

**II UNITÀ DI RICERCA
(COESIONE TERRITORIALE)
RELAZIONE DI SINTESI DEI COORDINATORI***

**Pier Luigi Portaluri
Gabriella De Giorgi Cezzi**

PARTE PRIMA

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

SOMMARIO: 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.

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 ha natura e consistenza prima di tutto politica e poi anche economica, sociale e territoriale, costituendo dato acquisito che il processo di integrazione europea, che ne rappresenta l'obiettivo finale, ha sì avuto inizio dal versante economico, ma riguarda oggi il conseguimento di un'unitarietà 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 sovente hanno contribuito ad acuirle (Cassese, 2002, 36).

Così intesa, la coesione dà vita ad un sistema pluralista e policentrico, che involge tutti i possibili rapporti tra le diverse possibili figure soggettive pubbliche e private operanti sui vari livelli del territorio dell'Unione (Spagnuolo, 2011-A, 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.

La coesione territoriale si è affermata soltanto con il Trattato di Lisbona, peraltro come fattore d'integrazione e potenziamento della già sperimentata

coesione economica e sociale, con cui si salda dando vita ad un'unità trivalente che il diritto primario dell'Unione lega alla solidarietà degli Stati membri e correla, per quel che concerne la coesione territoriale, 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 secondario e terziario 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», garantendone così i diritti fondamentali.

Obiettivo, inoltre, che rimanda a una serie di attività finalizzate, rispetto a tutti i possibili 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 politiche 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» nella prospettiva della «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» lanciata dalla strategia europea per il 2020, consiste allora non nell'omologazione compensativa tra i vari territori, ma nella valorizzazione di quella diversità nella prospettiva di offrire pari opportunità anche alle collettività e alle singole persone che vi abitano e che vi lavorano, in linea con il diritto primario dell'Unione, particolarmente attento alla salvaguardia delle varie identità territoriali e, soprattutto, dei patrimoni regionali e delle autonomie locali (Tùccari, 2015).

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

L'idea dell'integrazione per coesione (Spagnuolo, 2010) coesiste con quella tradizionale e più remota dell'integrazione tramite mercato (Martines, 2011, 87), secondo cui i divari territoriali sono superabili attraverso l'esercizio dell'attività di regolazione (Zito, 2010, 814, D'Agostino, 2015).

Queste due idee, generalmente ritenute incompatibili tra loro, a ben vedere risultano perfino complementari: come l'integrazione del 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).

La coesione territoriale è imperniata sull'equità e sull'efficienza: l'una fa riferimento alla persona o al cittadino e ai luoghi di nascita, di vita e di lavoro, mentre l'altra riguarda i territori; entrambe mettono capo a un concetto di solidarietà e di sostegno reciproco inteso in senso sia soggettivo (individuale e collettivo) che oggettivo.

La coesione opera quale fattore di aggregazione tra i diversi territori in tutti i possibili livelli di governo e di azione pubblica, veicolando risorse nella prospettiva dello sviluppo, del più efficiente ed efficace esercizio di funzioni e/o 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); o di finalità 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; ovvero di finalità ancora più ampie, 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 e/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 dai confini politico-amministrativi affianca altre e diverse forme di spazialità, i c.d. *soft spaces* (Faludi, 2010, 18; Faludi, 2013, 1601; Harrison, 2013, 63; Haughton-Allmendinger-Oosterlink, 2013, 228), che ne comportano ora la ricomposizione sulla base di obiettivi, programmi, piani, progetti e questioni specifiche¹; ora la declinazione in senso geografico², in senso localizzativo-relazionale³, in senso zonale⁴, in senso funzionale⁵ e in senso valoriale⁶.

* Le parti I e II sono di Pier Luigi Portaluri. La parte III è di Gabriella De Giorgi Cezzi.

¹ Si tratta di fenomeni e istituti 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, i patti territoriali, le zone franche urbane, le aree di rigenerazione urbana e ambientale, i sistemi locali del lavoro e i distretti industriali.

² Come nel caso delle regioni geomorfologicamente intese.

³ Come nel caso delle reti tra città e regioni.

⁴ Come nel caso dei luoghi di vita, di lavoro, di collegamento e d'incontro anche virtuali (casa, ufficio, strade, locali, reti telematiche, etc.).

⁵ Come nel caso dei bacini idrografici.

Ne consegue sul piano sistemico la progressiva dissoluzione o comunque ibridazione del concetto di sovranità statale a causa dell'avanzare delle realtà locali intese come risposta alla crescente globalizzazione e dell'emergere di spinte policentriche provenienti dal basso nell'ottica di una complessiva ride-mocratizzazione dell'ordinamento (Davudi-Strange, 2009, 138).

E ne deriva sul piano operativo la possibilità di individuare ambiti d'intervento ottimali (Luchena, 2014, 581), contraddistinti da una maggiore flessibilità e modularità organizzativa, funzionale, gestionale e procedurale rispetto alle strutture da essi inglobate e aggregate a fattor comune: si pensi alle macro o euro-regioni, ai gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) e ai gruppi euroregionali di cooperazione (GEC), che non a caso vengono indicati come i centri di imputazione soggettiva e oggettiva più idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di crescita della richiamata strategia europea per il 2020.

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

Un ruolo fondamentale è svolto dal partenariato, le cui logiche e dinamiche permeano i rapporti tra le varie figure soggettive operanti nel sistema, per un verso dando vita a 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, 2011-B, 138) ora di integrazione decentrata rilevante sotto il profilo organizzativo e procedimentale (Spagnuolo, 143, Di Sciascio, 41); e per altro verso coinvolgendo attivamente e stabilmente gli attori territoriali mediante accordi – appunto – di partenariato nella costruzione di strategie di sviluppo territoriale.

Il partenariato appare dunque strumento in grado di assicurare l'ottimale assetto di funzioni e compiti, nonché la piena legittimazione politico-istituzionale del sistema, la cui attuazione, legata com'è alla partecipazione dei

⁶ Come nel caso del paesaggio e, più in generale, di tutti i contesti individuati o individuabili in base a 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.

portatori dei diversi interessi rilevanti, permette di conseguire più trasparenza nelle scelte strategiche, 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 si attesta sui principi 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, 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.

Così concepita, la coesione territoriale trova riscontro in numerosi beni, interessi e valori costituzionali come quelli di solidarietà, di uguaglianza sostanziale, di unità e indivisibilità, di autonomia e decentramento, di programmazione, di buon andamento, di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire uniformemente sul territorio nazionale, di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza, di leale collaborazione.

Tutto questo mostra l’imprescindibilità della coesione territoriale nella complessiva economia dei processi di unificazione amministrativa in atto, realtà l’una e l’altra talmente complementari – e anzi compenetrati – da far avanzare la suggestiva ipotesi di essere di fronte ad un “altro modo di unificare” (Tuccari, 2015).

2. Il Comitato delle Regioni UE.

Il Comitato delle Regioni costituisce l’Assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell’UE, organo istituzionale consultivo dell’Unione europea, cerniera tra l’Europa e i livelli territoriali statali e sub-statali.

Istituito nel 1994 e di fatto relegato in posizione marginale nella complessiva economia del sistema delle politiche di coesione a causa di un *deficit* di legittimazione politico-istituzionale, della scarsa influenza sulle decisioni dell’UE e del generale disinteresse nei confronti di queste ultime da parte delle Regioni, il Comitato ha visto significativamente rafforzato il proprio ruolo a séguito del Trattato di Lisbona, che ha introdotto nell’ordinamento europeo il principio del riconoscimento dell’autonomia regionale e locale nell’ambito de-

gli Stati membri⁷, attribuendo autonoma dignità ai livelli regionali e locali nel quadro del principio di sussidiarietà⁸, tanto da sviluppare una «dimensione regionale» dell'Unione europea (Fassone, C., 2009, 3 e 4, 409 ss).

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 consultivo»⁹, in realtà rappresenta una «semi-istituzione» in forza dei poteri attribuitigli dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità¹⁰ (Mangiameli, S., 2011, n.2, 377 ss) il quale, anche se non risolve le rilevate criticità (D'Atena, A., 2008, 79; De Micheli, C., 2006, 334)¹¹, 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»¹² (Napolitano, 2015).

L'attività principale del Comitato, il cui mandato è oggi quinquennale¹³ in linea con la durata di quello 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 qualvolta il Parlamento, la Commissione o il Consiglio lo ritengano opportuno, specie nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera¹⁴; 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 si trovano, sul piano sostanziale, nel *Subsidiarity monitoring network* (SMN) e nel *Regional Parliamentary Exchange* (REGPEX) operante nell'*Early warning system* (EWS).

Più in particolare, il primo rappresenta una piattaforma di comunicazione interattiva, per lo scambio d'informazioni e il monitoraggio dell'osservanza del principio di sussidiarietà¹⁵, che annovera Parlamenti nazionali e regionali, Governi regionali, enti locali e regionali, nonché associazioni europee e nazionali rappresentative degli interessi regionali e locali.

⁷ Cfr. art. 4, par. 2, TUE.

⁸ Cfr. art. 5, par. 3, TUE.

⁹ Cfr. art. 13, par. 4, TUE.

¹⁰ Cfr. Protocollo n. 2 ai Trattati.

¹¹ CdR, parere 237/2002 (*Il ruolo dei poteri locali e regionali nella costruzione europea*); CdR, parere complementare 136/95 (*Applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*).

¹² Preambolo al TUE.

¹³ Cfr. art. 305, par. 2, TFUE.

¹⁴ Cfr. art. 307 TFUE.

¹⁵ R/CdR 606/2012.

Il secondo 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 che apporta un contributo sostanziale alla legittimazione democratica dell'UE (Bertezzo, 2010, 1 ss.) e delle sue azioni¹⁶ e permette 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, H.-P., 1966, 248 -256), ove si considerino le criticità irrisolte del coinvolgimento 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 prerogative¹⁷, 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 locali¹⁸.

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

Nell'ottica dell'integrazione tra gli Stati membri l'Unione europea è particolarmente attenta all'elaborazione di una politica regionale e, al suo interno, di una strategia macroregionale: intesa come strumento di risoluzione delle problematiche emergenti e 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 più e meglio garantire la partecipazione dei territori interessati ai processi decisionali dell'Unione (Tarantino, 2015).

Le Regioni, definite come enti pubblici territoriali di livello immediatamente inferiore a quello statale e dotate di autogoverno politico¹⁹ (Berionni, 2012, 727), rappresentano oggi gli interlocutori privilegiati nel dialogo con l'Unione

¹⁶ EIPA-ECR, *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*.

¹⁷ Cfr. art. 59, par. 1, *Regolamento interno e di procedura del CdR*, in *GUUE*, 5.3.2014, L 65/41.

¹⁸ Cfr. Art. 58, par. 1, *Regolamento interno*.

¹⁹ Cfr. Dichiarazione dell'Assemblea delle Regioni d'Europa sul regionalismo in Europa, Basilea 4.11.1996

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, declinata 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, M., 2006).

Questa idea, che nasce dalla constatata impossibilità per l'azione comunitaria di garantire di per sé sola l'efficienza e l'efficacia di questo sistema multilivello, ha comportato il progressivo coinvolgimento 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.

In questa prospettiva la Macroregione diviene 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 da intendersi come 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 trasfondere in strategie di sviluppo e di crescita (Stocchiero, 2010), seguendo un processo dal basso verso l'alto capace di coinvolgere attivamente anche la società civile e di favorire politiche tendenti ad ottimizzare l'uso delle risorse disponibili (Piraino, 2015).

La strategia macroregionale è imperniata sulla dottrina dei “tre no”, nel senso che essa non nasce da un'apposita normativa, non prevede forme specifiche di finanziamento comunitario e non dà vita a nuove istituzioni (Stocchiero, 2010, CEC COM (2013) 468 final); dottrina, questa, mitigata dalla regola dei “tre sì”: alla complementarietà dei finanziamenti, al coordinamento degli strumenti istituzionali e alla definizione di nuovi progetti (Conclusioni del CE EUCO 23/1/11 REV 1 23-24.6.2011).

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 all'inarrestabile erosione delle funzioni proprie da parte di organismi sovranazionali e substatali (Cassese, 1981, 20), rispetto al quale è auspicabile il recupero di una *governance* effettivamente inclusiva anche del livello regionale, sì da garantire la vocazione europea di quel processo e al contempo la sua complementarietà 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 permetta di superare gli ostacoli frapposti all'integrazione regionale da legislazioni e procedure nazionali differenti (Tarrantino, 2015).

4. I Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) e i Gruppi Euro-regionali 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 ss.), particolare rilievo assumono, quali distinti e diversi ancorché interconnessi 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», il GECT offre 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» (Morelli, 2011, 142 ss.), tanto da essere qualificato come lo strumento attualmente più congeniale attraverso cui le autonomie locali possono agire al di là dei confini propri e di quelli statali (Vellano, M., 2014, 77).

Al GECT, organismo dotato di personalità giuridica che ne investe l'intera struttura cooperativa facendone interlocutore qualificato e privilegiato nel dialogo multilivello tra i diversi *stakeholders* della cooperazione (De Santis, 2015), 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) e di pubblicità e trasparenza (obbligo di motivare il rifiuto di ammissione).

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 ss.)).

Discorso in parte diverso va fatto per il GEC, che rappresenta uno strumento finalizzato ad agevolare forme di dialogo nell'ambito della cooperazione

transfrontaliera e interterritoriale strutturata «nell'ambito delle competenze comuni e nel rispetto delle competenze definite dalla legislazione nazionale dei singoli Stati interessati».

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 trancianti, legati al mancato riconoscimento in capo agli enti infrastatali e substatati del potere di concludere direttamente accordi di cooperazione, nonché alle numerose limitazioni frapposte 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, attingono il concetto stesso di coesione territoriale, disaggregandolo sotto il profilo organizzativo e così dando origine a quattro dimensioni distinte, riferibili ad altrettanti plessi amministrativi separati: quella finanziaria, concernente la programmazione, l'erogazione e la gestione dei fondi pubblici destinati alle politiche di coesione territoriale; 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; quella delle aree urbane e delle economie territoriali a esse collegate; e, infine, quella delle aree rurali.

I tentativi di parziale (ri)unificazione del concetto e delle politiche di coesione territoriale sotto l'egida di un Ministero (senza portafoglio), pur perseguiti a più riprese, sono naufragati e, al momento, l'assetto organizzativo è contraddistinto da una sorta di "diarchia" tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la neo-istituita Agenzia per la coesione territoriale, la quale ultima tuttavia presta il fianco a numerosi rilievi critici.

Essa, infatti, si occupa della coesione territoriale intesa nella dimensione prettamente finanziaria e 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 (Monteduro, 2015).

L'Agenzia, inoltre, è figura soggettiva d'ispirazione marcatamente neo-centralista, egemonizzata dalla Presidenza del Consiglio riguardo ad aspetti nevralgici quali la definizione dello statuto, la nomina del Direttore generale e l'esercizio di poteri di indirizzo e di vigilanza; figura la cui autonomia è soltanto organizzativa, contabile e di bilancio, ma non gestionale; figura 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.

Pertanto è il modello stesso di agenzia, inteso come formula organizzativa, a risultare sostanzialmente tradito sotto più profili.

Innanzitutto 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 servizio e di multireferenzialità), assume invece le vesti di una sorta di guardiano delle autonomie regionali e locali 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 su tali enti e a esercitare poteri sostitutivi in caso di loro inerzia.

A ciò si aggiunga che, diversamente da quanto si verifica in altri contesti contraddistinti 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 ne presuppone l'operatività su quello 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 organizzatoria moderna di coordinamento non autoritativo, potrebbe dischiudere, se applicato a dovere, prospettive nuove e più adeguate alla complessità della coesione territoriale, così avviando 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.

SOMMARIO: 1. 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. – 2. Coesione territoriale e città metropolitane. – 3. I collegi amministrativi come istituti di coordinamento. – 4. Le conferenze interamministrative come istituti di coordinamento. – 5. Gli accordi tra pp.aa. e gli strumenti di programmazione negoziata come istituti di coordinamento. – 6. La disciplina dei poteri di sostituzione amministrativa nel rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali. – 7. Unificazione amministrativa e sviluppo del Mezzogiorno.

1. 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.

Una riflessione sui “nuovi” processi di unificazione amministrativa deve necessariamente prendere le mosse dal tema-problema 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 l'allocazione delle funzioni amministrative va calibrata, rispettivamente, sulle caratteristiche proprie dell'ente che le deve esercitare e sulle capacità operative proprie dello stesso.

Del tutto coerente con questa impostazione concettuale appare il consolidato impianto normativo di riferimento a livello sia comunitario sia nazionale.

Più in particolare, a livello comunitario il principio di sussidiarietà è contemplato anzitutto nella Carta europea delle autonomie locali del 1985, secondo cui «l'esercizio delle potestà pubbliche deve, in linea di massima, incomber di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini»; quindi, 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 [...] possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli stati membri»; ancora, nel Trattato di Maastricht del 1992 (e poi nel Trattato di Lisbona del 2007), che all'art. 5 prevede che 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».

A livello nazionale, se si eccettua un primo riferimento derivato dall'ordinamento comunitario, contenuto nella l. 30 dicembre 1989, n. 439 con cui è stata recepita la menzionata Carta europea delle autonomie locali, il principio di sussidiarietà è stato autonomamente assunto come criterio fondamentale nella ripartizione delle competenze amministrative tra Stato e autonomie territoriali con la l. 15 marzo 1997, n. 59, che all'art. 4 ne precisa *l'ubi consistam* insieme a quello dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, disponendo 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».

Altri riferimenti consimili 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.

Il principio è stato poi recepito nella Costituzione mediante la riforma del titolo V con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 che all'art. 118, comma 1, sancisce 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 all'art. 120 Cost., che evoca la sussidiarietà a proposito del potere sostitutivo del Governo, nei casi espressamente indicati, 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 la più recente riforma del sistema di ripartizione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo avviata con la l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) e attuata dall'accordo Stato-Regioni dell'11.9.2014, nonché il d.d.l. cost. AS n. 1429, non ancora approvato (Margiotta, 2015).

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 decisione 24.3.2015 n. 50 – contiene elementi che sembrano contraddire – in parte in modo condivisibile – questa tendenza decentratrice e, anzi, spingere in direzione opposta, con la conseguente progressiva dequotazione delle autonomie locali, come stanno ad attestare le disposizioni riguardanti la sottrazione di funzioni alle Province; l'istituzione, peraltro con legge ordinaria e non con il procedimento aggravato previsto dall'art. 133 Cost., degli enti di area vasta (nuove Province e Città metropolitane) come figure soggettive di secondo livello i cui rappresentanti sono eletti non dai cittadini ma dagli amministratori comunali del territorio interessato; la riallocazione delle funzioni non fondamentali delle Province di regola in capo alla Regione (che possono riattribuirle alle nuove Province ovvero ai Comuni).

Ciò sembra trovare conferma nel richiamato d.d.l. Cost. AS n. 1429, 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” in forza della 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».

Più in particolare, il d.d.l. Cost. AS n. 1429 contiene una serie di disposizioni che ingenerano perplessità, come ad esempio quelle relative alla soppressione delle Province, con la conseguente riduzione del pluralismo istituzionale;

quelle riguardanti l'istituzione 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.

Tutti questi sono elementi che corroborano la tesi, perorata da più parti, secondo cui il progetto di riforma *in itinere*, nonostante le diverse formali dichiarazioni d'intenti, finisce in realtà per comprimere il principio democratico su cui si regge l'ordinamento repubblicano: ciò ha portato ad affermare che «... il vero obiettivo (del d.d.l. cost. AS n. 1429) sia quello ... della progressiva esautorazione del ruolo delle istituzioni parlamentari, del correlativo dominio del governo sulla programmazione dei lavori» (Cerrone, 2015); e a osservare che lo stesso principio democratico è «smagrito e ormai privo di una sua vera forza di trazione; sostituito da spinte che segnano 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, 2014, 34).

2. Coesione territoriale e città metropolitane.

Introdotta con la l. 8.6.1990, n. 142 di riforma dell'ordinamento degli enti locali e recepita nella Costituzione con la riforma del titolo V del 2001, l'ancora non attuato istituto della città metropolitana, o meglio il “*rebus*” delle aree metropolitane (Sorace, 1991, 360), ha assunto una posizione di centralità nel governo locale con la richiamata l. n. 56/'14, in sintonia con il principio comunitario della 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 (Brocca, 2015).

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» (Parlamento europeo, *Relazione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale*, 25.7.2005, 2004/2256 (INI), persegue lo scopo di ridurre «le disparità esistenti», prevenire gli «squilibri territoriali», migliorare «l'integrazione territoriale» e «la promozione della cooperazione tra regioni» (Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, 18.2.2004, COM (2004) 107).

Gli enti locali sono considerati, dunque, «vettore privilegiato di crescita e di equilibrio territoriale» (Parlamento europeo, cit.); 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 profondamente diversa da quella delle leggi di unificazione amministrativa, imperniate sul principio di uniformità quale baluardo dell'unità politica dell'appena costituito ordinamento e dell'uguaglianza tra gli amministrati (Carloni, 2004, 103-104); impostazione, questa, che ha retto ai tentativi di riforma succedutisi dalla seconda metà dell'Ottocento fino alla l. 8.6.1990, n. 142 (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 statutaria, il riparto delle funzioni, 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 principio di differenziazione, che si lega alla «considerazione delle diverse caratteristiche anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi» introdotto dall'art. 2 l. 15.3.1997, n. 59 e recepito dall'art. 118 Cost., secondo il quale è la difformità organizzativa quella che garantisce l'eguaglianza di trattamento degli amministrati (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 (Porta, 2003, 221; Manganaro, 2012, 275).

Venendo allo specifico tema in esame, è possibile osservare che fin dagli anni sessanta del secolo scorso alcuni orientamenti dottrinali hanno intravisto nella città metropolitana l'avvio del nuovo corso della programmazione economica, più adatta a espandersi e stabilizzarsi su vasti territori che non a incentrarsi su poche città industrializzate (Avarello, 1999, 121), come conferma il c.d. Progetto 80, promosso dal Ministero del bilancio e della programmazione economica (1969, 1971), che lega a “nuovi sistemi di città” o “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» operata dall'industrializzazione che ha portato alla «formazione costante di centri e di periferie, di aree forti e di aree dipendenti» (Crosetti, 1989, 149-150) e si connota non per l'ampliamento, ma per l'interdipendenza delle strutture urbane (Cuocolo, 1990, 1095) che, in altri or-

dinamenti, si agglomerano sul piano meramente funzionale o su quello strutturale nelle forme di città-stato o città-regioni o forme di governo di secondo livello o associazioni volontarie di comuni o agenzie di scala metropolitana (Carrer-Rossi, 2014, 6-7).

La tardiva attuazione degli istituti delle aree e 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-Matragostino, 1996, 85); e, più in generale, per gelosia delle proprie attribuzioni e diffidenza verso nuovi livelli di governo territoriale (Rolla-Groppi, 2000, 398) che contraddistingue il microcosmo delle realtà locali italiane.

Per effetto della l. n. 56/14, che ha identificato le città metropolitane dettandone il cronoprogramma di attuazione, si assiste alla «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).

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» (Relazione illustrativa del d.d.l. AC 1542, convertito nella l. n. 56/2014 che indica la composizione, le funzioni e le relazioni con altri enti delle città metropolitane, alle quali rimette la scelta della forma di governo e della composizione territoriale).

Una disamina complessiva degli statuti di cui si sono dotate permette di rilevare che resta ancora aperto il non secondario profilo problematico 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.

Più in particolare, i vari statuti finiscono per riprodurre l'impostazione della presupposta legge istitutiva al riguardo, 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.

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 locale (Commissione europea, Comunicazione su *La dimensione urbana delle politiche dell'UE - Elementi fondanti di una Agenda urbana UE*, 18.7.2014, COM (2014) 490 finale), nella convinzione che siano 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» (Agenzia di coesione territoriale, *Programma operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020, Documento di programma*, 16.2.2015), 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 ...», nonché «l'equilibrio e il decentramento territoriale nella distribuzione delle risorse e delle strutture di servizio...».

Senonché, riportate alla realtà nazionale, queste affermazioni di principio sembrano parzialmente svuotate di contenuto, ove si consideri che il legislatore qualifica il nuovo soggetto come ente 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 a rappresentanza diseguale a causa del c.d. voto ponderato per la scelta dei consiglieri metropolitani, basato cioè sulle dimensioni demografiche dei comuni, il che ha fatto osservare che 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, VI).

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 (Tuberini, 2014, 206).

Perplessità scaturiscono inoltre dal fatto che la città metropolitana resta ente elettivo di secondo grado, di cui l'art. 114 Cost. conferma però lo *status* di ente territoriale costitutivo della Repubblica: sicché essa appare una sorta di ibrido, costitutivo ma non direttamente rappresentativo (Portaluri, 2014, 4) 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, 2014, 4); e ciò anche alla luce della Carta europea dell'autonomia locale di Strasburgo del 15.10.1985, recepita dallo stato italiano con l. 30.12.1989 n. 439, che esclude l'esistenza di autonomia locale quando manchino «Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale».

3. *I collegi amministrativi come istituti di coordinamento.*

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 capace di assorbire nelle strutture amministrative gruppi di pressione e centri esterni di decisione in modo da eliminare preventivamente possibili istanze di opposizione (Giannini, 1970, 268); e idoneo perciò a garantire una determinazione ottimale, conseguente alla maggior ponderazione della decisione, assicurata dalla presenza di più soggetti, nonché alla composizione tra le valutazioni dei diversi soggetti atta a risolvere i conflitti, anche soltanto potenziali, tra centri di riferimento di interessi diversi (Giannini, 1970, 265): da qui la nota e oramai convenzionale distinzione tra “collegi di ponderazione” e “collegi di composizione” (Scoca, 2001, 245).

L'amministrazione per collegi costituisce la prima risposta ordinamentale alle moderne esigenze di coordinamento e di composizione (Zuelli, 1985, 15 ss.; Manfredi, 1996, 89 ss.): una risposta, cioè, 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; che 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:

la parziale (e parziaria) rappresentazione degli interessi da soddisfare che consegue all'inadeguata predeterminazione della composizione del collegio e che può essere accentuata da svariate 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, obbligatorietà di determinate presenze); 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, vera e propria cerniera tra l'amministrazione tradizionale e la realtà sociale (Zuelli, 210), che attesta l'esistenza di una legittimazione politico-istituzionale 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 entrambi i casi – a un compito di codecisione o quantomeno di condizionamento dell'assetto della fattispecie reale» (Portaluri, 1998, 17), che comportano una maggior efficacia sostanziale delle determinazioni così assunte (Romano, 2015).

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. 15.7.1994, n. 444); alla necessaria unanimità della decisione assunta da collegio formato da due soli membri, con esclusione della prevalenza del voto del presidente, ch  altrimenti esso si trasformerebbe in organo monocratico²⁰; alla carenza motivazionale della decisione fondata sulle argomentazioni espresse da un solo componente²¹; all'obbligatorietà della predeterminazione ed enunciazione dei criteri da seguire per il riparto dei posti e per la nomina dei membri del collegio²².

Eppure, e nonostante il *favor* manifestato a chiare lettere dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dagli interventi successivi, 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, che 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, risultano fortemente ridimensionati dall'Accordo Stato-Regioni, concluso in Conferenza unificata l'8.7.2014, per l'individuazione puntuale delle funzioni non fondamentali di Province e Città metropolitane (Nacci, 2014, 38 ss.).

²⁰ Tar Lazio, II, 10.11.2014, n. 11225.

²¹ TAR Sicilia, Catania, I, 23.10.2014, n. 2793; Tar Sicilia, Catania, I, 29.5.2013, n. 1563; *contra* TAR Veneto, II, 27.2.2015, n. 269.

²² Cons. St., 13.5.2013, n. 2597.

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 dallo stesso che, come è noto, fatta eccezione per 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, sensibile dottrina (Villata, 1988, 2; Amorth, 1999, 1690; Squazzoni, 2007, 265), ha ritenuto applicabili le norme civilistiche che legittimano l'impugnativa del componente del collegio dissenziente²³, in particolare laddove per questa via siano azionati gli interessi esponenziali della comunità di riferimento²⁴.

4. *Le conferenze interamministrative come istituti di coordinamento.*

Strettamente collegato – e anzi conseguente al tema dell'amministrazione per collegi – è quello delle conferenze interamministrative.

Si tratta di una figura variegata e composita, in cui confluiscono conferenze aventi carattere istituzionale e permanente, ispirate al federalismo, alla rappresentanza territoriale e alla coesione politico-territoriale e rivolte al perseguimento di scopi specifici, come la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza unificata; conferenze appositamente istituite per il raggiungimento di obiettivi particolari nell'ambito di settori tecnico-scientifici richiedenti per loro natura la collaborazione degli operatori privati, come la Conferenza nazionale per l'energia; e conferenze finalizzate, anche nella prospettiva della tutela dei cittadini, alla semplificazione amministrativa e all'ottimale impiego delle risorse, come le conferenze di servizi (Barchiesi, 2015).

Un orientamento recente ritiene che le conferenze interamministrative, e soprattutto quelle istituzionali, non abbiano colto nel segno, avendo consegnato al Paese determinazioni che costituiscono la risultante, piuttosto che di scelte condivise, di soluzioni di vero e proprio compromesso tra posizioni politiche diverse.

5. *Gli accordi tra pp.aa. e gli strumenti di programmazione negoziata come istituti di coordinamento.*

²³ TAR Puglia, Lecce, I, 8.2.2007, n. 379.

²⁴ Tar Puglia, Lecce, I, 20.3.2012, n. 572.

Nell'ambito degli istituti di coordinamento interamministrativo, 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) – con il conseguente trasferimento della «titolarità dell'interesse pubblico al corpo sociale della pubblica amministrazione» (Resta, 1994, 264) e con la connessa esigenza di unità dell'azione amministrativa (Comporti, 153) fondata sul «principio costituzionale dell'unicità del potere esecutivo» (Merusi, 1994, 41) – valenza centrale assumono gli accordi organizzativi *ex art.* 15, l. n. 241/'90 e gli istituti di programmazione negoziata di cui all'art. 2, co. 203, l. 23 dicembre 1996, n. 662 (intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, patti territoriali, *etc.*).

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, 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 «per il singolare concorso di una situazione di disomogeneità tra le parti e della formazione, al contempo, tra esse di un consenso comunque costitutivo di impegni giuridici» – per le finalità di «autocoordinamento» con essi 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), i quali rappresentano strumento idoneo per la progettazione e realizzazione di grandi infrastrutture, per la previsione di grandi trasformazioni urbanistiche ed edilizie, insomma per qualunque intervento pubblico che richieda la convergenza di più soggetti tra i quali l'interesse pubblico risulti suddiviso (Valaguzza, 2010, 395).

Caratteristica degli accordi in discorso è la forte attenzione nei riguardi dell'autonomia delle figure soggettive che vi prendono parte, tant'è che l'atto definitivo si pone come manifestazione della volontà paritaria dei soggetti tito-

lari di interessi pubblici che partecipano alla sua formazione «nei limiti della disponibilità degli interessi stessi» (Merusi, 49).

Il decentramento delle funzioni ha 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 (Petrachi, 2015).

L'impiego di questi istituti, che contribuiscono a dare attuazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e a strutturare il collegato sistema di *governance* multilivello, permette 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 i dettami della strategia europea per il 2020 (Del Gatto, 2012), fondata sui principi di leale collaborazione e di coordinamento.

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

Altro snodo importante è quello dei poteri di sostituzione amministrativa, oggetto di un confronto acceso tra i diversi formanti dell'ordinamento.

Istituto di carattere generale contemplato a livello sia privato che pubblico, la sostituzione è posta, in quest'ultimo, a garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa e rappresenta una forma di cooperazione, ammissibile soltanto in via eccezionale e se prevista con legge (costituzionale ovvero ordinaria a seconda della natura della norma da cui derivano le funzioni che ne formano oggetto) e obbligatoria (con la conseguente giustiziabilità del silenzio-rifiuto o inadempimento derivante dall'eventuale inerzia del sostituto).

Alla stregua della classificazione convenzionalmente accolta in dottrina (Sirianni, 1991, 12 ss.), i poteri sostitutivi si distinguono a seconda che siano diretti a garantire la legalità dell'azione amministrativa (si pensi ai poteri già previsti dalla legge comunale e provinciale del 1865 con il nome di controlli sostitutivi e poi dagli art. 128 e 130 Cost. oggi abrogati: in argomento, Sorace, 2000, 823). Ovvero la complessiva funzionalità della pubblica Amministrazione, esprimendo in tal caso una relazione tra enti equiordinati che non è di controllo repressivo, bensì di coordinamento collaborativo e riguardando interessi che, pur se in titolarità esclusiva di un determinato centro di imputazione, coincidono o comunque presentano delle significative connessioni con quelli di altri centri d'imputazione che dall'inerzia potrebbero subire pregiudizio.

Per quieto principio giurisprudenziale²⁵, il potere sostitutivo tra enti riguarda sia le funzioni legislative che quelle amministrative e può comportare la perdita, da parte del soggetto rimasto inerte, della sola *legitimatatio ad agendum* ovvero della *legitimatatio ad officium* a seconda che l'inerzia e quindi la sostituzione riguardino un atto ovvero l'intera attività dell'ente.

Nei rapporti intersoggettivi, che riguardano enti dotati di autonomia garantita e differenziata (Giannini, 1959, 356 ss.; Romano, 1987, 30 ss.), il potere sostitutivo assume il carattere di potere strumentale riconosciuto dalla legge.

Giurisprudenza e dottrina sono intervenute a delineare le coordinate di riferimento, chiarendo che l'inerzia può riguardare sia la mancata adozione di un provvedimento obbligatorio per legge sia l'adozione di un provvedimento elusivo o dilatorio i cui effetti negativi possano riflettersi nella sfera del sostituto; che il compimento dell'atto, entro un termine fissato dalla legge o imposto dalla concreta situazione, non debba essere affidato alla discrezionalità del soggetto; che al sostituto non debba competere una potestà concorrente con quella del sostituito; che la sostituzione non riguarda il caso in cui il sostituito abbia adottato il provvedimento e il sostituto lo ritenga illegittimo o inopportuno, potendosi in tal caso instare per l'annullamento o la revoca; che può consentirsi al sostituto di provvedere in anticipo quando si ritiene che il sostituito non sia in grado di agire con tempestività nei casi di indifferibilità e urgenza (Caretto-Strozzi, 1988, 196 ss.).

A questi requisiti di carattere sostanziale se ne accompagnano altri di natura formale e procedurale, previsti e disciplinati dalla legislazione statale o regionale, relativi ad aspetti quali la legittimazione del sostituto, l'accertamento dell'inerzia con i relativi meccanismi di recupero (diffida ad adempiere e assegnazione del termine per provvedere) e, in caso d'esito infruttuoso, l'attivazione di misure sostitutive (Stefanizzi, 2015).

Nei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali il potere sostitutivo è divenuto eccezionale per effetto della riforma del titolo V della Costituzione, in particolare degli artt. 114 e 120, comma 2, con cui è stato introdotto nell'ordinamento un sistema di relazioni tra figure soggettive pubbliche basato non più sulla supremazia accentratrice bensì sulla leale cooperazione tra enti in posizione tendenzialmente paritaria; leale cooperazione che l'ente sostituito è tenuto a fornire mediante informazioni e sollecitazioni, così partecipando alla formazione dell'atto da adottarsi; e che 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 di un soggetto

²⁵ Corte cost., 18.2.1988, n. 123.

a un altro deriva alla sfera di attribuzioni e competenze di quest'ultimo, vieppiù considerandone l'autonomia costituzionalmente garantita.

L'art. 118 Cost. ha ripartito le competenze amministrative distinguendo tra funzioni proprie attribuite alle Regioni, che ne sono titolari nelle materie indicate nell'art. 117 Cost., e (altre) funzioni delegate dallo Stato alle Regioni, alle quali spettano in forza di delega (revocabile); in relazione a queste ultime lo Stato conserva il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. f l. 23.8.1988 n. 400, che in caso di persistente inattività della Regione, prevede, senza bisogno di preventiva diffida ad adempiere, la proposta del Ministro competente che fornisce l'indicazione delle misure sostitutive (Corte cost., 27.10.1988, n. 1000), su cui il Consiglio dei Ministri delibera adottando direttamente il provvedimento omissivo.

Importante è poi, a livello di legislazione ordinaria, il d.lgs. 31.3.1998, n. 112 che, con riferimento ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni e degli altri enti territoriali, disciplina all'art. 5 i casi di "sostituzione amministrativa dall'alto" e all'art. 7 quelli di "sostituzione amministrativa dal basso", quest'ultima consistente nella facoltà riconosciuta alle Regioni e agli enti locali di attivare forme e strumenti di cooperazione che, più che una sostituzione in senso tecnico, configurano poteri d'impulso e di sollecitazione nei confronti dello Stato che non adotti i provvedimenti contemplati dalla l. n. 59/97 o che non trasferisca le risorse ivi previste (Bin, 1998, 492-493; Mor, 1999, 1 ss.).

Il potere sostitutivo dello Stato è configurabile nei confronti delle Regioni e degli enti locali anche con riferimento all'inadempimento degli obblighi comunitari di cui gli stessi sono titolari nelle materie di rispettiva competenza; un tale potere si esercita secondo il procedimento disciplinato dall'art. 11, l. 9 marzo 1989, n. 86 secondo cui, nel caso d'inerzia delle Regioni, la procedura di sostituzione può essere avviata dal Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali e i Ministri di settore.

In tema vanno ricordati altresì l'art. 117, comma 5 e l'art. 120, comma 2, Cost. che prevedono l'uno il potere di sostituzione dello Stato in caso di inattività delle Regioni nell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea; l'altro il potere del Governo di sostituirsi agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di inosservanza di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria o 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.

E va ricordato ancora, a livello *sub*-costituzionale, l' art. 8, l. 5.6.2003 n. 131 (c.d. legge La Loggia), che disciplina in via generale il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, anche in attuazione degli obblighi comunitari e internazionali nonché nei casi d'urgenza, veicolandolo, nelle materie di competenza regionale esclusiva o concorrente, attraverso veri e propri appositi procedimenti sostitutivi o comunque attraverso atti d'indirizzo e coordinamento, e seguendo invece la diversa via dei moduli consensuali, in particolare le intese, laddove si tratti di perseguire finalità e obiettivi comuni.

Quanto infine al potere sostitutivo nei confronti degli enti locali, attribuito alle Regioni dalle varie leggi statali succedutesi nel tempo (l. 10.2.1953 n. 62, l. 8.6.1990 n. 142, l. 15.5.1997 n. 127), fondamentali appaiono le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, in particolare quelle contenute nella sentenza-pilota 27.1.2004 n. 43, che ha dissipato ogni dubbio di ammissibilità sorto al riguardo.

La Corte infatti ha chiarito che, alla stregua delle disposizioni identitarie del nuovo titolo V della Costituzione, soprattutto degli artt. 117 e 118, il potere sostitutivo dello Stato (leggasi Governo), oltre a connotarsi come straordinario, non può ritenersi affatto esclusivo, con la conseguente possibilità di altri casi di «interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, [...] 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»; e ciò alle stesse condizioni e con gli stessi limiti valevoli nel rapporto che, in occasione dell'esercizio del potere sostitutivo, viene ad instaurarsi tra lo Stato e le Regioni.

Ad una valutazione e verifica d'insieme l'attuale concezione e conformazione del potere sostitutivo sembra in definitiva consegnare all'interprete una entità raccordata anche con il principio-cardine di sussidiarietà – se e in quanto ancora dotato di forza effettiva di trazione dopo la legge Delrio – ove si consideri la duplice funzione oggi assolta da questo potere.

Esso infatti, come per i cittadini rappresenta strumento di garanzia del conseguimento di beni della vita altrimenti non ottenibili, così per gli enti sostituiti agisce da pungolo atto a scongiurare l'ingiustificato protrarsi dell'inerzia favorendo la ripresa delle normali attività istituzionali e, da qui, la fisiologica riappropriazione dell'esercizio delle funzioni e dei compiti di spettanza, in perfetta aderenza a quei principi di autonomia e (auto)responsabilità che costituiscono il “*dress code*” dei nuovi processi di unificazione amministrativa in atto.

7. Unificazione amministrativa e sviluppo del Mezzogiorno.

L'unificazione politica e amministrativa, facendo emergere le differenze sociali ed economiche esistenti tra il settentrione e il meridione del Paese, ha portato alla ribalta la questione meridionale a cui i governi post-unitari hanno tentato di dare soluzione mediante gli interventi per il Mezzogiorno.

Dapprima si è trattato di interventi straordinari, confluiti tra gli anni settanta e novanta del secolo scorso nell'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno e poi dell'Agensud, entrambe liquidate negli anni novanta a seguito di una serie di fattori quali l'infruttuosità del tentativo di ridurre il divario tra Nord e Sud nonostante l'ingente profusione di risorse al riguardo, l'affermarsi delle Regioni nell'ordinamento, la maggior severità dei controlli europei sul trasferimento di risorse dallo Stato alle imprese e il movimento d'opinione sfavorevole alle politiche di intervento straordinario (Vetrò, 2015).

Chiusasi questa stagione sostanzialmente fallimentare, la gestione dei problemi del Mezzogiorno è stata affidata all'Agenzia per la coesione territoriale, la quale tuttavia, quantomeno allo stato delle cose, non sembra rappresentare lo strumento ottimale ove se ne considerino le segnalate numerose criticità che la contraddistinguono sotto il profilo sia organizzativo che funzionale (v. *supra*, parte prima, § 5).

PARTE TERZA

La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio.

SOMMARIO: 1. Politiche di coesione territoriale e questione urbana. – 2. La città sostenibile: pianificazione e consumo di suolo. – 3. L'*housing* sociale. – 4. Il regime della proprietà privata: vincoli e pianificazione. – 5. Governo del territorio e amministrazione del paesaggio. – 6. Governo del territorio e finanza locale.

1. 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 ad oggi inducono ad affrontare il tema della coesione politico-territoriale secondo un approccio che, pur muovendo dal dato storico, assuma una visione prospettica, calandosi in una realtà in cui l'integrazione territoriale è ormai fortemente permeata e perfino conformata dalla dimensione comunitaria.

Da qui l'individuazione e la definizione delle tematiche dell'unità di ricerca denominata «coesione politico-territoriale e governo del territorio», i cui aspetti qualificanti sono stati identificati nelle dinamiche relazionali, anche sotto il profilo finanziario, tra i diversi enti pubblici territoriali, considerate con particolare riferimento alla dimensione urbanistica nell'ottica della regolazione e gestione dello sviluppo delle città intese quali sistemi costruiti sui concetti di residenza, lavoro, produzione, cultura, innovazione tecnologica, sicurezza e servizi sociali.

La dimensione dello sviluppo urbano, il significato del medesimo 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 punti privilegiati di osservazione per sottoporre a valutazione e verifica il fenomeno della coesione territoriale, individuandone le criticità e delineandone le possibili evoluzioni.

Del resto, è noto ed ormai ampiamente riconosciuto, anche con riferimento al perseguimento degli obiettivi dell'UE, il ruolo che territorio ed 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" (Commissione Europea, Sixth Progress Report on economic and social cohesion, 2009).

Costruita come sistema di relazioni in cui si concentrano un insieme di «“asset” localizzati – naturali, umani, artificiali, organizzativi, relazionali e cognitivi, che costituiscono il potenziale competitivo di un territorio» (Camagni, 2009), la città è concepita per un verso come luogo ottimale per uno sviluppo volto a superare le eventuali condizioni di svantaggio del territorio di riferimento e per altro verso come ambito operativo ottimale per la salvaguardia e la valorizzazione delle diversità intese come sue risorse identitarie.

Del resto è proprio il livello europeo, prima ancora che nazionale, a manifestare un crescente interesse verso il ruolo del territorio e delle politiche urbane non soltanto quale rimedio agli 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 come avamposto per il perseguimento di ben più ambiziosi obiettivi (lotta alla crisi economica, al cambiamento climatico, alla riorganizzazione istituzionale negli ordinamenti interni).

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

Al contrario, si assiste ad uno scollamento, sul piano sia concettuale che attuativo, tra le politiche UE che vedono un sempre maggiore coinvolgimento delle città, e quelle interne ancora fortemente accentrate o comunque non ancora del tutto orientate verso obiettivi di competitività e di equilibrato sviluppo dei territori (Camagni, 2012).

Va tuttavia segnalato che, sia pure nell'ottica di un migliore sfruttamento delle risorse comunitarie, temi come 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 allo scopo di accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013.

2. La città sostenibile: pianificazione e consumo di suolo.

In questa prospettiva, la nozione di “città sostenibile” costituisce chiave di lettura e nuovo imperativo categorico delle politiche di sviluppo a tutti i livelli di governo territoriale con la finalità di ridurre le situazioni di svantaggio fra i

cittadini dell'Unione secondo le priorità indicate dall'UE in materia di inclusione sociale.

Il tema si sviluppa all'interno delle diverse politiche internazionali e sovranazionali giustificando l'idea di una tendenza alla «“globalizzazione” e alla “europeizzazione” della disciplina del governo del territorio, nella sua principale declinazione di gestione dello sviluppo urbano» (Della Scala, 2015).

Da qui l'attenzione sulla “città sostenibile” come forma di inclusione sociale e sulla necessità di individuare obiettivi e strumenti capaci di intercettare le esigenze poste dalle 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: 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 269 del 2008, la Comunicazione Toledo Informal Ministerial Meeting On Urban Development Declaration, Toledo, 22 June 2008).

Non è un caso peraltro che gli interventi in tema di strategie urbanistiche e di pianificazione sono stati previsti nell'ambito delle politiche ambientali (Boscolo E., 2004, 179), non rientrando la materia urbanistica tra quelle di competenza dell'Unione.

Con il rafforzarsi degli obiettivi di coesione, le politiche europee si sono orientate in maniera più esplicita verso la costruzione della “cittadinanza comune” (Morviducci, 2014), prevedendo un incisivo intervento sulle realtà cittadine fondato sul presupposto secondo cui «le disparità regionali riflettono principalmente i rispettivi punti di forza e di debolezza delle città» e gli sforzi compiuti dall'Ue per ridurle acquisteranno 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 innovazione» (Comunicazione della Commissione “Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea”, 1998).

In questa prospettiva sono proprio le autorità locali quelle che appaiono maggiormente in grado di svolgere un ruolo primario nella direzione della coesione territoriale, con la conseguenza che la misura della capacità di integrazione finisce con l'essere strettamente connessa all'attività di pianificazione e di gestione del territorio.

E così, mentre a livello sovranazionale è già chiaramente indicata la via maestra è quella dello “sviluppo urbano integrato” (Dichiarazione n. 7 della Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili 2007), nell’ambito del quale, sul versante sia delle politiche pubbliche sia della scienza urbanistica (Lefebvre, 2014; Auby, 2013), le città assurgono a pilastri di sviluppo della città-regione ed a responsabili della coesione territoriale, invece a livello nazionale si deve constatare la mancanza di un programma strategico unitario in tale direzione.

L’attuale inadeguatezza della *governance* dello sviluppo urbano, riconducibile per un verso ad uno storico scollamento tra amministrazione e nuove forme di assetto del territorio e per altro verso all’eccessiva settorialità delle politiche in materia, impone di rivedere le varie tecniche pianificatorie.

Ed in effetti, proprio i rapporti che si instaurano e si sviluppano tra i diversi livelli di pianificazione urbanistico-territoriale sembrano idonei a incidere fortemente sul perseguimento dell’obiettivo della coesione territoriale.

La questione diviene perciò quella della ricerca di modelli di coordinamento tra i diversi Enti, la quale, pur non potendo prescindere dallo «strutturale policentrismo» (Bassanini) che – soprattutto nelle leggi urbanistiche regionali di ultima generazione (De Giorgi Cezzi-Mininanni-Portaluri, 2008) – caratterizza i modelli di pianificazione del territorio, deve tener conto delle recenti riforme che hanno interessato il sistema delle autonomie locali.

Da qui anche le incertezze legate alle possibili ripercussioni sui sistemi di pianificazione urbanistico-territoriale del disegno di riforma costituzionale n. 1429-B, approvato in prima lettura dal Senato l’8 agosto 2014 e dalla Camera lo scorso 10 marzo ed il conseguente ripensamento della pianificazione cd. di area vasta che possono derivare dalla soppressione delle Province.

Incertezze, queste, a cui si aggiungono quelle derivanti dagli ulteriori scenari che si profilano per la materia “governo del territorio”, ove si consideri che nel d.d.l. in questione non c’è più spazio per una potestà legislativa ripartita Stato-Regioni, 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 sopraggiunte variabili, la necessità di ripensare ed integrare la pianificazione urbanistica con la programmazione socio-economica secondo una logica concertativa (cd. urbanistica contrattata) e “solidaristica”, alla cui stregua appare centrale l’«obiettivo della prestazione fornita al cittadino in termini di qualità ambientale e paesaggistica, urbanistica (accessibilità e sicurezza, attrezzatura urbana), morfologica (conti-

nuità e complessità dei tessuti edilizi) che si intende raggiungere con l'intervento di riqualificazione, nella prospettiva della realizzazione di un preteso c.d. “welfare urbano e ambientale”» (Della Scala, 2015).

Da qui la rinnovata attenzione verso temi fondanti 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 al tema-problema dell'utilizzo razionale delle risorse, anche territoriali.

E così, se la questione del consumo di suolo muove proprio dalla necessità di una progressiva evoluzione della pianificazione urbanistica, la portata dell'intuizione non può essere limitata al calcolo di un'improbabile quantità di suolo da risparmiare (o da consumare), ma alla previsione di obiettivi precisi e procedure chiare che devono governare le singole scelte dei comuni secondo un'impostazione volta ad ampliare «le responsabilità della pianificazione, perché prende le mosse dal singolo contesto urbano e dalle sue esigenze», secondo il 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.

Da qui l'auspicio che le politiche che si propongono di contrastare l'urbanizzazione di nuovo suolo individuino, quali principali strumenti di intervento, «gli atti e i procedimenti ordinari della pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistica eventualmente potenziati e arricchiti di nuovi contenuti», e collocandosi nell'ambito della materia del governo del territorio e di quella della tutela del paesaggio, non si trincerino dietro concezioni settoriali, come quella del suolo inteso quale risorsa ecologica, imperniate in via esclusiva sulla tutela dell'ambiente (De Lucia, 2015).

Accedendo a quest'impostazione risulterebbe sensibilmente ridimensionato il ruolo della pianificazione, che rimarrebbe circoscritta alla gestione dei soli interventi di rigenerazione urbana, mentre gli obiettivi di riduzione di consumo del territorio non edificato sarebbero ridotti a parametri astratti, fissati da soggetti sovraordinati o comunque individuati in base a criteri tecnici, senza alcun concreto riferimento alle specifiche realtà territoriali, «tendenzialmente indipendenti da un'ipotesi complessiva di disegno del territorio» (Di Gennaro, 2014, 3).

3. *L'housing sociale.*

I temi della cd. 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.

E' questo l'approccio con cui sono state analizzate le cd. politiche abitative, muovendo dall'idea che il diritto alla abitazione rappresenta uno dei settori in cui, soprattutto negli ultimi tempi, va affermandosi in misura crescente la tensione tra le istanze egualitarie e la necessità di assicurare un livello di allocazione delle funzioni pubbliche coerente con il disegno costituzionale; e ciò non più soltanto con riferimento alle classiche ipotesi di esclusione sociale (immigrazione, povertà, discriminazione di minoranze), ma anche in relazione all'emergere di nuove e più complesse situazioni di povertà e di disagio socio-economico.

Da qui l'incidenza del cd. *housing* sociale rispetto al perseguimento di obiettivi di coesione socio-economica e territoriale, che viene inteso non più soltanto quale elemento fondante delle politiche pubbliche dei sistemi locali quanto come «garante della generalità rispetto agli interessi di settore» (Cammelli, 2005, 7).

Proprio il territorio e la pianificazione territoriale e urbanistica divengono allora osservatorio privilegiato per verificare se e fino a che punto le scelte in tema di politiche abitative possano costituire validi strumenti attraverso cui 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.

A fronte del mutato contesto socio economico e istituzionale che denota la inadeguatezza dei modelli tradizionali di intervento, la soluzione sembra esser quella di valorizzare la funzione sociale del diritto all'abitazione al fine di orientare l'esercizio dei poteri di regolazione, ascrivibili ad un sistema di *governance* multilivello, verso forme di godimento egualitario dei diritti sociali in tutte le parti del territorio nazionale.

Le più recenti tendenze normative sembrano in effetti riproporre un modello in cui alla direzione "centrale" si affianca un'attuazione degli interventi in sede di pianificazione nell'ottica di una collaborazione sia "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 cioè prettamente sociale e, a seguito dell'inclusione del privato *profit* tra i soggetti promotori e realizzatori degli interventi, anche quello più squisitamente economico, che funge appunto da leva per convogliare risorse private verso lo specifico settore considerato.

Il che dovrebbe spostare il dibattito sul diverso piano dell'opportunità, non soltanto 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, rimane a livello nazionale la fissazione tanto dei livelli minimi essenziali quanto delle linee generali degli interventi in materia.

Si tratta quindi di verificare se una simile scelta ermeneutica possa ritenersi compatibile, prima e oltre che con i principi della concorrenza, con quelli connessi alla garanzia di diritti fondamentali e di conseguenza al benessere ed agli interessi della comunità amministrata.

Se 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, ciò avviene solo quando si tratti di stabilire *standard* 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, 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.

Questo, peraltro, è ciò che sino ad oggi è accaduto, se si considera che i territori si sono espressi in modo assai differente a seconda delle realtà socio-economiche sottostanti.

Approfondendo il punto d'osservazione, è possibile rilevare come siano entrate in crisi proprio le politiche tradizionali sull'offerta di alloggi, intese e attuate 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.

Dalle "lezioni apprese" in materia di riqualificazione urbana emerge la necessità di costruire un solido rapporto tra politiche della casa e le altre politiche che incidono sul territorio, spostando il tiro dalla ricerca di soluzioni per la gestione dei problemi strettamente correlati al fabbisogno abitativo alla individuazione di moduli organizzativi in grado di comporre efficacemente gli assetti del territorio di riferimento (Bonetti, 2011, 254; Urbani, 265).

Va dunque data per acquisita la consapevolezza della necessità che la promozione delle condizioni di sviluppo del territorio e, con esso, della coesione politico-territoriale debba passare attraverso il coordinamento dei vari interessi ed una rilettura degli strumenti di governo del territorio, in particolare della pianificazione territoriale ed urbanistica orientata alla "funzione sociale" della proprietà.

Qui si è inteso 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 involgono 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 presuppongono il recupero della funzione di stabilizzazione sociale della amministrazione.

4. Il regime della proprietà privata: vincoli e pianificazione.

Alla stessa funzione sociale assolve il diritto di proprietà, con la conseguenza che i vincoli ed i limiti che possono essere posti al suo esercizio sono tradizionalmente giustificati dall'esigenza di armonizzare gli interessi privati con quelli sia pur latamente definibili come "pubblici".

In questa prospettiva va letta la disciplina – sempre più pervasiva – che ne relativizza il contenuto, sollevando al contempo, con particolare riferimento alla proprietà edilizia, il duplice problema del rapporto di quest'ultima con gli altri diritti costituzionalmente garantiti e con la disciplina urbanistica (Stella Richter, 2009, 39).

Pur se in assenza di codificazione dello statuto della proprietà il termine di riferimento continua ad essere rappresentato dall'art. 42 Cost., non sembra in ogni caso potersi revocare in dubbio che la proprietà è non soltanto funzionalizzata ma anche "pluralistica", e ciò tanto sul piano della configurabilità di più *species* proprietarie quanto sul piano delle fonti, laddove rileva sia la disciplina

statale inerente al diritto di proprietà sia quella regionale e comunale relativa al governo del territorio.

È evidente, infatti, che il diritto di proprietà così come il diritto urbanistico non può prescindere dalla *lex rei sitae* (Pagliari, 2015), con la conseguente responsabilizzazione degli enti locali nell'uso dello strumentario fruibile a cominciare dalla pianificazione; profilo, questo, che rimanda all'ulteriore questione della intrinseca "ingiustizia" delle scelte pianificatorie a causa della inevitabile distribuzione di vantaggi a favore di alcuni e oneri a carico di altri (Stella Richter, 2009, 39).

Il tema ha suscitato un significativo dibattito sulle possibili soluzioni, non sempre recepite dal legislatore: dall'introduzione di meccanismi di tipo compensativo e perequativo, all'estensione delle scelte urbanistiche dalla mera cura dell'interesse al corretto uso del territorio per il perseguimento degli interessi costituzionalmente protetti, come l'ambiente e la salute; con l'effetto della sostanziale assimilazione dei vincoli urbanistici a quelli ambientali e paesaggistici e, sotto diverso angolo visuale, con la conseguenza della perdita della centralità del piano urbanistico a favore di altri strumenti di pianificazione, a cominciare da quello paesaggistico.

Da qui l'opportunità di un procedere ad un complessivo ripensamento delle possibili relazioni intercorrenti tra diritto di proprietà e pianificazione urbanistico-territoriale.

5. Governo del territorio e amministrazione del paesaggio.

Quanto agli interessi "altri" e "differenziati", non può prescindersi da quello relativo alla tutela del paesaggio, che affonda le proprie radici in una risalente tradizione giuridica, imperniata sulla dicotomia paesaggio-urbanistica in ragione della prevalente concezione del paesaggio come valore estetico-culturale consacrata nella Costituzione (art. 9) e da qui transitata, non senza "pagare dazio", nel codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004).

Quest'ultimo, infatti, ha parzialmente riscritto in termini più moderni questa concezione recependo la nozione di paesaggio accolta dalla Convenzione europea di Firenze del 2000, che ne ha posto in luce il carattere di bene/interesse/valore identitario per la popolazione interessata e di momento sincretico dell'interazione dei fattori naturali con quelli umani.

Questa attenzione nei riguardi della Convenzione non si registra invece sul piano istituzionale.

Quest'ultima, infatti, contempla e perfino sollecita il coinvolgimento nella gestione del paesaggio sia delle istituzioni locali sia delle popolazioni residen-

ti, come si legge testualmente nell'art. 5 che sancisce il principio della «partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche» (lett. c).

Invece il codice dei beni culturali e del paesaggio mantiene la tradizionale impostazione centralistica, relegando le autonomie locali in un ruolo subordinato, che i dai decreti correttivi altro non fanno che accentuare: prova ne sia il potere di pianificazione paesaggistica, che mentre in precedenza era di esclusiva spettanza regionale, nell'attuale versione dell'art. 143 compete «congiuntamente a 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 determinazioni del Ministero» (Cartei, 2015).

Il dato trova conferma nelle opzioni previste per il caso di mancata intesa tra Stato e regione, ove si consideri che il Ministero può sempre agire in via sostitutiva, sentito il ministro dell'ambiente e della tutela del territorio; e che, in mancanza dell'accordo, il parere della soprintendenza resta comunque vincolante e non sono ammesse le deroghe normativamente previste in materia di rilascio dell'autorizzazione.

Del resto, già nelle disposizioni generali (artt. 4-5), il Codice ha definito il 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 sino a configurare la cooperazione amministrativa quale 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» (Cartei, 2015).

Gli enti locali sono chiamati a conformare la loro attività di pianificazione alle disposizioni del piano paesaggistico e ad adeguare senza indugio gli strumenti vigenti (art. 145), potendo al più partecipare al processo di formazione/elaborazione del piano paesaggistico secondo le forme e i moduli previsti dalle regioni (art. 144).

Essi inoltre possono essere titolari, ma in via soltanto delegata e ogni caso al verificarsi di precise condizioni, di funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica (art. 146), mentre, in relazione all'altro strumento di tutela – la dichiarazione di notevole interesse pubblico – il loro ruolo è limitato alla par-

tecipazione al relativo procedimento alla stregua di qualunque altro soggetto interessato (artt. 138-139).

Eppure dalla disciplina codicistica affiorano sollecitazioni per ripensare i paradigmi del passato in favore di nuove prospettive di tutela del paesaggio capaci di incidere anche sulle politiche di gestione del territorio.

La natura polifunzionale del piano paesaggistico, non ridotto alle finalità di conservazione di caratteri e morfologie, ma orientato alla riqualificazione di aree compromesse e degradate, all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico e edilizio, alla promozione di progetti territoriali, alla creazione di nuovi paesaggi; l'estensione dello stesso piano a tutto il territorio regionale, in ossequio a una visione integrata ed organica dei valori e degli interessi presenti sul territorio; la ribadita sua primazia rispetto agli altri piani territoriali, generali e settoriali: sono elementi, tutti questi, che denotano «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» e sanciscono la capacità del piano paesaggistico di «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» (Priore R., 2007, 119 ss.).

6. Governo del territorio e finanza locale.

In questa temperie, allora, sembra necessaria una ridefinizione dei ruoli e dei nuovi possibili luoghi «in un mutato orizzonte culturale e sulla base di una chiara intelaiatura normativa, rispettivamente per il “dovere” e la “funzione” amministrativa, per l'autonomia privata e la libertà individuale, quali poli, distinti e disomogenei, cooperanti nella realizzazione della coesione territoriale, in un modello di “città sostenibile” funzionale alla realizzazione dei diritti fondamentali, oltre i confini nazionali» (Della Scala, 2015).

Da qui la necessità di valorizzare il ruolo degli enti territoriali in tema di coesione, quali principali attori di un processo di sviluppo volto alla riduzione degli squilibri sociali, che si registrano ormai non solo tra diverse macro-aree territoriali (ad esempio, tra Nord e Sud Italia), ma soprattutto a livello locale, all'interno di una stessa Regione ed anche nell'ambito del medesimo contesto urbano.

Proprio quando gli squilibri sono molto localizzati l'azione dei livelli superiori di governo può risultare inefficace e solo l'intervento degli enti territoriali sembra in grado di perseguire obiettivi di coesione.

Il tema dell'autonomia finanziaria riveste quindi particolare rilevanza in ragione del ruolo assunto dagli enti territoriali nella promozione di politiche finalizzate ad assicurare la coesione territoriale.

E tuttavia il sistema finanziario locale continua ad essere contraddistinto dalle incertezze connesse al riparto di competenze tra Stato ed enti locali che hanno finito con il ripercuotersi negativamente sull'autonomia di questi ultimi.

Ciò per effetto sia degli interventi legislativi sia dell'elaborazione offertane dalla giurisprudenza costituzionale, che hanno finito col privilegiare ancora una volta l'accentramento del potere finanziario e fiscale in capo allo Stato.

Neppure la riforma costituzionale del titolo V che ha modificato, tra l'altro, l'art. 119 Cost. è stata in grado di condurre ad un radicale cambiamento dell'intero sistema finanziario e fiscale italiano.

E tanto per effetto delle note difficoltà di attuazione del medesimo sistema che avrebbe richiesto, per un verso, la cessione da parte dello Stato di una frazione del proprio potere impositivo ai livelli di governo inferiori e, per altro verso, l'intervento del fondo perequativo per riequilibrare le differenze tra i vari enti appartenenti al medesimo livello di governo del territorio; strumenti, questi, che avrebbero dovuto consentire agli enti locali di soddisfare le esigenze minime di servizi ai cittadini senza diversificare i livelli di imposizione sul territorio nazionale.

Il fenomeno è particolarmente evidente nel settore sanitario.

Al riguardo può citarsi il d. lgs. n. 56 del 2000 quale primo intervento volto ad attuare il principio del c.d. federalismo fiscale attraverso lo stretto collegamento tra il prelievo fiscale e il finanziamento del servizio sanitario a livello regionale.

Misure connesse erano l'abolizione del Fondo sanitario nazionale e l'ammissione, attraverso il Fondo perequativo nazionale, di forme di compensazione delle minori entrate nelle regioni con reddito pro-capite più basso (Pioggia, 2014, 146).

L'emergere di rilevanti disavanzi di bilancio maturati da molte amministrazioni regionali e l'affermarsi della prassi dei cd. piani di rientro hanno portato al ripristino del fondo statale a sostegno della sanità, su decisione della Conferenza Stato-Regioni risalente al 2001 poi confermata dalle leggi finanziarie degli anni a seguire.

Gli interventi normativi successivi (legge n. 42 del 2009, d.lgs. n. 68 del 2011) si connotano per lo sforzo profuso nella definizione di criteri più idonei ad individuare obiettivi e fabbisogni nel settore sanitario e nella razionalizzazione del sistema di finanziamento attraverso le due linee direttrici della im-

plementazione dell'autonomia impositiva delle regioni e degli enti locali e del ricorso al fondo perequativo quale strumento residuale di chiusura del sistema.

Più in dettaglio, 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*, costi che – quantomeno in teoria – avrebbero dovuto essere coperti da ciascuna Regione attraverso le risorse derivanti dai tributi propri e dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali, salva la ricorribilità al fondo perequativo (D'Angelosante, 2012).

L'esperienza, tuttavia, dimostra che il fondo perequativo, lungi dal costituire uno strumento meramente residuale, ha finito per rappresentare la fonte principale di finanziamento delle prestazioni necessarie ad assicurare i livelli essenziali, nonché - più in generale - di finanziamento del servizio *tout court*, divenendo così un mezzo indispensabile per addivenire a forme di compensazione economica tra le Regioni.

Nonostante le buone intenzioni, dunque, le misure adottate non soltanto non hanno eliminato sprechi e inefficienze nella complessiva gestione del servizio sanitario, ma hanno anche dimostrato l'incapacità di alcune regioni di attendere ad una sana e oculata amministrazione finanziaria del servizio stessa, con la conseguente ineluttabile loro dipendenza dal potere centrale.

Peraltro è l'Unione europea che impone la profusione del massimo impegno nel settore sanitario agli Stati membri chiamandoli a ricercare il non facile equilibrio tra esigenza di risanamento dei conti pubblici e garanzia di efficacia e qualità del servizio sanitario in ossequio ai valori fondanti della solidarietà e della coesione sociale.

I rapporti di forza tra Stato ed enti territoriali in ambito finanziario non sembrano esser mutati nemmeno per effetto della significativa influenza esercitata dall'ordinamento europeo in materia (De Ioanna-Fantozzi, 2015, 2).

Se infatti, a seguito della più recente riforma intervenuta con la l. n. 243/2012 per la finanza statale, i vincoli introdotti risultano omogenei rispetto a quelli europei, non altrettanto può dirsi riguardo ai vincoli previsti nei confronti degli enti territoriali, che appaiono disallineati rispetto a quelli statali e, "per li rami", anche rispetto ai vincoli europei.

Ed invero, mentre per il bilancio dello Stato è sancito il principio del pareggio strutturale del saldo di indebitamento netto con la possibilità di deroghe al verificarsi di eventi eccezionali, per converso i vincoli prescritti agli enti territoriali non sono espressi in termini strutturali, non riguardano il saldo di indebitamento netto e non contemplano deroghe di sorta.

E' questo un aspetto particolarmente significativo della riforma del sistema.

Infatti, il nuovo art. 119 Cost. conferma sì che l'indebitamento possa essere impiegato solo per spese di investimento, ma aggiunge che gli enti territoriali sono legittimati a farvi ricorso soltanto «a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

In altre parole, nel territorio di ciascuna Regione gli enti in disavanzo devono corrispondere (per pari importo) agli enti in avanzo; a tanto aggiungasi che i vincoli in parola permangono a prescindere dall'andamento negativo o positivo del ciclo economico.

Così non è per lo Stato, che invece può indebitarsi o derogare ai vincoli di saldo per il caso di eventi eccezionali.

Insomma, nulla è venuto sostanzialmente a cambiare, posto che sia nella nuova disciplina costituzionale sia nella l. n. 243/2012 si ritrovano le medesime contraddizioni che hanno caratterizzato la legislazione ordinaria degli ultimi venti anni.

La conseguente compressione dell'autonomia degli enti territoriali rappresenta l'ennesimo effetto di una manovra economica che, in un momento di forte crisi com'è quello attuale, finisce con l'incidere significativamente sulla autonomia di spesa degli enti territoriali, riallocando le principali politiche di intervento pubblico a livello centrale.

Da qui la conferma di una «gerarchia tra interessi pubblici», già *in nuce* nella legislazione statale degli ultimi anni, con al vertice il *Moloch* della salvaguardia dei conti pubblici, «sul cui altare possono essere sacrificati persino alcuni valori costituzionali, come l'autonomia finanziaria degli enti territoriali» (De Siano, 2015).

Con la conseguenza più immediata dell'ulteriore accentramento delle principali politiche di intervento pubblico nelle mani dello Stato e, in diretta derivazione, della perdita della capacità, identitaria degli enti territoriali, di rendersi portatori degli interessi della comunità amministrata di riferimento.

Insomma, il ruolo di "guida" della finanza pubblica riconosciuto allo Stato condiziona sempre più pesantemente gli enti territoriali, i quali molto spesso sono semplicemente parte "passiva" di politiche "a collaborazione necessaria", caratterizzate dalla diversità tra chi impartisce l'indirizzo politico, decidendo pure sull'entità delle risorse, e chi deve poi metterlo in pratica, spesso limitandosi a darvi mera esecuzione.

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento alle politiche in tema di gestione dei beni pubblici (cartolarizzazione, federalismo demaniale, alienazione e valorizzazione).

Alla mutata concezione del patrimonio immobiliare pubblico non più solo come bene da preservare staticamente, ma anche come fonte di risanamento

per le entrate degli enti territoriali (Portaluri, 2007, 802), ha fatto séguito la elaborazione di un vasto strumentario finalizzato, per un verso, all'acquisizione di risorse attraverso politiche di dismissione e, per altro verso, al trasferimento di beni dallo Stato agli enti territoriali richiedenti, con finalità di valorizzazione per lo sviluppo del territorio e di realizzazione di progetti di riqualificazione urbana.

Orbene, obiettivo di tali politiche è quello di porre fine ad una lunga esperienza di gestione centralizzata dei beni da parte dell'amministrazione statale, specialmente quella a ciò deputata (agenzie del demanio), e ad accrescere la autonomia anche finanziaria degli enti territoriali attraverso la possibilità di programmare l'alienazione dei beni rientranti nel rispettivo patrimonio e di scegliere e farsi attribuire la gestione di particolari beni.

E tuttavia le indicazioni che provengono dal versante applicativo non appaiono tuttavia ancora soddisfacenti, impedendo al momento di guardare a questi istituti come strumenti in grado di favorire la coesione e lo sviluppo dei territori.

Se questo è lo stato dell'arte del sistema autonomistico italiano, deve concludersi che le politiche di coesione territoriale sono tuttora di stretta prerogativa dello Stato.

Bibliografia

- Alfonsi, F., *Documento di lavoro sulla evoluzione delle strategie macroregionali dell'UE: prassi attuali e prospettive future* in www.europarl.europa.eu, 2015
- Amorth, A., *Impugnativa di deliberazioni collegiali da parte di componenti del collegio*, in *Scritti 1958-1986*, IV, Milano, 1999, 1683
- Auby J.B., *Droit de la ville*, Paris, 2013
- Avarello, P., *Attori e strumenti della pianificazione metropolitana*, in Camagni, R.-Lombardo, S., a cura di, *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Firenze, 1999, 121
- Azzena, L., *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, 2011, 103
- Basanini F., *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in www.astrid-online.it
- Battini, S., *L'unione europea quale originale potere pubblico*, in Chiti, M.P., a cura di, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2014, 1
- Begg, I.-Sapir, A.-Eriksson, J., *The Purse of the European Union: Setting Priorities for the Future*, Stockholm, 2008
- Berionni, L., *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Ist. fed.*, 2012, 3, 727
- Bertezzolo, G., *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 1, 1
- Bin R., *Titolo I – Disposizioni generali*, in *Ist. Fed.*, 1998, 4, 491
- Bonetti T., *Il diritto del governo del territorio in trasformazione*, Napoli, 2011, 254;
- Boscolo, E., *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in A.A.V.V. *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, a cura di B.Pozzo, M.Renna, *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente*, Milano, 2004, 179
- Caciagli, M., *Regioni d'Europa Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2006
- Camagni, R., *Per un concetto di capitale territoriale*, in Borri, D.–Ferlaino, F., *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, Milano, 2009
- Camagni, R., *Verso una riforma della governance territoriale*, 2012 in www.storicamente.org

- Cammelli, M., *L'amministrazione per collegi*, Bologna, 1980
- Cammelli M., *Introduzione*, in Barbati C., Endrici G., *Territorialità positiva*, Bologna, 2005, 7
- Caporale, M., *L'attuazione delle Euroregioni in Italia*, in *Ist. Fed.*, 2007, 4, 41
- Caretti P.-Strozzi G., *Luci e ombre della più giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di adempimento di obblighi comunitari*, in *Le Regioni*, 1988, 1, 196
- Carloni, E., *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004
- Carrer, M.-Rossi, S., *Le città metropolitane in Europa*, Roma, 2014
- Cartei, G.F. *Il governo del territorio e l'amministrazione del paesaggio*, relazione in occasione del Convegno di Studi per il 150° anniversario delle leggi di unificazione amministrativa (Firenze, 15-16 ottobre 2015)
- Cassese, S., *Etats, Regions, Europe*, in *Pouvoirs*, 1981, 20
- Cassese, S., *La fine della sovranità economica dello Stato*, in Cassese, S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 36
- Cerrone, C., *Memoria per la Commissione affari costituzionali del Senato sul progetto di revisione costituzionale*, in www.astrid-online.it, 2015
- Cerulli Irelli, V., *Relazioni tra città metropolitane e Comuni*, in www.astrid-online.it, 2012
- Claroni, A., *Le politiche di coesione*, in S. Cassese, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, IV, La disciplina dell'economia*, Milano, 2003, 3793
- Comporti G. D., *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996
- Contieri A., *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000
- Crosetti, A., *Sul governo delle aree metropolitane*, in *Amministrare*, 1989, 1-2, 149
- Cuocolo, F., *Assetto e finalità della nuova struttura metropolitana*, in *Quad. cost.*, 1990, 4, 1095
- D'Atena, A., a cura di, *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008
- Davudi, S.-Strange, I., *Conceptions of place and space in strategic spatial planning*, London, 2009

- De Giorgi Cezzi, G.–Mininanni, S.–Portaluri, P.L., a cura di, *Le nuove forme della pianificazione urbanistica in Puglia. Atti del Convegno di Lecce del 9 marzo 2007*, Napoli, 2008
- Del Gatto S., *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, 2012
- Della Scala, M.G., *La città sostenibile tra pianificazione e strumenti urbanistici integrativi*, relazione in occasione del Convegno di Studi per il 150° anniversario delle leggi di unificazione amministrativa (Firenze, 15-16 ottobre 2015)
- De Lucia, L., *Il consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, relazione in occasione del Convegno di Studi per il 150° anniversario delle leggi di unificazione amministrativa (Firenze, 15-16 ottobre 2015)
- De Micheli, C., *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*, Milano, 2006, 333
- De Siano, A., *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione territoriale*, relazione in occasione del Convegno di Studi per il 150° anniversario delle leggi di unificazione amministrativa (Firenze, 15-16 ottobre 2015)
- Di Gennaro, A., *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, in *Contenere il consumo di suolo*, a cura di Cartei, G.F.-De Lucia, L., Napoli, 2014, 3
- D’Orsogna, D., *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, Padova, 2007, 299
- Di Sciascio, A.F., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Torino, 2014
- Di Stefano, A., *L’amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2014, 3, 417
- Faludi, A., *Beyond Lisbon: soft european spatial planning*, in *The Planning Review*, 2010, 46, 182, 14
- Faludi, A., *Territorial cohesion and subsidiarity under the Europea Union treaties: a critique of the “Territorialism” underlying*, in *Regional studies*, 2013, 9, 1594

- Fassone, C., *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Ist. fed.*, 2009, 3-4, 409
- Forte, P., *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Ist. fed.*, 2014, 2, 333
- Giannini M.S., *Autonomia pubblica*, voce, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, IV, 356
- Giannini, M.S., *Recensione a L. Galateria, Gli organi collegiali amministrativi*, voll. I e II, Milano, 1956-59, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 205
- Giannini, M.S., *Diritto Amministrativo*, Milano, 1970
- Giulietti, W., *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*, Napoli, 2011, 47
- D'Angelosante, M., *Strumenti di controllo della spesa e concorrenza nell'organizzazione del servizio sanitario in Italia*, Rimini, 2012
- De Ioanna,P.-Fantozzi, R., *"Vicoli ciechi": i tagli alla spesa e il diritto alla salute*, in *Menabò di etica ed economia*, 2015, 19
- Harrison, J., *Configuring the new "Regional World": on being caught between territory and networks*, in *Regional Studies*, 2013, 1, 55
- Haughton, G.-Allmendinger, P.,-Oosterlynck, S., *Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, post-politics and neoliberal governmentality*, in *Environment and Planning*, 2013, 1, 217
- Ipsen, H.-P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in von Caemmerer, E.-Schlochauer, H.-J.-Steindorff, E., eds., *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt, 1966, 248
- Lefebvre, H., *Il diritto alla città*, Parigi, 1968, ed it., Verona, 2014
- Luchena, G., *Coesione, cooperazione funzionale fra "territori" e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2014, 3, 575
- Manfredi, G., *Principio di imparzialità e riordino dell'amministrazione per collegi*, in *Dir. amm.*, 1996, 1, 89
- Manganaro, F., *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*, Napoli, 2011, 4

- Manganaro, F., *Il principio di autonomia*, in Renna, M.-Saitta, F., a cura di, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 259
- Mangiameli, S., *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 2, 377
- Marchetti G., *Strumenti e modalità di cooperazione tra Regione ed enti locali* in Bilancia P., a cura di, *Modelli innovativi di governance territoriale*, Milano, 2011, 58
- Marrama, R., *Nascita ed evoluzione dello Stato e dell'amministrazione pubblica*, in Mazzarolli, L.-Pericu, G.-Romano, A.-Roversi Monaco, F.A.-Scoca, F.G., a cura di, *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 1998, 353
- Martines, F., *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*, Napoli, 2011, 83
- Merusi F., *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in AA.VV., *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*, Milano, 1994, 91
- Mezzetti, L., *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in Costanzo, P.-Mezzetti, L.-Ruggeri, A., *Lineamenti di diritto costituzionale e dell'Unione europea*, Torino, 2014, 83
- Monceri. F., *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*, Napoli, 2011, 295
- Mor G., *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed Enti locali*, in *Le Regioni*, 1999, 1, 1
- Morelli, M., *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, I, Milano, 2011
- Morviducci, C., *Cittadinanza europea*, in *Enc. Treccani, diritto* (online), 2014
- Nacci, M.G., *Il ruolo dei Consigli delle Autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in www.aic.it, 2014, 4, 1
- Pagliari, G., *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'Unità d'Italia a oggi*, relazione in occasione del Convegno di Studi per il 150° anniversario delle leggi di unificazione amministrativa (Firenze, 15-16 ottobre 2015)

- Piga, F., *Coordinamento (principio del)*, voce, in *Enc. giur. Treccani*, IX, Roma, 1988
- Pinto F., *Città metropolitana*, voce, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., IV, Torino, 2010, 23
- Pioggia, A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2014
- Piraino, A., *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in www.federalismi.it, 2015, 3
- Pizzetti, F., *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in www.astrid-online.it, 2014
- Portaluri, P.L., *Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, 1998
- Portaluri, P.L., *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003
- Portaluri P.L., *Diritto comune e obblighi di servizio pubblico nella gestione e valorizzazione della proprietà immobiliare pubblica*, in *Foro amm. TAR*, 2007, 802.
- Portaluri, P.L., *Le Città metropolitane*, in Fabrizzi, F.– Salerno, G.M., a cura di, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, 34
- Portaluri, P.L., *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in www.federalismi.it, 2014, 1
- Portaluri, P.L., *Note minime sulle città metropolitane nel d.d.l. costituzionale AS n. 1429 (Renzi-Boschi)*, in www.federalismi.it, 2014, 8
- Priore, R., *La Convenzione europea del Paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G. F. Cartei, Bologna, Il Mulino, 2007, 119 ss
- Pubusa, A., *Città metropolitana*, in *Enc. dir.*, Agg., III, Milano, 1999, 360
- Resta D., *Alcune osservazioni sulla possibilità di individuare «gerarchia» e «coordinamento» tra interessi pubblici e privati nel recente provvedimento legislativo di riforma del procedimento amministrativo*, in AA.VV., *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*, Milano, 1994, 264
- Rolla, G.-Groppi, T., *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Milano, 2000
- Romano A., *Autonomia nel diritto pubblico*, voce, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 30

- Salvia, F., *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2012
- Sandulli, A., *Le città metropolitane e la debolezza di Atlante*, in *Munus*, 2013, 3, V
- Sapienza, R., *Sussidiarietà e partenariato nel nuovo modello di intervento dei Fondi strutturali comunitari*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, 1201
- Scoca, F.G., *Le amministrazioni come operatori giuridici*, in Mazzarolli, L.-Pericu, G.-Romano, A.-Roversi Monaco F.A.-Scoca, F.G., a cura di, *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2001, 345
- Sirianni G., *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, 1991
- Sorace, D., *Una soluzione per i rebus metropolitani*, in *Le Regioni*, 1991, 2, 360
- Sorace D., *Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni*, in *Le Regioni*, 2000, 1, 5
- Spagnuolo, F., *La politica di coesione nel diritto dell'integrazione amministrativa europea*, Napoli, 2010
- Spagnuolo, F., *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*, Napoli, 2011-A, 161
- Spagnuolo, F., *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*, Napoli, 2011-B, 131
- Spasiano, M., *L'organizzazione comunale. Paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*, Napoli, 1995
- Squazzoni, A., *Ancora sulla legittimazione del consigliere ad impugnare atti del collegio di appartenenza*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 3, 865
- Stella Richter, P. *Il difficile rapporto tra urbanistica e diritto di proprietà* in M.A. Sandulli, M. Spasiano, P. Stella Richter (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2007, 39
- Sticchi Damiani E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992
- Sticchi Damiani E., *Gli accordi amministrativi*, in Amirante C., a cura di, *La contrattualizzazione dell'azione amministrativa*, Torino, 1993, 23
- Stocchiero, A., *Macroregioni europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, CeSPI Working Papers, 2010, 65

- Tubertini, C., *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. fed.*, 2014, 2, 197
- Tùccari, F.F., *Le relazioni tra politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, relazione in occasione del Convegno di Studi per il 150° anniversario delle leggi di unificazione amministrativa (Firenze, 15-16 ottobre 2015)
- Urbani P., *Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2013, 3, II, 121
- Valaguzza S., *L'accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo tipologico*, in *Dir. amm.*, 2010, 2, 395
- Vandelli, L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2011
- Vandelli, L., *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 www.astrid-online.it, 2013
- Vandelli, L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014
- Vandelli, L.-Mastragostino, F., *I comuni e le province*, Bologna, 1996
- Vellano, M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, I, Torino, 2014
- Vesperini, G., *Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le province*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 8-9, 786
- Villata, R., *Collegi amministrativi*, voce, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma, 1988
- Vitale, G., *La sussidiarietà nella politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il regolamento (Ce) n. 1083/06*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2012, 4, 1001
- Zito, A., *Mercati (regolazione dei)*, voce, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2010, 805
- Zuelli, F., *Le collegialità amministrative*, Milano, 1985
- Zuleeg, F., *The rationale for EU action: What are European Public Goods?*, in www.ec.europa.eu, 2009

Legislazione

- Trattato sull'Unione europea
- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

- Protocollo n. 2 al Trattato sull'Unione europea
- Atto unico europeo
- Carta europea delle autonomie locali
- Costituzione della Repubblica italiana
- l. 10.2.1953, n. 62
- l. 17.5.1985, n. 210
- l. 1.3.1986, n. 64
- l. 23.8.1988, n. 400
- l. 9.3.1989, n. 86
- l. 8.6.1990, n. 142
- l. 7.8.1990, n. 241
- l. 15.7.1994, n. 444
- l. 23.12.1996, n. 662
- l. 15.3.1997, n. 59
- l. 15.5.1997, n. 127
- d.lgs. 31.3.1998, n. 112
- l. 30.11.1998, n. 419
- l. 3.8.1999, n. 265
- d.lgs. 18.8.2000, n. 267
- l. 5.6.2003, n. 131
- l. 7.8.2014, n. 56

Altri atti e/o documenti

- Comitato delle Regioni, parere complementare 136/1995, *Applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*
- Dichiarazione dell'Assemblea delle Regioni d'Europa sul regionalismo in Europa, Basilea 4.11.1996
- Comitato delle Regioni, parere 237/2002, *Il ruolo dei poteri locali e regionali nella costruzione europea*
- Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, 18.2.2004, COM(2004)107
- Parlamento europeo, *Relazione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale*, 25.7.2005, 2004/2256(INI)

- Comitato delle regioni 606/2012, *Controllo della sussidiarietà: una strategia riveduta per il Comitato delle Regioni*
- CEC, *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*, COM(2013) 468 final
- Comitato delle regioni, *Regolamento interno e di procedura*, in GUUE, 5.3.2014, L 65/41
- 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
- EIPA-ECR, *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*
- Accordo ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 tra Governo e Regioni, concluso in Conferenza unificata l'8.7.2014
- Accordo ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 tra Governo e Regioni, concluso in Conferenza unificata l'11.9.2014
- D.d.l. cost. AS 1429 – AC 2613

Giurisprudenza

- Corte cost. 18.2.1988, n. 123
- Corte cost. 27.10.1988, n. 1000
- Corte cost. 27.1.2004, n. 43
- Corte cost. 24.3.2015, n. 50
- Cons. St., V, 13.5.2013, n. 2597
- Tar Puglia, Lecce, I, 8.2.2007, n. 379
- Tar Puglia, Lecce, I, 20.3.2012, n. 572
- Tar Sicilia, Catania, I, 29.5.2013, n. 1563
- Tar Sicilia, Catania, I, 23.10.2014, n. 2793
- Tar Lazio, II, 10.11.2014, n. 11225
- Tar Veneto, II, 27.2.2015, n. 269

Ricerche di base

Parte prima

Tùccari, F.F., *Le relazioni tra politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*

Napolitano, C., *Il Comitato delle Regioni UE*

Tarantino, A.L., *La strategia per la creazione di Macroregioni europee a carattere interregionale e transnazionale*

De Santis, R., *I Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) e i Gruppi euro regionali di cooperazione (GEC)*

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

Parte seconda

Margiotta, G., *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*

Brocca, M., *Coesione territoriale e città metropolitane*

Romano, F. G., *I collegi amministrativi come istituti di coordinamento*

Barchiesi, S., *Le conferenze interamministrative come istituti di coordinamento*

Petrachi, M., *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni e gli strumenti di programmazione negoziata come istituti di coordinamento*

Stefanizzi, C., *La disciplina dei poteri di sostituzione amministrativa nel rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali*

Vetrò, F., *Unificazione amministrativa e sviluppo del Mezzogiorno*

Parte terza

D'Agostino, F., *Strategie di indirizzo e coordinamento della libertà di iniziativa economica*

Pagliari, G., *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'unità d'Italia ad oggi*

Gasparri, W., *Le tecniche perequative e compensative*

De Lucia, L., *Il consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*

Accettura, B., *Il soddisfacimento del fabbisogno di servizi abitativi*

Mele, V., *Le relazioni tra i livelli di pianificazione urbanistico-territoriale*

Della Scala, M.G., *La città sostenibile tra pianificazione e strumenti urbanistici integrativi*

Cartei, G.F., *Il governo del territorio e l'amministrazione del paesaggio*

De Siano, A., *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*

Costantino, F., *Beni pubblici e finanza locale*

Feliziani, C., *Finanza locale e servizi pubblici*

Versione provvisoria