divenga mai) causa di sperequazione fra questi, il presente contributo si propone di studiare, anzitutto, se ed in che misura l'autonomia finanziaria degli ee.tt. sia cambiata nel corso degli ultimi cinquant'anni, per verificare, a seguire, a quali ee.tt. i suoi attuali contenuti consentono di sostenere politiche autosufficienti volte ad assicurare un adeguato livello di coesione territoriale.

2. L'autonomia finanziaria degli ee.tt. nella originaria formulazione dell'art. 119 Cost. e nella legislazione successiva

L'originaria formulazione dell'art. 119 Cost., diversamente da quella vigente, si rivolgeva alle sole regioni, riconoscendo loro «autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni» (co. 1). Tale autonomia fi-

nanziaria si nutrive di «tributi propri e quote di tributi erariali» commisurate «ai bisogni [...] per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali» (co. 2), oltre che di «contributi speciali» «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole» (co. 3).

Dunque, la vecchia versione dell'art. 119 Cost. sanciva tanto il principio della congruità delle entrate tributarie rispetto ai bisogni dell'ente, quanto la necessità del coordinamento tra la finanza regionale e quella statale, da un lato, e quella di Comuni e Province, dall'altro. Quest'ultima, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, era già afflitta da problemi analoghi a quelli attuali: nei contributi resi in occasione del centenario delle leggi di unificazione amministrativa si osservò che il sistema finanziario locale era contraddistinto dalla incertezza del riparto di competenze tra Stato ed ee.ll., il che si ripercuoteva negativamente sull'autonomia di questi (Albini, 1967: 287); peraltro, i bilanci erano fortemente deficitari, ciò essenzialmente in ragione del fatto che lo Stato attribuiva agli ee.ll. nuovi compiti senza riconoscere loro i necessari finanziamenti (Perugini, 1967: 435).

La disciplina costituzionale trovò attuazione per la prima volta con la l. 16.5.1970, n. 281, e poi con la l. 9.10.1971, n. 825, a mezzo delle quali il legislatore continuò l'opera di accentramento del potere fiscale in capo allo Stato, lasciando agli ee.tt. solamente una certa libertà di bilancio.

All'alba degli anni '90 si verificò una lieve inversione di tendenza nei rapporti finanziari tra lo Stato e gli ee.tt., segnatamente quelli locali: l'art. 54, l. 8.8.1990, n. 142, riconobbe a Comuni e Province «autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite», assicurando loro «potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe».

All'epoca tale disposizione sembrò costituire lo spartiacque tra la finanza totalmente derivata e la nascita, a Costituzione invariata, di un sistema di finanziamento su base locale fondato su risorse proprie di ciascun livello di governo. Ed invero, il legislatore aveva preso a disciplinare anche il fronte dell'autonomia finanziaria di entrata, come dimostra qualche anno dopo la l. 13.5.1999, n. 133, e il successivo d.lgs. 18.2.2000, n. 56, i quali, da un lato, si occupavano di entrate e di perequazione, e, da un altro, abolivano parte dei trasferimenti statali a destinazione vincolata, cui subentravano le compartecipazioni ai tributi erariali.

3. I vincoli europei degli anni '90 e l'introduzione del Patto di stabilità interno

L'assetto dei rapporti finanziari tra Stato ed ee.tt. è stato significativamente influenzato dall'ordinamento europeo, che fin dal Trattato di Maastricht ha introdotto il divieto di disavanzi pubblici eccessivi (oggi art. 126 T.F.U.E.).

Come è noto, detto divieto si sostanzia in due limiti: il primo riguarda l'indebitamento netto, che non deve superare il 3% del PIL; il secondo riguarda il

debito complessivo, che non deve superare il 60% del PIL. Gli appena richiamati limiti non si riferiscono al solo Stato, bensì a tutto il comparto delle pp.aa., comprese le persone giuridiche private 'in controllo' pubblico.

La materia è stata poi disciplinata dal Patto di stabilità e crescita (PSC), comprendente tre distinti atti collegati tra loro: la risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 12.6.1997 e due regolamenti del 7.7.1997 (nn. 1446 e 1447) dedicati alla «sorveglianza multilaterale» e alla «procedura per i disavanzi eccessivi».

La risoluzione in parola, al fine di consentire che il divieto di disavanzi eccessivi fosse rispettato, impose agli Stati un obiettivo di medio termine, consistente nel raggiungimento di un saldo prossimo al pareggio o positivo, il quale avrebbe rafforzato le finanze statali, mettendo gli Stati stessi nella condizione di espandere la spesa pubblica nei periodi di crisi. Tuttavia, l'obiettivo di medio termine venne mancato in maniera generalizzata, cosicché, attraverso la modifica dei regolamenti del 1997 (sostituiti dai regolamenti del 27.6.2005, nn. 1055 e 1056), si dispose che l'obiettivo di medio termine dovesse essere diverso a seconda della condizione di bilancio di ogni Stato membro, e che ciascuno di questi determinasse il proprio nel Programma di stabilità.

Alla prima versione del PSC conseguì la introduzione (per effetto della l. 23.12.1998, n. 448) del Patto di stabilità interno (PSI), il quale ha obbligato gli ee.tt. a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese, da un lato, e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il PIL, dall'altro.

In questa sede non è possibile illustrare le molte versioni del PSI che negli anni si sono succedute. Le analisi condotte sono concordi nel rilevare che l'intento di ripartire tra i vari livelli di governo l'obiettivo europeo non ha trovato riscontro nel contenuto del PSI, il quale, lungi dall'assegnare agli ee.tt. una parte dell'obiettivo complessivo previsto per l'intero comparto delle pp.aa. (semmai con l'individuazione di limiti analoghi a quelli europei), ha stabilito regole di contrazione delle spese e di miglioramento dei saldi mai correlati all'obiettivo europeo di medio termine.

Legiferando in questo modo lo Stato, nel mentre sembrava aver avviato il processo di progressivo smantellamento del sistema di finanza pubblica derivata (ampliando l'autonomia di entrata), al tempo stesso erodeva ulteriori spazi di autonomia (di spesa) agli ee.tt., imponendo tagli generalizzati senza considerare la condizione di ciascuno di questi.

4. La riforma dell'art. 119 Cost. e l'accrescimento dell'autonomia finanziaria degli ee.tt.

All'inizio del nuovo secolo, in risposta soprattutto alla inefficienza espressa dal (mai ridimensionato e addirittura crescente) centralismo, si avvertì la necessità di

dare più completa attuazione al disegno autonomista contenuto nella Costituzione del 1948, la cui piena realizzazione aveva trovato tra i principali ostacoli proprio la disciplina della finanza degli ee.tt.: una diversa organizzazione finanziaria sarebbe servita a distribuire meglio le risorse, a esaltare la diversità delle scelte e a liberare i talenti e le energie inespresse del Paese, specie nel Mezzogiorno.

Ed invero, quello che viene comunemente (ma impropriamente) definito federalismo fiscale era considerato parte (fondamentale) di una riforma (in senso autonomistico) della Repubblica, con la quale si mirava a raggiungere, tra l'altro, una (più o meno) netta divisione tra la finanza centrale e quella locale, ferma restando la perequazione solidaristica in favore delle aree meno sviluppate.

Cosicché, sull'onda di un dibattito culturale molto acceso, si è giunti alla riforma costituzionale del titolo V, parte II, della Costituzione, avvenuta ad opera della l. cost. 18.10.2001, n. 3, che ha profondamente modificato (anche) l'art. 119 Cost., la cui nuova formulazione si presentava molto innovativa rispetto a quella previgente, tanto che da una sua piena attuazione – a tutt'oggi ancora lontana, e forse oramai difficile da realizzare – era lecito aspettarsi un radicale cambiamento dell'intero sistema finanziario e fiscale italiano, il legislatore avendo ampliato notevolmente la nozione di autonomia finanziaria degli ee.tt., finalmente comprensiva del profilo delle entrate, oltre che di quello delle spese.

4.1 (segue) a) *L'autonomia finanziaria di entrata*

Sotto il versante delle entrate, l'art. 119 Cost. prevede che gli ee.tt. «hanno autonomia finanziaria» (co. 1): in particolare questi «hanno risorse autonome», costituite da «tributi ed entrate propri» (che «stabiliscono ed applicano») e da «compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio» (co. 2). Inoltre, detti enti, ma solo se esponenziali di «territori con minore capacità fiscale per abitante», utilizzano, «senza vincoli di destinazione», una quota del fondo perequativo istituito con legge dello Stato (co. 3).

Tutte le entrate appena elencate devono consentire «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (co. 4): viene così costituzionalizzato il principio della sufficienza delle risorse rispetto al fabbisogno necessario per l'esercizio dei compiti attribuiti a ciascun e.t.

La creazione del sistema discendente da questo principio è da subito sembrata un problema di non facile risoluzione: passaggio ineludibile avrebbe dovuto essere la cessione da parte dello Stato di una percentuale di propria imposizione (piuttosto ampia, considerato che, in virtù del principio di sussidiarietà, la gran parte dei compiti dovrebbe essere attribuita agli ee.tt.) ai livelli di governo ad esso 'inferiori', l'ammontare della quale, sommato alle (ulteriori) risorse autonome di ciascun ente, avrebbe reso possibile il soddisfacimento del-

la clausola di autosufficienza finanziaria, che doveva essere quantificata preliminarmente. In altre parole, lo Stato avrebbe dovuto individuare, previa determinazione dei livelli essenziali di prestazione (LEP) e del costo delle funzioni fondamentali, la percentuale di propria pressione fiscale da cedere, riservando alcune aree di prelievo agli ee.tt.

Il cerchio avrebbe dovuto chiudersi con l'eventuale intervento del fondo perequativo, che, in quanto vocato alla eliminazione (o comunque al temperamento) delle differenze tra i vari ee.tt. (del medesimo livello di governo), avrebbe dovuto consentire a ciascuno di questi ultimi di fornire ai cittadini un livello soddisfacente di servizi senza ricorrere ad una eccessiva diversificazione della imposizione sul territorio nazionale.

Oltre al fondo perequativo, lo Stato dispone di ulteriori strumenti 'correttivi', potendo destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati ee.tt. «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» e «per rimuovere gli squilibri economici e sociali», così da «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona», e comunque «per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (co. 5). Gli strumenti in parola sembrano non direttamente collegati alla capacità fiscale, costituendo più che altro contributi di scopo, da assegnare una tantum in base a una valutazione dei bisogni dei territori, con l'intento di intervenire a monte delle differenze contributive, provando a ridimensionarle in proiezione futura.

Purtroppo, la riforma costituzionale è rimasta in larghissima parte inattuata e questo ha finito per pregiudicare ulteriormente gli ee.tt. Ciò è avvenuto anzitutto a causa delle prime pronunce della Corte costituzionale sull'articolo 119 Cost., le quali hanno avuto ad oggetto l'autonomia tributaria regionale, di fatto producendo l'effetto di congelarla: infatti la Corte ha posto il preventivo intervento legislativo statale di coordinamento come la condizione cui è subordinato l'esercizio del potere delle regioni di istituire nuovi tributi (C. cost., 26.9.2003, n. 296).

È ben evidente che un siffatto orientamento giurisprudenziale avrebbe consigliato quantomeno di continuare a tenere in piedi il regime di finanza derivata fino ad allora vigente con l'obiettivo di sostenere gli ee.tt. in attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost. Ed invece nel corso degli anni v'è stata una progressiva e sempre più significativa limitazione dei trasferimenti statali, con un impatto sugli ee.tt. molto forte pure in ragione dell'aumento dei compiti da svolgere, i quali sovente sono risultati privi di copertura finanziaria anche per effetto della giurisprudenza costituzionale, che fin da subito ha ritenuto illegittimi i trasferimenti in quanto risorse derivate (C. cost., 16.6.2005, n. 231).

Tuttavia, non può non osservarsi che talvolta la Corte costituzionale, con ogni probabilità avendo considerato gli effetti negativi della impossibilità per gli ee.tt. (discendente anche dalla appena richiamata giurisprudenza) di reperi-

re risorse in via autonoma, ha fatto breccia nella assolutezza dei principi di autonomia finanziaria e di tipicità delle risorse *ex art.* 119 Cost., ‘salvando’ i trasferimenti disposti dallo Stato.

In molti casi ciò è avvenuto mediante il richiamo al principio di leale collaborazione, il giudice delle leggi ritenendo necessario che le regioni venissero coinvolte nella fase di programmazione e di riparto dei fondi statali allorquando le relative attività ricadono in materie di potestà legislativa concorrente o residuale regionale: a tal proposito la Corte ha affermato che lo Stato deve disporre trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica oppure passare «attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali [...] e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali» (C. cost., 16.1.2004, n. 16).

4.2 (segue) b) *L'autonomia finanziaria di spesa*

Oltre a quella di entrata, gli ee.tt. hanno autonomia finanziaria di spesa, che, al pari della prima, è strumentale a svolgere i compiti loro attribuiti.

Nell'esercitarla possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento (art. 119 Cost., co. 6). Con tale previsione il legislatore costituzionale ha introdotto un importante limite alla spesa pubblica, il quale, per un verso, contribuisce al 'dimagrimento' di questa; per un altro, dovrebbe evitare il sorgere di questioni equitative con le generazioni future.

Al di là del divieto appena richiamato, l'autonomia finanziaria di spesa è stata fortemente compressa dalla legislazione statale (non sempre attraverso il PSI, nel quale di solito si rinvengono limitazioni di carattere congiunturale), talvolta fatta salva dalla Corte costituzionale sulla scorta di una interpretazione estensiva del potere di coordinamento statale: a riguardo la Corte ha affermato che «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi [...] vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono [...] in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti»; per poi concludere sostenendo che «non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo possa [...] introdurre [...] un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi» (C. cost., 26.1.2004, n. 36).

Non è questa la sede per ripercorrere l'uso che è stato fatto della potestà legislativa di coordinamento della finanza pubblica, che è stata tra le materie più utilizzate dallo Stato per intervenire negli 'affari' degli ee.tt., in quanto «prevale su tutte le altre competenze regionali, [comprese quelle] esclusive», anche perché 'trasversale' (C. cost., 24.3.2016, n. 65).

Le analisi condotte hanno tutte condiviso la conclusione secondo cui l'impatto che l'esercizio di questa potestà ha avuto sull'autonomia finanziaria (in termini di riduzione delle risorse a disposizione degli ee.tt. e di limitazioni alle loro politiche) è stato fortissimo. E la giurisprudenza costituzionale ha finito per contribuire al mantenimento quasi totale da parte dello Stato dei suoi pregressi poteri, sebbene l'autonomia finanziaria di spesa *ex art.* 119 Cost. – così come la stessa Corte ha spesso affermato (C. cost., 24.3.2016, n. 64) – avrebbe dovuto 'sopportare' solo la etero-definizione degli obiettivi (in larga parte discendenti dall'UE), da esprimersi attraverso la determinazione di un limite complessivo (e temporaneo) di spesa, lasciando agli ee.tt. ampia libertà nel trovare il modo di perseguirli.

4.3 (segue) c) *La legge delega n. 42/2009*

Al fine di dare attuazione al disegno costituzionale è stata approvata la l. delega n. 5.5.2009, n. 42, sulla cui base sono stati poi emanati vari decreti legislativi (d.lgs. 28.5.2010, n. 85; d.lgs. 17.9.2010, n. 156; d.lgs. 26.10.2010, n. 216; d.lgs. 14.3.2011, n. 23; d.lgs. 6.5.2011, n. 68; d.lgs. 31.5.2011, n. 88; d.lgs. 23.6.2011, n. 118; d.lgs. 6.9.2011, n. 149; d.lgs. 18.4.2012, n. 61), che a loro volta hanno demandato ad altri atti normativi una serie di adempimenti, con la conseguenza che la nascita della finanza territoriale espressione dell'art. 119 Cost. pare ancora parecchio lontana.

Il sistema è stato però definito nei suoi aspetti portanti. In primo luogo, è stata prevista una diversificazione del modello di finanziamento a seconda della natura delle funzioni, assicurandosi una copertura totale (con una perequazione integrale) solo alle funzioni riconducibili ai LEP e a quelle fondamentali *ex art.* 117, co. 2, lett. m) e p), Cost. In secondo luogo, è stato superato il criterio della spesa storica in favore di quello basato sulla individuazione preventiva dei costi/fabbisogni standard delle funzioni essenziali e di quelle fondamentali, alla luce dei quali verrà determinata anche la perequazione, che, viceversa, per le altre funzioni dovrà essere calcolata in base alla capacità fiscale. In terzo luogo, è stata riconosciuta alle regioni la possibilità di istituire sia tributi regionali e locali, sia compartecipazioni in favore degli ee.ll.

Dopo una promettente fase iniziale, l'attuazione della l. n. 42/2009 pare trovarsi ad un punto morto, anzitutto per la epocale crisi economica che sta attanagliando (non solo) l'Italia, che, da un lato, rende difficile mettere in pratica un cambiamento istituzionale tanto significativo, e, da un altro, ha condotto lo Stato a tenere un comportamento in contraddizione con il cambiamento stesso, praticando – come riferito – tagli lineari pesantissimi, in tal modo finendo per pregiudicare soprattutto le realtà locali virtuose.

E così, per effetto di un rinvigorismento del centralismo, è per il momento naufragato il tentativo di attuazione dell'art. 119 Cost., ciò comportando un enorme pregiudizio per gli ee.tt., anche in ragione del fatto che, per un verso, si è interrotto sul nascere il processo di razionalizzazione della spesa pubblica (il ridimensionamento della quale è 'scaricato' dal legislatore statale per lo più proprio sugli ee.tt.); per un altro, continua a perdurare l'assenza di meccanismi di perequazione.

5. Recenti sviluppi del quadro normativo europeo e introduzione in Costituzione del c.d. vincolo del pareggio di bilancio

La crisi economica e finanziaria mondiale ha comportato un ulteriore cambiamento della disciplina europea, avvenuto dapprima con il c.d. *Six Pack* – comprendente cinque regolamenti (reg. UE 16.11.2011, nn. 1173, 1174, 1175, 1176; reg. UE 8.11.2011, n. 1177) e una direttiva (8.11.2011, n. 2011/85/UE) –, le cui regole sono state di seguito riprodotte con alcuni aggiustamenti nel c.d. *Fiscal compact* (*Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria*), stipulato nel 2012 tra molti dei paesi dell'Unione europea (anche estranei all'area euro), il quale ha reso più incisivo l'obbligo del recepimento delle regole europee negli ordinamenti nazionali: gli Stati aderenti al Trattato avrebbero dovuto recepire le regole europee «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionali – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» (art. 3, co. 2).

In ottemperanza alla disciplina europea – ma anche per recuperare credito nei confronti degli investitori, la cui sfiducia (alimentata con ogni probabilità anche dalla speculazione finanziaria) ha generato nel 2011 un vertiginoso aumento dei tassi di interesse sui titoli di Stato – è stata approvata la l. cost. 20.4.2012, n. 1, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

Il cuore della riforma costituzionale si rinviene nella nuova versione dell'art. 81, il quale, tra l'altro, dispone che lo «Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» (co. 1); e che «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e [...] al verificarsi di eventi eccezionali» (co. 2).

Appare piuttosto evidente che l'art. 81 imponga un certo tipo di politica di finanza pubblica, caratterizzata senz'altro dalla riduzione della spesa pubblica e, se necessario, dall'aumento della pressione fiscale.

E che la riforma costituzionale sia funzionalizzata ad imporre una politica finanziaria restrittiva può agevolmente desumersi dall'art. 97, il quale prevede

che tutto il comparto delle pp.aa. debba assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (co. 1); nonché dall'art. 119, il quale, al co. 1, precisa che gli ee.tt. hanno autonomia finanziaria «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»; e, al co. 2, nel ribadire che l'indebitamento è ammesso solo per finanziare investimenti, aggiunge che lo stesso necessita della «contestuale definizione di piani di ammortamento» e che comunque vi si potrebbe fare ricorso solo «a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

La riforma del 2012 è completata dal transito della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» dalla potestà legislativa concorrente a quella esclusiva statale.

In generale, può dirsi che la l. cost. n. 1/2012 ha tradotto nell'ordinamento italiano i medesimi vincoli che l'UE impone agli Stati membri, 'replicandoli' sia sotto il profilo dei destinatari (le pp.aa. complessivamente intese), sia sotto quello dei contenuti (un certo equilibrio dei bilanci e un determinato ammontare massimo di debito).

Sulla scorta dell'ultimo comma dell'art. 81 riformato e dell'art. 5, co. 3, l. cost. n. 1/2012 – che hanno previsto l'adozione di una legge, da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera, i cui contenuti sono elencati nello stesso art. 5 –, tali vincoli hanno trovato poi specificazione ad opera della l. n. 24.12.2012, n. 243, la quale ha declinato le regole generali prima nei confronti dell'intero comparto delle pp.aa., per poi rivolgersi agli ee.tt., da un lato, e agli enti non territoriali (così ampliando il novero dei destinatari della riforma), da un altro.

La scomposizione dei destinatari degli obblighi finanziari è evidentemente funzionale a ripartire tra loro l'obiettivo di medio termine fissato dal Programma di stabilità. A ben vedere, non è affatto una novità che tutte le pp.aa. vengano chiamate a partecipare al rispetto dei vincoli europei – ciò avveniva anche prima del 2012. Tuttavia, nella riforma ci sono due elementi che hanno decisamente modificato il sistema della finanza pubblica, rendendolo, in generale, più rigido, e, in particolare, più gravoso per gli ee.tt.

In primo luogo, è molto importante sottolineare come questa volta i vincoli europei abbiano avuto ingresso nell'ordinamento non con legge ordinaria, bensì con la modifica della Costituzione, da ciò conseguendo, per un verso, che non sono più ammesse politiche che mettano a rischio il perseguimento degli obiettivi europei, che in passato pure non sono mancate; per un altro, che il rispetto di detti vincoli sarà oggetto del controllo giurisdizionale della Corte costituzionale.

In secondo luogo, mentre per la finanza statale i vincoli introdotti dalla riforma risultano omogenei a quelli europei, quelli stabiliti per gli ee.tt. non lo sono affatto: ed invero, per il bilancio dello Stato è stabilito il pareggio struttu-

rale del saldo di indebitamento netto, con la possibilità di deroghe al verificarsi di eventi eccezionali; viceversa, i vincoli prescritti agli ee.tt. non sono espressi in termini strutturali, non riguardano il saldo di indebitamento netto e non consentono deroghe.

Quest'ultimo si presenta come un aspetto particolarmente significativo della riforma: il nuovo art. 119 Cost. conferma sì che l'indebitamento può essere impiegato solo per spese di investimento, ma aggiunge che gli ee.tt. possono farvi ricorso solamente «a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio»; insomma, nel territorio di ciascuna Regione, gli enti in disavanzo devono corrispondere (per pari importo) agli enti in avanzo. Inoltre, i vincoli in parola restano a prescindere dall'andamento negativo o positivo del ciclo economico. Così non è per lo Stato, che può sia indebitarsi, sia derogare ai vincoli di saldo in casi di eventi eccezionali.

Tale 'disallineamento' è in parte compensato dal fatto che la l. n. 243/2012 all'art. 11 prevede che lo Stato, in presenza di situazioni eccezionali o in fasi avverse del ciclo economico, alla luce degli effetti negativi prodottisi su entrate e spese degli ee.tt., deve concorrere (con trasferimenti) al finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali.

Nondimeno, laddove vi fosse un ciclo positivo è previsto un meccanismo inverso: all'art. 12 è disposto che i risparmi e le maggiori entrate degli ee.tt. devono essere versate allo Stato affinché confluiscono nel fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Detta previsione non manca di suscitare dubbi sulla sua legittimità costituzionale, soprattutto alla luce della sentenza della C. cost., 26.3.2013, n. 63, con cui è stata dichiarata illegittima una disposizione in base alla quale gli ee.tt. avrebbero destinato le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione alla riduzione del proprio debito e, in assenza di questo o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, la Corte avendo sostenuto che detta disposizione, «non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali», avrebbe comportato «una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione».

Giudicando la riforma nella sua interezza e al di là del periodo economico particolarmente delicato in cui è stata approvata, è da condividere l'idea di imputare a tutti i centri di spesa una parte di responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi europei, riconoscendo un ruolo di coordinamento allo Stato.

Malgrado ciò nella nuova disciplina costituzionale e nella l. n. 243/2012 si ritrovano le medesime contraddizioni che hanno caratterizzato la legislazione ordinaria degli ultimi venti anni: a ben vedere, le disposizioni che comprimono l'autonomia degli ee.tt. sono molteplici, la riforma sembrando in nulla dissimile dalla tipica manovra che si compie nei momenti di crisi economica nei sistemi pluralistici, durante i quali l'autonomia di spesa degli ee.tt. viene forte-

mente contenuta, così che le principali politiche di intervento pubblico vengono spostate a livello centrale.

In tal modo finiscono per essere pregiudicati soprattutto gli enti virtuosi, principalmente sui quali, con ogni probabilità, finirà il peso del perseguimento dell'obiettivo di medio termine, essi avendo più stabilità e risorse: ne è esempio nitido la disciplina dell'indebitamento degli ee.tt., e segnatamente l'art. 10, co. 3, l. n. 243/2012, il quale, dopo aver disciplinato le intese (concluse in ambito regionale) che garantiscono per l'anno di riferimento l'equilibrio della gestione di cassa del complesso degli ee.tt. della regione interessata, prevede che ciascun ee.tt. «può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione».

È ben evidente che una disposizione siffatta produca sul sistema della finanza pubblica effetti fortemente negativi, in quanto, premiando l'ente che deve rimborsare prestiti e che quindi in passato si è comportato in maniera non particolarmente (o per nulla) virtuosa, potrebbe sortire l'effetto di alimentare politiche irresponsabili, il che non può che generare comportamenti antisolidaristici da parte degli enti virtuosi, a loro volta non più incentivati a rispettare i limiti imposti dalla legge.

Merita infine di essere sottolineato che, nonostante le regole costituzionali sul bilancio siano cambiate nel senso illustrato, l'art. 119 è rimasto sostanzialmente immutato. Ciò nonostante, alla luce del ruolo che la nuova disciplina ritaglia per lo Stato, il quale deve definire il concorso degli ee.tt. al conseguimento dell'obiettivo di medio termine e alla riduzione del debito complessivo, pare chiaro che la norma in parola non è sufficiente a preservare la loro autonomia finanziaria, ciò contribuendo a rendere ancor più evidente che quel 'frazionamento di sovranità' (costituzionalmente previsto) tra i diversi componenti della Repubblica è lontano dal realizzarsi in concreto.

Tale conclusione pare tutt'altro che trovare smentita nella giurisprudenza della Corte costituzionale avente ad oggetto la nuova disciplina della finanza pubblica, nella quale si rinviene un ampliamento del numero delle fonti di natura costituzionale che regolamentano (e limitano) la finanza degli ee.tt.

Ed invero, con sentenza del 10.4.2014, n. 88, la Consulta si è occupata delle disposizioni della l. n. 243/2012 riguardanti l'indebitamento, che gli ee.tt. ricorrenti hanno impugnato ritenendole eccessivamente dettagliate. La Corte ha rigettato le censure utilizzando come paradigma costituzionale di riferimento non l'art. 117, co. 3, Cost. (e dunque la potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica), né l'art. 119, co. 6, Cost. (che dispone il divieto di indebitamento), bensì la l. cost. n. 1/2012, in quanto il nuovo sistema di finanza pubblica da questa disegnato ha «una sua interna coerenza e una sua completezza».

Il cambio di paradigma costituzionale ha capovolto i contenuti che la stessa pronuncia presumibilmente avrebbe avuto se detto paradigma fosse stato costituito dagli artt. 117 e 119: ed infatti, nonostante la disciplina statale sull'indebitamento sia in effetti piuttosto dettagliata, la Corte ne ha dichiarato la legittimità in ragione del fatto che la nuova disciplina costituzionale non limita l'intervento statale ai principi fondamentali, al rispetto dei quali, viceversa, lo Stato deve attenersi allorquando esercita la potestà legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Sicché le limitazioni all'autonomia finanziaria degli ee.tt. trovano la loro fonte non solo negli artt. 117 e 119, ma pure nella l. cost. n. 1/2012: a tal proposito si è sostenuto che con questa ricostruzione la Corte avrebbe operato una sorta di «decostituzionalizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, riconoscendo così che [...] il tanto proclamato "federalismo fiscale" sarebbe ormai da relegare nelle esperienze del passato, ancor prima di aver trovato attuazione» (Branca, 2014b: 1635).

Per il vero, sempre nella sentenza n. 88/2014, con riferimento alle censure riguardanti le disposizioni sul finanziamento del fondo di ammortamento dei titoli di Stato, la Corte non ha mancato di usare come parametro costituzionale l'art. 119 e il principio di leale collaborazione, osservando che «se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria» degli ee.tt. ricorrenti, tanto da essere «indispensabile garantire il loro pieno coinvolgimento».

Tuttavia, il fatto che la Corte riconosca che l'autonomia finanziaria degli ee.tt. vada tutelata non basta per garantirne un'ampiezza accettabile: a ben riflettere, la differente rilevanza delle argomentazioni utilizzate nella sentenza n. 88/2014 (il grado di dettaglio delle norme statali, da un lato, la leale collaborazione, da un altro) pare condurre ad un ulteriore ridimensionamento dei piccoli spazi di autonomia che la stessa Corte, sebbene con sempre più fatica (C. cost., 26.5.2015, n. 130), sta comunque provando ancora a preservare (C. cost., 8.4.2014, n. 79).

6. Uno sguardo al prossimo futuro: la progressiva scomparsa delle 'politiche autosufficienti' degli ee.tt. e la 'dipendenza' delle politiche di coesione dai finanziamenti europei

Al fine di provare a gettare uno sguardo sul prossimo futuro della finanza degli ee.tt., anche per verificare quale ruolo questi possano ritagliarsi nel promuovere e realizzare politiche finalizzate alla coesione tra i cittadini che insistono su aree territoriali tra loro differenti sotto il profilo economico, è dapprima necessario riassumere i risultati dell'analisi fin qui condotta sulla evoluzione della loro autonomia finanziaria.

Sembra indubitabile che i rapporti finanziari tra Stato ed ee.tt. siano stati oggetto di una disciplina fortemente contraddittoria, tanto che il legislatore sovente pare essersi mosso in direzione opposta rispetto a quanto sarebbe stato lecito aspettarsi per l'attuazione del disegno autonomistico delineato dalla Costituzione.

Ciò nondimeno, la disciplina in parola, ancorché disorganica, sembra avere un elemento di forte continuità che la caratterizza pressoché interamente: a ben vedere, il turbinio di interventi normativi qui brevemente illustrati non ha generato alcun sostanziale cambiamento nel sistema della finanza pubblica, tanto che pare potersi affermare che il proposito del legislatore di lasciare nelle mani dello Stato il potere finanziario e fiscale non è stato quasi mai abbandonato.

Eppure già dai lavori della commissione bicamerale del 1997 e soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001 sembrava che la 'pienezza' del potere statale fosse al tramonto.

Tuttavia, a distanza di anni pare doversi prendere atto che il riallineamento tra lo stato di fatto delle autonomie territoriali e le prescrizioni della Costituzione è (almeno fino ad oggi) fallito. Anzi, da ultimo il centralismo sembra essere addirittura cresciuto: alla perdita progressiva di sovranità per effetto della disciplina UE, lo Stato ha reagito provando a conservare un minimo di autonomia finanziaria nutrendosi di quella residua rimasta in capo agli ee.tt. A tal proposito basterebbe porre mente alle varie manovre finanziarie, analizzando le quali è agevole accorgersi che il miglioramento dei saldi dello Stato è avvenuto grazie ai limiti imposti agli ee.tt.; per cui, mentre lo Stato è riuscito a difendere una parte dell'autonomia di spesa (benché questa sia ridimensionata rispetto al passato), quella degli ee.tt. è stata pressoché nullificata unitamente alla loro capacità di porre in essere politiche autosufficienti.

Come visto, il contenuto di tali manovre finanziarie è stato ribadito e giuridicamente rafforzato con la l. cost. n. 1/2012, la quale ha alterato definitivamente il modello di finanza territoriale introdotto dalla l. cost. n. 3/2001.

Ed invero, prima della riforma del 2012, l'autonomia finanziaria *ex art. 119 Cost.* fungeva (quantomeno) da 'qualificato contrappeso' alla legislazione statale che aveva come obiettivo il riequilibrio dei conti pubblici; d'altra parte, proprio facendo leva sull'art. 119, la Corte costituzionale ha provato a contenere, sebbene con alterni successi, l'impatto negativo che la potestà legislativa di coordinamento della finanza pubblica ha avuto sul comparto autonomistico.

Questa situazione di (apparente) equilibrio tra diversi interessi (costituzionalmente tutelati) è oggi venuta meno del tutto. Il radicale cambiamento delle regole costituzionali di bilancio, che impongono al legislatore statale una politica finanziaria molto restrittiva, ha definitivamente sancito la nascita di una gerarchia tra interessi pubblici – gerarchia che, comunque, poteva già scorgersi piuttosto nitidamente nella legislazione statale degli ultimi 15 anni –, all'apice

della quale v'è la tutela dei conti pubblici, sul cui altare possono essere sacrificati persino alcuni valori costituzionali, come l'autonomia finanziaria degli ee.tt.

La conseguenza più immediata dell'avvento della gerarchia in parola è l'ulteriore accentramento delle principali politiche di intervento pubblico nelle mani dello Stato, e, in diretta derivazione, la perdita da parte degli ee.tt. della loro più intima essenza, costituita dalla capacità di rendersi portatori degli interessi del proprio territorio.

Insomma, il ruolo di guida della finanza pubblica riconosciuto allo Stato condiziona sempre più pesantemente gli ee.tt., i quali molto spesso sono semplicemente parte 'passiva' di politiche a collaborazione necessaria, caratterizzate – come riferito – dalla diversità tra chi stabilisce l'indirizzo politico, decidendo pure l'entità delle risorse, e chi deve metterlo in pratica.

Questo essendo l'attuale stato del sistema autonomistico italiano, spostando l'attenzione sulle politiche di coesione pare coerente concludere che esse siano di fatto divenute prerogativa dello Stato.

A tal riguardo, però, non può non osservarsi che la suddetta gerarchia tra interessi pubblici, così come è in grado di limitare la capacità degli ee.tt. di intraprendere politiche autosufficienti, al tempo stesso dispiega la sua influenza anche nei confronti dello stesso Stato, la cui autonomia di spesa non può comunque generare effetti negativi sugli equilibri finanziari.

E la limitata portata garantista del sistema di finanziamento delle funzioni amministrative disciplinato dalla l. n. 42/2009 – in base alla quale, come riferito, la perequazione fiscale viene assicurata solamente per le funzioni riconducibili ai LEP nonché per quelle fondamentali *ex art. 117, co. 2, lett. m) e p)*, Cost. – sembra costituire un chiaro esempio del modesto impegno finanziario che lo Stato può (o quantomeno è disposto a) offrire per le politiche di coesione. Impegno finanziario che è destinato con ogni probabilità a decrescere a seguito della riforma costituzionale del 2012: non pare essere un caso che di recente, nonostante l'acuta crisi che sta attraversando il Paese – crisi che verosimilmente avrebbe richiesto un'adeguata azione di 'stimolo' da parte dello Stato – e a dispetto di un incremento progressivo della pressione fiscale, deve registrarsi la mancanza (ancor più che nel passato) di interventi statali in grado di incidere positivamente sulle differenze che trovano origine nell'appartenenza territoriale: basti pensare alla disoccupazione, che nel 2015 al nord era dell'8,2%, mentre al sud era del 19,4%.

Di conseguenza in Italia le politiche di coesione finiscono per dipendere in larghissima parte dai finanziamenti provenienti dall'UE, che costituiscono le sole risorse pubbliche stabilmente destinate a compensare in chiave solidaristica gli squilibri territoriali.

In proposito, merita di essere sottolineato il tutt'altro che insignificante ruolo che la disciplina riguardante i fondi strutturali riserva agli ee.tt., i quali par-

tecipano sia alla fase cd. ascendente, sia a quella cd. discendente: nella prima, gli ee.tt. sono parti della Conferenza unificata che definisce il Quadro strategico nazionale (soggetto poi ad approvazione della Commissione europea), che costituisce lo strumento per 'indirizzare' le risorse che l'UE assegna a ciascuno Stato per finanziare le politiche di coesione; nella seconda, le regioni si occupano dell'assegnazione a livello locale dei fondi, semmai coinvolgendo gli ee.ll.

Si conferma così che le politiche di coesione sono alimentate da un sistema di finanza pubblica derivata, quasi interamente sostenuto dall'UE, il cui apporto in questo ambito è via via destinato a calare di intensità per effetto del suo recente allargamento a Paesi ancor più bisognosi dell'Italia del sussidio comunitario.

In conclusione, anche alla luce del (possibile) futuro alleggerimento dell'intervento comunitario, non sembra peregrino sostenere che l'obiettivo di ridurre le differenze tra cittadini generatesi in ragione della diversa appartenenza territoriale appaia quasi utopico, così come del resto suggerisce l'ormai evidente conflitto che intercorre non semplicemente tra ricchi e poveri, ma tra ricchi e poveri dei territori ricchi e ricchi e poveri dei territori poveri, il che, a ben riflettere, altro non è che il più allarmante sintomo della disgregazione sociale del Paese.

Infine, una ultima considerazione non può che riguardare la Costituzione, rimaneggiata negli ultimi anni in maniera tanto incoerente da costringere il legislatore a disapplicare intere sue parti per renderne operative altre (basti pensare alla complicata coesistenza tra equilibrio di bilancio e autonomia finanziaria degli ee.tt.).

Di regola, nei momenti di crisi politica, economica e sociale, il ruolo della Costituzione si rafforza, essa fungendo da stabile paradigma per la individuazione delle soluzioni utili a superare le difficoltà. In Italia, invece, la Carta fondamentale è divenuta quasi ostaggio della crisi, soprattutto di quella che si esprime nella instabilità politica e nella relativa poca longevità dei Governi, che costantemente la stanno ritoccando, a volte addirittura per fronteggiare situazioni emergenziali, il che comporta, tra l'altro, che alcuni dei diritti in essa sanciti, ormai lungi dal trovare una effettiva realizzazione, siano rimasti fonte solo di scoraggiate rivendicazioni.

Riferimenti bibliografici

- Albini A. 1967, *La finanza provinciale*, in Amorth A. (a cura di), *L'ordinamento comunale e provinciale, vol. 1, Le Province*, in Atti del Convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Neri Pozza, Milano: 287 sgg.
- Brancasi A. 2002, *Uguaglianza e disuguaglianza nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 3: 933 sgg.
- 2014a, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, 1-2: 49 sgg.
- 2014b, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale “introduttiva del pareggio di bilancio”*, in *Giur. cost.*, 2: 1633 sgg.
- Camerlengo Q. 2015, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, <<http://www.rivistaaic.it/author/466>> (09/2016).
- De Siano A. 2008, *Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria. I. Gli effetti della introduzione dei primi tratti di federalismo fiscale sul sistema autonomistico-territoriale nella legislazione finanziaria 1999-2008*, Giappichelli, Torino.
- Gallo F. 1996, voce *Federalismo fiscale*, in *Enc. Giur. Treccani*, XIV, Roma.
- 2014, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rass. trib.*: 1199 sgg.
- Perugini U. 1967, *Le finanze comunali*, in Giannini M.S. (a cura di), *L'ordinamento comunale e provinciale, vol. 1, I Comuni*, in Atti del Convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Neri Pozza, Milano: 439 sgg.

BENI PUBBLICI E FINANZA LOCALE

Fulvio Costantino

SOMMARIO – 1. Lo sviluppo della finanza locale. 2. Il patrimonio degli enti territoriali. 3. Le trasformazioni nelle politiche dei beni pubblici: modelli teorici, cartolarizzazioni, federalismo demaniale. 4. Le recenti riforme: SGR, Agenzia del demanio, strumenti di valorizzazione. 5. Esame analitico degli strumenti di alienazione e valorizzazione, nella prospettiva degli enti territoriali. 6. Osservazioni conclusive.

1. Lo sviluppo della finanza locale

Nel 1865 ci si era posti il problema della finanza locale, dal momento che vi erano diversi regimi nei vari ordinamenti (Zamagni, 2011): il sistema del Regno di Sardegna e delle Due Sicilie era più accentrato rispetto a quello del Lombardo-Veneto e della Toscana. Il decreto Rattazzi del 1859¹ comunque, che aveva scelto il centralismo, venne esteso ai nuovi territori annessi.

La legge n. 2248 del 20.3.1865, all. A (Aimo, 2015), fondava il bilancio dei comuni in larga parte su dazi di consumo (condivisi con lo Stato) e sovrainposte alle imposte dirette, mentre incentrava il bilancio delle province sulle sovrainposte: a causa delle difficoltà della finanza statale, si era deciso di non assegnare ai comuni l'intero provento dei dazi di consumo.

La situazione nel corso degli anni è peggiorata, dal momento che la quota destinata a comuni e province è diminuita (si v. la legge Sella dell'11.8.1870, n. 5784), in controtendenza rispetto all'aumento, dal punto di vista quantitativo, dei servizi affidati.

L'introduzione del sistema dei tributi compensativi non è risultata sufficiente a impedire la crisi finanziaria degli enti locali: la riforma del 1875 aveva tamponato questa situazione, prevedendo che il 50% dei fondi raccolti dalle casse di risparmio postali e amministrati dalla Cassa depositi e prestiti fossero destinati a finanziare i debiti degli enti locali (Zamagni, 2011)².

Il sistema è rimasto per lungo tempo accentrato. Nel 1978 il legislatore, seppure in maniera non chiara, ha disciplinato l'autonomia finanziaria delle Regioni, non occupandosi dell'autonomia degli enti locali³. Alle Regioni sono state concesse l'autonomia normativa contabile, l'autonomia organizzativa e la capacità di autodeterminazione dell'attività di spesa, a partire dalla legge 335 del 19.5.1976, anno in cui è stata emanata una legge-quadro nazionale in materia di contabilità, poi soppressa dal d.lgs. 76 del 28.3.2000. La finanza degli enti locali è sta-

ta invece dagli anni settanta oggetto di diversi interventi, in particolare in direzione della creazione di un'autonomia impositiva, per rendere gli enti indipendenti dal bilancio statale. Tuttavia il modello di finanziamento è rimasto caratterizzato da una forte dipendenza dal Governo, e quindi dai trasferimenti statali. Tale sistema ha peraltro favorito una deresponsabilizzazione degli enti, i quali disponevano invece di ampia autonomia di spesa.

Un'inversione di tendenza, con il riconoscimento dell'autonomia finanziaria degli enti locali, si è invece avuta nell'ultimo decennio del secolo scorso, con una serie di riforme (dall'imposta comunale sugli immobili al riordino delle entrate regionale, dalla riduzione dei trasferimenti alla soppressione dei controlli), rese necessarie dal decentramento delle funzioni amministrative.

Il nuovo titolo V, rendendo gli enti territoriali «autonomi con propri statuti, poteri e funzioni», ha previsto, almeno in teoria, in capo a Regioni ed enti locali un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa: a differenza del 1948, si è fornita loro la potestà di imporre tributi propri e di utilizzare le risorse ottenute sul territorio, per il principio per il quale le funzioni di competenza devono essere finanziate con entrate proprie. Si tratta del c.d. federalismo fiscale.

L'art. 119 Cost., in particolare, al di là del già citato principio dell'autonomia finanziaria, prevede, per quanto ci riguarda, il riconoscimento dell'autonomia delle risorse, dell'autofinanziabilità integrale delle funzioni attribuite, della destinazione di risorse aggiuntive e interventi speciali in favore di determinati enti territoriali per determinati fini (tra i quali lo sviluppo economico, la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali), dell'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento: limitatamente all'oggetto di questo contributo, vi è consacrato il riconoscimento agli enti territoriali di un proprio patrimonio.

Le risorse finanziarie autonome possono così derivare, per quanto qui interessa, non solo dall'offerta di servizi, dall'emissione di buoni ordinari, ma anche dalla gestione del patrimonio. In questo senso, è significativa la legge finanziaria 1999⁴, che ha costituito il primo vero passo verso il federalismo fiscale, la quale ha disciplinato al tempo stesso il patto di stabilità interno, la sostituzione dei trasferimenti statali con la compartecipazione dei soggetti periferici al gettito dei tributi erariali, e ha prescritto la riduzione della spesa corrente, rispetto ai valori degli anni precedenti. In merito agli strumenti da utilizzare per tale riduzione del disavanzo, tra l'altro, è stata indicata espressamente la dismissione di immobili di proprietà non funzionali alle attività istituzionali (lett. e).

Non sarà possibile esaminare in profondità il sistema della finanza locale. Ci si limiterà ad osservare che i fattori di crisi dell'attuale sistema sono numerosi: essi, sin dall'inizio del millennio, derivano dalla riduzione dell'autonomia finanziaria, dal taglio dei trasferimenti statali, dai limiti di spesa legati al patto di sta-

bilità interno. Ci sono enti territoriali in grado con le proprie entrate tributarie di fare a meno dei trasferimenti e statali, ed enti che non vi riescono. In questo quadro, in cui la riduzione delle risorse finanziarie delle pubbliche amministrazioni rende difficile garantire lo stesso livello di servizi del passato, si presenta l'impossibilità di effettuare nuovi investimenti.

Per questo, come si vedrà, diventa importante il ruolo della valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare.

2. Il patrimonio degli enti territoriali

Come anticipato, l'attuale sistema di finanza locale è stato rimodellato dall'art. 119 ult. co. Cost., il quale riconosce agli enti locali e alle Regioni un proprio patrimonio, e fa dello stesso una colonna portante del federalismo fiscale.

La previsione di un patrimonio degli enti territoriali non costituisce una novità: la prima disciplina del patrimonio dei comuni e delle province risale al regio decreto 6.7.1890, n. 7063, sostanzialmente di recepimento della normativa applicabile alle amministrazioni dello Stato e, anche successivamente, la regolamentazione è sostanzialmente coincisa con quella statale fino all'emanazione della legge 8.6.1990, n. 142 sulle autonomie locali. Dal 1990 si è poi assistito ad una divaricazione delle discipline, in virtù della nuova situazione degli enti territoriali *supra* esposta.

L'insieme dei beni degli enti locali è cospicuo, in quanto comprende beni demaniali (tra i quali strade, piazze, giardini, musei, pinacoteche, archivi, biblioteche, cimiteri, mercati, acquedotti, reti fognarie, di illuminazione), patrimoniali indisponibili (per lo più destinati a pubblico servizio, a insediamenti produttivi o ad edilizia residenziale pubblica, tra cui foreste, cave, torbiere, scuole, tribunali, teatri, commissariati ecc.), e patrimoniali disponibili.

È solo con la riforma costituzionale però che il patrimonio (ora usato come termine comprensivo e dei beni demaniali e dei patrimoniali) non può più essere osservato soltanto sotto il profilo statico della tutela, conservazione e gestione, ma, proprio in relazione allo svolgimento delle funzioni istituzionali, anche come fonte di entrata attraverso iniziative di valorizzazione (Portaluri, 2007).

A partire in particolare dalla legge 5.5.2009, n. 42 (legge delega sul federalismo fiscale) si è cercato di applicare il nuovo art. 119, e quindi di accrescere la consistenza del patrimonio degli enti territoriali, per lo svolgimento delle funzioni amministrative, per quanto il processo, come vedremo, si è sviluppato in maniera scomposta: si pensi infatti a come, solo nel 2012, e quindi tardivamente rispetto al 2009, e quasi di nascosto, in quanto all'interno di un decreto legge dedicato alla *spending review*⁵, siano state finalmente indicate le funzioni fondamentali dei comuni.

Il quadro del patrimonio degli enti territoriali è affetto da alcuni consolidati e risalenti problemi.

Un primo punto debole è rappresentato dalla consistenza patrimoniale, che è difficile conoscere (si cita spesso in proposito l'esito della Commissione Cassese che, alla fine degli anni '80, aveva posto in evidenza tale difficoltà): di conseguenza è problematico ricostruire il quadro delle entrate e delle spese nella gestione dei beni patrimoniali. Peraltro, l'aggiornamento degli inventari e della contabilità è un'attività preliminare necessaria per la valorizzazione dei beni. Inoltre, anche ai fini della valorizzazione, la valutazione è ulteriormente difficile, dal momento che i beni sono iscritti al valore di costo, e non di mercato.

In secondo luogo i beni sono spesso gestiti male, il che comporta oneri di spesa rilevanti, nonché scarsa qualità delle strutture e dei servizi collegati a quei beni.

In terzo luogo, la politica di gestione è stata conservativa (e, peraltro, malamente esercitata), nella logica della manutenzione, e non della valorizzazione.

In sintesi: mancano informazioni sui beni, mancano programmazione e strategia, mancano risorse per la gestione.

Il legislatore si è mosso, in merito all'accertamento della consistenza patrimoniale, attraverso l'introduzione dell'obbligo, anche per gli enti locali, di ricognizione degli immobili (sebbene limitatamente ai beni di proprietà dello Stato) ubicati sul territorio⁶.

In secondo luogo, in vista di un migliore assetto del patrimonio, sono state incentivate alcune soluzioni, che comunque consentirebbero di ridurre le spese, quali la riduzione degli spazi in uso, la riduzione dei canoni di locazione, un'attività corretta di manutenzione. Si veda ad esempio la previsione di adozione da parte delle amministrazioni di 'Piani triennali' rivolti alla razionalizzazione, tra l'altro, dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, se pur con esclusione dei beni infrastrutturali⁷, il che peraltro implica la previa ricognizione dei beni da includere nei piani.

In terzo luogo, in merito alla valorizzazione, si pensi all'obbligo delle amministrazioni di redigere il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, che presuppone anch'esso l'elenco degli immobili ricadenti nel territorio⁸.

Il legame con quanto sopra esposto è evidente: con una migliore gestione dei beni migliorerebbe la finanza degli enti territoriali. Si tenga presente infatti che gli enti locali possiedono la quantità più cospicua dei beni immobili potenzialmente valorizzabili, e che i comuni sono gli enti che maggiormente possono valorizzare gli stessi, in quanto hanno a disposizione lo strumento delle varianti urbanistiche (Antonini, 2010).

La valorizzazione può così consentire risparmi di spesa o generazione di risorse. Non solo: i beni sono uno strumento in grado di consentire agli enti territoriali investimenti, sia attraverso la garanzia che i beni potrebbero offrire, che

grazie al ricavato della loro dismissione; essi infine sono importanti non solo perché incidono sui servizi, ma anche sullo sviluppo del territorio, anche dal punto di vista sociale.

3. *Le trasformazioni nelle politiche dei beni pubblici: modelli teorici, cartolarizzazioni, federalismo demaniale*

Alcuni dati possono aiutare a capire la complessità del tema in oggetto: la consistenza degli immobili delle amministrazioni pubbliche è valutata in 425 miliardi di euro. La proprietà spetta per l'82% a Regioni ed enti locali e per il 14,6% allo Stato, e la maggiore concentrazione degli stessi si riscontra nei comuni. Le entrate derivanti a questi ultimi dai proventi patrimoniali e dall'alienazione di beni immobili sono però pari al solo 9,71% del totale, a causa sia dall'aleatorietà dell'alienazione che per la difficoltà di ricorrere all'indebitamento (Legautonomie, 2012: 148).

Si può capire dalla lettura dei dati perché il legislatore in questi ultimi anni abbia febbrilmente affrontato il tema dei beni pubblici: da un lato si è resa necessaria una riduzione del debito pubblico, e quindi si è proceduto ad un ridimensionamento della presenza dello Stato attraverso la privatizzazione di imprese e beni; dall'altro però, come effetto collaterale, si è anche maggiormente compreso che le risorse vanno utilizzate per i fini pubblici. La previsione di modifiche al quadro della disciplina dei beni pubblici nelle ultime riforme ha perciò mirato in primo luogo alla dismissione degli stessi, e contemporaneamente, sempre più spesso, si è mirato a valorizzare i beni e a renderli utilizzabili per lo sviluppo del territorio e la riqualificazione urbana.

Questi interventi si inseriscono in un quadro fortemente modificato rispetto a quello del codice civile, che pure formalmente resiste, e che per ragioni di spazio qui non si può riassumere adeguatamente.

Brevemente: in primo luogo è ormai opinione condivisa che la distinzione tra beni *demaniali*, per i quali non sono possibili l'alienazione, l'usufrutto, o la costituzione di diritti a favore di terzi (spiagge, fiumi, strade, ferrovie, acquedotti, beni culturali, mercati e cimiteri) e *patrimoniali indisponibili*, che non possono essere sottratti alla loro destinazione (miniere, cave, edifici delle amministrazioni destinati a pubblici uffici, beni direttamente ed immediatamente destinati a pubblico servizio), non sia più attuale, non risponda a criteri razionali e che, nella pratica, la confusione tra le due categorie abbia consentito un'accentuazione sul profilo della tutela molto forte nei confronti di questi beni, a discapito della disciplina della valorizzazione (Giannini, 1963: 2; Renna, 2004: 1).

In secondo luogo è stato riavviato un processo di alienazione dei beni pubblici. La politica di alienazione dei beni pubblici risale alla l. 21.8.1862, n. 793; il

nuovo piano di dismissione è però collocabile agli inizi degli anni '90 del secolo scorso. Quasi impossibile, e comunque inutile, richiamare tutti gli interventi legislativi occorsi: sopra tutto, ha costituito in questi anni un fenomeno rilevante la cartolarizzazione, consistente nella cessione di beni a società che, anticipato all'ente conferente parte dell'importo corrispondente al valore del bene, avrebbero emesso titoli destinati a circolare⁹.

I dati provenienti dalla stessa agenzia del Demanio evidenziano come le cartolarizzazioni siano state delle operazioni di scarso beneficio economico e fonte di notevole contenzioso, e di come si siano ottenute poche alienazioni, in costanza di una cattiva gestione del patrimonio immobiliare. In questo senso, è emblematico il fallimento delle due grandi operazioni del triennio 2001-2003 «Scip1» e «Scip2», miranti a cartolarizzare e vendere gli immobili degli enti previdenziali pubblici, le quali si sono tradotte in un costo aggiuntivo per lo Stato (Antonini, 2014: 38).

Altre normative di particolare importanza riconducibili a queste politiche sono poi quella sulla costituzione dei fondi immobiliari¹⁰, e sulla costituzione delle società di trasformazione urbana¹¹.

In questi anni si è assistito comunque ad una plethora di interventi, la quale si è tradotta in una molteplicità di strumenti tecnici, e in una selva di incongruenze e incompatibilità tra norme.

Si è rivelata inoltre ingenua l'idea di proporre grandi immissioni di immobili pubblici sul mercato. Negli ultimi anni i governi hanno previsto dismissioni per importi molto cospicui (15 miliardi di euro preventivati nel triennio 2012-2014), ma è stato sovrastimato l'interesse dei privati: vi è un eccesso di offerta (vi sono infatti fondi immobiliari, banche, casse, enti previdenziali che stanno effettuando delle dismissioni), e si assiste a un calo di domanda anche estera. Inoltre non sono stati tenuti in debito conto i vincoli sui beni, che ne hanno spesso impedito il riutilizzo. Il tempo peraltro ha consentito di verificare come sia stato molto più produttivo intervenire su poche unità patrimoniali o pochi insiemi di beni selezionati in specifici ambiti territoriali, che su blocchi di beni. Inoltre, l'interesse all'alienazione secca non ha permesso di concentrarsi sulle alternative attività di valorizzazione, che comunque possono rivelarsi fruttuose. Come conseguenza, a fronte delle difficoltà incontrate nell'alienazione, si è rafforzato l'orientamento verso la concessione.

In terzo luogo è stato previsto il c.d. federalismo demaniale, all'interno del sopracitato (e in buona parte inattuato) processo di federalizzazione fiscale.

Come è stato notato, non vi è dubbio che, con il trasferimento di funzioni, vanno assicurate delle risorse, sia finanziarie che materiali, ai soggetti che quelle funzioni dovranno esercitare: già del resto questo è avvenuto in passato¹² (Brancasi, 2010). E, comunque, il decreto ha mirato a porre fine ad una lun-

ga esperienza di gestione centralizzata dei beni caratterizzata dall'inerzia, anzitutto dell'Agenzia del Demanio (Antonini, 2014: 38), e ad accrescere la c.d. *accountability*, dal momento che, in caso di cattiva gestione del bene, l'assunzione di responsabilità degli amministratori tenderebbe naturalmente ad essere maggiore a livello locale (Antonini, 2010: 55).

Il federalismo demaniale si è proposto così di trasferire beni agli enti locali e alle Regioni, per consentirne la valorizzazione o dismissione.

Sono da segnalare due aspetti della disciplina. In primo luogo, nella scelta circa l'ente al quale attribuire il bene (pur non risultando esclusa l'attribuzione in quota indivisa) lo Stato deve seguire dei criteri: il radicamento sul territorio, la considerazione del rapporto tra beni trasferiti e funzioni di ciascun livello istituzionale, la capacità finanziaria degli enti a soddisfare l'obbligo di valorizzazione dei beni, il quale costituisce il principale compito dell'ente al quale viene attribuito il bene. In secondo luogo, è da segnalare la molto insidiosa regola del transito di norma automatico dei beni dal regime demaniale e patrimoniale indisponibile al regime patrimoniale disponibile (Police, 2010).

Non appare necessario illustrare nel dettaglio la disciplina, perché il federalismo demaniale in larga parte non è stato attuato, anzitutto perché gli enti territoriali si sono rivelati privi delle capacità per valorizzare e alienare i beni. Tuttavia alcune osservazioni vanno richiamate, perché utili alla trattazione del tema.

Il citato ed indispensabile nesso tra funzioni e beni, nel caso della riforma sul federalismo demaniale, non appare scontato. I beni infatti, secondo il decreto, non vengono trasferiti soltanto perché connessi con le funzioni (argomenti testuali in Brancasi, 2010: 64), ed anzi la competizione tra gli enti e l'assegnazione del bene al patrimonio disponibile fanno pensare che tali beni, più che come strumenti per l'esercizio di funzioni, siano stati concepiti soprattutto come una ricchezza da sfruttare (Brancasi, 2010: 65). In questo senso milita anche la constatazione che la destinazione dei beni non sia il frutto di una negoziazione politica ma di un'asta per opzione (Garbarino, 2010: 83).

Inoltre, se può essere giustificato da ragioni di efficienza che la gestione dei servizi e dei beni sia posta ad un livello territoriale basso, non si capisce perché dovrebbe essere trasferita anche la proprietà dei beni verso il basso (Garbarino, 2010: 73).

Infine, in teoria il trasferimento dei beni è a titolo gratuito, ma il decreto prevede una riduzione delle risorse spettanti agli enti territoriali in misura pari alla riduzione delle entrate erariali centrali, così che il trasferimento, a conti fatti, diventa a titolo oneroso (art. 9 d.lgs. 28.5.2010, n. 85).

In ultima analisi, come conseguenza di queste tre svolte epocali, la distinzione tra la categoria dei beni demaniali e dei patrimoniali indisponibili non sembra più presa seriamente dal legislatore, il quale non appare interessato a distin-

guere tra diverse nozioni, ma a potere disporre all'occorrenza dei beni più proficui. In questo senso, è da comprendere se il legislatore, nello stabilire *ex art. 119* novellato che tutti gli enti territoriali hanno diritto a un *patrimonio*, intendesse includervi il demanio, dando così alla nozione di patrimonio un significato onnicomprensivo, o ritenesse di escludere una garanzia di sussistenza del demanio: la maliziosa seconda interpretazione sembra giustificata alla luce di come si è tentato di depotenziare in questi anni la tutela del demanio.

4. Le recenti riforme: SGR, Agenzia del demanio, strumenti di valorizzazione

Il sistema della valorizzazione e alienazione dei beni pubblici è stato ulteriormente modificato in questi ultimi anni.

In primo luogo, per iniettare le risorse finanziarie necessarie per le valorizzazioni del patrimonio immobiliare anche delle Regioni e degli enti locali, è stato accolto il modello della società nazionale di gestione del risparmio (SGR), Invimit, detenuta al 100% dal Tesoro¹³, con il compito di istituire e gestire fondi immobiliari, destinati a partecipare a loro volta a fondi di investimento e valorizzazione immobiliare promossi da Regioni ed enti locali. I fondi acquistano immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni, in ottica di razionalizzazione, immobili di proprietà degli enti territoriali in uso o inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo del territorio, compresi quelli trasferiti ai sensi del d.lgs. 85/2010 sul federalismo demaniale, e diritti di concessione o uso sui beni che prevedano la possibilità di locazione del bene.

Lo strumento societario di genesi statale ha così il compito di fornire capitali e competenze per raccogliere risorse sul mercato, al fine di acquistare e valorizzare immobili, sostenere gli investimenti per le infrastrutture, in quanto esso risulta attraente sul mercato e garantisce gli investitori qualificati (enti pubblici previdenziali ed assicurativi). La pressante esigenza di far cassa mira soprattutto ad utilizzare il modello dei fondi e delle società per la dismissione del patrimonio statale.

Di conseguenza, la politica di alienazione risulta fondata su due binari. In primo luogo l'alienazione mediante società, cui è affidata la gestione dei fondi istituiti con apporto di beni immobili. In secondo luogo, l'alienazione diretta ad opera dell'amministrazione statale, la quale spesso richiede l'intervento di società di consulenza per la determinazione del valore e di società per la gestione della dismissione: essa si realizza tramite asta pubblica (immobili di valore superiore a 400.000 euro, anche online), avvisi di vendita (vendita a trattativa privata, per immobili di valore inferiore a 400.000 euro), offerta libera mediante invito pubblico ad offrire (per immobili con particolari caratteristiche, riservato comunque il diritto di non aggiudicare l'immobile).

Il modello dell'assegnazione dei beni a fondi di investimento è stato molto criticato: si è rilevato infatti che questo sistema recide il collegamento tra bene, ente e collettività di riferimento (Ferrari, 2010: 8); si è osservato inoltre che vengono adottati degli strumenti privatistici per la gestione di un fenomeno politico, al di fuori del meccanismo della rappresentanza, in quanto i fondi non rappresentano i consociati ma i fondisti (Garbarino, 2010: 94), a volere tacere di come la liquidità degli investitori e la carenza di liquidità degli enti locali non possa che tradursi in un depauperamento del patrimonio degli enti locali.

Le critiche, se pure colgono un nervo scoperto, possono essere oggi ridimensionate se si prendono sul serio il ruolo della valorizzazione e della necessaria concertazione istituzionale; alcuni problemi poi, come il depauperamento del patrimonio, sono comunque variabili indipendenti rispetto allo strumento dei fondi di investimento.

In secondo luogo, l'attuale sistema è caratterizzato dalla recuperata centralità dell'Agenzia del Demanio, che opera per conto del Ministero dell'economia e delle finanze. Il federalismo demaniale è rimasto pressoché inattuato fino a che l'art. 27 del d.l. 201/2011 non ha rafforzato enormemente i poteri della Agenzia, anche in relazione a beni già appartenenti a Regioni ed enti locali, alterando però in questo modo la filosofia del federalismo demaniale.

Alla luce della nuova normativa l'Agenzia può promuovere e costituire società, consorzi o fondi immobiliari per valorizzare, gestire ed alienare il patrimonio immobiliare pubblico, in particolare degli enti territoriali. L'importanza del suo ruolo risiede nella capacità di concertazione istituzionale, che si può anche tradurre nella costruzione di una struttura unica di attuazione dell'iniziativa (società, consorzio o fondo immobiliare), e all'eventuale società costituita partecipano i proprietari degli immobili individuati, e può partecipare l'Agenzia stessa, anche nel caso in cui non siano inclusi beni di proprietà dello Stato, come finanziatore e struttura tecnica di supporto (anche se può decidere di avvalersi anche di soggetti specializzati nel settore). L'Agenzia riveste inoltre un importante ruolo di coordinamento: avvia la verifica la fattibilità delle iniziative possibili (tra le quali anche la costituzione di consorzi e società) e convoca l'eventuale conferenza di servizi.

Questo nuovo ruolo di direzione centrale si è rivelato inevitabile: la stessa Corte costituzionale, con sent. n. 284 del 12.12.2012 ha ritenuto legittima la normativa statale, la cui ottica «trascende (e assorbe) una semplice visione "localistica" del governo del territorio, per inserirsi, invece, in un disegno complessivo di razionalizzazione e valorizzazione economico-finanziaria degli immobili come una tra le più consistenti "risorse" pubbliche». Si pensi infatti alla situazione locale: su 8.000 comuni, quasi 6.000 hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, per cui risulta illusorio pensare che essi possano disporre di un

ufficio tecnico di qualità, in grado di effettuare progetti, elaborazioni, di coordinare gli enti e di stipulare accordi equilibrati con i privati. In questo senso, oltre al ruolo centrale dell'Agenzia, appare per il futuro altrettanto indispensabile, anche alla luce della l. 7.4.2014, n. 56, che l'aggregazione, la cooperazione e il coordinamento metropolitano consentano ai comuni di elaborare serie operazioni di valorizzazione.

Il binomio da un lato del ruolo centrale e centralizzato della SGR per iniettare fondi per la valorizzazione e dismissione, dall'altro del coordinamento e gestione dell'Agenzia del Demanio risulta peraltro pienamente compatibile con la seconda fase di applicazione del titolo V della Costituzione, che ha visto tornare alla ribalta il potere di intervento centrale, seppure in via sussidiaria: del resto anche nell'ordinamento tedesco le operazioni sono gestite dall'Agenzia federale BIMA, dopo il fallimento delle precedenti operazioni di vendita, e anche in quell'ordinamento si è fatto largo uso di fondi immobiliari.

In terzo luogo è diventata sempre più importante la valorizzazione, la quale è ora praticata con diversi strumenti, che pongono al centro del sistema la collaborazione istituzionale: essi attingono in particolare da istituti quali gli accordi tra amministrazioni, *ex art.* 15 della l. 7.8.1990, n. 241 o gli accordi di programma, *ex art.* 34 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267.

Si assiste così ad un sempre maggiore interesse verso strumenti quali i Programmi unitari di valorizzazione territoriale o la Concessione di valorizzazione, promossi e gestiti dall'Agenzia del demanio.

5. Esame analitico degli strumenti di alienazione e valorizzazione, nella prospettiva degli enti territoriali

Risulta quindi necessario analizzare nel dettaglio gli strumenti per la valorizzazione e dismissione che maggiormente coinvolgono gli enti territoriali, cercando in particolare di evidenziare gli aspetti della disciplina che incidono sulla finanza locale.

In primo luogo si tornerà sull'istituto dei fondi immobiliari; in secondo luogo si esamineranno gli istituti relativi al cd. federalismo demaniale, sia nella sua nuova forma semplificata, che nella sua applicazione ai beni culturali; in terzo luogo si esamineranno gli istituti dell'alienazione (straordinaria) e della concessione di valorizzazione; poi si esporranno i programmi di valorizzazione e il piano delle alienazioni e valorizzazioni.

a) Il sistema integrato dei fondi immobiliari

Dell'SGR già si è trattato brevemente *supra*. Con riferimento agli enti territoriali, ad essi spetta l'impulso dei processi di valorizzazione: essi promuovono i

fondi di investimento immobiliare territoriali, nei quali apportano beni immobili e diritti, compresi quelli inseriti nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione¹⁴ o trasferiti ai sensi del cd. federalismo demaniale. Gli apporti dei beni possono avvenire esclusivamente sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione, approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente, e possono essere presentati anche da soggetti privati.

La Invimit può inoltre costituire altre tipologie di fondi immobiliari, con l'esplicito obiettivo di riduzione del debito pubblico: in primo luogo è consentito (art. 8 *ter*) l'apporto di immobili o diritti reali di proprietà dello Stato, o di società controllate, non utilizzati per finalità istituzionali. Le risorse derivanti sono destinate al pagamento dei debiti dello Stato. Questi fondi possono ricevere anche l'apporto dei beni trasferiti ai sensi del cd. federalismo demaniale novellato, o mediante la procedura di cui al citato art. 58 del d.l. 112/2008, in questo caso anche in deroga all'obbligo di allegare il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari; l'impiego delle risorse comunque andrà dedicato unicamente alla riduzione del debito dell'ente e, solo per la parte eventualmente eccedente, per spese di investimento.

In secondo luogo (art. 8 *quater*), vi è la possibilità di dar vita a fondi immobiliari a cui apportare immobili (o diritti reali) di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della Difesa e suscettibili di valorizzazione. In tal caso tra il 10 e il 25% delle risorse della cessione delle quote del fondo sono destinate agli enti territoriali interessati dalle procedure di valorizzazione, con lo stesso impiego già citato per l'art. 8 *ter*.

b) Federalismo demaniale e valorizzazione culturale degli immobili dello Stato

Come anticipato, dopo due anni di inattuazione del decreto sul federalismo demaniale (con l'unica eccezione del federalismo culturale, sul quale v. *infra*), in particolare in ragione della complessità del procedimento, il legislatore è intervenuto, rendendo la previa disciplina applicabile solo in quanto compatibile con la nuova normativa, dettata dall'art. 56 bis del d.l. 21.6. 2013, n. 69¹⁵.

Il procedimento non si applica a tutti i beni: rimangono esclusi i beni in uso (per finalità dello Stato o interessati dai piani di razionalizzazione *ex* art. 2, co. 222, della l. 191/2009), per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità, nonché quelli per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione¹⁶.

Risulta fondamentale l'impulso di parte. L'*iter* ha avuto avvio su richiesta degli enti territoriali interessati al trasferimento della proprietà di beni immobili: fino al 30.11.2013 i rappresentanti legali degli enti hanno infatti potuto presentare all'Agenzia del demanio una richiesta contenente l'indicazione del bene, le finalità di utilizzo e le risorse a ciò ordinate. Gli enti in particolare hanno dovuto

to precisare se l'immobile dovesse essere destinato a finalità istituzionali, oppure collettive, o ancora alla valorizzazione o dismissione, anche mediante il conferimento ai fondi immobiliari; hanno dovuto poi effettuare una previsione sugli interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria, di riqualificazione dell'opera e di cambiamento di destinazione urbanistica.

Cruciale è il momento della scelta dell'ente. Nel caso infatti in cui ci siano richieste di attribuzione dello stesso bene da parte di più enti di livello territoriale differente, il bene è attribuito, in forza dei principi di sussidiarietà e di radicamento sul territorio, e quindi in via prioritaria a Comuni e Città metropolitane, e subordinatamente alle Province e alle Regioni, a meno che non si tratti di beni già utilizzati, nel qual caso essi sono prioritariamente trasferiti agli enti utilizzatori.

È infine prevista un'attività di controllo. I beni potrebbero rientrare nella proprietà dello Stato, trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora all'esito di verifiche effettuate dall'Agenzia del Demanio l'ente non risultasse affatto utilizzare i beni trasferiti: lascia tuttavia perplessi il fatto che tale sanzione, oltre a richiedere una consona attività di controllo che appare improbabile, potrebbe essere evitata in caso di anche solo minima utilizzazione del bene, visto il tenore letterale della norma.

Delicato infine, anche se non ci si può soffermare, è il regime del bene al termine della procedura. I beni, con il trasferimento, entrano infatti a far parte del patrimonio disponibile degli enti territoriali (fatto salvo l'uso gratuito da parte dello Stato del bene per finalità istituzionali).

Dal punto di vista del bilancio, si ha una riduzione delle risorse spettanti agli enti che acquisiscono beni immobili utilizzati a titolo oneroso, in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento dei beni, e, qualora non sia possibile l'integrale recupero delle minori entrate, l'Agenzia procede al recupero sui tributi spettanti all'ente ovvero, se risultassero non sufficienti, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dell'ente interessato. Inoltre, in caso di alienazione degli immobili trasferiti, ovvero della cessione di quote dei fondi ai quali siano gli stessi siano conferiti, è confermata la regola per la quale il 75% dei proventi vanno all'ente, se pure destinati alla riduzione del debito dell'ente, potendo essere distratti sulle spese di investimento solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente. È inoltre destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato il 10 per cento delle risorse nette derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali, salvo che una percentuale uguale o maggiore non sia destinata per legge alla riduzione del debito dell'ente.

c) Federalismo demaniale culturale

Il federalismo demaniale culturale¹⁷ (Sessa, 2011) è l'istituto che avuto, forse insperatamente, il maggiore successo.

Parte del successo forse è dovuto alla circostanza che il regime di tutela non cambia, per cui il timore nel consentire il trasferimento non è elevato. Il procedimento deve infatti rispettare il Codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁸, così che, in deroga ai divieti di circolazione dei beni del demanio culturale, è consentito il trasferimento tra enti, in caso di accordi di valorizzazione, ma mantenendo il bene al regime demaniale (a differenza dal federalismo demaniale ordinario, nel quale il bene transita, salvo espressa riserva, al regime del patrimonio disponibile).

Altra ragione della buona sorte dell'istituto deriva dalla circostanza che il procedimento è attivato su istanza degli enti territoriali e per specifici immobili, senza l'offerta o la richiesta di un trasferimento in blocco di beni. Il procedimento è attivato ad impulso degli enti territoriali interessati, i quali indicano il bene, le finalità e le linee strategiche che intendono perseguire. Tavoli tecnici operativi regionali valutano l'ammissibilità delle istanze, il progetto poi deve essere condiviso dagli enti con il Ministero e l'Agenzia del Demanio, ed eventualmente si procede alla stipulazione dell'accordo di valorizzazione. In questo caso la valutazione deve tenere in conto la massima fruizione del bene, e non seguire pure logiche di bilancio. Il bene è trasferito a titolo gratuito.

L'istituto richiede un forte coordinamento, vista l'importanza dei beni coinvolti. È stata così prevista la costituzione di una Cabina di regia nazionale, con compiti di indirizzo, coordinamento e vigilanza dei Tavoli tecnici operativi regionali, che sono attivi presso le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, con la partecipazione dell'Agenzia del Demanio, degli enti territoriali richiedenti e degli altri soggetti istituzionali eventualmente interessati.

Il mancato rispetto degli impegni (con particolare riguardo agli obblighi conservativi e alle prescrizioni di tutela), al cui controllo è deputata la Sovrintendenza, produce la retrocessione del bene.

d) Le vendite straordinarie

È consentito all'Agenzia del Demanio di vendere a trattativa privata, anche in blocco, beni immobili, ad uso non prevalentemente abitativo, appartenenti al patrimonio dello Stato e degli enti territoriali, previa autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁹; nel caso degli enti territoriali, con delibera vengono individuati i beni da inserire nel decreto dirigenziale del Ministero²⁰.

Per evitare che la vendita possa costituire una modalità di investimento di proventi illeciti, l'alienazione è vietata a società in cui non sia possibile l'identificazione delle persone fisiche o delle società che ne detengono la proprietà o il controllo, o a società anonime aventi sede all'estero, a pena di nullità dell'atto di trasferimento, così come sono esclusi i soggetti condannati, con sentenza irrevocabile, per reati fiscali o tributari.

La vendita fa venir meno l'uso governativo, le concessioni e l'eventuale diritto di prelazione spettante a terzi. Alcuni beni sono inalienabili e altri alienabili subordinatamente al rilascio di un'autorizzazione ministeriale recante prescrizioni volte ad assicurarne la tutela²¹.

e) La concessione di valorizzazione²²

La più recente disciplina consente la concessione o locazione di beni immobili (anche demaniali e indisponibili) di proprietà dello Stato a privati, individuati con procedure ad evidenza pubblica: l'operazione è a titolo oneroso, e mira alla riqualificazione e riconversione dei beni, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso per lo svolgimento di attività economiche o di servizi.

Il soggetto pubblico si avvantaggia dell'operazione, in quanto ottiene una riqualificazione del bene, non deve affrontare le spese di conservazione del bene, e riceve un canone per la durata della concessione, che non può comunque superare i 50 anni.

Al termine della concessione, invece della retrocessione (e dell'adempimento per il Ministero dell'obbligo di riconoscere al concessionario il valore delle migliorie), verificato il raggiungimento della finalità di riqualificazione e riconversione dei beni, si riconosce al concessionario, ove non sussistano esigenze di utilizzo per finalità istituzionali, il diritto di prelazione per l'acquisto dell'immobile dato in concessione, al prezzo di mercato²³.

Ai Comuni interessati dal procedimento di valorizzazione del bene è riservata un'aliquota del 10% del canone e, qualora espressamente previsto dal bando, un importo compreso tra il 50 e il 100% degli oneri di costruzione.

f) I Programmi unitari di valorizzazione del territorio (P.U.Va.T.)²⁴

I P.U.Va.T. sono importanti forme di pianificazione ispirate ai principi di cooperazione e, appunto, di copianificazione, che mirano al 'riutilizzo funzionale e rigenerazione' degli immobili di proprietà pubblica e/o compresi nel c.d. 'federalismo demaniale'.

Il potere di iniziativa spetta, in via principale, al presidente della giunta regionale, d'intesa con la Provincia e gli enti locali interessati o, nel caso in cui non siano coinvolti più enti territoriali, all'organo di governo dell'ente interessato (nel caso di immobili di proprietà statale, all'Agenzia del Demanio) che promuove l'adozione di protocollo d'intesa tra le istituzioni.

Per la loro attuazione è inoltre possibile costituire una struttura unica di attuazione su base volontaria, anche in forma societaria.

È possibile ricorrere all'accordo di programma, nel caso in cui sia necessaria la riconfigurazione degli strumenti territoriali e urbanistici, nel rispetto della legge regionale.

Può essere attribuita agli enti locali interessati dal procedimento, su richiesta, una quota compresa tra il 5 e il 15% del ricavato della vendita degli immobili valorizzati di proprietà dello Stato, al momento dell'alienazione; gli enti hanno anche diritto alla percentuale sugli oneri di costruzione (v. *supra*, a). La regolamentazione degli importi è fissata dall'accordo, in funzione della complessità dell'intervento e della riduzione dei tempi del procedimento.

È possibile inoltre far ricorso al 'fondo dei fondi', dei 'fondi territoriali', del 'piano di alienazione e valorizzazione degli immobili pubblici' per l'attuazione dei P.U.Va.T.

g) Piano delle alienazioni e valorizzazioni degli enti territoriali²⁵

Le giunte degli enti territoriali possono individuare beni immobili non più strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali ed inserirli in appositi elenchi: in questo modo viene realizzato un inventario dei beni di proprietà degli enti territoriali che consente di approvare il piano di alienazioni e definire un programma di valorizzazione.

Grazie agli elenchi viene infatti redatto il Piano delle alienazioni immobiliari, che costituisce allegato al bilancio di previsione; possono essere inseriti negli elenchi anche immobili di proprietà statale individuati dall'Agenzia del Demanio e concordati con l'ente²⁶.

Il Piano è un documento nel quale è definita la strategia di alienazione e valorizzazione, sulla base delle informazioni e degli studi raccolti dall'ente. L'approvazione è di competenza del Consiglio comunale e costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Gli elenchi hanno effetto dichiarativo della proprietà e l'inserimento degli immobili nel piano ne determina la classificazione al patrimonio disponibile: l'elenco è poi trasmesso agli enti centrali competenti, che si devono esprimere entro trenta giorni, e in caso di mancata espressione la classificazione si ritiene definitiva.

L'equivalenza della approvazione della classificazione urbanistica quale variante allo strumento urbanistico generale data dal Comune è di competenza della Regione, e ne è disciplinato il procedimento dalla legge; altro procedimento è previsto se necessaria di una variante urbanistica per la formazione del Piano.

I beni inseriti negli elenchi possono essere utilizzati per la costituzione di un fondo immobiliare od essere conferiti in fondi già esistenti. In caso di conferimento a fondi immobiliari la variante urbanistica e la regolarizzazione degli immobili possono essere ottenute mediante l'accordo di programma.

L'esame degli attuali piani predisposti dagli enti ha evidenziato una eccessiva disomogeneità di contenuto, e per questo parrebbe utile l'adozione di linee guida in grado di fungere da punto di riferimento per gli enti locali (EPAS, 2015: 116).

In questo senso sarà importante il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti, che non solo ha costituito il FIV (Fondo Immobiliare Valorizzazione), acquistando anche immobili provenienti da enti territoriali, al fine di dismetterli sia nello stato in cui si trovano, che dopo attività di valorizzazione, di sviluppo, trasformazione e commercializzazione; essa infatti, nell'ottica di supporto alle amministrazioni locali, ha fornito degli strumenti utili ad effettuare le attività necessarie e propedeutiche alla scelta operativa di valorizzazione del patrimonio (l'applicativo denominato VOL valorizzazione).

Gli enti territoriali, comunque, possono ricorrere anche per i beni negli elenchi alla 'concessione di valorizzazione', di cui *supra*, e gli enti diversi dal Comune possono individuare forme di valorizzazione che in ogni caso salvaguardino l'interesse pubblico.

6. Osservazioni conclusive

Se si guarda indietro al 1865, ci si accorge che il quadro in questa disciplina è notevolmente cambiato. Se il problema del debito pubblico e il tentativo di porvi rimedio attraverso le alienazioni del patrimonio pubblico sono purtroppo fenomeni risalenti e sempre attuali, numerosi sono i fenomeni nuovi: si pensi alla moltiplicazione sia delle funzioni affidate alle amministrazioni pubbliche che dei livelli territoriali di governo, così come si pensi al livello di autonomia, anche finanziaria, che detti enti hanno chiesto e stanno sempre più ottenendo.

Anche il catalogo dei beni pubblici ritenuti fondamentali è mutato; e, in maniera correlata all'inevecchiamento e all'irrazionalità dei relativi cataloghi, anche la disciplina che proteggeva tali beni dalla dismissione ha progressivamente perso di sacralità.

Recente, inoltre, è l'istanza di una gestione dei beni posta ad un livello più vicino ai cittadini; quanto sia appropriata come risposta il trasferimento della titolarità dei beni, quando basterebbe trasferirne la gestione, è discutibile. Certamente, per quanto una gestione dei beni sia più facilmente controllabile se operata a un livello territoriale più vicino, le attuali politiche di valorizzazione e alienazione, anche se svolte dagli enti locali, ma ancor più a livello centrale, non sono certo caratterizzate da prassi di partecipazione.

Numerosi sono gli strumenti oggi a disposizione dei poteri pubblici per la gestione dei beni pubblici: li si è esaminati nel dettaglio cercando di sottolinearne gli eventuali positivi riflessi sulle disastrose finanze locali. Ciò che caratterizza tutti questi strumenti però è l'ambiguità, o flessibilità, se si preferisce: essi possono essere adottati per condurre una politica di dismissione dissennata o per incrementare la produttività di beni malamente utilizzati. In questo senso appare condivisibile la tendenza a concentrare l'attenzione sulla valorizzazione

prima e più che sull'alienazione: pur senza ignorare il quadro attuale, può risultare proficuo non abbandonare il tentativo di coniugare la produttività dei beni pubblici con lo sviluppo economico generale, la fruibilità collettiva, la promozione sociale.

Mancano ancora tuttavia alcune condizioni: va colmato il *deficit* conoscitivo del patrimonio pubblico; il quadro normativo, per quanto perfettibile, deve rimanere stabile; deve essere salvaguardata una scala gerarchica tra gli strumenti di gestione dei beni, ricorrendo all'alienazione solo dopo aver escluso la persistenza di un interesse pubblico, la possibilità di ricorrere a forme di valorizzazione o di concessione.

Note

¹ L. 23.10.1859, n. 3702.

² L. 27.5.1875, n. 2779.

³ L. 5.8.1978, n. 468.

⁴ Art. 28, co. 2, n. 448 del 23.12.1998.

⁵ Art. 19, appunto del d.l. n. 95 del 6.7.2012, conv. con mod. dalla l. n. 135 del 7.8.2012.

⁶ Art. 2, co. 222, della l. finanziaria 2010, 23.12.2009, n. 191.

⁷ Art. 2 commi 594-599 della l. finanziaria 2008, 24.12.2007, n. 244.

⁸ Art. 58 del d.l. 25.6.2008, n.112, conv. con mod. dalla l. 6.8.2008, n. 133, modificato dall'art. 27 del d.l. 6.12.2011, n. 201, conv. con mod. dalla l. 22.12.2011, n. 214.

⁹ Si v. in particolare la l. 410 del 23.11.2001.

¹⁰ L. 25.6.1994, n. 86 e 23.12.1996, n. 662.

¹¹ L. 24.11.2003, n. 326.

¹² Art. 12 d.p.r. 11 del 1972, art. 89 d.p.r. 616 del 1977, art. 7 d.lgs. 112 del 1998.

¹³ Art. 33 del d.l. 6.7.2011, n. 98 conv. con mod. dalla l. 15.7.2011, n. 111, di stabilizzazione finanziaria.

¹⁴ Art. 58 del d.l. n. 112/2008.

¹⁵ Conv. con mod. dalla l. 9.8.2013, n. 98.

¹⁶ Art. 33 del d.l. 98/2011.

¹⁷ Art. 5, co. 5, del d.lgs. 85/2010, mod. dall'art. 27, co. 8, del d.l. 201/2011.

¹⁸ In part. gli artt. 54 co. 3 e 112 co. 4 del d.lgs. 22.1.2004, n. 42.

¹⁹ Art. 11 quinquies d.l. 30.9.2005, n. 203, conv. con mod. dalla l. 2.12.2005, n. 248, come modificato dall'art. 3, co. 2, lett. b), del d.l. 30.11.2013, n. 133, conv. con mod. dalla legge 29.1.2014, n. 5.

²⁰ Art. 58 del d.l. 112/2008.

²¹ Artt. 12, 54-57 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

²² Art. 3 bis del d.l. 25.9.2001, n. 351, conv. con mod. dalla l. 23.11.2001, n. 410, introdotto dal co. 259 dell'art. 1 della l. 27.12.2006, n. 296.

²³ Art. 1 co. 308 l. 24.12.2012, n. 228, che ha introdotto il co. 4 bis all'art. 3 bis d.l. n. 351/2001.

²⁴ Art. 3 ter del d.l. 351/2001, introdotto dal co. 2 dell'art. 27 del d.l. 201/2011.

²⁵ Art. 58 del d.l. 112/2008.

²⁶ Art. 27 co. 1, del d.l. n. 201/2011.

Riferimenti bibliografici

- Aimo P. 2015, *Comuni e province, funzioni e controlli (All. A)*, in *Amministrare*: 7-54.
- Antonini L. 2010, *Il federalismo demaniale: aspetti patrimoniali del federalismo fiscale*, in Ferrari G.F. (a cura di), *Il federalismo demaniale*, Giappichelli, Torino: 53-60.
- 2014, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*: 15-48.
- Brancasi A. 2010, *Autonomia tributaria degli enti territoriali e trasferimenti di demanio e patrimonio*, in Ferrari G.F. (a cura di), *Il federalismo demaniale*, Giappichelli, Torino: 61-68.
- EPAS 2015, *Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*.
- Ferrari G.F. 2010, *Il federalismo demaniale: introduzione*, in Ferrari G.F. (a cura di), *Il federalismo demaniale*, Giappichelli, Torino: 1.
- Garbarino C. 2010, *Aspetti fiscali del processo di attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio*, in *attuazione dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, in Ferrari G.F. (a cura di), *Il federalismo demaniale*, Giappichelli, Torino: 69-96.
- Giannini M.S. 1963, *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma.
- Legautonomie 2012, *Dal federalismo demaniale alla valorizzazione del patrimonio pubblico*.
- Mari N. 2012, *La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico nelle manovre varate per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici*, in *Urb. app.*: 377-393.
- Nicolai M. (a cura di) 2012, *Primo rapporto sulla Finanza Pubblica. Finanza pubblica e Federalismo. Strumenti finanziari innovativi: autonomia e sostenibilità*, Maggioli, Rimini.
- Perez R. 2003, *La finanza pubblica*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., t. I, Giuffrè, Milan: 587-698.
- Police A. 2010, *Il c.d. federalismo demaniale: la devoluzione del patrimonio statale vista come misura di "semplificazione"*, in <<http://www.apertacontrada.it/2010/11/19/il-c-d-federalismo-demaniale-la-devoluzione-del-patrimonio-statale-vista-come-misura-di-semplificazione/>> (09/2016).
- Portaluri P.L. 2007, *Diritto comune e obblighi di servizio pubblico nella gestione e valorizzazione della proprietà immobiliare pubblica*, in *Foro amm. T.A.R.*: 802-836.
- Renna M. 2004, *La regolazione amministrativa dei beni e destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano.
- Sessa V.M. 2011, *Il federalismo demaniale e i suoi effetti sul patrimonio culturale*, in <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2011/1/sessa.htm>> (09/2016).
- Terracciano G. 2003, *Il demanio quale strumento di finanza pubblica*, Giappichelli, Torino.
- Zamagni V. 2011, *Bilancio e finanza pubblica*, in *L'Unificazione*, <[http://www.treccani.it/enciclopedia/bilancio-e-finanza-pubblica_\(L'Unificazione\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/bilancio-e-finanza-pubblica_(L'Unificazione)/)> (09/2016).

FINANZA LOCALE E SERVIZI PUBBLICI. DALL'AMMINISTRAZIONE SANITARIA ALLA TUTELA DELLA SALUTE E VICEVERSA?

Chiara Feliziani

SOMMARIO – 1. Considerazioni introduttive. 2. Dall'unificazione amministrativa ai primi decenni del Novecento. 3. Il secondo dopoguerra: art. 32 Cost., Ministero della Sanità, Servizio sanitario nazionale. 4. Dalle riforme degli anni '90 al c.d. federalismo fiscale. 5. La crisi economica e il rischio di un ritorno al 1865.

1. Considerazioni introduttive

La Legge 20 marzo 1865 n. 2248 sull'unificazione amministrativa del Regno d'Italia non affrontava – se non *incidenter tantum* – il tema dell'amministrazione periferica delle finanze pubbliche (Sanna, 2012: 126).

Ciò non di meno, che non si trattasse di una questione di poco momento ma che, anzi, fosse chiaro come l'unificazione del sistema finanziario per certi versi addirittura precedesse l'unificazione amministrativa è dimostrato dal fatto che ad essa avevano preso ad interessarsi già intorno al 1859 i vari Ministri delle finanze dell'allora Regno di Sardegna. In particolare, Saverio Vegezzi – che ricoprì la carica di Ministro delle finanze tra il 1860 e il 1861 – in una nota indirizzata al Consiglio di Stato scriveva che «l'amministrazione finanziaria è il principio alimentatore di tutti i servizi»¹ e sottolineava come per costituire il nuovo Regno e per garantirne nel lungo periodo l'unità territoriale fosse necessario allocare al centro i compiti di gestione delle finanze pubbliche. In altri termini, a parere del Ministro Vegezzi per garantire determinati servizi ai cittadini, nonché per assicurare – diremmo oggi – la coesione politico territoriale, era necessario dare corso al processo di unificazione delle finanze e fare in modo che lo Stato centrale sovrintendesse direttamente alla gestione della spesa pubblica.

È in quegli anni, dunque, che nasce e si consolida l'idea della spesa pubblica quale strumento necessario «per il funzionamento dei servizi pubblici che dipendono dalle amministrazioni dello Stato»². E, dall'altra parte, è in quegli stessi anni che si afferma nella realtà giuridica e, prima ancora, in quella sociale la cosiddetta amministrazione di servizio, per cui «all'attività amministrativa tipica mediante esercizio di poteri si [affianca], in termini sempre più consistenti, l'attività di prestazione di servizi ai cittadini» (Romano, 1987: 210).

Orbene, se inizialmente prevalse un modello di finanza c.d. neutrale, per cui il bilancio aveva una funzione meramente distributiva delle risorse economi-

che tra le diverse amministrazioni affinché queste fossero poste nella condizione di assolvere ai propri compiti, ossia di erogare determinati servizi, con l'avvento della Costituzione repubblicana si è passati ad un modello di finanza di tipo funzionale, per cui alla spesa pubblica è stata riconosciuta una funzione redistributiva della ricchezza al fine di garantire l'uguaglianza sostanziale dei cittadini (Lupò Avagliano, 2013: 1683).

Ciò non di meno, le sempre maggiori e variegatae istanze avanzate dalle diverse collettività presenti sul territorio della Repubblica hanno portato ben presto ad accentuare l'atavico e (apparentemente) insanabile contrasto tra la garanzia dei servizi pubblici e il contenimento della spesa pubblica.

È per questa ragione, dunque, che specie a partire dalla seconda metà degli anni Settanta del Novecento da un lato si è tentato, seppur con dubbie fortune, di responsabilizzare maggiormente Regioni ed enti locali, mentre dall'altro lato i bilanci pubblici hanno preso a fungere da «equilibratori dei mezzi finanziari, adeguando il loro impiego di volta in volta alle esigenze dell'economia» (Lupò Avagliano, 2013: 1683). Il che – di fatto – ha portato a legare a doppio filo la qualità e, più in generale, le sorti di molti servizi pubblici alle determinazioni assunte dal Governo centrale con le annuali leggi finanziarie e con gli altri strumenti di programmazione economica.

Da quanto precede, è agevole comprendere come – da ultimo – la crisi economico-finanziaria che a partire dal 2007 (e ancor di più dal 2011) ha investito le economie occidentali e le connesse misure imposte dall'Unione europea per far fronte a tale crisi abbiano influito sensibilmente sull'amministrazione finanziaria e, dunque, in ultima analisi sulla qualità dei servizi pubblici. Anzi, si potrebbe dire che se in occasione del centenario delle Leggi di unificazione amministrativa l'elemento di novità era (principalmente) rappresentato dall'avvento della Carta costituzionale, oggi – nel celebrare il centocinquantenario di quelle leggi – lo sguardo deve essere posto proprio sull'Europa il cui ordinamento giuridico «sempre più si sviluppa e si afferma», sovrapponendosi e condizionando gli ordinamenti interni (Romano, 1995: 12) specialmente (ma non esclusivamente) per ciò che concerne la materia economica.

Nell'impossibilità tuttavia di analizzare nel dettaglio la storia e le sorti di tutti i (o della gran parte dei) servizi pubblici, si è scelto di prendere in esame quello sanitario. Ciò innanzitutto in ragione del fatto che ad esso – o, meglio, all'«amministrazione sanitaria» – era espressamente dedicato l'Allegato C della legge 20 marzo 1865 n. 2248 (Alessi, 1967: 11). In secondo luogo, perché negli ultimi sessant'anni l'organizzazione di tale servizio è stata influenzata, più di altri, dall'avvento della Carta costituzionale che, all'articolo 32, qualifica il diritto alla salute come un diritto fondamentale e pone in capo alla Repubblica il dovere di tutelarla e di garantire «cure gratuite agli indigenti»

(Carlassare, 1967: 105). Da ultimo perché se, in virtù del dettato costituzionale e dell'interpretazione che di questo è stata data dalla giurisprudenza, a partire dalla seconda metà del secolo scorso il servizio sanitario ha preso ad essere prioritariamente finalizzato alla soddisfazione di un diritto ascrivibile alla categoria dei c.d. diritti sociali, è proprio su questa categoria di diritti che, ad oggi, sembrano riverberarsi con maggiore forza gli effetti della crisi economica e delle misure di contenimento della spesa pubblica imposte dall'Unione europea (Bilancia, 2014: 10).

Anche per tale ragione, dunque, tra i molteplici profili di interesse legati al servizio sanitario, in questa sede si è scelto di privilegiare quello del suo finanziamento e di non trattare se non per l'essenziale quelli – del pari interessanti, ma forse già sufficientemente indagati dalla dottrina – concernenti, ad esempio, l'organizzazione, le forme di gestione o – ancora – il *proprium* del diritto alla salute.

Muovendo dalle origini dell'istituto, quindi, si è cercato di ricostruire le modalità di finanziamento del servizio nei diversi momenti storici sino ad arrivare ai giorni nostri. L'obiettivo, oltre che quello di tracciare le linee lungo cui si è sviluppato il sistema, è quello di provare a formulare alcune considerazioni circa il grado di influenza che fenomeni quali la riforma del Titolo V Cost. e il c.d. federalismo fiscale o, ancor più di recente, l'introduzione in Costituzione del principio di pareggio di bilancio e le misure imposte dall'Unione europea per fronteggiare la crisi economica hanno avuto e stanno avendo con riguardo alle politiche di spesa nel settore *de quo*.

2. Dall'unificazione amministrativa ai primi decenni del Novecento

Prendendo le mosse dagli anni dell'unificazione, preme innanzitutto evidenziare come «al momento della formazione del Regno unitario, ogni Stato della Penisola presentava un proprio, peculiare, sistema di organizzazione sanitaria ed un proprio peculiare sistema di norme dirette alla tutela della salute pubblica» (Alessi, 1967: 19). La legge del 1865, dunque, ebbe come obiettivo quello di unificare l'amministrazione sanitaria³ e lo fece estendendo all'intero territorio italiano la legislazione già vigente nel Regno di Sardegna⁴.

Con i suoi 33 articoli, l'Allegato C si preoccupava essenzialmente di dettare indicazioni con riguardo all'allocazione delle funzioni in materia sanitaria che al tempo erano demandate in prima battuta al Ministero dell'Interno e poi, via via a scendere, ai Prefetti, ai Sottoprefetti e ai Comuni. Accanto all'autorità amministrativa erano previsti anche degli organi tecnici – quali il Consiglio superiore di sanità, il Consiglio provinciale sanitario, il Consiglio circondariale sanitario e, infine, le Commissioni comunali di sanità – cui spettavano tuttavia solamente funzioni di carattere consultivo.

Vi era, dunque, oltre ad un forte accentramento delle competenze da parte dello Stato centrale, una netta prevalenza dell'elemento amministrativo su quello tecnico-sanitario, giustificata dal fatto che – all'epoca – la sanità si risolveva eminentemente in una questione di ordine pubblico, ossia nel bisogno di evitare il diffondersi delle epidemie al fine di avere «una popolazione sana e numerosa, [...] presupposto necessario della potenza dello Stato» (Cammeo, 1905: 213). La salute, invece, intesa come 'assenza di malattie' era essenzialmente un affare privato al quale dovevano provvedere i singoli. Di fatto, quindi, la spesa dello Stato era rivolta pressoché esclusivamente a garantire le funzioni di polizia sanitaria, mentre per il resto molta parte avevano le iniziative umanitarie promosse dagli ordini religiosi e la beneficenza dei privati (Lessona, 1914: 10, 31).

A tale ultimo riguardo, infatti, è possibile osservare come, già prima dell'unificazione, centrale fosse il ruolo dei privati e delle istituzioni di beneficenza nella materia *de qua*, poiché erano questi che nella sostanza si preoccupavano di fornire soccorso ai pellegrini, curare gli indigenti nonché di prestare assistenza ai militari (Brondi, 1905: 4). Viceversa, i primi interventi 'pubblici' in ambito sanitario furono rivolti essenzialmente a regolare e a conformare l'attività dei privati⁵ e produssero l'effetto di creare, accanto alla beneficenza pubblica (facoltativa), «un altro tipo di attività che prende il nome di beneficenza legale» (Coticelli, 2012: 25).

Orbene, nonostante la bontà delle intenzioni, va detto che sin da subito l'Allegato C – proprio per il fatto di limitarsi a regolare l'amministrazione della sanità dal punto di vista del riparto delle funzioni – è parso per molti aspetti lacunoso, al punto tale che, non solo nel giugno del 1865 lo stesso venne integrato da un regolamento c.d. di attuazione⁶, ma quasi contestualmente alla sua entrata in vigore si iniziò a ragionare intorno ad una possibile riforma. Così, nel 1874 venne adottato un nuovo regolamento di esecuzione⁷ e nel 1888 fu promulgata una nuova legge sanitaria⁸, mentre nel 1907 si ebbe l'approvazione del primo T.U. delle leggi sanitarie⁹, successivamente sostituito con quello del 1934¹⁰.

Ancora all'esito delle anzidette riforme, tuttavia, e nonostante l'istituzione della c.d. condotta medica nel 1874, l'erogazione delle prestazioni sanitarie ha continuato ad essere prerogativa dei privati, mentre la responsabilità anche economica del servizio gravava sui Comuni solo limitatamente alle cure rese agli indigenti e solo allorquando nel territorio comunale mancasse un'istituzione privata a ciò preposta (Coticelli, 2012: 30). Peraltro, anche in questo caso l'interesse che muoveva i pubblici poteri alla cura dei più poveri aveva natura prettamente pubblicistica (i.e. evitare il propagarsi delle malattie, sì da preservare l'ordine pubblico e l'integrità della razza), così come era un interesse pubblico quello posto alla base dei primi interventi normativi in materia assicurativa e pre-

videnziale¹¹ di cui beneficiavano i (soli) soggetti lavoratori. Anche qui, infatti, lungi dal trattarsi di un atto di liberalità, l'obiettivo era quello di assicurare l'integrità della forza lavoro o, meglio, la capacità di quest'ultima di produrre utilità economiche nell'interesse del Paese e della collettività (Conticelli, 2012: 34).

3. *Il secondo dopoguerra: art. 32 Cost., Ministero della Sanità, Servizio sanitario nazionale*

Con il passare degli anni, tuttavia, e soprattutto con l'evolversi della società, apparve sempre più anacronistica l'idea della sanità pubblica come mera attività di polizia e – per converso – si iniziò ad avvertire l'esigenza di azioni positive da parte dello Stato nella materia *de qua* (Alessi, 1967: 25). Da questo punto di vista, dunque, l'avvento della Costituzione repubblicana, con il suo art. 32¹², ha segnato senz'altro un positivo momento di rottura. Ma, nei fatti, è solamente con la creazione – nel 1958¹³ – del Ministero della sanità che finalmente «la tutela della sanità pubblica è uscita dal campo chiuso della polizia [...], mirando altresì a rafforzare la salute dei sani» (Alessi, 1967: 26).

Con l'istituzione di un Ministero dedicato, infatti, per la prima volta l'elemento tecnico-sanitario è prevalso su quello amministrativo. Tuttavia, con riguardo alla erogazione del servizio, la legge del 1958 ha conservato il 'sistema binario' per cui igiene e sanità pubblica erano affidate al Ministero mentre l'assistenza sanitaria era demandata alle mutue e agli enti previdenziali (Vandelli, 1984: 38). Ne derivava, pertanto, un quadro «caratterizzato da forti disuguaglianze, dovute ai diversi regimi e livelli di copertura del rischio delle mutue e alla presenza di sacche di popolazione non coperta [affatto] dal sistema previdenziale» (Pioggia, 2014: 81).

Ciò non di meno, la 'filosofia assicurativa-corporativa' ha dominato la scena ancora nel corso degli anni Sessanta e per gran parte del decennio successivo. L'istituzione degli enti ospedalieri nel 1968¹⁴, infatti, non ha inciso sulle modalità di finanziamento del servizio che ha continuato a dipendere per la gran parte proprio dai contributi degli enti mutualistici (Sandulli, 1976: 156).

Specialmente dopo il 1973, tuttavia, tali enti iniziarono a versare in una situazione di pesante crisi economica. E proprio tale circostanza, unitamente alla istituzione delle Regioni, viene indicata da parte della dottrina come il fattore decisivo che ha portato – con la creazione del Servizio sanitario nazionale nel 1978¹⁵ – al «superamento del sistema assicurativo a favore di un servizio sanitario finanziato attraverso il prelievo fiscale» (Pioggia, 2014: 82).

Orbene, più nel dettaglio è possibile osservare come il sistema delineato dalla l. 23 dicembre 1978 n. 833 fosse, di fatto, piuttosto accentrato. Allo Stato, infatti, erano demandate «funzioni di finanziamento, programmazione nazionale

e fissazione dei livelli uniformi di assistenza», oltre che «il potere di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle Regioni» (Pioggia, 2014: 83).

Con specifico riguardo al profilo finanziario, inoltre, preme evidenziare che la legge prevedeva un sistema 'a cascata', in base al quale doveva aversi innanzitutto la costituzione del Fondo sanitario nazionale, da ripartire tra le diverse Regioni, le quali – a loro volta – erano chiamate a dividere la somma ricevuta tra le U.s.l. Secondo tale disegno, dunque, la responsabilità finanziaria del servizio gravava principalmente sullo Stato, che finiva per fare fronte ai *deficit* regionali attraverso le annuali manovre finanziarie, mentre le Regioni erano ritenute responsabili solo nei limiti della quota di Fondo sanitario nazionale loro attribuita.

Tale sistema, tuttavia, si rivelò altamente diseconomico oltre che foriero di non poche inefficienze. Innanzitutto, perché l'ammontare del Fondo avrebbe dovuto essere ripartito tra le Regioni e, da ultimo, tra le U.s.l. secondo criteri ben precisi che avrebbero dovuto essere indicati nel Piano sanitario nazionale. Quest'ultimo, però, è stato approvato solo nel 1994 e fino ad allora la determinazione delle risorse è avvenuta in modo piuttosto disorganico. In un primo momento, infatti, si è fatto ricorso al sistema transitorio della c.d. spesa storica, mentre a partire dal 1983 è stato utilizzato un criterio di riparto c.d. proporzionale, basato sul numero della popolazione residente nelle Regioni e nei diversi Comuni. A ciò si aggiunga, poi, che – diversamente da quanto in origine previsto dalla stessa l. n. 833/1978 – l'ammontare stesso del Fondo è stato determinato dalle annuali manovre di bilancio senza il necessario raccordo con la programmazione sanitaria. Infine, come osservato da parte della dottrina, «la stretta interconnessione fra potere politico e gestione delle unità di erogazione dei servizi rappresentò [...] l'altra grande criticità del sistema», poiché il prevalere di interessi localistici ha comportato una eccessiva frammentazione delle U.s.l. e una non sempre lungimirante allocazione delle risorse (Pioggia, 2014: 84).

Per tutte queste ragioni, dunque, il modello varato nel 1978 mostrò ben presto la sua inadeguatezza (*rectius*, insostenibilità), al punto tale che già intorno alla seconda metà degli anni Ottanta si iniziò a prospettare l'idea di una sua revisione.

4. Dalle riforme degli anni '90 al c.d. federalismo fiscale

La stagione delle riforme si è aperta nel 1992 con la l. delega n. 421¹⁶ e con il relativo decreto di attuazione¹⁷ ed è proseguita negli anni successivi con l'adozione di ulteriori atti normativi¹⁸. Tre furono essenzialmente le direttrici che guidarono il processo di revisione del sistema, vale a dire: la separazione tra funzioni di indirizzo, spettanti alla politica, e funzioni di gestione, demandate a dirigenti e burocrati; una maggiore responsabilizzazione, anche finanziaria, delle Regioni ed, infine, la c.d. aziendalizzazione delle vecchie U.s.l. e delle strutture

ospedaliere. Accanto a tali profili, inoltre, ampio spazio veniva dedicato – seppur con misure a volte tra loro contraddittorie¹⁹ – alla regolamentazione del binomio pubblico/privato (Conticelli, 2012: 58 sgg.).

Con precipuo riguardo al finanziamento del servizio, va detto che la riforma ha puntato a spostare la responsabilità finanziaria in capo alle Regioni, imponendo a queste ultime di fare fronte a eventuali squilibri di bilancio con risorse proprie. Più nel dettaglio, il d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 distingueva tra livelli essenziali delle prestazioni e prestazioni ulteriori. Mentre le prime continuavano ad essere finanziate attraverso il Fondo sanitario nazionale, alle seconde erano tenute a provvedere le Regioni mediante autofinanziamento. Ciò implicava la possibilità per tali enti di richiedere ai privati cittadini di contribuire, seppur parzialmente, alle spese sanitarie relative a taluni farmaci o a talune prestazioni di carattere specialistico (c.d. *ticket*), oltre che di fare leva sui tributi regionali.

Tale assetto è stato, poi, parzialmente modificato dal d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446 con cui il legislatore ha istituito l'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive), il cui gettito «diviene la prima fonte di finanziamento della spesa sanitaria». A tale imposta si è successivamente aggiunta anche quella sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), «per cui al Fondo sanitario nazionale finisce per spettare esclusivamente la funzione di compensare le principali differenze di gettito fra le varie regioni» (Pioggia, 2014: 144).

Una volta imboccata, la strada della 'regionalizzazione' – vale a dire la valorizzazione, anche in termini di responsabilità finanziaria, delle Regioni – è stata perseguita con apparente pervicacia. In tale direzione, infatti, appariva orientata innanzitutto la riforma costituzionale del 2001²⁰, la quale, benché non abbia sostanzialmente modificato il sistema disegnato dalle riforme degli anni '90, ha però ampliato – almeno teoricamente – la capacità delle Regioni di organizzare il servizio in argomento. Di segno analogo, inoltre, il d.lgs. n. 56 del 2000²¹, così come la l. n. 388 del 2000²² e la l. n. 405 del 2001²³, nonché – più di recente – la l. n. 42 del 2009, adottata al fine di dare attuazione all'art. 119 Cost. così come riformato nel 2001²⁴.

In particolare, il d.lgs. n. 56 del 2000 viene ricordato come il primo intervento volto ad attuare il principio del c.d. federalismo fiscale, nella misura in cui con esso il legislatore ha inteso stabilire uno stretto collegamento tra prelievo fiscale e finanziamento del servizio a livello regionale. Tale intento è stato perseguito innanzitutto mediante l'abolizione del Fondo sanitario nazionale e stabilendo che «la compensazione delle minori entrate nelle regioni con reddito pro-capite più basso avrebbe dovuto [...] essere operata in base a criteri socio-demografici attraverso il Fondo perequativo nazionale» (Pioggia, 2014: 146). Tuttavia, nella realtà è accaduto che, specie in considerazione dei rilevanti disavanzi di bilancio maturati da molte amministrazioni regionali, la Conferenza Stato-Regioni già nel 2001 ha previsto nuovamente un fondo statale di cospicua entità a sostegno

della sanità. Tale previsione, confermata dalle Leggi finanziarie negli anni successivi, unitamente alla prassi dei c.d. piani di rientro, di fatto, si è tradotta nel ripristino o, se si preferisce, nella conferma di un sistema di finanziamento del servizio sanitario fortemente dipendente dal centro e, dunque, nella sostanziale esiguità dei margini di autonomia finanziaria da parte delle Regioni.

Un ulteriore tentativo di realizzare il federalismo fiscale con riguardo al servizio in argomento è stato poi compiuto attraverso la l. n. 42 del 2009 e il successivo decreto delegato 6 maggio 2011 n. 68²⁵. Tali provvedimenti che, come ricordato, erano volti ad accordare una maggiore autonomia impositiva a Regioni ed enti locali, ruotavano attorno al concetto di costo standard.

Più nel dettaglio, muovendo dall'assunto che alla base degli alti costi e delle inefficienze del servizio *de quo* vi fosse il ricorso al criterio della spesa storica, il legislatore del 2011 ha disegnato un sistema di finanziamento del servizio sanitario basato innanzitutto sulla individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (c.d. Lea) e sulla fissazione dei corrispettivi costi standard (Cuocolo, 2012: 102). Tali costi – in teoria – avrebbero dovuto essere ‘coperti’ da ciascuna Regione attraverso le risorse derivanti dai tributi propri e dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali, ma qualora queste si fossero rivelate insufficienti la stessa legge prevedeva la possibilità per le Regioni di fare ricorso al fondo perequativo (D’Angelosante, 2012).

Nei fatti, tuttavia, è accaduto che quest’ultimo, lungi dal costituire uno strumento meramente residuale, ha finito per rappresentare un mezzo indispensabile per la compensazione economica tra le Regioni – così da «garantire in ciascuna di esse il pieno finanziamento delle prestazioni necessarie ad assicurare i livelli essenziali» (Pioggia, 2014: 148) – nonché più in generale per il finanziamento del servizio *tout court* inteso.

Alla luce di quanto precede, quindi, è possibile osservare come – nonostante le intenzioni – le misure contenute nei provvedimenti citati, non solo non sono bastate a porre ancora in anni recenti l’amministrazione del servizio sanitario al riparo da inefficienze e sprechi, ma soprattutto non sono riuscite a tacitare le critiche di coloro che – ancora dopo il 2009 – hanno denunciato la perdurante eccessiva dipendenza dal centro di Regioni ed enti locali nella gestione finanziaria del servizio *de quo* (Bin, 2010: 722).

5. La crisi economica e il rischio di un ritorno al 1865

È dunque in questo quadro – in gran parte insoddisfacente – che si è inserita da ultimo la crisi economica, in risposta alla quale l’Unione europea ha ritenuto di dover imporre agli Stati membri l’adozione di politiche di contenimento della spesa pubblica²⁶ il cui segno più tangibile è rappresentato – nel no-

stro Paese – dalla riscrittura nel 2012 degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.²⁷, ossia dall'introduzione – secondo alcuni non doverosa – del principio di pareggio di bilancio nella Carta costituzionale (Brancasi, 2012: 108).

Più in generale, e al di là dei dettagli della citata riforma, è possibile osservare come gli anni a partire dal 2011 siano stati dominati (anche) nel nostro Paese da politiche c.d. di *austerità* volte al risanamento dei conti pubblici²⁸. Tali politiche hanno toccato molteplici settori e servizi, compreso quello in argomento che, al pari di altri, ha risentito notevolmente della scure abbattutasi sulla finanza pubblica. È nota alle cronache, infatti, la dichiarazione rilasciata nel 2012 dall'allora Presidente del Consiglio Mario Monti, il quale – a commento dei provvedimenti in materia economica assunti dal proprio esecutivo – sottolineava l'insostenibilità del Servizio sanitario nazionale perché troppo costoso²⁹.

E così, coerentemente con tali affermazioni, secondo il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica reso noto dalla Corte dei conti nel 2014, nel periodo compreso tra il 2011 e il 2013 la spesa dello Stato destinata alla sanità ha conosciuto un costante calo. Infatti, se ancora nel 2010 lo Stato destinava al servizio in esame 112.526 milioni di euro, nel 2011 la spesa è scesa a 111 milioni di euro, che sono poi diventati nel 2012 e nel 2013 rispettivamente 109.611 e 109.254 milioni di euro. A risentire dei tagli – sempre secondo tale Rapporto – sono state, in particolare, le voci relative alla spesa farmaceutica (- 9,7 %), ai costi del personale medico-sanitario (con percentuali che variano tra il -1 e il -3,4% a seconda dei ruoli) e all'assistenza ospedaliera (-3,4%).

Eppure, se si pone a raffronto la spesa italiana con quella di altri Paesi – europei e non – è possibile notare come in realtà le risorse destinate dall'Italia alla sanità siano ben al di sotto della media. Secondo i dati resi noti dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), nel 2012 la spesa sanitaria pro-capite nei Paesi aderenti all'OCSE si aggirava in media intorno ai 3.440 dollari. Rispetto a tale soglia, l'Italia si colloca al di sotto con una spesa pari a 3.074 dollari per cittadino. Paesi come la Germania e la Francia, invece, hanno destinato alla sanità risorse indubbiamente maggiori (4.650 e 4.121 dollari), mentre solo la Spagna e l'Estonia si allontanano più di noi dal valore medio poc'anzi indicato, con una spesa pari rispettivamente a 2.940 e 2.000 dollari.

Se poi si guardano i dati relativi alla spesa sanitaria in percentuale al prodotto interno lordo (PIL), si vede come in media il costo della sanità rappresenti il 9,05% del PIL dei Paesi considerati dalla ricerca dell'OCSE. Anche rispetto a tale soglia, tuttavia, l'Italia si colloca al di sotto con una percentuale pari all'8,27% del Prodotto interno lordo. Diversamente, Germania e Spagna – ad esempio – registrano percentuali pari rispettivamente al 10,89% e al 9,16% del PIL. Peggio di noi, ancora una volta l'Estonia dove la spesa per la salute raggiunge solamente quota 5,8% del PIL.

Ma vi è di più. Infatti, riportando lo sguardo entro i confini nazionali, ciò che maggiormente preoccupa è «il progressivo allargamento delle differenze nei livelli di LEA tra le Regioni e in particolare tra Nord e Sud» (De Ioanna, Fantozzi, 2015: 2). A riprova di quanto appena affermato, basti tenere conto che da un'indagine condotta dal Ministero della sanità risulta che le Regioni in cui i cittadini si dicono maggiormente soddisfatti delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie presenti nel rispettivo territorio di residenza sono le più ricche, ossia quelle in cui il reddito pro-capite è più alto e maggiori sono le risorse reperite attraverso le imposte (i.e. Irpef, IRAP, IVA). Per esemplificare, mentre in Lombardia e in Emilia Romagna l'indice c.d. di attrazione ospedaliera è pari a 2,6, in Regioni quali la Sicilia e la Calabria questo scende vertiginosamente a 0,35 e 0,21.

Chiaramente si tratta di dati preoccupanti che evidenziano come tanto la garanzia di un diritto fondamentale, qual è quello alla salute, quanto – di riflesso – la coesione politico territoriale siano poste in seria difficoltà. Non a caso, preoccupazioni in tal senso trapelano sia dal Rapporto OCSE sulla Sanità del 2015 sia – ancora prima – dalla Relazione della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli enti territoriali del 2013. Qui, in particolare, emerge un chiaro monito da parte della Corte, laddove questa evidenzia come «ulteriori risparmi [...] potrebbero rendere problematico il mantenimento dell'attuale assetto dei LEA, facendo emergere, nel medio periodo, deficit assistenziali, più marcati nelle Regioni meridionali» rispetto a quelle del Nord.

Ciò non di meno, ancora di recente, nuove misure di contenimento della spesa hanno trovato posto nel 'Patto per la salute' siglato d'intesa tra Governo e Regioni nel luglio del 2014, nonché – da ultimo – anche nella l. 24 dicembre 2014 n. 190, c.d. Legge di stabilità 2015.

A tale ultimo proposito, infatti, occorre osservare che, nonostante *prima facie* la l. n. 190/2014 sembri indicare per il biennio 2015-2016 un aumento della quota del finanziamento statale destinata al Servizio sanitario nazionale rispetto agli anni passati (109.928 milioni di euro per il 2014 contro 112.062 milioni di euro per il 2015 e 115.444 milioni di euro per il 2016), in realtà, non solo detta legge recepisce le misure di *austerità* contenute nel citato 'Patto per la salute', ma la conferenza Stato-Regioni nel febbraio di quest'anno ha deciso di ridurre di ben 2.352 milioni di euro il finanziamento erogato dallo Stato a partire dall'anno in corso (Conticelli, 2012: 180).

Orbene, così stando le cose, è chiaro che se i tagli alla spesa pubblica destinata al settore sanitario non si risolveranno esclusivamente nel taglio degli sprechi ma finiranno per incidere sulla qualità delle prestazioni, l'effetto ultimo di tali misure – come osservato di recente dalla Corte dei Conti³⁰ – sarà il ridimensionamento della tutela del diritto alla salute da parte dello Stato e, più in generale,

dei poteri pubblici. Eventualità, quest'ultima, peraltro niente affatto caldeggiata dall'Unione europea che anzi, pur continuando a ribadire ancora di recente la necessità di risanare i conti pubblici, al contempo esorta gli Stati membri ad assicurare un servizio sanitario efficace e qualitativamente apprezzabile, in ossequio a valori quali la solidarietà e la coesione sociale³¹.

Ne consegue, dunque, che se quella attuale, invece di rappresentare una fase transitoria, si tradurrà in un nuovo corso della storia, il rischio vero è che la tutela della salute torni *mutatis mutandis* ad essere un 'affare privato' come ai tempi dell'Allegato C, con buona pace del principio di coesione politico-territoriale.

Note

- ¹ Consiglio di Stato, *Sull'ordinamento dell'amministrazione finanziaria del Regno. Nota del ministro delle finanze*, Torino, s.e., 1860.
- ² Art. 269 del r.d. 25 maggio 1924 n. 827.
- ³ Per completezza, occorre precisare che il primo atto – in ordine di tempo – di unificazione in materia sanitaria ha riguardato la sola sanità marittima. Si trattava della l. 30 giugno 1861 n. 64, cui fece seguito il regolamento di esecuzione 30 novembre 1861, adottata al fine di dare attuazione ad un accordo internazionale, la Convenzione di Parigi del 1852.
- ⁴ Il riferimento è, in specie, a quanto previsto da ultimo dalla l. 20 novembre 1859 n. 2793. Questa, infatti, era andata a perfezionare il sistema delineatosi nel Regno di Sardegna a partire dal R. Biglietto 28 aprile 1818 n. 457 con cui era stato istituito nella città di Torino un magistrato *ad hoc*, chiamato Protomedico, al quale spettavano funzioni di vigilanza sia sui sanitari sia su farmacisti, droghieri ed erboristi. Successivamente, con le R. Patenti del 16 marzo 1839 la struttura e le funzioni del Protomedico vennero riconsiderate e ampliate, mentre con le R. Patenti del 30 ottobre 1947 vennero istituiti un Consiglio superiore e i Consigli provinciali di sanità, cui spettavano compiti in materia di prevenzione delle malattie. Negli anni a seguire, le funzioni del Protomedico furono gradatamente trasferite in capo ai Consigli (R. Decreto 14 luglio 1848 e R. Decreto 28 luglio 1849) fino al punto che con la l. 12 maggio 1851 n. 1177 il primo venne soppresso. Il sistema così delineato, «identificando in sostanza la funzione sanitaria con la funzione di limitare per interessi e finalità di ordine sanitario le sfere individuali (funzione di polizia sanitaria), la affidava alle ordinarie autorità amministrative, coadiuvate da organi tecnico-sanitari con funzioni meramente preparatoria e consultiva [...]. Ogni potere decisorio [...] restava all'autorità amministrativa ordinaria così come poteva avvenire per ogni altra funzione di polizia» (Alessi, 1967: 21).
- ⁵ Sul punto, si vedano ad esempio la l. 3 agosto 1862 n. 753 con cui furono regolate le opere pie, nonché – ancora di più – la l. 17 agosto 1890 n. 6972 con la quale si è provveduto ad inquadrare normativamente le istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza oltre che a dettare una disposizione *ad hoc* per la loro configurazione giuridica.
- ⁶ Si tratta del Regolamento 18 giugno 1865 n. 2332.
- ⁷ Il riferimento è al Regolamento 6 settembre 1874 n. 2120, con cui vennero disciplinati per la prima volta anche i c.d. medici condotti.
- ⁸ Legge 22 dicembre 1888 n. 5849, alla quale successivamente vennero apportate modifiche con la Legge Giolitti 25 febbraio 1904 n. 57. Per completezza, occorre ricordare che parte della legge in questione riprendeva i contenuti del progetto Bertani del 1885, arenatosi a causa – tra le altre cose – della morte del suo proponente, ma successivamente ripreso e rielaborato da parte di Crispi e finalmente promulgato nel 1888.
- ⁹ T.U. delle leggi sanitarie del 1 agosto 1907 n. 636.
- ¹⁰ T.U. delle leggi sanitarie del 27 luglio 1934 n. 1265. Al riguardo, si sottolinea che la necessità di adottare un nuovo T.U. in sostituzione di quello del 1907 nasceva principalmente dal fatto che *medio tempore* erano state promulgate svariate leggi volte a disciplinare specifici aspetti della materia e ciò rese necessario un'opera di raccordo e coordinamento con la disciplina generale. Peraltro, la dottrina evidenzia come anche tale ultimo T.U. parve sin da subito inadeguato poiché «non risolveva affatto, a ben guardare, quelli che erano i punti dolenti dell'ordinamento sanitario», vale a dire «il perdurante dualismo tra l'elemento tecnico sanitario e quello giuridico-amministrativo» nonché «la perdurante concezione della tutela della sanità pubblica intesa come mera attività di polizia» (Alessi, 1967: 24-25).
- ¹¹ Il riferimento è, in particolare, alla costituzione, per effetto della l. 8 luglio 1883 n. 1473, dell'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro e alla l. 15 aprile 1886 n. 3818 che disciplinava le c.d. società di mutuo soccorso; nonché alle assicurazioni che avevano ad oggetto la vecchiaia, l'invalidità e la tubercolosi (l. 17 luglio 1889 n. 350; T.U. 28 luglio 1901

n. 287; T.U. 30 maggio 1907 n. 376). Solo successivamente si ebbero un'assicurazione sulle malattie in generale, la Carta del lavoro del 1927 e – in epoca ancora più recente – l'unificazione di alcuni enti mutualistici nell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (c.d. Inam). Mentre, risalgono rispettivamente al 1933 e al 1935 l'istituzione dell'Istituto nazionale per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e l'istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

¹² L'art. 32 della Costituzione italiana recita: «1. la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti. 2. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

¹³ Il riferimento è alla l. 13 marzo 1958 n. 296 con cui venne istituito il Ministero della Sanità.
¹⁴ Con la l. 12 febbraio 1968 n. 132, meglio nota come Legge Mariotti.

¹⁵ L. 23 dicembre 1978 n. 833.

¹⁶ L. 23 ottobre 1992 n. 421.

¹⁷ D.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502.

¹⁸ Il riferimento è, in particolare, al d.lgs. 7 dicembre 1993 n. 517, alla l. 30 dicembre 1994 n. 724, al d.p.r. 14 gennaio 1997 e alla l. delega 30 novembre 1998 n. 419, nel cui esercizio è stato adottato il d.lgs. 19 giugno 1999 n. 229.

¹⁹ Si vedano in particolare l'art. 6 della l. 30 dicembre 1994 n. 724, il d.p.r. 14 gennaio 1997 e il d.lgs. 19 giugno 1999 n. 229.

²⁰ Riforma realizzata con la l. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3.

²¹ D.lgs. 18 febbraio 2000 n. 56.

²² L. 23 dicembre 2000 n. 388.

²³ L. 20 dicembre 2001 n. 405.

²⁴ L. 5 maggio 2009 n. 42 (*Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*).

²⁵ D.lgs. 6 maggio 2011 n. 68 (*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*).

²⁶ Oltre alle lettere, raccomandazioni ecc., si vedano in particolare il Patto Europlus siglato nel marzo del 2011 e il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria (c.d. Fiscal Compact) firmato il 2 marzo 2012.

²⁷ Il riferimento è alla riforma costituzionale operata con la l. Cost. 20 aprile 2012 n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*).

²⁸ Per tutti, cfr. la l. 22 dicembre 2011 n. 124 di conv. del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*), c.d. salva Italia.

²⁹ <<http://www.lastampa.it/2012/11/28/italia/politica/monti-sistema-sanitario-a-rischio-sostenibilita-DlikBeuintZAhuojW1em5N/pagina.html>> (09/2016).

³⁰ Rapporto della Corte dei Conti sul Coordinamento della finanza pubblica 2015.

³¹ A titolo esemplificativo, si veda la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2009) 567/F1 del 20 ottobre 2009, recante *Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE*.

Riferimenti bibliografici

- Alessi R. 1967, *L'amministrazione sanitaria*, Giuffrè, Milano.
- Balduzzi R. 2013, *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, Maggioli, Bologna.
- Balduzzi R., Carpani G. 2013, *Manuale di diritto sanitario*, il Mulino, Bologna.
- Bilancia F. 2014, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *RivistaAic.it*, 2: 1 sgg.
- Bin R. 2010, *Verso il 'federalismo fiscale' o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, 4: 721.
- Brancasi A. 2003, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 1: 44 sgg.
- 2012, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1: 108 sgg.
- 2014, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Le Regioni*, 1-2: 49 sgg.
- Brondi V. 1905, *La beneficenza legale*, in Orlando V.E., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società editrice libraria, Milano.
- Cammeo F. 1905, *Sanità pubblica: principi generali, fonti e organizzazione*, in Orlando V.E., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società editrice libraria, Milano.
- Capesciotti M. 2013, *Il pareggio di bilancio nella costituzione: alcuni paesi europei a confronto*, in *Studi in onore di Claudio Romano*, vol. IV, Jovene, Napoli.
- Carlassare L. 1967, *L'art. 32 della Costituzione e il suo significato*, in Alessi R., *L'amministrazione sanitaria*, Giuffrè, Milano.
- Cocconi M. 1998, *Il diritto alla tutela della salute*, Cedam, Padova.
- Conticelli M. 2012, *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, Giuffrè, Milano.
- Covino F. 2014, *Tutela della salute, vincoli europei di bilancio e ruolo della Corte costituzionale*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 12: 1 sgg.
- Cuocolo L. 2012, *I 'costi standard' tra federalismo fiscale e centralismo*, in Balduzzi R., *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, il Mulino, Bologna.
- D'Angelosante M. 2012, *Strumenti di controllo della spesa e concorrenza nell'organizzazione del servizio sanitario in Italia*, Maggioli, Rimini.
- De Ioanna P., Fantozzi R. 2015, *'Vincoli ciechi': i tagli alla spesa e il diritto alla salute*, in *Menabò di etica ed economia*, 19: 1 sgg.
- De Valles A. 1930, *Le assicurazioni sociali*, in Orlando V.E., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società editrice libraria, Milano: 332 sgg.
- Ferrara R. 1997, *Salute (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino: *ad vocem*.
- Giannini M.S. 1978, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. I, Giuffrè, Milano.
- Jorio E. 2013, *Pareggio di bilancio: le implicazioni sul Sistema sanitario*, in Bottari C. *et al.*, *Welfare e servizio sanitario: quali strategie per superare la crisi*, Maggioli, Rimini.
- Lessona S. 1914, *Trattato di diritto sanitario*, vol. I, Bocca, Torino.

- Luciani M. 1991, *Salute (diritto alla)*, in *Enc. giur.*, XXXII, Roma: *ad vocem*.
- Lupò Avagliano M.V. 2013, *La spesa pubblica nell'ordinamento metamorfosi ed evoluzione*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, vol. III, Jovene, Napoli.
- Marongiu G. 1958, *La istituzione del Ministero della Sanità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3: 958 sgg.
- Mortati C. 1972, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in Id., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano.
- Pioggia A. 2014, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino.
- Romano A. 1987, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Atti del XXX Convegno di Varenna, Giuffrè, Milano.
- 1995, *La concessione di un pubblico servizio*, in Pericu G. et al., *La concessione di pubblico servizio*, Giuffrè, Milano.
- Sandulli A.M. 1976, *Linee generali della riforma ospedaliera-ponte del 1974*, in *Le Regioni*, 2: 147 sgg.
- Sanna D. 2012, *L'amministrazione periferica delle finanze negli anni dell'unificazione (1860-1869)*, in *Amministrare*, 1: 1 sgg.
- Scotti E. 2015, *Il finanziamento dei servizi pubblici locali tra vincoli di bilancio, aiuti di Stato e diritti fondamentali*, in Passalacqua M. (a cura di), *Il 'disordine' dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli della finanza pubblica*, Giappichelli, Torino: 173 sgg.
- Vandelli L. 1984, *Amministrazione centrale e servizio sanitario*, Maggioli, Rimini.
- Vicarelli G. 1997, *Alle radici della politica sanitaria in Italia. Società e salute da Crispi al fascismo*, il Mulino, Bologna.

COMMENTI

LA COESIONE POLITICO-TERRITORIALE: UNA 'NUOVA'
FORMULAZIONE NELLA DIMENSIONE EUROPEA DI UNA
'VECCHIA' QUESTIONE NAZIONALE

Alberto Massera

Per chi è chiamato a cimentarsi nella discussione sulle leggi di unificazione amministrativa, a 150 anni di distanza dalla loro approvazione, è naturale riprendere in mano innanzitutto gli undici volumi che hanno costituito l'esito dell'importante lavoro di studio svolto a cura dell'ISAP cinquant'anni fa in occasione della celebrazione del primo centenario delle stesse leggi.

Nondimeno, viene subito in evidenza una significativa differenza rispetto a quel tempo. I commentatori del 1965, invero, erano portatori di riflessioni generate dall'impegno di uno 'sguardo' di lungo periodo, focalizzato su di un arco temporale contrassegnato da vicende catastrofiche per le società europee che hanno quasi 'consumato' il tempo stesso, però caratterizzato almeno sul piano amministrativo piuttosto dagli elementi di continuità; con la conseguenza che studiare gli ordinamenti costruiti agli albori della nostra storia nazionale voleva dire, almeno in una certa misura, studiare ancora gli ordinamenti vigenti, o comunque i loro antecedenti immediati.

Per i commentatori del 2015 la prospettiva per l'indagine deve semmai intendersi rovesciata. L'arco temporale proposto per la riflessione, negli intendimenti degli organizzatori dell'altrettanto importante lavoro di ricerca di oggi (il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze), sembra voler essere più breve, l'ultimo cinquantennio; ma questo cinquantennio costituisce anche il tempo delle grandi trasformazioni rispetto al passato, almeno per le istituzioni amministrative.

Al fine di rendere immediatamente più concreto il discorso, se è vero, come bene ha affermato il cultore della storia del diritto (Sordi, 2012: 44), che il diritto amministrativo è «regola e linguaggio delle istituzioni», prendiamo in esame il tema che costituisce una delle grandi 'invarianti' – qui intese come oggetti della costruzione, non come contenuti¹ – della disciplina del diritto amministrativo stesso (oltre che della storia istituzionale del nostro Paese: cfr. Aimò, 2015): ci si intende riferire, nello specifico, al rapporto 'centro-periferia'², as-

sunto come elemento cruciale per la costruzione e la salvaguardia dell'unità nazionale in un contesto ordinamentale e socio-economico tale per cui «in Italia s'è avuto uno Stato prima che una nazione» (Cassese, 2014: 62), e nel contempo come metro per l'analisi dell'allocazione delle funzioni amministrative sul territorio. Ebbene, se si guarda a quelli che sono stati disegnati come «i grandi tornanti» della storia dei poteri locali in Italia (Cassese, 1986), nel 1965, cioè al momento del compiersi del primo centenario delle leggi di unificazione, la vera 'svolta' doveva ancora avvenire, nonostante l'avvento della Costituzione repubblicana e l'affermazione del pluralismo istituzionale in luogo dello statalismo in essa contenuta (analogamente Vesperini, 2012, che peraltro sottolinea già per questo, e in misura naturalmente maggiore per il periodo successivo, l'insufficienza dell'impiego del tradizionale binomio accentramento-decentramento a rappresentare una adeguata modalità interpretativa delle relazioni centro-periferia, come anche tra le diverse componenti dell'ordinamento sub-statale del sistema politico-amministrativo).

In effetti, sono state la costituzione delle regioni a statuto ordinario nel 1970 e poi l'approvazione della l. 8.6.1990, n. 142, recante ordinamento delle autonomie locali, a rappresentare, in virtù della loro intrinseca portata, le componenti propulsive principali per la conformazione di vere e proprie trasformazioni di sistema (sostanzialmente più di quanto sarebbe poi stato specificamente disposto, in una logica di attuazione o addirittura di volontà di superamento in realtà estranea alla nostra tradizione costituzionale, anche con il d.p.r. 24.7.1977, n. 616 e con lo stesso d.lgs. 31.3.1998, n. 112)³. In particolare la l. n.142/1990, oltre alle pur rilevanti innovazioni introdotte sul piano degli elementi di regime, costituiva il tentativo di superare quella sorta di paradosso per gli enti locali rappresentato, come bene è stato rilevato ancora di recente (Cassese, 2014: 112), dalla «contraddizione tra la forza politica, assicurata dalla rappresentatività, e la debolezza amministrativa, prodotta dalla promiscuità delle funzioni», questa a sua volta aggravata dai condizionamenti esercitati dal centro attraverso la minuteria delle prescrizioni legislative e la cogenza del potere derivante dal detenere «i cordoni della borsa». Quella legge, peraltro, era parte di un pacchetto normativo, dislocato nell'arco di un quadriennio (e i cui capisaldi sono stati la l. 23.8.1988, n. 400, la l. 12.6.1990, n. 146, la l. 7.8.1990, n. 241, la l. 10.10.1990, n. 297, la l. 23.10.1992, n. 421), che recava attuazione ormai troppo ritardata di una necessità di riforma istituzionale che non valse a salvare la classe politica che la mise in atto, anzi paradossalmente facendo della riforma della legge elettorale locale del 1993 – la legge n. 81 del 25.3. – e della c.d. stagione dei sindaci la leva di quel processo di personalizzazione della politica che ha finito per trasformare nel profondo lo stesso piano alto delle istituzioni e del loro assetto e funzionamento.

Non stupisce allora che nel 2015 anche il vocabolario utilizzato in tema nell'ambito della generale riflessione sull'ultimo cinquantennio, che pure tiene sullo sfondo come parametro di riferimento l'incipit ordinamentale costituito dalle leggi di unificazione amministrativa, sia nuovo: si abbandona la formulazione tradizionale, impostata sulle figure soggettive di amministrazione pubblica rilevanti per il territorio⁴, si adotta, quella tratta dal linguaggio delle istituzioni della contemporaneità, intitolata alla «coesione politico-territoriale»⁵. Ciò del resto trova giustificazione non solo nel testo del quinto comma dell'art. 119 Cost., come appunto riscritto dalla legge costituzionale di revisione recante la riforma del Titolo V della Costituzione stessa, ma ancor più nel fatto che essa è ormai formula costituzionale sulla base delle norme europee costituenti il diritto primario dell'ordinamento sovranazionale. La coesione politico-territoriale, infatti, è oggi parte delle 'parole della Costituzione' in ragione delle norme dei Trattati di Lisbona (che traggono a loro volta origine dall'Atto Unico Europeo e poi dal Trattato CE come modificato a Maastricht): il riferimento, in specie, è all'art. 3, par. 3, T.U.E., agli artt. 4, 14, 174-178 T.F.U.E. e all'allegato protocollo n. 28, nonché all'art. 36 della Carta europea dei diritti, le cui disposizioni dall'art. 6 T.U.E., come è ben noto, sono state parificate quanto a valore giuridico alle disposizioni dei Trattati medesimi; una 'parola' che sintetizza idee-forza quali equità, efficienza, solidarietà e perequazione e che si fonda come modalità di invero sul 'partenariato' tra i protagonisti delle azioni che ne conseguono.

L'idea complessiva sottesa al rinnovato linguaggio istituzionale, dunque, è, come risulta sottolineato anche da Tuccari nel contributo raccolto nel presente volume (*Le relazioni tra politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*) sviluppando gli elementi appena sopra indicati, che la 'coesione politico-territoriale' rappresenti in realtà un «altro modo di unificare». Da questo punto di vista, tre in particolare sono i profili meritevoli di specifica considerazione che emergono dagli studi esistenti in materia e in buona parte anche da altri dei contributi elaborati per il convegno del 2015.

In primo luogo, «il processo di "europeizzazione" delle politiche nazionali di riequilibrio territoriale realizzato nel quadro di tale assetto di competenze concorrenti ha promosso via via un più incisivo coinvolgimento dei territori e delle istanze locali pubbliche e private attraverso lo strumento dei fondi strutturali» (Di Stefano, 2014: 417-418).

In secondo luogo, se è vero che tale processo, nel superamento del tradizionale modello «relazionale-organizzativo di tipo gerarchico» e «a cerchi concentrici», è accompagnato dall'emergere di nuove figure soggettive a livello europeo manifestazioni di formule di cooperazione territoriale di matrice comunitaria, come il GECT (riportato peraltro alla nozione di organismo di diritto pubblico tratta dal diritto europeo degli appalti), e di matrice internazionale, come il

GEC (v. R. De Santis, *I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) e i Gruppi Euroregionali di Cooperazione (GEC)*, in questo volume), o ancora come lo stesso Comitato delle regioni (v. C. Napolitano, *Il Comitato delle Regioni UE*, in questo volume), è parimenti rilevante che in un quadro di *governance* a più livelli così conformato il partenariato – da ultimo riproposto come formula organizzativa generale dal Regolamento 2013/1303/UE con riguardo alle azioni incluse nei programmi per il periodo 2014-2020 – abbia assunto molto presto «il duplice senso di azione concertata tra Commissione e Stati membri nell'applicazione della politica regionale, e di impegno di questi ultimi nel coinvolgimento delle autorità regionali e locali e di altri soggetti interessati nell'elaborazione degli atti della programmazione pluriennale» (ancora Di Stefano, 2014: 418).

In terzo luogo, ed è forse la prospettiva più intrigante perché connotata in una direzione più generale, la coesione politico-territoriale è la formula che indica il «sopravanzamento della semplice prospettiva del mercato comune» (v. M.G. Della Scala, *La 'città sostenibile' tra pianificazione e strumenti urbanistici integrativi*, in questo volume che presenta, peraltro, una citazione da Mastropietro, 2013).

Nondimeno, come viene evidenziato anche da alcuni dei contributi raccolti nel presente volume, la 'coesione politico-territoriale' è ancora concetto che non ha trovato formulazione mediante una «definizione chiara» (così Monteduro, citando una Risoluzione del Parlamento europeo del 2009)⁶, anzi appare «sfocato» (Napolitano) pure dopo la già ricordata sua introduzione nei Trattati di Lisbona, anche tenendo conto del fatto che l'interagire degli interessi regionali a livello europeo può essere tra loro conflittuale (pure al netto delle strategie macroregionali europee: v. A.L. Tarantino, *La Strategia UE per la creazione di macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale*, in questo volume). Ma altri ancora sono i fattori di criticità che occorre rilevare: come il fatto che è in funzione dei diritti economici protetti dal principio di concorrenza che ancora si registra un arretramento di altri interessi pubblici come quelli sottesi alla pianificazione territoriale (v. F. D'Agostino, *Tra governo del territorio e libertà di iniziativa economica: dialogo tra le istituzioni*, in questo volume); e poi come il fatto che sono ancora evidenti le difficoltà dei nuovi «attori territoriali» a trovare adeguata protezione nelle forme tipiche della *judicial review* (Spagnuolo, 2010: 126-129). Fermo restando, secondo una considerazione più strettamente inerente ai profili amministrativistici ma comunque anch'essa connotata da significativi elementi di generalità, che nel passaggio da un sistema di *government* ad uno di *governance*, quale è in particolare proprio quello – forse impropriamente – definito 'multilivello', vi è il bisogno di stimolare il cambiamento verso procedimenti amministrativi «di terza generazione» (Barnes, 2010)⁷.

In una prospettiva teorica ancora più ampia, si può essere indotti a pensare che si tratti, al fondo, della più complessiva difficoltà di svolgere un discorso

giuridicamente ‘forte’ sulle fondamenta di un concezione che ha origine in altri campi del sapere. Nondimeno la rilevanza dei concetti liminali (intesi, secondo il noto insegnamento di Giannini (1949: 19) come quelle «nozioni, il cui contenuto non può se non essere assunto *aliunde*: dall’etica, dalle scienze economiche, dalla sociologia, dalle scienze naturali») per la elaborazione e lo sviluppo dell’innovazione giuridica anche ai livelli più alti del relativo sapere, ove si dispieghi una appropriata capacità nell’osservare e valutare la realtà, è certamente consolidata. Nel caso di specie, riflettere sulla nozione di ‘coesione politico-territoriale’ vale appunto a riflettere sull’assetto di una delle grandi invarianti del diritto amministrativo, senza trascurare che, avendo essa portata trasversale, non è priva di incidenza sulla altre due grandi invarianti della disciplina (vale a dire il rapporto tra apparati politici e apparati amministrativi, nonché il rapporto pubblico-privato).

Si può allora muovere, con qualche variazione, dalla felice applicazione che il già menzionato contributo di Monteduro raccolto in questo volume ha svolto della elaborazione del concetto di funzione proposta a suo tempo da Modugno (Modugno, 1969). In questo contesto, la coesione territoriale, congiunta nel suo profilo finalistico con la coesione economica e sociale, va intesa come costitutiva della ‘funzione-scopo’, il partenariato come modalità operativa della coesione stessa è la ‘funzione-compito’, infine la coesione territoriale nel suo profilo soggettivo rappresenta la formula organizzatoria, intesa come precetto fondamentale che deve orientare le regola attinenti ai rapporti organizzativi e che costituisce la ‘funzione-ufficio’. Il fatto è, avverte Monteduro, che occorre rilevare «una marcata distonia tra la potenziale unitarietà del concetto di coesione territoriale sui piani della “funzione-scopo” e della “funzione-compito”, nella prospettiva europea, e l’attuale frammentarietà della sua traduzione sul piano della “funzione-ufficio”, nell’esperienza italiana».

È a questa dunque – vale a dire all’esperienza italiana – che occorre tornare a guardare. Qui è innanzitutto evidente che la ‘funzione-scopo’ ha il suo principale referente costituzionale nel principio di solidarietà; da questo punto di vista, pertanto, ordinamento nazionale e ordinamento sovranazionale sono allineati, anzi il primo – insieme ad altri di pari dimensione – ha anticipato il secondo, se è vero che è solo con la Carta europea dei diritti che il principio ha assunto anche per esso rango ‘costituzionale’, accompagnato dall’idea-forza per cui «le persone non dovrebbero trovarsi in situazioni di svantaggio ascrivibili al luogo in cui vivono o lavorano nell’Unione europea» (Commissione europea, 2004: 27), sì da segnare in profondità il modello sociale europeo distinguendolo dal modello sociale americano (cfr. Faludi, 2007). In questo senso, quindi, gli eventuali fallimenti delle politiche attuative della coesione territoriale dovrebbero essere presi in considerazione piuttosto come manifestazioni di crisi di una

componente di vertice dell'ordinamento, come insuccesso della capacità espansiva del principio di solidarietà in funzione della realizzazione della eguaglianza sostanziale e in quanto implicita ma sostanziale sconfessione, per usare un linguaggio ben noto alla dottrina dello Stato, di una componente essenziale della «decisione politica fondamentale del popolo circa la specie della sua esistenza».

Per altro verso, la 'funzione-compito' si esprime e si legittima nelle tante forme e nelle variegate modalità attraverso le quali nel diritto nazionale delle pubbliche amministrazioni si sono aperti spazi per il confronto e/o la concertazione e/o la cooperazione e si favorisce l'azione, combinata o meno, dei diversi interessi rilevanti (pubblici o privati, di collettività ampie o di gruppi ristretti, di categorie economiche o di soggetti no profit ecc.). In questo senso, quindi, gli eventuali fallimenti del partenariato come modalità operativa della coesione territoriale sono essenzialmente di tipo puntiforme, su di un piano più generale come insuccesso di singoli istituti, su di un piano più concreto come insuccesso delle transazioni attuative, in ogni caso per la ragione che di volta in volta è mancata o è venuta meno la capacità di realizzare adeguatamente quella 'tregua' tra i molteplici interessi che è appunto alla base di ogni logica partenariale⁸.

È sul piano della 'funzione-ufficio', pertanto, che va ricercata la specificità nazionale, cioè nell'applicazione della coesione territoriale come formula organizzatoria (cfr. Portaluri, nella relazione di sintesi dei coordinatori della ricerca in questo volume, che punta il dito soprattutto sulle manchevolezze prodottesi a livello statale: v. G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri, *Coesione politico-territoriale e unificazione amministrativa*). È qui, infatti, che nel tempo si è assistito al cumularsi di disfunzioni amministrative, anche di segno speculare, attraverso vicende che sono state l'esito di un mancato «allineamento funzionale della macchina pubblica» nelle sue distinte componenti anche territoriali (cfr. M. Petrachi, *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni e gli strumenti di programmazione negoziata come istituti di coordinamento*, in questo volume) e hanno comunque e parimenti prodotto esiti di squilibri e disservizi: come quelle – certo, non solo italiane (basti ricordare l'esilarante narrazione dell'«istituto per la regolazione degli orologi», come metafora universale della capacità di resilienza ma anche pro-attiva della burocrazia: Tampinar, 1961) - nelle quali è l'ufficio che legittima la propria esistenza 'creando' la funzione, ma anche quelle nelle quali la funzione è il presupposto per la 'creazione' di una pluralità di uffici a competenze sovrapposte e intrecciate. È su questo piano, in definitiva – non essendo per ora valutabile il tentativo unificante da ultimo messo in campo con una apposita Agenzia, anche se non sembrano mancare elementi che inducono a pensare a non secondarie criticità (cfr. in questo senso lo stesso M. Monteduro, *Le figure soggettive ed i modelli organizzativi sperimentati dall'ordinamento italiano in relazione alle politiche europee di coesione territoriale*, in questo volume) – che i falli-

menti assumono evidentemente caratteri sistemici, come manifestazioni di crisi di un certo ordine istituzionale, fondato sul pluralismo (cfr. Camerlengo, 2015).

Dato comunque atto del valore (anche) simbolico della formula della coesione territoriale, espressione del ruolo di protagonisti attivi che l'ordinamento europeo, e con esso quello nazionale, vuole programmaticamente riconoscere alle amministrazioni territoriali anche in funzione della lotta contro le disuguaglianze, si ritorna in definitiva alla rappresentazione più antica del tema qui oggetto di discussione: la costruzione delle relazioni centro-periferia in una Repubblica delle autonomie come assetto fondamentale di un ordinamento che non intende attingere alla forma di Stato federale (fin dalle sue origini repubblicane, secondo quanto ha invero ricordato anche di recente Mangiameli, 2015b: 2, con l'affermazione per la quale «l'idea federativa non fece breccia nel cuore dei Costituenti»)⁹. Ricordando ancora, in ogni caso, che l'innovazione europea porta anche le 'periferie' nazionali – e non solo il rispettivo 'centro' – a interagire tra loro: ciò a partire dalla vocazione in questa dimensione della città metropolitana, la cui attuazione nell'ordinamento italiano e la cui capacità di superare la 'gerarchizzazione del territorio' – ovvero, come detto in termini storicamente più appropriati, di realizzare il superamento del «dominio della collettività cittadina sul contado» (Giannini, 1967: 5) – in una logica meno scontata di interdipendenza lasciano ancora attuale in qualche misura la definizione che di essa è stata a suo tempo fornita come un «rebus» (v. M. Brocca, *Coesione territoriale e città metropolitane*, in questo volume)¹⁰.

Ma non è il solo 'rebus' che richieda soluzioni appropriate quanto alla conformazione dei poteri sub-statali. Partendo dal basso della scala territoriale, dalla città, il tema giuridico è quello della città «sostenibile», collegato all'idea di «diritto alla città» come «forma superiore di diritti» (v. M.G. Della Scala, *La 'città sostenibile' tra pianificazione e strumenti urbanistici integrativi*, in questo volume, ove vengono in parte riprese formulazioni di altri Autori: si veda Lefebvre, 2009 e, ivi, la *Prefazione* di A. Casaglia). Ma, pur accantonando qui il tema pure suggestivo à la Auby (2013) della interazione tra *la pression de la ville* e la capacità di 'rivestimento' e adeguamento del diritto, il discorso a tal proposito non può essere indifferenziato: già lo indica la costituzione stessa delle città metropolitane, ma lo indicano anche le discipline (statali) sulle unioni di comuni nonché la necessaria presa in considerazione delle specifiche caratteristiche e vocazioni dei comuni non metropolitanizzati o che comunque non hanno lo status (peraltro destinato a scomparire) di capoluogo di provincia (cfr. per questa parte alcuni dei contributi raccolti nel volume collettaneo curato da Bassanini *et. al.*, 2016); lo indica altresì l'emergere di una questione giuridica attinente allo statuto della 'città d'arte' (cfr. per quest'ultimo punto Cammelli, 2015; Bartolini, 2015).

In particolare, la questione della organizzazione delle funzioni di area vasta è il principale punto critico derivante dalla preannunciata abolizione delle province (delle quali in realtà – giunte (quasi) al termine di una lunga storia istituzionale non scevra nell'ultimo periodo di aspetti paradossali: Tubertini, 2016: 70-74 – è per ora manifesta la prospettiva di decostituzionalizzazione ma non ancora di soppressione, perlomeno nella veste 'nuova' risultante dalla l. 7.4.2014, n. 56: cfr. Ferrara, 2016)¹¹. Questione che si colloca, sul piano del disegno sistematico dei poteri locali, tra ipotesi di imputazione delle funzioni in esame a un soggetto attrezzato per realizzarne capacità di governo integrato o ipotesi di attrazione verso «una contaminazione con gli interessi di prossimità» piuttosto come modalità di gestione associata per conto dei comuni (Gardini, 2015); e nel contempo, sul piano delle fonti di regolamentazione come disegnato dalla riforma costituzionale *in itinere*, tra la potestà legislativa statale di dettare la disciplina dei «profili ordinamentali generali» degli enti assegnatari di tali funzioni (oltre alle «disposizioni di principio» sulle forme associative dei comuni) e la potestà legislativa regionale di dettare la disciplina contenente «le ulteriori disposizioni in materia» (e sulle difficoltà del coordinamento in materia tra i due livelli di legislazione nel più recente periodo cfr. Di Donno, 2016)¹².

Accantonata la istituzionalmente alquanto rozza semplificazione di chi esprime «il “sogno” di un'Italia senza province e senza regioni» (Rizzo, 2013)¹³, è però opportuno riconsiderare e rivalutare il discorso circa le «ragioni per le regioni» (Benvenuti, 1960). A questo proposito, d'altro canto, la ragione della (ri-)costituzione di una talvolta presunta identità culturale sembra ormai recessiva (cfr. elementi per il dibattito in Desideri, 2015: 89 sgg.); in realtà l'identità rappresentava piuttosto una 'nozione polemica' à la Jellinek e come tale l'identità stava alla Regione come la sovranità a suo tempo stava allo Stato (sui vari profili della relazione tra autonomia e sovranità, comunque, cfr. Ronchetti, 2014). Ed invero la questione è piuttosto quella del «grado di idoneità della dimensione autonomistica a costituire “sede” per la fruizione e la protezione dei diritti» (Morelli, Trucco, 2015: VII), come avvalorata dalla disponibilità della forza di un potere di rango legislativo che peraltro fin dalle origini era stato lucidamente e anche realisticamente prefigurato come destinato ad esprimersi principalmente mediante *massnahmengesetze* (ancora Benvenuti, 1960: 1963), ma la cui rilevanza dal punto di vista ordinamentale, se complessivamente è stata giudicata modesta nel quadro di una valutazione sulla trascorsa esperienza (cfr. Cammelli, 2014: 16), nondimeno può ancora risultare decisiva proprio sotto il profilo dei canoni costituzionali della differenziazione e dell'adeguatezza ad assicurare il più efficace ed efficiente utilizzo delle risorse finanziarie e degli strumenti amministrativi disponibili (cfr. Simonato, 2013: 60-61).

Su questo fronte – seppure senza trascurare l’opportunità se non la necessità di un riordino dell’ente regionale e di un ripensamento delle sue dimensioni, anche in considerazione delle implicazioni di più ampia portata che dalle diverse scelte sono implicate (cfr. ad es. le distinte valutazioni esposte da Portaluri, 2014 e da Merloni, 2016) – come già su quello delle forme associative dei comuni appare porsi in questo quadro come determinante la futura attuazione del nuovo dettato costituzionale. Ciò non tanto dal punto di vista della ridefinizione delle materie, quanto con riguardo a tre distinti fattori.

In primo luogo, quanto al funzionamento di quella sorta di Camera delle autonomie, che sembra pur sempre essere destinata a rappresentare il nuovo Senato della Repubblica, come sede e occasione per una «effettiva alleanza tra classe politica nazionale e classi politiche territoriali» (Falcon, 2014: 13), e alle modalità della sua convivenza con il sistema delle Conferenze istituzionali. In secondo luogo, quanto all’effettivo incentivo agli attori istituzionali locali a fare sistema in ambito regionale con l’effetto di integrazione delle politiche incidenti sul territorio, pena il ritorno a una impostazione statocentrica: qui paradigmatico è il paradosso degli interventi inerenti al *welfare* delle persone, per i quali – parafrasando la famosa formulazione della finalità propria del sistema nella garanzia della protezione dell’individuo «from the cradle to the grave» – si è dovuto assistere al delinarsi di una parabola disegnata al suo inizio dai tratti del socialismo e dell’autonomia municipale e approdata nel suo punto terminale alla marginalità sostanziale di un potere locale inadeguato stretto tra la morsa della contrazione delle risorse e la rappresentanza intestata a una classe politica interessata piuttosto a conquistare spazi a scapito degli apparati amministrativi (esemplare il caso del diritto alla salute: v. C. Feliziani, *Finanza locale e servizi pubblici. Dall’amministrazione sanitaria alla tutela della salute e viceversa?*, in questo volume), con il trionfo del momento ascendente della sussidiarietà¹⁴ (che sembra valere secondo Accettura – v. *Il soddisfacimento del bisogno di servizi abitativi*, in questo volume – anche per il diritto all’abitazione e le connesse politiche della casa, per le quali è invece ormai evidente la necessità di una correlazione con le altre politiche incidenti sul territorio). In terzo luogo, quanto alla concreta applicazione di quel *quid* che costituisce espressione del principio di differenziazione, ora contenuto nel ‘nuovo’ art. 116 Cost., seppure alla condizione dell’equilibrio finanziario della Regione interessata; ciò in considerazione, per un verso, della perdurante attualità dell’insegnamento per il quale è la valorizzazione degli strumenti della differenziazione che esalta «la forza educatrice delle istituzioni contro la subsolarità sociale» (Giannini, 1961: 851), e, per altro verso, dell’impostazione fatta propria da ultimo dallo stesso legislatore europeo con il Reg. n. 1301/2013 (a sua volta recante integrazioni per il FESR al già menzionato Reg. n. 1303/2013), per la quale l’individuazione delle proprie

specificità da parte delle regioni europee, appunto previo coinvolgimento dei vari attori interessati, costituisce la pre-condizione per l'implementazione della *Smart Specialities Strategy*, vero e proprio «centro della politica di coesione di oggi» (Cattaneo, 2016: 653-654).

Tutto questo, in definitiva, costituisce l'insieme degli elementi determinanti per la formazione di un contesto in cui la autonomia politico-amministrativa dei livelli sub-statali di amministrazione sia non solo una formula vuota ma effettiva capacità di realizzare «politiche autosufficienti» e non solo «politiche a collaborazione necessaria» (v. A. De Siano, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in questo volume), meritevoli di valorizzazione in una logica sistemica, se è vero che proprio una lungimirante costruzione e un adeguato impiego degli elementi di interdipendenza tra autonomia e differenziazione sono a loro volta «presupposti per l'efficienza e l'efficacia dell'azione del Governo stesso» e creano quindi le condizioni essenziali per «un sistema ben governato in un Paese grande e complesso» (Bin, 2016: 107 e 110), e che lo stesso interesse nazionale va coltivato piuttosto come la sintesi della «collaborazione paritaria tra Stato e autonomie» (Gardini, 2015: 535).

Note

- ¹ Le cui variazioni 'interne', invero, possono anche essere diversamente ricostruite: cfr., ad es., Cassese, 1986; Vandelli, 2011; Cammelli, 2014; Aimo 2015.
- ² Quel tema si intreccia fortemente con altro tema costituente una costante della storia nazionale, la c.d. questione meridionale, che qui non è possibile neanche accennare: si veda comunque da ultimo, al riguardo, il volume collettaneo curato da Cassese, 2016.
- ³ È chiaro che il riferimento è in particolare al c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata, laddove lo Stato regionale prospettato nel 1948 è «una forma organizzativa scevra da pretese federali» (Mangiameli, 2015a: 2).
- ⁴ I volumi collettanei specificamente dedicati al tema nell'ambito degli studi per la celebrazione dei 150 anni furono due: il primo, intitolato a *I Comuni* e pubblicato nel 1967, fu edito a cura di M.S. Giannini, il secondo, intitolato a *Le Province* e pubblicato nel 1968, fu edito a cura di A. Amorth. Ovviamente anche in altri volumi della collana, aventi per oggetto tematiche di settore, come la sanità, ampio spazio della trattazione veniva dedicato ai profili organizzativi e funzionali dei poteri locali e alle loro relazioni con il centro.
- ⁵ Nel presente scritto il sintagma 'coesione politico-territoriale' viene assunto nella sua portata per così dire 'globale', cioè comprensiva anche delle sue componenti economiche e sociali (cfr. sulla questione F.F. Tuccari, *Le relazioni tra politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in questo volume), anche se in qualche passaggio del discorso il riferimento sarà piuttosto alla 'coesione territoriale' in senso più ristretto.
- ⁶ Trattasi della Risoluzione del 24 marzo 2009 sul *Libro verde sulla coesione territoriale e lo stato della discussione sulla futura riforma della politica di coesione* (2008/2174(INI),
- ⁷ Del resto già M.S. Giannini (1967: 35) aveva prospettato la necessità per la valorizzazione dell'autonomia comunale di una attenta regolamentazione dei procedimenti amministrativi nelle varie materie.
- ⁸ In questo ambito meriteranno di essere seguite le vicende attuative del nuovo istituto denominato «baratto amministrativo», inizialmente introdotto con l'art. 24, d.l. 12.9.2014, n. 133, conv. in l. 11.11. 2014, n. 164 (decreto c.d. sblocca-Italia: v. M.G. Della Scala, *La 'città sostenibile' tra pianificazione e strumenti urbanistici integrativi*, in questo volume) e da ultimo disciplinato con l'art. 190, d.lgs. 18.4.2016, n. 50, recante il nuovo codice dei contratti pubblici, come forma di partenariato sociale. Merita altresì di essere ricordato, del resto, che ai sensi del citato Reg. UE n. 1303/2013 trova espressa previsione proprio il partenariato pubblico-privato (PPP) come specifica modalità contrattuale di implementazione dei fondi strutturali (c.d. Fondi SIE: cfr. Sartori, 2016: 643-644).
- ⁹ Notazione sulla base della quale tanto più straniante è risultato l'abuso del termine 'federalismo' nell'ultimo ventennio, accompagnato da questo o quell'aggettivo (ad es., fiscale o demaniale: cfr., rispettivamente, A. De Siano, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, e F. Costantino, *Beni pubblici e finanza locale*, in questo volume).
- ¹⁰ La definizione riportata nel testo si deve a Sorace, 1991. Va ricordato, d'altro canto, che, come emerge dai contributi di questo volume specificamente dedicati alle relative tematiche (ma in particolare cfr. G.F. Cartei, *Il governo del territorio e l'amministrazione del paesaggio*), la gerarchia si riproduce in altra forma, tra gli interessi sottoposti a tutela e regolazione (come quelli inerenti a paesaggio e urbanistica) e tra gli strumenti di pianificazione dei livelli territoriali.
- ¹¹ Del resto, la questione della sorte delle province ha costituito oggetto di un intenso e spesso polarizzato dibattito all'epoca dell'approvazione della c.d. legge Delrio: cfr. al riguardo, ad es., gli opposti punti di vista di De Martin, 2014 e Pizzetti, 2015. D'altro canto, polemiche e punti di vista opposti hanno sempre fatto parte della 'storia' di questa figura istituzionale:

a fronte di chi in occasione della celebrazione del centenario delle leggi di unificazione aveva giudicato la posizione 'fondamentale' della provincia come ente intermedio e la sua coincidenza con la circoscrizione periferica statale imperniata sul prefetto come «scelte lungimiranti» del legislatore del 1865 (Amorth, 1968: 12), si poteva giustapporre l'opinione di chi, in epoca più ravvicinata al tempo dell'unificazione e da un punto di osservazione 'esterno', aveva valutato al contrario l'amministrazione locale come configurata dal complesso delle scelte compiute nel 1865 il risultato di una soluzione «che non fa molto onore all'abilità legislativa italiana», avendo consentito al notabilato meridionale di sfruttare l'amministrazione locale a proprio vantaggio (King, Okey, 1904: 411 e 424).

¹² E che sembra destinata a riprodursi, seppure in modi diverse, anche nel caso di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale da ultimo approvata dal Parlamento e menzionata nel testo, secondo De Siervo, 2016.

¹³ Occorre peraltro segnalare che l'articolo giornalistico citato nel testo si basava su di uno studio della Società geografica italiana.

¹⁴ Che ha condotto anche alla mancata promozione delle dinamiche partecipative che pure poteva essere ritenuta collegata all'attuazione del c.d. federalismo cooperativo (cfr. Valastro, Pettinari, 2016: 209-211).

Riferimenti bibliografici

- Aimo P. 2015, *Comuni e Province, funzioni e controlli (all. A)*, in ISAP, 150° dell'unificazione amministrativa italiana, il Mulino, Bologna: 7-54.
- Amorth A. (a cura di) 1968, *L'ordinamento provinciale*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione 1967-1968*, Neri Pozza, Vicenza: 9-50.
- Auby J-B. 2013, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, Lexis Nexis, Paris.
- Barnes J. 2010, *Towards a third generation of administrative procedures*, in Rose-Ackerman S., Lindseth P.L. (a cura di), *Comparative Administrative Law*, Elgar, Cheltenham: 336-356.
- Bartolini A. 2015, *Lo statuto della città d'arte*, in *Aedon*, 2, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/2/bartolini.htm>> (09/2016).
- Bassanini F. et al. (a cura di) 2016, *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna.
- Benvenuti F. 1960, *Le ragioni per le regioni*, ora in Id. 2006, *Scritti giuridici*, vol. III, Vita e Pensiero, Milano: 1955-1968.
- Bin R. 2016, *La riorganizzazione del sistema regionale e locale: dall'attuazione della legge 56/2014 alla riforma costituzionale*, in F. Mastragostino et al. (a cura di) 2016, *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bononia University Press, Bologna: 97-113.
- Camerlengo Q. 2015, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2, in <<http://www.rivistaaic.it/2-2015.html>> (09/2016).
- Cammelli M. 2014, *Regioni e regionalismo 1948-2013*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- 2015, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, in *Aedon*, 2, <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/2/cammelli.htm>> (09/2016).
- Cassese S. 1986, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 594-612.
- 2014, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna.
- (a cura di) 2016, *Lezioni sul Meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*, il Mulino, Bologna.
- Cattaneo M.C. 2016, *Ricerca, innovazione e sviluppo industriale: il ruolo delle Regioni e il caso lombardo*, in Bassanini F. et al. (a cura di), *Territori e autonomie*, il Mulino, Bologna: 649-672.
- Commissione europea 2004, *Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, 1-36, in <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_it.htm> (09/2016).
- De Martin G.C. 2014, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, 1: 21-45.

- De Siervo U. 2016, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista AIC*, 1, <<http://www.rivistaaic.it/1-2016.html>> (09/2016).
- Desideri C. 2015, *Regioni politiche e territori*, Giuffrè, Milano.
- Di Donno M. 2016, *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni*, in Bassanini F. et al. (a cura di), *Territori e autonomie*, il Mulino, Bologna: 95-123.
- Di Stefano A. 2014, *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 3: 417-466.
- Falcon G. 2014, *Ripensando le autonomie territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1: 11-20.
- Faludi A. (a cura di) 2007, *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (Mass.).
- Ferrara A. 2016, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *Federalismi.it*, 5: 1-14, <<http://www.federalismi.it>> (09/2016).
- Gardini G. 2015, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, 3: 533-567.
- Giannini M.S. 1949, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1-2: 10 sgg.
- 1961, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in Id., *Scritti 1955-1962*, vol. IV, Giuffrè, Milano: 847 sgg.
- 1967 (a cura di), *L'ordinamento comunale*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione 1967-1968*, Neri Pozza, Vicenza: 9-47.
- King B., Okey T. 1904, *L'Italia di oggi*, II ed., Laterza, Bari.
- Lefebvre H. 2009, *Il diritto alla città*, trad. it. 2014, Ombre Corte, Verona.
- Mangiameli R. 2015a, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Italian Papers on Federalism*, <<http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/>> (09/2016).
- 2015b, *Dove vanno le Regioni?*, in <<http://www.issirfa.cnr.it>> (09/2016).
- Mastropietro E., 2013, *L'Europa progetta la città. Politiche e pratiche di riqualificazione urbana*, Mimesis, Milano.
- Merloni F. 2016, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in Bassanini F. et al. (a cura di), *Territori e autonomie*, il Mulino, Bologna: 53-67.
- Modugno F. 1969, *Funzione*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano: 301-313.
- Morelli A., Trucco L. (a cura di) 2015, *Diritti e territorio. Il valore delle autonomie nell'ordinamento repubblicano*, Giappichelli, Torino.
- Pizzetti F. 2015, *La riforma degli enti territoriali*, Giuffrè, Milano.
- Portaluri P.L. 2014, *Le città metropolitane*, in Fabrizzi F., Salerno G.M. (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 15-56.

- Rizzo S. 2013, *Il “sogno” di un’Italia senza Regioni e Province ma con 36 dipartimenti*, in *Corriere della sera*, 24 luglio.
- Ronchetti L. 2014, *Territorio e spazi politici*, in *Italian Papers on Federalism*, <<http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it>> (09/2016).
- Sartori A. 2016, *Partenariato pubblico privato e project financing per le infrastrutture: il protagonismo degli enti territoriali*, in Bassanini F. et al. (a cura di), *Territori e autonomie*, il Mulino, Bologna: 615-648.
- Simonato A., 2013, *Il rapporto tra regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell’attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governante*, in *Federalismi.it*, 9: 1-65 <<http://www.federalismi.it>> (09/2016).
- Sorace D. 1991, *Una soluzione per i rebus metropolitani*, in *Le regioni*, 2: 360 sgg.
- Sordi B. 2012, *Nodi cruciali nel processo evolutivo della scienza amministrativa*, in Spasiano M.R., *Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di Unità d’Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli: 35-45.
- Spagnuolo F. 2010, *La politica di coesione nel diritto dell’integrazione amministrativa europea. Contributo allo studio dei sistemi amministrativi comuni*, Jovene, Napoli.
- Tampinar A.H. 1961, *L’Istituto per la regolazione degli orologi*, trad. it. 2014, Einaudi, Torino.
- Tubertini C. 2016, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in Bassanini F. et al. (a cura di), *Territori e autonomie*, il Mulino, Bologna: 69-93.
- Valastro A, Pettinari N. 2016, *Democrazia partecipativa e qualità delle politiche regionali: tra bilancio e prospettive*, in Bassanini F. et al. (a cura di), *Territori e autonomie*, il Mulino, Bologna: 201-231.
- Vandelli L. 2011, *L’unificazione italiana e il rapporto centro-periferia*, in *Il Mulino*, 3: 415-424.
- Vesperini G. 2012, *Poteri locali e Regioni: le dinamiche del cambiamento*, in *Le Carte e la Storia*, 1: 23-55.

IL PRINCIPIO COMUNITARIO DI COESIONE TERRITORIALE

Paolo Stella Richter

Sul tema della coesione territoriale le conclusioni dell'unità di ricerca sono molto precise:

1. le diseguaglianze regionali riflettono principalmente i rispettivi punti di forza e di debolezza delle città e la conseguente capacità di sfruttare il ruolo delle città come propulsori della crescita economica, della capacità di accoglienza, della offerta di occasioni di lavoro;
2. in Italia le politiche di coesione territoriale sono ancora prerogativa dello Stato, mentre negli altri membri dell'Unione europea è in atto un sempre maggiore coinvolgimento diretto delle città.

È quindi necessario fare il punto:

1. sulle cause di tale arretratezza del nostro ordinamento e
2. vedere quindi cosa si può fare distinguendo tra
 - ciò che può essere sin d'ora avviato in sede amministrativa e per via di interpretazione della normativa vigente e
 - ciò che invece richiede necessariamente un intervento legislativo.

1. I cultori dell'urbanistica, e del diritto urbanistico che ne costituisce il profilo istituzionale, hanno sempre avuto la convinzione di poter regolare il futuro del territorio, sia per quanto riguarda gli usi che per quanto riguarda le sue possibili trasformazioni. Questa aspirazione si è rivelata col tempo un'utopia e ciò non tanto – come in genere si ritiene – per il pur diffuso abusivismo, quanto soprattutto per due concorrenti ragioni sostanziali: la prima, costituita dalla molteplicità degli interessi, tutti di grande rilevanza, che l'assetto del territorio coinvolge (si pensi non solo al diritto dei proprietari, ma altresì alle esigenze dell'industria, del commercio, dell'agricoltura, e in genere di ogni possibile attività che incida sull'uso del territorio); la seconda, costituita dalla ricorrente

periodica prepotente emersione di una nuova istanza politico-sociale prioritaria e ritenuta non adeguatamente soddisfatta (l'esigenza abitativa, la sicurezza minacciata da sismi o da inondazioni, la difesa dell'ambiente, il consumo del suolo, sono solamente alcuni esempi), che ha costretto a modificare i piani, quando non addirittura la legislazione.

L'acquisita consapevolezza della irrealizzabilità di piani capaci di disciplinare in modo durevole ed efficace gli usi e le trasformazioni del territorio ha portato il legislatore a semplificare e valorizzare le procedure di variante dei piani stessi, consentendone così un continuo adeguamento all'evolversi delle esigenze della società. Si è giunti addirittura a elaborare l'ipocrita formula delle varianti automatiche¹ per salvare il principio secondo il quale sarebbe sempre il piano regolatore a governare il territorio, mentre era in realtà la mutevole contingenza a decidere la nuova destinazione. D'altra parte, è un dato incontrovertibile che il sistema delineato dalla l. 17.8.1942, n. 1150, non ha mai trovato piena attuazione (basti pensare al vertice della piramide, costituito dal piano territoriale di coordinamento, di cui il competente Ministero dei lavori pubblici non ne approvò mai alcuno e, alla sua base, il piano particolareggiato di esecuzione, ormai disapplicato perché proibitivo per le finanze comunali). Credo quindi che sia giunto il momento di dire con chiarezza che il piano non può più svolgere la funzione che gli attribuiva la l. n. 1150/1942; la rapidità dei cambiamenti che caratterizza la società contemporanea in campo economico, sociale, informatico, impone di riconsiderare anche il sistema del governo del territorio, individuando istituti e fini nuovi e tra questi distinguere quelli che hanno un futuro e quelli che invece sono privi di reale contenuto innovativo.

Dico subito che tra gli istituti del tutto inutili, che pure hanno avuto un sorprendente credito, è quello dello sdoppiamento del piano in strutturale ed operativo. Se infatti le previsioni del piano strutturale si limitano a richiamare vincoli preesistenti, esso è inutile; se invece intende imporre scelte discrezionali di lungo periodo, esso non riesce a superare il limite del termine quinquennale di efficacia e quindi a raggiungere l'obiettivo di creare delle vere invarianti.

Per porre le basi di una ricostruzione sistematica della materia occorre, a mio avviso, prendere le mosse da un principio non suscettibile di essere messo in discussione: il titolare primo del potere di disciplinare il proprio territorio è necessariamente il Comune. Lo si deduce dal secondo comma dell'art. 118 della Costituzione, là dove stabilisce che il Comune è titolare di 'funzioni amministrative proprie', cioè non attribuitegli dalla legge ordinaria (statale o regionale che sia), ma direttamente, appunto, dalla Costituzione. È infatti certo che, se c'è una funzione che i Comuni hanno esercitato sin dall'affermazione medievale della propria autonomia e hanno sempre conservato (sì da poterla considera-

re appunto storicamente propria degli stessi) è quella di decidere la conformazione fisica e funzionale della città. Si tratta quindi della prima e veramente essenziale funzione storicamente propria dei Comuni.

Ciò premesso, proverò ad elencare alcuni punti che dovranno qualificare il potere pianificatorio del Comune.

2.1 Il nuovo piano regolatore dovrà essere la sede del coordinamento tra le diverse funzioni incidenti sulla città e quindi soprattutto: conformazione del territorio; protezione delle attività tradizionali e degli immobili artistici e storici; disciplina della circolazione; politica dei trasporti; servizio idrico; trasporto e ciclo dei rifiuti. Si pensi, ad esempio, a come l'uso della città sia condizionato dai modi della mobilità (delle persone, ma anche delle merci). Non può neppure pensarsi a decisioni sulla circolazione prese al di fuori del piano, ed è quindi assurda la previsione della l. n. 1150/1942 di un piano con contenuto limitato alla destinazione delle aree, senza una visione complessiva del 'funzionamento' di quell'organismo vivo che è la città. Allo stesso modo l'ammodernamento delle infrastrutture e delle reti necessarie per i servizi e una loro razionale allocazione non possono non costituire altro dato centrale del piano.

La libertà di iniziativa economica, fortunatamente impostaci ora anche dall'Unione europea, non consente più al piano di stabilire positivamente cosa si può fare in ciascun edificio, ma occorre che lo stesso si limiti a stabilire cosa non si può fare, in quanto vi ostano fondate ragioni di natura urbanistica, come ormai affermato in più occasioni dalla giurisprudenza: alla necessaria conformità si deve sostituire, dal punto di vista funzionale, la mera compatibilità.

Considerato che non tutte le trasformazioni del suolo hanno lo stesso grado di reversibilità (economica, giuridica o sociale) e non tutte quindi debbono essere considerate praticamente incompatibili con una diversa utilizzazione dell'area, liberalizzando tutto ciò che – nei sensi indicati – può essere considerato reversibile e vietando solo ciò che reversibile non è (o meglio: lo è, ma solo con grande difficoltà) si avvia a risoluzione anche il problema che, come si è detto, l'introduzione del piano strutturale è inidonea a risolvere.

Seppure in ambito solo procedimentale (e non ancora, per vero, sostanziale) l'abbandono della regola dell'uniformità in favore di una disciplina che tenga conto del diverso impatto che può avere un intervento si è comunque già avuto con l'introduzione della DIA e poi della SCIA e poi ancora con l'ampliamento dei casi di attività edilizia libera.

2.2 La completa soluzione del problema cui si è sopra accennato deve però anche passare attraverso la unificazione della molteplicità dei piani oggi esistenti, riconducendo all'interno dell'urbanistica i meccanismi di protezione dei co-

siddetti interessi differenziati, che le sono stati sin qui contrapposti. Il che comporta ovviamente un intervento legislativo.

Occorre quindi pensare ad un piano urbanistico comunale che recepisca non già i vincoli imposti da piani di settore sovraordinati (che attualmente annullano illegittimamente la funzione amministrativa propria riconosciuta dall'art. 118 della Costituzione), ma le indicazioni contenute in un parere dell'autorità di settore competente, obbligatoriamente acquisito nel corso del procedimento di approvazione del piano stesso. Conseguentemente, il piano non dovrà più contenere prescrizioni precise e vincolanti, che individuino cioè soluzioni puntuali della sorte delle varie porzioni immobiliari, ma dovrà limitarsi a registrare le cautele indicate dalle varie Autorità di settore.

Lo scopo ultimo della proposta è quello di passare quindi da una pluralità di piani prescrittivi che si sovrappongono con effetti per sé paralizzanti, ma destinati ad essere disattesi, ad un piano unico sufficientemente elastico che consenta di concentrare l'attenzione su singoli progetti di riabilitazione della città e di sviluppo economico-sociale.

Il piano del futuro, unico e ispirato al principio della mera compatibilità degli interventi ammessi, quindi dal contenuto dotato di un certo grado di flessibilità, sposta necessariamente dal piano al progetto il momento della verifica se un determinato intervento può essere o meno consentito, anche perché il tempo non è una variabile ininfluyente, ma l'elemento centrale della tenuta del sistema locale. Il piano regolatore non dovrà più individuare soluzioni specifiche, ma limitarsi a registrare le cautele indicate dalle varie autorità titolari di interessi differenziati, mentre la corretta composizione degli interessi compresenti verrà rinviata all'esame del progetto.

Le ragioni sostanziali della evoluzione del piano regolatore verso un atto dal contenuto strategico risiedono in ultima analisi in una realtà, quella attuale, nella quale per esigenze di salvaguardia del suolo e della sua permeabilità è finita l'epoca della indiscriminata espansione; occorre intervenire all'interno del centro abitato recuperando immobili dismessi o sottoutilizzati; occorre, ancora e soprattutto, attirare e agevolare gli interventi di riabilitazione della città. La situazione economica, sociale e di dispersione insediativa in cui si trova (e a lungo rimarrà) il nostro Paese richiedono ormai un'azione incentivante e trainante e non di mero contenimento.

Se e nella misura in cui si riuscirà ad attuare tale cambiamento, avremo altresì attuato il principio comunitario della coesione territoriale.

Note

- ¹ d.p.r. 8.6.2001, n. 327, art. 9, c. 2: «L'approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte del consiglio comunale costituisce adozione della variante allo strumento urbanistico».

GLI AUTORI

BARBARA ACCETTURA, dottore di ricerca presso l'Università del Salento.

MARCO BROCCA, professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università del Salento.

GIAN FRANCO CARTEI, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Firenze.

FULVIO COSTANTINO, professore a contratto di Diritto amministrativo presso l'Università di Macerata.

FRANCESCA D'AGOSTINO, dottorando di ricerca presso l'Università del Salento.

GABRIELLA DE GIORGI CEZZI, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università del Salento.

LUCA DE LUCIA, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Salerno.

RAISSA DE SANTIS, dottore in Giurisprudenza presso l'Università del Salento.

AMBROGIO DE SIANO, ricercatore di Diritto amministrativo presso la Seconda Università di Napoli.

MARIA GRAZIA DELLA SCALA, ricercatore di Diritto amministrativo presso l'Università di Roma "La Sapienza".

GABRIELLE FARRI, dottore di ricerca presso l'Università di Roma "La Sapienza".

CHIARA FELIZIANI, assegnista di ricerca presso l'Università di Roma "La Sapienza".

WLADIMIRO GASPARRI, professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università di Firenze.

GIUSI MARGIOTTA, dottore di ricerca presso l'Università del Salento.

ALBERTO MASSERA, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Pisa.

VALENTINA MELE, dottore di ricerca presso l'Università del Salento.

MASSIMO MONTEDURO, professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università del Salento.

CLARA NAPOLITANO, dottore di ricerca presso l'Università del Salento.

GIORGIO PAGLIARI, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Parma.

MICHELA PETRACHI, dottore di ricerca presso l'Università del Salento.

PIER LUIGI PORTALURI, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università del Salento.

FRANCESCO G. ROMANO, dottorando di ricerca presso l'Università del Salento.

MATTEO SOLLINI, professore a contratto di Diritto amministrativo presso l'Università di Parma.

CHIARA STEFANIZZI, dottorando di ricerca presso l'Università del Salento.

PAOLO STELLA RICHTER, professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università di Roma "La Sapienza".

ALMA LUCIA TARANTINO, dottore di ricerca presso l'Università di Bari.

FRANCESCO FABRIZIO TÙCCARI, professore associato di Diritto amministrativo presso l'Università del Salento.

SOMMARIO GENERALE

COESIONE POLITICO-TERRITORIALE E UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA di Pier Luigi Portaluri, Gabriella De Giorgi Cezzi

SOMMARIO – PARTE PRIMA: *La coesione politico-territoriale nella prospettiva europea e i suoi riflessi sull'ordinamento amministrativo nazionale.* 1. Le relazioni tra politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale. 2. Il Comitato delle Regioni UE. 3. La strategia UE per la creazione di Macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale. 4. I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) e i Gruppi Euroregionali di Cooperazione (GEC). 5. Le figure soggettive e i modelli organizzativi sperimentati dall'ordinamento italiano in relazione alle politiche europee di coesione territoriale. PARTE SECONDA: *L'unificazione amministrativa e il problema del coordinamento interamministrativo tra Stato e autonomie territoriali.* 6. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo: brevi riflessioni sui rapporti tra Stato e autonomie a seguito delle recenti riforme. 7. Coesione territoriale e Città metropolitane. 8. I collegi amministrativi. 9. Gli accordi tra pp.aa. e gli strumenti di programmazione negoziata. 10. I poteri di sostituzione amministrativa nel rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali. PARTE TERZA: *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio.* 11. Politiche di coesione territoriale e questione urbana. 12. La città sostenibile: la pianificazione tra regime della proprietà e consumo del suolo. 13. L'housing sociale. 14. Governo del territorio e amministrazione del paesaggio. 15. La questione della finanza locale.

STUDI

Parte prima

La coesione politico-territoriale nella prospettiva europea e i suoi riflessi sull'ordinamento amministrativo italiano

POLITICHE EUROPEE DI COESIONE TERRITORIALE E PROCESSI DI UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NAZIONALE di Francesco Fabrizio Tuccari

1. Premessa. 2. La coesione territoriale nell'ordinamento europeo. 2.1 Il fondamento politico della coesione territoriale 2.2 L'affermarsi dell'idea di coesione territoriale. 2.3 Coesione, concorrenza e integrazione europea. 2.4 Possibile autonomia del concetto di coesione territoriale. 2.5 Gli elementi costitutivi del concetto di coesione territoriale. 2.5.1 Equità, efficienza e solidarietà. 2.5.2 Territorio. 2.5.3 Perequazione. 3. Gli assetti delle politiche europee di coesione territoriale. 4. Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale: il paradigma della Costituzione repubblicana. 5. I problemi aperti.

IL COMITATO DELLE REGIONI UE di Clara Napolitano

1. La coesione territoriale in Europa. 2. Il Comitato delle Regioni nell'era *pre-Lisbona*. 3. Il Comitato delle Regioni nell'era *post-Lisbona*. 3.1 Caratteristiche strutturali e funzionali. 3.2 La Rete di controllo della sussidiarietà (*Subsidiarity monitoring network*). 3.3 La procedura di allerta precoce (*Early warning system*) e il ruolo del Comitato delle Regioni. 3.4 La legittimazione ad agire dinanzi alla Corte di Giustizia. 4. Conclusioni.

LA STRATEGIA UE PER LA CREAZIONE DI MACROREGIONI EUROPEE A CARATTERE INTERREGIONALE E TRANSAZIONALE di Alma Lucia Tarantino

1. L'Europa delle macroregioni: le origini del fenomeno. 2. Il carattere programmatico delle strategie macroregionali. 3. Gli esperimenti macroregionali. 4. Il fenomeno italiano. 5. Conclusioni.

I GRUPPI EUROPEI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE (GECT) E I GRUPPI EUROREGIONALI DI COOPERAZIONE (GEC) di Raissa De Santis

1. Lo scenario di riferimento e il processo di integrazione territoriale. 2. Le prime esperienze di cooperazione transfrontaliera in Europa. 3. La Convenzione di

Madrid e i suoi Protocolli addizionali. 4. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). 5. Il Gruppo Euroregionale di Cooperazione (GEC). 6. Rilievi critici conclusivi.

LE FIGURE SOGGETTIVE ED I MODELLI ORGANIZZATIVI SPERIMENTATI DALL'ORDINAMENTO ITALIANO IN RELAZIONE ALLE POLITICHE EUROPEE DI COESIONE TERRITORIALE di Massimo Monteduro

1. Premessa. 2. Unitarietà e complessità della «coesione territoriale» in termini funzionali nella prospettiva europea. 3. Il collegamento tra il concetto eurounitario di «coesione territoriale» ed i valori costituzionali dell'ordinamento italiano. 4. Scissione e limitazione della «coesione territoriale» sul piano organizzativo nell'esperienza italiana. 4.1 Il modello di base: la frammentazione delle politiche di coesione territoriale in plurimi ministeri, dipartimenti e comitati. 4.2 (*segue*) I tentativi di parziale unificazione sotto l'egida di un ministero per la coesione territoriale. 4.3 (*segue*) La 'diarchia' presidenza del consiglio/agenzia per la coesione territoriale. 5. Insufficienze della formula dell'agenzia nella sua configurazione attuale. 6. Conclusioni.

Parte seconda

L'unificazione amministrativa e il problema del coordinamento interamministrativo tra Stato e autonomie territoriali

COESIONE TERRITORIALE E CITTÀ METROPOLITANE di Marco Brocca

1. L'oggetto e le ragioni della ricerca. 2. Principi a confronto: uniformità e differenziazione. 3. Le città metropolitane: le esperienze straniere e le difficoltà italiane. 4. L'attuale modello italiano. 5. La stagione degli statuti metropolitani. 6. Il governo metropolitano e l'ordinamento europeo.

I PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ, DIFFERENZIAZIONE E ADEGUATEZZA NELLA RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE TRA I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO: PENSIERI E IMPRESSIONI SUI RAPPORTI TRA STATO E AUTONOMIE REGIONALI E LOCALI A SEGUITO DELLE RECENTI RIFORME di Giusi Margiotta

1. Premessa. 2. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come principi 'neutri' rispetto al decentramento o all'accentramento delle funzioni. 3. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza: il senso con cui gli stessi sono stati introdotti nel nostro ordinamento. 4. I principi di sussidiarietà, dif-

ferenziazione e adeguatezza nella legge l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) e nel d.d.l. cost. AS 1429: la svolta accentratrice. 5. Riflessioni sulle recenti riforme, sui nuovi rapporti tra Stato e autonomie regionali e locali e sulla democrazia.

I COLLEGI AMMINISTRATIVI COME ISTITUTI DI COORDINAMENTO di Francesco G. Romano

1. Caratteri generali. 1.1 Fenomeni distorsivi del collegio. 1.2 Benefici del metodo collegiale. 2. Organi collegiali e riforma costituzionale 2001. I Cal. 3. Legittimazione al ricorso del singolo componente.

GLI ACCORDI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA COME ISTITUTI DI COORDINAMENTO di Michela Petrachi

1. Sulle origini e sui segni particolari delle strategie di azione amministrativa consensuale. 2. Gli accordi tra pp.aa. ex art. 15, l. 7.8.1990, n. 241 e gli accordi di programma (dai primi embrionali esperimenti alla vigente disciplina) ex art. 34, d.lgs. 18.8.2000, n. 267. 3. Gli Istituti di programmazione negoziata ex art. 1, comma 203, l. 23.12. 1996, n. 662. 4. Spunti di riflessione. Il coordinamento in una prospettiva europea.

LA DISCIPLINA DEI POTERI DI SOSTITUZIONE AMMINISTRATIVA NEL RAPPORTO TRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI di Chiara Stefanizzi

1. I caratteri generali della sostituzione amministrativa 2. Il fondamento della sostituzione amministrativa 2.1 Presupposti sostanziali e formali 3. Il principio del cooperativismo: osservazioni comparatistiche 4. L'integrazione funzionale delle Regioni 5. I poteri sostitutivi nella riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione 5.1 Gli articoli 117 e 120 della Costituzione 6. I poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali.

Parte terza

La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio

TRA GOVERNO DEL TERRITORIO E LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA: DIALOGO TRA LE ISTITUZIONI di Francesca D'Agostino

1. Premessa. 2. Attività economiche e pianificazione urbanistica. 2.1 Il quadro normativo. 2.2 I risvolti applicativi della normativa. L'attività dell'Au-

torità Garante della Concorrenza e del Mercato. 2.3 Il dialogo tra la Corte costituzionale e l'Agcm. 2.4 La posizione del giudice amministrativo. 3. Considerazioni conclusive.

REGIME DELLA PROPRIETÀ PRIVATA TRA VINCOLI E PIANIFICAZIONE DALL'UNITÀ D'ITALIA AD OGGI di Giorgio Pagliari, Matteo Sollini, Gabriele Farri

1. Premessa. 2. La proprietà e i suoi limiti vigente lo Statuto Albertino: cenni sintetici. 3. Una peculiare specie di limitazione: le disposizioni di natura urbanistica. 4. L'idea di proprietà nella transizione dal modello giuridico liberale tardo ottocentesco al varo del nuovo Codice Civile. 5. La proliferazione di limitazioni e vincoli di natura pubblicistica all'esercizio del diritto di proprietà. 6. La Legge Urbanistica del 1942 e l'avvento della disciplina pianificatoria. 7. La Costituzione del 1948, la successiva legislazione nazionale e le loro implicazioni sul diritto di proprietà fondiaria e sul rapporto con la pianificazione. 8. Verso il superamento dei vincoli urbanistici in ragione del mutare della configurazione del diritto di proprietà fondiaria?

CONSENSUALITÀ E REDISTRIBUZIONE NEL GOVERNO DEL TERRITORIO: PEREQUAZIONE E COMPENSAZIONE URBANISTICA di Wladimiro Gasparri

1. Introduzione. 2. La pianificazione urbanistica e l'esigenza di contenere le (naturali) differenze tra suoli: differenziazione e esigenza di redistribuire i vantaggi tra le proprietà. I limiti del modello tradizionale e l'introduzione degli strumenti perequativi e compensativi. 3. Le forme perequative quale modo di essere del potere di conformazione della proprietà privata. 4. L'esigenza di governare la rendita fondiaria: la previsione di fattispecie perequative specifiche nella legislazione statale e i loro limiti applicativi. 5. L'intervento della legislazione regionale in materia di perequazione urbanistica: la deterritorializzazione e dematerializzazione dello *jus aedificandi*, i c.d. diritti edificatori e il limite dell'ordinamento civile dello Stato'. 6. La perequazione 'orizzontale' tra soggetti privati: l'equa distribuzione di costi e benefici tra i proprietari di suoli ricompresi in ambiti di trasformazione urbana e la scissione tra edificabilità effettiva ed edificabilità potenziale. 7. Le fattispecie perequative: la perequazione 'per comparti' quale strumento di ricomposizione fondiaria e la perequazione 'estesa' quale forma di contrattazione privata generalizzata per l'attuazione del piano. 8. La perequazione 'verticale': la diverse modalità di compensazione urbanistica quale forma del rapporto tra proprietà fondiaria e l'interesse alla costruzione della città pubblica. 9. Per concludere.

IL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO E IL FUTURO DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TERRITORIALE di Luca De Lucia

1. Introduzione
2. Legislazione vigente
- 2.1 Norme statali
- 2.2 Norme regionali
3. Disegni e proposte di legge statale
4. Il contenimento del consumo di suolo tra urbanistica, ambiente e agricoltura
5. Contrasto al consumo di suolo e governo del territorio
6. Riflessioni conclusive

LE RELAZIONI TRA I LIVELLI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICO-TERRITORIALE di Valentina Mele

1. Il sistema pianificatorio tradizionale.
2. Il sistema pianificatorio nelle leggi urbanistiche di ultima generazione.
3. La coesione territoriale negli attuali sistemi pianificatori multilivello.
4. Riforma delle autonomie locali e propositi di revisione costituzionale: le possibili ricadute sulla coesione territoriale nei sistemi pianificatori multilivello.

LA 'CITTÀ SOSTENIBILE' TRA PIANIFICAZIONE E STRUMENTI URBANISTICI INTEGRATIVI di Maria Grazia Della Scala

1. Premessa.
2. 'Città sostenibile', 'crisi della città' e 'diritto alla città'.
3. Le politiche internazionali.
4. La 'sostenibilità urbana' nell'area europea ed euromediterranea.
5. Pianificazione e strumenti urbanistici 'integrativi'.
6. 'Open spaces' e 'public spaces' tra pubblico e privato.

IL SODDISFACIMENTO DEL BISOGNO DI SERVIZI ABITATIVI di Barbara Accettura

1. Introduzione.
2. Il c.d. diritto alla casa nelle politiche interne per la coesione sociale.
2. Il contesto istituzionale.
3. L'evoluzione dell'edilizia residenziale pubblica.
4. Il fabbisogno di servizi abitativi: il modello di governance.
5. I rapporti con la pianificazione territoriale ed urbanistica: dalla coesione socio-economica alla coesione territoriale.

IL GOVERNO DEL TERRITORIO E L'AMMINISTRAZIONE DEL PAESAGGIO di Gian Franco Cartei

1. Nozione e fondamento della disciplina.
2. Dal vincolo al piano del paesaggio.
3. Paesaggio e pianificazione: dalle bellezze paesistiche al territorio.
4. Le indicazioni della Convenzione europea del paesaggio.
5. La prospettiva unificante della disciplina del paesaggio.

AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI TERRITORIALI E POLITICHE PUBBLICHE DI COESIONE di Ambrogio De Siano

1. Premessa. 2. L'autonomia finanziaria degli ee.tt. nella originaria formulazione dell'art. 119 Cost. e nella legislazione successiva. 3. I vincoli europei degli anni '90 e l'introduzione del Patto di stabilità interno. 4. La riforma dell'art. 119 Cost. e l'accrescimento dell'autonomia finanziaria degli ee.tt. 4.1 (*segue*) a) L'autonomia finanziaria di entrata. 4.2 (*segue*) b) L'autonomia finanziaria di spesa. 4.3 (*segue*) c) La legge delega n. 42/2009. 5. Recenti sviluppi del quadro normativo europeo e introduzione in Costituzione del c.d. vincolo del pa-reggio di bilancio. 6. Uno sguardo al prossimo futuro: la progressiva scomparsa delle 'politiche autosufficienti' degli ee.tt. e la 'dipendenza' delle politiche di coesione dai finanziamenti europei.

BENI PUBBLICI E FINANZA LOCALE di Fulvio Costantino

1. Lo sviluppo della finanza locale. 2. Il patrimonio degli enti territoriali. 3. Le trasformazioni nelle politiche dei beni pubblici: modelli teorici, cartolarizzazioni, federalismo demaniale. 4. Le recenti riforme: SGR, Agenzia del demanio, strumenti di valorizzazione. 5. Esame analitico degli strumenti di alienazione e valorizzazione, nella prospettiva degli enti territoriali. 6. Osservazioni conclusive.

FINANZA LOCALE E SERVIZI PUBBLICI. DALL'AMMINISTRAZIONE SANITARIA ALLA TUTELA DELLA SALUTE E VICEVERSA? di Chiara Feliziani

1. Considerazioni introduttive. 2. Dall'unificazione amministrativa ai primi decenni del Novecento. 3. Il secondo dopoguerra: art. 32 Cost., Ministero della Sanità, Servizio sanitario nazionale. 4. Dalle riforme degli anni '90 al c.d. federalismo fiscale. 5. La crisi economica e il rischio di un ritorno al 1865.

Commenti

LA COESIONE POLITICO-TERRITORIALE: UNA 'NUOVA' FORMULAZIONE NELLA DIMENSIONE EUROPEA DI UNA 'VECCHIA' QUESTIONE NAZIONALE di Alberto Massera

IL PRINCIPIO COMUNITARIO DI COESIONE TERRITORIALE di Paolo Stella Richter

PIANO DELL'OPERA

- Vol. I – *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Aristide Police, Fabio Saitta
- Vol. II – *La coesione politico-territoriale*, a cura di Gabriella De Giorgi Cezzi, Pier Luigi Portaluri
- Vol. III – *La giuridificazione*, a cura di Barbara Marchetti, Mauro Renna
- Vol. IV – *La tecnificazione*, a cura di Stefano Civitarese Matteucci, Luisa Torchia
- Vol. V – *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di Maurizio Cafagno, Francesco Manganaro
- Vol. VI – *Unità e pluralismo culturale*, a cura di Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli
- Vol. VII – *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, a cura di Gian Domenico Comporti
- Vol. VIII – *Cittadinanze amministrative*, a cura di Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

— STUDI —

a cura di

————— Leonardo Ferrara, Domenico Sorace —————

Nel 1865 furono emanate le leggi di unificazione amministrativa del Regno d'Italia. In occasione del centocinquantenario, il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze ha organizzato un progetto di studi sulle trasformazioni che nell'ultimo cinquantennio hanno interessato gli apparati e le attività dell'amministrazione della Repubblica, vista nel suo articolato governo locale e nella sua appartenenza all'Unione europea. Le ricerche hanno coinvolto, nell'arco di quasi due anni, più di centocinquanta studiosi di Università italiane. I risultati sono stati presentati il 15 e 16 ottobre del 2015 a Firenze, la città che centocinquant'anni prima era stata Capitale d'Italia e che nel 1965 aveva ospitato il convegno celebrativo del centenario delle stesse leggi di unificazione amministrativa. Gli studi condotti sono ora pubblicati in forma definitiva e organizzati in otto volumi.

————— Piano dell'opera —————

- I. *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Aristide Police, Fabio Saitta
- II. *La coesione politico-territoriale*, a cura di Gabriella De Giorgi Cezzi, Pier Luigi Portaluri
- III. *La giuridificazione*, a cura di Barbara Marchetti, Mauro Renna
- IV. *La tecnificazione*, a cura di Stefano Civitarese Matteucci, Luisa Torchia
- V. *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di Maurizio Cafagno, Francesco Manganaro
- VI. *Unità e pluralismo culturale*, a cura di Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli
- VII. *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, a cura di Gian Domenico Comporti
- VIII. *Cittadinanze amministrative*, a cura di Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia