

MARGHERITA INTERLANDI

Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale  
[m.interlandi@unicas.it](mailto:m.interlandi@unicas.it)

## **IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO, NELL'ERA DELLA “RIPRESA” E DELLA “RESILIENZA”: VERSO NUOVI ASSETTI ISTITUZIONALI?**

### **THE ROLE OF LOCAL AUTHORITIES FOR THE DEVELOPMENT OF THE TERRITORY, IN THE AGE OF “RECOVERY” AND “RESILIENCE”: TOWARDS NEW INSTITUTIONAL STRUCTURES?**

#### SINTESI

Il contributo mira ad analizzare il quadro sistematico di riferimento, in materia di autonomie locali e organizzazione amministrativa, anche alla luce della prova che le istituzioni europee e nazionali hanno dovuto affrontare all'esito dell'emergenza sanitaria determinata dalla Pandemia Covid- 19. Il lavoro di ricerca si sofferma principalmente sui temi del decentramento amministrativo, del “Regionalismo differenziato” e del principio di sussidiarietà. Le indicazioni fornite dall'Unione Europea per l'attuazione del Recovery Plan, sembrano indurre gli Stati a promuovere interventi, nell'ottica della transizione digitale ed ambientale, finalizzati, principalmente, alla coesione sociale e all'innalzamento del livello di benessere dei cittadini, anche attraverso il rafforzamento (qualitativo e quantitativo) dei servizi alla persona. In tale prospettiva, assume, dunque, particolare rilevanza l'indagine riferita all'autonomia differenziata, soprattutto in considerazione del fatto che risulta necessario assicurare su tutto il territorio nazionale un livello omogeneo di effettività dei diritti fondamentali. La riflessione portata dal contributo si focalizza, nello specifico, sul ruolo degli enti locali, e dei comuni in particolare, la cui capacità amministrativa costituisce un presupposto fondamentale per l'attuazione di un modello istituzionale virtuoso.

#### ABSTRACT

The contribution aims to analyze the systematic reference framework regarding local autonomies and administrative organization, also in the light of the evidence that European and national institutions have had to face following the outcome of the health emergency caused by the Covid-19 Pandemic. research focuses mainly on the issues of administrative decentralization, “differentiated regionalism” and the principle of subsidiarity. The indications provided by the European Union for the implementation of the Recovery Plan seem to induce States to promote interventions, with a view to the digital and environmental transition, mainly aimed at social cohesion and raising the level of well-being of citizens, also through the (qualitative and quantitative) strengthening of personal services. In this perspective, therefore, the investigation referring to differentiated autonomy assumes particular relevance, especially in consideration of the

fact that it is necessary to ensure a homogeneous level of effectiveness of fundamental rights throughout the national territory. The reflection brought about by the contribution focuses, specifically, on the role of local authorities, and municipalities in particular, whose administrative capacity is a fundamental prerequisite for the implementation of a virtuous institutional model.

PAROLE CHIAVE: Autonomia locale, regionalismo differenziato, sussidiarietà.

KEYWORDS: Local Autonomy, Differentiated Regionalism, Subsidiarity.

INDICE: 1. Premessa: autonomia locale e organizzazione democratica delle funzioni amministrative – 2. Decentramento amministrativo ed efficienza pubblica nell'assetto istituzionale del Titolo V della Costituzione – 3. Regionalismo differenziato ed effettività dei diritti fondamentali: il ruolo degli enti locali – 4. Unità e differenziazione nella prospettiva della coesione sociale – 4.2. (*Segue*) Il ruolo dello Stato per la strategia dello sviluppo locale: l'esperienza della strategia nazionale per le aree interne – 5. Governance locale multilivello e nuovi paradigmi della cittadinanza amministrativa: a proposito delle città intelligenti, comunità energetiche e “diritto alla città” – 5.2. (*Segue*) Il principio di sussidiarietà nella architettura istituzionale degli enti locali: alla ricerca di nuovi equilibri – 6. La rilevanza sovranazionale degli enti locali: l'effettività dei diritti come nuovo paradigma dell'integrazione europea

## **1. Premessa: autonomia locale e organizzazione democratica delle funzioni amministrative.**

Il lavoro affronta un tema che non è stato specificamente trattato nel corso della riflessione sulla organizzazione pubblica, promossa dalla Rivista, che raccoglie in questo volume l'esito del dibattito svolto in questi anni. Tuttavia, l'avvento della pandemia ha sollecitato l'attenzione sulla tenuta dell'attuale assetto istituzionale, che ha mostrato gravi criticità, evidenziando la opportunità di riflettere sull'organizzazione amministrativa, anche sotto il profilo delle trasformazioni necessarie per garantire la tempestiva ed efficiente attuazione degli interventi programmati dal Recovery Plan.

In questo contesto, segnato dal succedersi di riforme governative, che muovono nella direzione di dotare il sistema paese delle infrastrutture necessarie per realizzare tali obiettivi, si è ritenuto, perciò, utile estendere la riflessione sull'organizzazione pubblica al tema dell'architettura istituzionale del governo locale, focalizzando l'attenzione, in particolare, al ruolo che gli enti locali saranno chiamati a svolgere nel processo di transizione digitale ed ambientale, previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nella prospettiva specifica della promozione e della tutela del benessere della persona.

L'emergenza sanitaria determinata dalla Pandemia Covid- 19 impone una seria riflessione sulla necessità di riprogrammare l'intervento pubblico in base a nuovi paradigmi, che si collocano nell'orizzonte della transizione digitale e ambientale. In questa prospettiva, le indicazioni europee sul Recovery Plan sembrano, infatti, spingere gli Stati a promuovere interventi, che nell'ambito di questa transizione, sono finalizzati, soprattutto, alla coesione sociale, innalzando il benessere dei cittadini, attraverso il rafforzamento, qualitativo e quantitativo, dei servizi alla persona<sup>1</sup>.

Tale scenario evidenzia la necessità di individuare nuovi modelli di sviluppo, in grado di coniugare tradizione e innovazione, tutela dell'ambiente e inclusione sociale, al fine di incrementare l'occupazione e innovare i processi produttivi.

In questo contesto, il dibattito sull'autonomia differenziata assume, perciò, una rinnovata centralità, rispetto all'esigenza di assicurare su tutto il territorio nazionale un livello omogeneo di effettività dei diritti fondamentali<sup>2</sup>.

In quest'ottica, la riflessione in esame si focalizza soprattutto sul ruolo degli enti locali, e dei comuni in particolare, la cui capacità amministrativa costituisce un presupposto fondamentale per l'attuazione di un modello istituzionale virtuoso<sup>3</sup>. Il fondamento della promozione e valorizzazione dell'autonomia locale, infatti, non può che rinvenirsi nel principio di responsabilità che accomuna tutte le istituzioni, impegnandole ad operare per il perseguimento di obiettivi comuni, al fine di realizzare al meglio i diritti e le condizioni di vita personali e collettive previste dall'ordinamento<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Piano Next Generation EU.

<sup>2</sup> M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territoriale definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, 541, affermava che «ogni organizzazione è disegnata in funzione di interessi umani ed è il territorio che alimenta, individua, circonda questi interessi»; dunque il territorio viene considerato come misura del bisogno amministrativo nella sua concretezza e attualità, e del modo migliore di soddisfarlo, in modo che si stabilisca la dimensione organizzativa tecnicamente più corretta per la prestazione e per il godimento dei servizi stessi (territorio-efficienza).

<sup>3</sup> Il tema della capacità amministrativa è oggetto di specifica attenzione nella programmazione dei fondi strutturali 2020-2027 ed è, altresì, al centro degli interventi previsti dal PNRR.

B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2002.

<sup>4</sup> Sul principio di autonomia locale v. G. PASTORI, *Principio di legalità e autonomie locali*, in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Atti del convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 20-22-settembre, Milano, Giuffrè, 2008, 267-286, in cui l'a. evidenzia la valorizzazione del principio autonomistico nella riforma costituzionale del 2001. In particolare, si rileva che, con il nuovo art. 114 Cost., che ha equiparato la posizione istituzionale degli enti locali a quella dello Stato e delle Regioni, si è inteso presidiare «in maniera diretta gli ambiti funzionali spettanti delle istituzioni autonome locali e che il legislatore ordinario (sia nazionale che regionale) possa incidere sui contenuti dell'autonomia solo in quanto e negli stretti limiti in cui lo stesso testo costituzionale lo preveda».

Del resto, la scelta costituzionale a favore delle autonomie locali va intesa, come evocava autorevole dottrina, in senso strumentale alla organizzazione democratica, non solo delle funzioni legislative, ma anche delle funzioni amministrative<sup>5</sup>.

E ciò indirizza l'indagine nel solco della valorizzazione, tanto nella dimensione nazionale quanto in quella sovranazionale, della coesione sociale, quale elemento unificante dell'ordinamento, messa in crisi da una politica di austerità, espressa dal *fiscal compact*, che ha collocato i diritti sociali dopo le ragioni di finanza pubblica e della primazia (tirannia) del mercato<sup>6</sup>.

E' noto, infatti, che dinanzi all'esigenza di una crescente riduzione delle risorse pubbliche, la esigibilità dei diritti fondamentali è stata esposta a inevitabili compromessi, di cui si è fatta interprete anche la Corte costituzionale, impegnata a bilanciare la effettività dei diritti, con le risorse disponibili e con i nuovi vincoli della finanza pubblica introdotti dalla legge costituzionale n. 1/2012<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> G. PASTORI, D. SORACE, *Compendio dello studio sui temi giuridico-istituzionali*, in F. Fiorelli (a cura di), *Il governo delle città*, Milano, Franco Angeli, 1975, 82.

<sup>6</sup> Il PNRR individua come quarto pilastro la coesione sociale e territoriale, prevedendo interventi volti a ridurre le disparità locali, regionali e fra centri urbani e aree rurali. Tali azioni, inoltre, devono untare a l contrasto delle disuguaglianze di genere e di reddito. In questa prospettiva il programma Next Generation EU prevede che gli Stati membri descrivano le tendenze e i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, anche in conseguenza dell'epidemia da COVID- 19, indicando le iniziative che intendono adottare per promuovere la coesione e la risoluzione degli squilibri territoriali in linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali.

<sup>7</sup> Com'è noto con la legge di riforma costituzionale n. 1/2012 che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119, è stato imposto alle amministrazioni pubbliche l'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico e di limitare il ricorso all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali e previa autorizzazione delle Camere. Con riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., viene, poi, ribadito per gli enti locali l'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio e di assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Tuttavia, anche se nel corso dei lavori parlamentari è stata abbandonata la proposta di introdurre espressamente il principio della "equità intergenerazionale", lo stesso sembra comunque imporsi nell'attuale contesto istituzionale attraverso una lettura orientata degli artt. 81 e 97 Cost., che obblighi le amministrazioni a limitare il ricorso all'indebitamento a situazioni di carattere eccezionale, con gli artt. 2 e 3 della Costituzione, che tutelano e promuovono i diritti della persona. L'esigenza interpretativa di ancorare la sana gestione delle risorse pubbliche al diritto delle generazioni future di poter realizzare i propri bisogni in condizioni che superino la soglia della sopravvivenza si appalesa quale presidio necessario di istanze non più trascurabili di uguaglianza sostanziale e di tutela di diritti fondamentali che si rinvergono nei diversi ambiti dell'agire pubblico. In tale senso, sia consentito rinviare a M. INTERLANDI, *Danno da disservizio e tutela della persona*, Napoli, ESI, 2013, in part. 77e 78. Al riguardo, come giustamente rileva J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, Torino, Giappichelli, 2013, la disuguaglianza sociale costituisce la principale conseguenza del fallimento del sistema politico che ha suscitato l'indignazione delle giovani generazioni, dando vita a movimenti di protesta sia in Europa (il riferimento è agli *Indignatos* spagnoli) che in America (con il movimento *Occupy Wall Street*). I movimenti in questione miravano, infatti, a contestare l'iniquità del sistema politico che sembra assegnare un eccessivo risalto a coloro che sono al vertice della scala sociale.

In questo contesto, invero, la Corte costituzionale ha giocato un ruolo significativo nel riallocare, nell'ambito delle competenze legislative statali, una molteplicità di settori interferendo con ambiti di competenza regionale<sup>8</sup>. Ciò ha, conseguentemente, determinato anche uno svuotamento dell'impianto autonomistico delineato dal titolo V, con l'effetto di rendere drammaticamente incerto il confine tra competenze statali e competenze regionali, neutralizzando, dunque, anche la capacità di programmazione economica e di promozione dello sviluppo locale, che le Regioni avrebbero potuto esercitare dopo la riforma del titolo V.

Ciò, ha spinto alcune Regioni ad intravedere, nell'art. 116, c. 3, Cost., l'opportunità di riappropriarsi di uno spazio decisionale, ritenuto indispensabile per attuare modelli di sviluppo che necessitano di norme e di assetti istituzionali specifici.

L'art. 116, c. 3, cost., infatti, stabilisce che in riferimento ad alcune materie di cui all'art. 117, c. 3, possono essere attribuite ad altre Regioni a statuto ordinario, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, su iniziativa delle Regioni interessate, sentiti gli enti locali e nel rispetto dell'art. 119 cost. Sulla base di quanto disposto dall'art. 116, c. 3, Cost., quindi, le Regioni del Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna hanno avviato l'iter procedurale per il riconoscimento di una autonomia differenziata, che ha portato alla firma dei primi accordi preliminari con il Governo, avvenuta il 28 febbraio 2018<sup>9</sup>.

## **2. Decentramento amministrativo ed efficienza pubblica nell'assetto istituzionale del Titolo V della Costituzione.**

Nell'attuale disegno costituzionale, com'è noto, l'autonomia sancita dall'art. 5 della Costituzione non risponde all'esigenza del riconoscimento e della tutela di una specifica identità territoriale – che costituisce, invece, come sappiamo, il fondamento delle Regioni a statuto speciale – ma è volta ad assicurare, nei diversi contesti, uno standard di qualità della vita in grado di

---

<sup>8</sup> Si pensi, ad esempio, alla concorrenza, all'energia, al governo del territorio.

<sup>9</sup> Al riguardo sia consentito rinviare a M. INTERLANDI, *Autonomia differenziata, unità nazionale e diritti fondamentali nel processo attuativo dell'art. 116, c. 3 Cost.*, in F. Pastore, (a cura di) *Il regionalismo differenziato*, Padova, CEDAM, 2019.

soddisfare i bisogni essenziali della persona e a promuoverne la personalità in tutti i suoi aspetti, tutelando la pari dignità sociale e l'uguaglianza.

L'autonomia costituisce, infatti, un modello organizzativo nei rapporti tra i diversi livelli di governo, che, attraverso il decentramento delle funzioni mira a migliorare l'efficienza amministrativa<sup>10</sup>, in funzione del benessere della persona, affidando, all'ente istituzionale più prossimo ai bisogni dell'individuo, la titolarità delle funzioni preordinate alla cura di tali interessi<sup>11</sup>.

Sotto questo specifico profilo, l'autonomia concorre ad attuare il disegno personalistico che la Costituzione ha delineato nell'art. 2 cost., configurando un sistema istituzionale in base al quale l'amministrazione ha il compito di realizzare, in condizioni di pari dignità sociale, i bisogni della persona, attraverso l'erogazione di prestazioni che rispondano ad un elevato livello di qualità<sup>12</sup>. Ciò trova conferma in quelle riforme che, a partire dagli anni novanta, hanno puntato sull'autonomia dei centri decisionali, sulla differenziazione dei modelli organizzativi e sul decentramento amministrativo, delineando un assetto istituzionale volto a migliorare il rapporto tra amministrazione e amministrati, allo scopo di porre rimedio ai mali che vennero allora denunciati come «*le imperscrutabilità, le immotivate lentezze, i superati autoritarismi di comportamenti amministrativi*»<sup>13</sup>. L'idea di fondo era che l'amministrazione dovesse rispondere efficacemente alla domanda di benessere dei propri amministrati, non soltanto sotto il profilo 'quantitativo' dei compiti, ma anche sotto il profilo 'qualitativo' delle prestazioni e dei servizi che è tenuta ad erogare. Su questa linea si pone, ad esempio, la l. 191/1998, che, integrando la l. 50/97, ha espressamente collegato allo sviluppo economico il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, «*imponendone la considerazione e la*

---

<sup>10</sup> M. NIGRO, *Il governo locale, I. Storia e problemi*, Roma, 1980. In particolare, osserva G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Dir. Amm.*, 3/2020, 645 ss., che per Nigro l'autonomia locale e il suo governo hanno rappresentato un problema per il diritto, rinvenendo nella difficoltà di tenere insieme due principi che muovo in direzione opposta, ovvero l'unità e la differenziazione, il principale ostacolo che il legislatore italiano ha incontrato, nel costruire il sistema di ordinamento a cui sottoporre i poteri locali. Inoltre, osserva l'a., che per Nigro, oltre ai due principi appena evocati, bisognava ter conto, altresì, della efficienza.

<sup>11</sup> In tal senso v., A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 1-2/2017. Sulla distinzione tra autonomia e decentramento, secondo cui l'autonomia costituisce il principio che regola il rapporto tra diversi livelli di governo, mentre il decentramento esprime una formula organizzativa, degli enti istituzionali, v. F. ROVERSI MONACO, *Autonomia e decentramento*, in *Quad. reg.*, 1983, 1197; L. FERRARIS, *Decentramento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2000, 182.

<sup>12</sup> Sia consentito rinviare a M. INTERLANDI, *Autonomia differenziata e diritti fondamentali nel processo attuativo dell'art. 116, co. 3 Cost.*, in *Nuove Autonomie*, 2021.

<sup>13</sup> M. INTERLANDI, *op. ult. cit.*

*valutazione, in funzione della loro soddisfazione» e obbligando l'amministrazione anche «ad organizzarsi e ad agire secondo i criteri ispirati a semplificazione, velocità, economicità, efficacia, sussidiarietà, flessibilità etc.». Si che, già prima della riforma del Titolo V e della ridefinizione, ai sensi dell'art. 118 Cost., del riparto di funzioni secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, il legislatore ordinario si era mosso nel senso di promuovere il benessere dei cittadini attraverso un modello organizzativo in cui l'autonomia costituisse anche un presupposto per valorizzare l'apporto collaborativo dei cittadini allo sviluppo della comunità locale in cui risiedono<sup>14</sup>.*

Pertanto, sulla scia di tale impostazione, la riforma del Titolo V, nel valorizzare il ruolo degli enti locali, si è posta l'obiettivo di soddisfare le esigenze della collettività, attribuendo innanzitutto ai comuni, tra le funzioni aggiuntive, quella della promozione dello sviluppo economico e sociale (art. 119, c. 5), per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Si può dire, quindi, che nell'impianto costituzionale, l'autonomia costituisce uno strumento organizzativo funzionale allo sviluppo sociale di un determinato contesto territoriale, affinché gli enti locali siano messi in condizione di assicurare un livello di benessere non inferiore a quello minimo essenziale.

### **3. Regionalismo differenziato ed effettività dei diritti fondamentali: il ruolo degli enti locali.**

Nell'assetto delineato dalla riforma del titolo V della Costituzione, il rapporto tra i diversi livelli di governo, per i quali l'art. 114 Cost., com'è noto, sancisce il principio di pariordinazione, si

---

<sup>14</sup> Il principio di sussidiarietà trae fondamento dall'art. 5, par. 3, del Trattato CE (oggi TFUE) e dal Protocollo sull'Applicazione dei Principi di Sussidiarietà e Proporzionalità. Tale principio, così come descritto dalle citate norme sovranazionali, nell'originario intento degli Stati membri, doveva atteggiarsi a strumento di regolazione dell'esercizio delle competenze attribuite all'Unione Europea dai Trattati. In argomento v., C. FAVILLI, *Il principio di sussidiarietà nel diritto dell'Unione Europea – The principle of subsidiarity in the European Union Legal order*, in *Archivio Giuridico "Filippo Serafini"*, 3/2011 3, 257-285. L'inserimento del principio di sussidiarietà all'interno dei trattati europei era finalizzato, invero, ad avvicinare l'esercizio delle competenze (soprattutto amministrative) al livello di governo più prossimo ai cittadini. Infatti, nei settori non di competenza esclusiva dell'Unione Europea, il principio in esame mirava a preservare la capacità di decisione e di azione degli Stati membri, limitando l'intervento dell'Unione ai soli casi in cui l'azione degli stessi risultasse inidonea a perseguire gli obiettivi stabiliti. Il principio di sussidiarietà, nella sua originaria formulazione e di interpretazione, costituisce, dunque, nell'intento originario del legislatore comunitario, un importante strumento di salvaguardia dell'autonomia degli Stati membri, deputato ad orientare non solo la scelta di un intervento o meno dell'Unione, ma anche l'intensità dello stesso.

è tradotto, con riferimento alla funzione legislativa, in una ripartizione delle materie tra Stato e Regioni, mentre per le funzioni amministrative, si è optato per una applicazione omogenea delle regole di allocazione delle competenze all'ente di governo più vicino ai cittadini<sup>15</sup>.

Questo modello, come testimonia il defatigante lavoro interpretativo della Corte costituzionale, ha evidenziato, tra i nodi più problematici, quello di una eccessiva rigidità nella distribuzione delle competenze e delle funzioni, determinata, a parere di chi scrive, anche dallo scarso rilievo che hanno avuto nel processo attuativo i criteri di adeguatezza e differenziazione<sup>16</sup>.

Eppure, sappiamo bene che l'effettività dei diritti fondamentali è condizionata dalla diversità dei contesti territoriali, sociali, economici, culturali. Pensiamo per esempio alla tutela della salute<sup>17</sup>. L'organizzazione del sistema sanitario ha evidenziato come, in alcune Regioni, tale servizio ha raggiunto standard particolarmente elevati, al punto da attrarre utenti da tutto il mondo, mentre in altre, questo servizio non garantisce un adeguato livello di tutela della salute<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Sul punto, v. G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, che evidenzia come dal 1992 al 1999 l'ordinamento regionale entrò in una sorta di "cono d'ombra". Al riguardo, l'a. rileva che «l'idea di Regione che aveva ispirato il periodo iniziale del regionalismo – maggiormente attenta alla sua dimensione politica e alla capacità di riformare lo Stato in senso pluralistico e democratico – fu considerata un freno alle potenzialità di sviluppo dell'economia e venne sostituita da una concezione dell'autonomia di tipo funzionale, intesa come soluzione istituzionale idonea a migliorare l'efficacia ed efficienza delle politiche pubbliche, a semplificare i processi di decisione politica (...). In altri termini, le spinte alla differenziazione hanno perso di incisività a vantaggio di soluzioni uniformi sull'intero territorio regionale: conformemente all'idea, peraltro non nuova nella formazione dello Stato italiano, che è preferibile decentrare in amministrazione e accentrare in politica. Il trasferimento di competenze amministrative dallo Stato alle Regioni fu equilibrato da un progressivo rafforzamento dell'omogeneità dell'assetto istituzionale, che confermò la secolare aspirazione dello Stato italiano all'uniformità istituzionale e politica».

<sup>16</sup> Al riguardo, molteplici sono le ragioni che hanno portato a numerosi contenziosi relativi al riparto delle competenze legislative davanti alla Corte costituzionale, peraltro risolti spesso a detrimento dell'autonomia. In particolare, le problematiche principali sono sorte a causa: dell'esistenza delle c.d. materie trasversali, tendenzialmente utilizzate dal legislatore statale per giustificare il proliferarsi dei propri interventi in ambiti sempre più estesi (es.: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, la previdenza, livelli essenziali di prestazioni); della mancata individuazione dell'effettiva consistenza di materie apparentemente simili ma, al contempo, collocate in elenchi diversi (si pensi, ad es., al co. 2, lettera n, dell'art. 117 Cost. «norme generali sull'istruzione» e al co. 3 del medesimo articolo, che colloca «l'istruzione» nell'elenco delle materie appartenenti alla legislazione concorrente); della riserva esplicita allo Stato delle materie ordinarie con conseguente delimitazione della legislazione regionale al solo diritto amministrativo oltre che alla propria organizzazione istituzionale; della inevitabile riduzione della competenza residuale delle regioni ad ambiti marginali e indefiniti. Accanto a questi aspetti, ciò che maggiormente ha richiesto l'intervento della Corte Costituzionale è in generale la complessità della realtà sociale da regolare. Come rilevato dalla stessa Corte, questa comporta che di frequente le discipline legislative non possono essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa. In tal senso, cfr. C. Cost., 231/2005.

<sup>17</sup> Sull'organizzazione del servizio sanitario nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale e verticale v. G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2002, 85-97.

<sup>18</sup> V. in ultimo il Rapporto Svimez 2018 - L'economia e la società del mezzogiorno, in <http://lnx.svimez.info/svimez/rapporto-2018/>, ove si evidenzia la persistente problematica di notevoli divari tra nord e sud



Tuttavia, la situazione di emergenza nazionale, determinata dalla pandemia Covid-19, ha messo, altresì, in luce come la differenziazione dei modelli organizzativi, benché abbia favorito in alcune realtà il raggiungimento di elevati standard di tutela della salute, si è rilevata inadeguata sul terreno della dimensione nazionale della effettività di tale diritto, con evidenti gravi implicazioni in tutte le aree del paese, anche sul terreno delle libertà fondamentali<sup>19</sup>.

Ciò in quanto, come sappiamo, la salute non è solo un interesse individuale ma è anche un interesse collettivo che implica un imprescindibile dovere di solidarietà. Di conseguenza, perciò, l'efficienza del sistema sanitario non può costituire solo un obiettivo di politica economica o finanziaria né, a maggior ragione, può assumere una dimensione organizzativa esclusivamente regionale<sup>20</sup>. Essa, infatti, rappresenta una condizione imprescindibile per l'effettiva tutela della persona, nelle sue diversi componenti, e soddisfa, perciò, esigenze unitarie che vanno assicurate su tutto il territorio nazionale, in uguale misura.

Sotto altro profilo, l'emergenza sanitaria ha fatto emergere il divario esistente tra le diverse aree del paese, determinando che in alcune regioni, pur non essendo stato registrato un livello di

---

relativi alla qualità dei servizi di assistenza sanitaria. In argomento, M. D'ARIENZO, *La salute ai tempi della spending review: come conciliare il controllo della spesa sanitaria con l'effettività del diritto alla salute e della relativa tutela giurisdizionale*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2018, p. 1083 ss.; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le regioni*, 4/2017.

<sup>19</sup> Si pensi, ad esempio, al caso del sistema sanitario in Lombardia. Con la legge regionale n. 23 del 2015, infatti, la regione Lombardia ha implementato un modello organizzativo del sistema sanitario e socio sanitario che presenta delle specificità non rinvenibili negli altri ordinamenti regionali. Tale modello è incentrato sulla completa separazione delle funzioni di programmazione, acquisto e controllo, in capo alle Agenzie di Tutela della Salute (ATS), da quelle di erogazione delle prestazioni, assegnate alle Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST), costituite dai due poli ospedaliero e territoriale e dall'introduzione di un meccanismo terzo di controllo. Tuttavia, l'emergenza sanitaria Covid-19 ha evidenziato significative criticità di tale sistema organizzativo, inducendo la Regione, su sollecitazione del Ministero della Salute, a riorganizzare il sistema sociosanitario lombardo, sulla base dell'analisi quali-quantitativa delle dimensioni sociosanitarie ad oggetto di una organizzazione regionale, anche per allinearle alle disposizioni normative nazionali (in particolare, il d.lgs. 502/1992). Il fine è quello di garantire al sistema una capacità di risposta efficiente e coerente con le esigenze socio sanitarie della popolazione di riferimento. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia alla relazione dell'AGENAS, *La riforma del Sistema Sociosanitario Lombardo (LR 23/2015). Analisi del modello e risultati raggiunti a cinque anni dall'avvio*, dicembre 2020, in [www.agenas.gov.it](http://www.agenas.gov.it).

<sup>20</sup> Al riguardo, v. A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli, 2017. Di recente, M. D'ARIENZO, *Trasparenza amministrativa e valutazione della performance in sanità nel quadro delle recenti riforme di settore*, in *Diritto e proc. amm.*, n. 1/2020, 221 ss. ha osservato che in un contesto caratterizzato da un marcato deficit informativo in ambienti governati dall'illegalità, dalla povertà delle risorse e dalla disinformazione di massa, la tutela della salute si attua innanzitutto attraverso la prevenzione e la gestione del rischio affidata ai protagonisti del SSN ed assicurata dall'assolvimento degli obblighi oggetto di valutazione della performance e della responsabilità di ciascuno di essi, evidenziando, al contempo, i limiti e le criticità dell'approccio alle Riforme che rischiano di vanificarne gli obiettivi.

contagio particolarmente significativo, sono state adottate misure di contenimento ancora più restrittive di quelle nazionali, a causa della presunta inadeguatezza dei presidi sanitari locali<sup>21</sup>.

Emerge, allora, che l'autonomia non sembra costituire un modello organizzativo omogeneo, ma esige soluzioni adeguate agli specifici contesti sociali, culturali ed economici che caratterizzano un determinato ambito territoriale<sup>22</sup>.

Del resto, evocando il pensiero di un illustre Maestro, «*la ratio dell'autonomia discende proprio dall'opportunità di adeguare il trattamento giuridico delle stesse materie alle peculiarità delle situazioni in quanto risultino diverse da una zona all'altra del territorio nazionale*»<sup>23</sup>.

In questa prospettiva, appare, perciò, suggestiva l'ipotesi di considerare l'art. 116, c. 3 Cost.<sup>24</sup>, secondo cui è possibile attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, come una «*regola di differenziazione più ampia e generale*», volta a valorizzare in termini di maggiore dinamicità l'asimmetria che intercorre tra le regioni e tra queste e lo Stato<sup>25</sup>. Pertanto, rispetto alle proposte di intesa di alcune Regioni, l'art. 116, c. 3 Cost., pur riconoscendo la possibilità di attuare forme di autonomia locale diverse, deve essere inteso in chiave sistematica, come ulteriore strumento organizzativo finalizzato ad adeguare il modello autonomistico alla specificità dei contesti territoriali, secondo i principi di differenziazione e sussidiarietà. (art. 119, c. 4, cost.). Sì che

---

<sup>21</sup> È il caso della Regione Campania e della Regione Calabria le quali, rispettivamente con l'ordinanza n. 15 del 13 marzo 2020 e n. 1 del 27 febbraio 2020, hanno, di fatto, dato avvio a una sequenza di misure di contenimento, ulteriori rispetto a quelle nazionali. In esse si è disposto, tra l'altro: la sospensione sul tutto il territorio regionale delle attività sanitarie, assistenziali e sociali, i servizi ambulatoriali e domiciliari; l'obbligo per gli esercenti di società o servizi di noleggio di autoveicoli di comunicare quotidianamente i soggetti che riconsegnino gli autoveicoli; chiusura nei giorni pasquali delle attività commerciali incluse le rivendite di generi alimentari.

<sup>22</sup> A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia*, in *Le Regioni*, cit.; ID., *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, n. 6/2000. L'a., rileva che una presunta irragionevolezza nella pretesa assegnazione delle medesime materie a tutte le Regioni di diritto comune, senza considerare i loro diversi interessi, in ragione dei connotati complessivi dei rispettivi territori. In altri termini, «*bisognerebbe dar luogo ad un modello di specialità diffusa (imitando il sistema spagnolo), riconoscendo a ogni Regione non la competenza in determinate materie ma una generale competenza per la tutela di interessi effettivamente emergenti dai territori di ciascuna, allo stesso tempo riconoscendo possibili interventi statali per il loro soddisfacimento solo in via sussidiaria*».

<sup>23</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1976, 932.

<sup>24</sup> La disposizione prevede specificamente che «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119*».

<sup>25</sup> In tal senso, F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 693.

si potrebbe, anche, intravedere in tale norma l'opportunità di utilizzare la flessibilità del suo contenuto dispositivo, per superare quelle criticità, emerse in sede di attuazione dell'art. 117 Cost.<sup>26</sup>.

Ci si riferisce, in particolare, sia alle numerose questioni di legittimità costituzionali sollevate in tema di riparto tra Stato e Regioni, che hanno inciso negativamente su settori importanti per l'economia nazionale<sup>27</sup>, sia alle disparità di condizioni di benessere tra gli abitanti di regioni diverse, scaturita da un'autonomia non differenziata, applicata, cioè, in modo omogeneo in contesti territoriali profondamente diversi tra loro, sul piano economico, sociale e culturale. Si pensi ad esempio al tema dei diritti sociali<sup>28</sup>.

Da questa angolazione, si potrebbe ritenere che tra le possibili opzioni attuative dell'art. 116, c. 3 Cost., quella appena evocata, consentirebbe di individuare assetti organizzativi adatti a garantire in contesti territoriali differenti tra loro, la pari dignità sociale, ovvero le medesime opportunità di realizzazione dei diritti fondamentali<sup>29</sup>.

Tale ipotesi interpretativa presuppone, innanzitutto, la preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Infatti, la previsione di una soglia unitaria di prestazioni esigibili su tutto il territorio nazionale costituisce un fattore unificante della cittadinanza sociale, e perciò, irrinunciabile, contro il rischio concreto di una frammentazione della stessa, nelle diverse parti del territorio nazionale, che sarebbe in contrasto con i principi di eguaglianza e parità di trattamento dei cittadini<sup>30</sup>. In questa prospettiva, appare esemplificativa la situazione di difficoltà in cui versa il sistema scolastico dinanzi all'esigenza

---

<sup>26</sup> Sulla base di quanto disposto dall'art. 116 c. 3 cost. le regioni del Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna avevano avviato l'iter procedurale per il riconoscimento di una autonomia differenziata, che ha portato alla firma dei primi accordi preliminari con il Governo, avvenuta il 28 febbraio 2018. In particolare, esaminando le proposte delle tre regioni emerge un diverso approccio nella riorganizzazione delle competenze istituzionali, che vede il Veneto muoversi in una prospettiva esclusivamente funzionale ad una maggiore efficienza della gestione della spesa pubblica, mentre Lombardia ed Emilia Romagna sembrano orientate ad un rinnovamento anche istituzionale, volto a valorizzare forme di coordinamento e di collaborazione tra i diversi livelli locali.

<sup>27</sup> La sentenza n. 303/2003, che costituisce un *leading-case*, riguardava la legislazione in materia di infrastrutture strategiche di telecomunicazioni e di energia. V. anche sentt. nn. 307/2003, 6/2004, 336/2005, 151 e 383/2005.

<sup>28</sup> E. CATELANI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *Federalismi*, n. 7/2018, spec. 29 ss.

<sup>29</sup> Sui possibili vantaggi del regionalismo differenziato v. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 2019.

<sup>30</sup> Sia consentito, ancora, rinviare a M. INTERLANDI, *Autonomia differenziata, unità nazionale e diritti fondamentali nel processo attuativo dell'art. 116 Cost.*, in F. Pastore (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Padova, CEDAM, 2019.

nazionale di contenimento del rischio sanitario, derivante dalla epidemia Covid-19. Ed, infatti, uno degli aspetti più conflittuali che sta emergendo nel rapporto tra il Governo e le autonomie locali e scolastiche riguarda proprio al definizione degli standard, qualitativi e quantitativi, minimi di esigibilità del servizio scolastico, al di sotto dei quali lo stesso potrebbe intendersi come “non reso”. Allo stesso tempo, spetta allo Stato anche il compito di individuare la soglia minima di sicurezza sanitaria, atteso che, come si è detto, la salute pubblica è un interesse che esige uno standard di tutela omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Sotto altro profilo, non bisogna, altresì, trascurare che in assenza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, la razionalizzazione della spesa pubblica rischia di diventare il prevalente parametro di misurazione della performance delle p.a., declinando l'efficienza dell'azione amministrativa in una mera riduzione dei costi, a discapito dell'effettività dei diritti. Al riguardo è sufficiente ricordare quelle riforme legislative, che, nell'ottica di una razionalizzazione finanziaria, hanno inciso su settori rilevanti per la vita dei cittadini come la giustizia, l'istruzione, la sanità, la cultura, i servizi pubblici, le autonomie<sup>31</sup>.

La tendenza, avallata anche dalla Corte costituzionale, di elevare la finanza pubblica a rango di interesse primario ha, infatti, inciso profondamente sui rapporti tra governo e regioni e ha notevolmente ridimensionato, con il vincolo del patto di stabilità, l'azione degli enti locali nel settore delle politiche sociali e dei servizi alla persona<sup>32</sup>. In questa prospettiva, la Corte

---

<sup>31</sup> Sul punto, cfr. decreto-legge 11 marzo 2002, n. 28 convertito in legge 10 maggio 2002, n. 91 sul contributo unificato; cfr. legge 13 luglio 2015, n. 107 (c.d. riforma della buona scuola); cfr. legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio). In questa prospettiva, v. L. GIANI, *Concorrenza intersistemica e cooperazione amministrativa. Spunti di riflessione sul rapporto tra diritto ed economia nel pensiero di Vittorio Ottaviano*, in S. Licciardiello (a cura di), *Il Governo dell'economia in ricordo di Vittorio Ottaviano nel centenario della nascita*, Torino, Giappichelli, 2020, 211 ss.

<sup>32</sup> Il legislatore con la legge 243 del 2012, infatti, al fine di dare attuazione al nuovo comma 6 dell'art. 81 Cost., oltre ad aver specificato il contenuto della legge di bilancio, ha esteso i principi della legge n. 1 del 2012 all'intero comparto delle pubbliche amministrazioni, inclusi gli enti territoriali, in modo da integrare quanto stabilito dal nuovo art. 97 Cost., nel tentativo di rispettare i vincoli imposti dall'Unione europea. Per una prospettiva di diritto comparato, soprattutto al fine di comprendere le scelte operate in altri Stati membri per adempire ai vincoli imposti dall'UE, v., C. MARCHESI, *Vincoli di bilancio, finanza pubblica e diritti sociali. Prospettive comparate: Germania, Spagna, Portogallo e Grecia*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 2016. Va, peraltro, evidenziato che la riforma ha suscitato in alcuni il timore che il nuovo art. 81 potesse riconoscere al predetto equilibrio un rango super-costituzionale, così incidendo irreversibilmente sull'assetto sociale del nostro Stato. In tal senso, G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, il quale rileva che «sarebbe necessario evitare che l'art. 81 Cost. e l'equilibrio di bilancio diventi un valore di rango super-costituzionale, che renda impraticabile il bilanciamento con gli altri principi costituzionali, e che, conseguentemente, non consenta di dichiarare incostituzionali le leggi in contrasto con altre norme della Costituzione».

costituzionale, con riferimento alle norme poste a tutela degli equilibri di bilancio, ha, altresì, evidenziato l'esigenza di tutelare "l'interesse alla legalità finanziaria", connesso a quello dei contribuenti, ma distinto dall'interesse degli enti locali, finendo per riconoscere, alla stregua di tale esigenza, la legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questione di legittimità costituzionale<sup>33</sup>.

Il problema della definizione dei Lep è stato, poi, anche recentemente affrontato in una bozza di legge quadro, che nel tentativo di definire i "principi" di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost., aveva previsto che le intese tra Stato e regione si conformassero a determinate modalità di attuazione, prevedendo a tal fine la individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni o degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni standard<sup>34</sup>.

Senonché, la previsione di cui all'art. 1, c. 1 lett. a) di tale provvedimento, sarebbe stata vanificata dalla successiva previsione (comma 1 lett. e) secondo cui *«qualora entro 12 mesi dalla data in entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, le funzioni sono attribuite sulla base delle risorse a carattere permanente iscritte del bilancio dello stato»*.

È chiaro, dunque, anche alla luce delle previsioni contenute in questa proposta, che la questione della definizione dei Lep, pur essendo centrale nell'attuazione di un disegno istituzionale fondato sull'autonomia differenziata, nei termini prima indicati, tradisce la difficoltà di tale intervento, che sembra destinato ad essere ulteriormente rinviato.

#### **4. Unità e differenziazione nella prospettiva della coesione sociale.**

Sotto altro profilo, l'opzione interpretativa dell'art. 116, c. 3 Cost. prima suggerita, esige, inoltre, che sia preventivamente individuato il punto di equilibrio tra unità e differenziazione,

---

<sup>33</sup> Cfr., C. Cost., n. 196/2018. Per un approfondimento sul tema del bilancio pubblico come "bene" connesso alla legittimazione delle decisioni che riguardano l'impiego di risorse pubbliche, v. G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.dirittoconti.it*, 2/2020.

<sup>34</sup> Ci si riferisce al documento presentato dal dipartimento degli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come emendamento della legge finanziaria del 2020.

verificando i limiti entro i quali la differenziazione è ammissibile, ovvero i limiti entro i quali la differenziazione è compatibile con l'esigenza unitaria del sistema<sup>35</sup>.

Al riguardo, occorre rilevare che il dibattito sull'autonomia differenziata delle regioni ha fatto emergere sia un profilo quantitativo, relativo alla individuazione degli ambiti della vita dei cittadini che devono dipendere, nell'ottica del superamento delle diseguaglianze sociali, dal governo regionale, sia un profilo qualitativo, che attiene al modello di sviluppo sociale del Paese, su cui devono convergere le politiche locali.

Quanto al profilo quantitativo, occorre, innanzitutto, evidenziare la necessità di superare il criterio dell'interesse unitario<sup>36</sup>, utilizzato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di riparto, che, come sappiamo, nella sua concreta applicazione, non è stato applicato in funzione della omogeneità dei diritti fondamentali<sup>37</sup>. Come dimostra il fatto che l'accentramento delle competenze legislative disposto per esigenze unitarie, prevalentemente legate a ragioni di finanza pubblica, non ha prodotto alcun miglioramento in termini di accrescimento del benessere sociale, né di superamento del grave divario esistente tra le diverse aree del Paese<sup>38</sup>.

La prospettiva delineata presuppone, perciò, un cambiamento dei paradigmi attuativi del modello definito dal Titolo V della Costituzione, volto a promuovere soluzioni applicative dell'art. 116 c. 3 Cost., che valorizzino, in una prospettiva volta a tutelare le esigenze unitarie del Paese, i canoni di adeguatezza e differenziazione<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Sul difficile equilibrio tra esigenza unitaria e differenziazione v. G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Dir. Amm.*, 3/2020, 545 e ss.

<sup>36</sup> Sul punto, v. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6/2001; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2012.

<sup>37</sup> Nelle pronunce successive alla sentenza 303/2003, la Corte Costituzionale ha spesso risolto i conflitti di competenza, a favore dello Stato, ricorrendo al criterio di prevalenza, escludendo ogni partecipazione regionale nella regolamentazione della materia in oggetto, in contrasto con il principio della leale collaborazione. In tal senso, cfr. C. Cost., n. 51/2005, nonché n. 10/2015. In tale ultima pronuncia, relativa alla materia di istruzione e formazione professionale, la Consulta ha affermato che «*l'intervento legislativo dello Stato – proprio perché incidente su plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate – deve prevedere strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni*». Nella fattispecie la Corte ha ritenuto sufficiente la richiesta di un previo parere del Coordinamento tecnico regioni per la formazione professionale e il lavoro.

<sup>38</sup> Al riguardo, cfr., Rapporto Svimez su *L'economia e la società del mezzogiorno*, in <http://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/>.

<sup>39</sup> In tal senso, v. L. VANDELLI, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del Titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, nn. 2-3 marzo-giugno 2011. L'a., nel riflettere sulla costruzione dei Rapporti Stato-Regioni, tenendo presente l'obiettivo di garantire l'equità sostanziale tra tutti i cittadini, sostiene la necessità di differenziare le

Ciò affinché l'autonomia regionale sia davvero funzionalizzata, come esige la Costituzione, all'effettività dei diritti della persona, sia nella dimensione dei livelli essenziali, che è quella minima che deve essere garantita sul tutto il territorio nazionale, sia in una dimensione più elevata, che può essere quella reclamata dai governi locali più virtuosi, purché, però, ciò non crei nuove forme di disuguaglianza sociale.

Il riferimento all'art. 119 Cost., previsto dall'art. 116, c. 3, Cost. sembra suffragare la ricostruzione sin qui prospettata, confermando che la funzione solidaristica dell'autonomia si affianca, rafforzandola, a quella della efficienza amministrativa.

Sotto tale profilo, appare utile richiamare l'attenzione su due sentenze della Corte costituzionale che offrono indicazioni molto utili per una interpretazione dell'art. 116, c. 3 Cost. costituzionalmente compatibile con il modello di autonomia delineato dalla Carta costituzionale.

La prima sentenza è stata pronunciata in riferimento ai quesiti del referendum consultivo di alcune regioni sull'autonomia differenziata, in cui si delineava la possibilità che i tributi riscossi sarebbero stati trattenuti per circa l'ottanta per cento dalla regione<sup>40</sup>. In questa occasione, la Consulta, nel censurare i suddetti quesiti, pone in rilievo l'esigenza di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, sottolineando che tali equilibri devono essere fondati sulla necessità di preservare i legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. La sentenza, quindi, afferma, in ottica centralista, principio secondo cui l'esigenza di mantenere al livello nazionale il sistema di programmazione finanziaria, costituisce una condizione indispensabile per la coesione sociale e la solidarietà all'interno della Repubblica, oltre che per l'unità giuridica ed economica di quest'ultima. In questo modo viene rivendicato il ruolo dello Stato nella definizione di una strategia unitaria, in chiave solidaristica, della programmazione delle risorse finanziarie.

La seconda sentenza, invece, la Consulta enuncia un principio di assoluto rilievo in tema di tutela dei diritti fondamentali, e di cui occorre tener conto nella definizione delle condizioni di autonomia, quale contenuto essenziale delle eventuali future intese<sup>41</sup>. Si tratta della affermazione secondo cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a

---

regole da Regione a Regione, per garantirne un adeguamento alle condizioni della singola Regione, fissando contemporaneamente dei limiti invalicabili fondamentali per tutelare valori connessi all'unità.

<sup>40</sup> Cfr. C. Cost., n. 118/2015.

<sup>41</sup> Cfr. C. Cost., n. 275/2016.

*condizionarne la doverosa erogazione». Tale principio è destinato ad assumere una portata generale, poiché introduce una regola di sistema che opera in tutti i casi in cui esigenze di attuazione dei diritti costituzionali ed esigenze finanziarie si pongano in contrapposizione<sup>42</sup>.*

Le sentenze della Corte Costituzionale, seppure riferite a contesti normativi diversi, sembrano stabilire un argine a quella tendenza legislativa inaugurata nel 2011, con l'adesione al *fiscal compact*, per riconoscere all'effettività dei diritti fondamentali una priorità rispetto ai vincoli di bilancio, individuando nei confronti del legislatore statale l'obbligo di assicurare le risorse necessarie alla loro concretizzazione amministrativa, e, ove necessario anche ad intervenire ove le amministrazioni locali non utilizzino in modo efficiente tali risorse (artt. 119 e 120 Cost.).

#### **4.2. (Segue) Il ruolo dello Stato per la strategia dello sviluppo locale: l'esperienza della strategia nazionale per le aree interne.**

Sul fronte dei profili qualitativi della differenziazione, invece, occorre evidenziare che un corretto equilibrio nel rapporto tra i diversi enti di governo esige che lo Stato, quale garante dell'uniformità dei diritti fondamentali, di cui all'art. 117 c. 2, Cost., definisca una strategia nazionale per promuovere la crescita del benessere sociale, quale condizione imprescindibile per una equa allocazione delle risorse finanziarie. Ciò significa, quindi, che le eventuali intese sulle possibili

---

<sup>42</sup>Al riguardo vale la pena ricordare gli orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale sui diritti degli alunni con disabilità. In particolare, successivamente alla sentenza n. 275/2016, *supra* citata, tutte le pronunce sono state declinate nel senso di «*circondare di adeguate garanzie l'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strumentali e finanziarie. Muovendo dalla considerazione che sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluiscie un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale, la Corte ha insistito sulla certezza delle disponibilità finanziarie necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali: servizi che richiedono di essere erogati senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto delle persone con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica*». Cfr. C. Cost. n. 83/2019, n. 232/2018, n. 258/2017, n. 192/2017, n. 110/2017. Nei medesimi termini si è consolidata la giurisprudenza amministrativa, la quale ha avuto modo anch'essa di ribadire come il diritto all'istruzione dello studente con disabilità debba essere qualificato come diritto fondamentale tale per cui l'obiettivo primario risieda nella massima tutela possibile del diritto del disabile all'istruzione e all'integrazione nella classe e nel gruppo. In questo senso, perciò, il provvedimento del dirigente scolastico che individua il numero di ore di sostegno necessarie per ogni studente con disabilità deve tener esclusivamente conto della gravità dell'handicap e non si può basare, invero, sul «*vincolo derivante dalla carenza di risorse economiche*». Quest'ultimo non può, «*in modo assoluto, condizionare il diritto al sostegno in deroga sino ad esigere e sacrificare il diritto fondamentale allo studio e all'istruzione*».

Cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 704/2015 e 2023/2017.



ipotesi di autonomia, rivendicata dalle regioni, ai sensi dell'art. 116, c. 3 Cost., dovrebbero essere, comunque, precedute da una preliminare valutazione dell'impatto che le stesse potrebbero avere sulle diverse aree territoriali. Del resto, ciò trova conferma nella stessa norma che subordina l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia ad un procedimento che prevede che gli enti locali siano sentiti e che siano rispettati i principi di cui all'art. 119 Cost.

In questo senso, i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale appaiono granitici dinanzi alle rivendicazioni regionali di una più ampia autonomia finanziaria, laddove confermano il ruolo centrale dello Stato a cui spetta il compito di *«determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza comunale e provinciale ed eventualmente anche di ridurli, naturalmente con il vincolo di assicurare a tutti gli enti territoriali, compresi quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dall'art. 119, quarto comma, Cost.»*<sup>43</sup>.

In questo contesto, l'approccio auspicabile sarebbe quello di favorire l'effettivo bilanciamento tra solidarietà e competitività, tra sviluppo economico, progresso e coesione sociale, in armonia con quel disegno solidaristico che traccia le finalità del nostro ordinamento, ma che non lo vincola quanto al modello organizzativo, il quale potrà, quindi, assumere la configurazione più adatta alle istanze di uguaglianza sostanziale reclamate dalla società moderna<sup>44</sup>.

In questa logica, particolare attenzione merita la Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI), volta a contrastare, attraverso il finanziamento di specifici progetti, i principali fattori che determinano la disuguaglianza sociale nelle aree più periferiche del paese, come, ad esempio, il calo demografico e la distanza dai servizi essenziali, puntando alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali, per creare nuovi circuiti occupazionali e nuove opportunità per i giovani del territorio<sup>45</sup>. La SNAI rappresenta, infatti, un esempio significativo di una politica di sviluppo e di coesione territoriale particolarmente innovativa e, allo stesso tempo, un progetto ambizioso, fondato

---

<sup>43</sup> Cfr. C. Cost., n. 151/2016 e n. 82/2015.

<sup>44</sup> L'art. 5 della Costituzione, infatti, "riconosce" le autonomie e impone all'ordinamento di attuare nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo e di adeguare i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. La norma, letta in combinato disposto con l'art. 119 Cost., che prevede la destinazione di risorse aggiuntive da parte dello Stato agli enti locali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, stabilisce le finalità dell'autonomia organizzativa ma non prevede un modello specifico.

<sup>45</sup> Cfr. [www.agenziadicoesione.it](http://www.agenziadicoesione.it).

sull'approccio “*place based*”, che ha favorito l'affermazione di nuovi modelli di governance locale multilivello. Infatti, non solo l'attuazione di tale strategia si avvale della cooperazione interistituzionale tra Regioni, enti locali e amministrazioni centrali (titolari di competenze nell'ambito dei servizi essenziali), che, attraverso la sottoscrizione di un accordo di partenariato (accordo quadro, ai sensi dell'art. 2, c. 203, lett. c, legge n. 662/96)<sup>46</sup> assumono precisi impegni per la realizzazione degli obiettivi definiti dalla SNAI<sup>47</sup>, ma prevede quale pre-requisito per l'accesso al programma e ai finanziamenti previsti, la gestione associata delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni. In particolare, giova evidenziare, che per soddisfare il pre-requisito non è sufficiente una aggregazione temporanea, limitata, cioè, a determinati progetti\programmi di sviluppo, tipico di gran parte degli interventi di sviluppo locale promossi nell'ambito della “programmazione negoziata” (patti territoriali, contratti d'area) e comprensive delle formule “utilizzate” dalla politica di coesione comunitaria (PTT, PISU, PIST, GAL, ecc.)<sup>48</sup>.

La strategia punta, invece, a realizzare aggregazioni permanenti, costruite su un disegno di gestione ordinaria di funzioni fondamentali e servizi locali. Solo in questo caso è possibile verificare l'esistenza del pre-requisito, necessario per promuovere e attuare progetti di intervento di sviluppo territoriale, così come definiti nel programma nazionale per le “aree interne”.

La Strategia delle Aree Interne costituisce, perciò, un esempio paradigmatico di una nuova prospettiva di sviluppo locale, che muove dalle esigenze del territorio e dalle funzioni, per definire l'assetto organizzativo ed istituzionale più appropriato a garantire un adeguato livello di benessere sociale, evidenziando, allo stesso tempo, la rilevanza del ruolo di indirizzo strategico dello Stato per individuare, nell'ottica della coesione sociale, i progetti da realizzare nelle diverse aree coinvolte<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Tale accordo fa parte del Piano Nazionale di Riforma (PNR) che il nostro Paese ogni anno presenta all'UE, su cui v. [www.dt.mef.gov.it](http://www.dt.mef.gov.it), nonché, [www.governo.it/it/progettiamoilrilancio](http://www.governo.it/it/progettiamoilrilancio).

<sup>47</sup> Di recente è stata inserita fra le azioni definite dal Governo italiano per il piano di rilancio dell'economia post-Covid nell'ambito del Next Generation EU(41) e rappresenta un obiettivo della missione: “Equità e inclusione sociale e territoriale” del redigendo Piano nazionale di ripresa e resilienza(42). La SNAI rappresenta altresì una delle opzioni strategiche delineate dal Piano Sud 2030, varato nel febbraio 2020: a chiusura della sua fase sperimentale, secondo le intenzionalità del Piano dovrà diventare una politica strutturale per il sostegno alle aree marginali del Paese. Su cui v. [www.agenziacoesione.gov.it](http://www.agenziacoesione.gov.it)

<sup>48</sup> Cfr. La dimensione territoriale nelle politiche di coesione, stato di attuazione e ruoli dei comuni nella programmazione 2014-2020, Rapporto pubblicato dalla Fondazione ANCI-IFEL, 2020. Consultabile sul sito [www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it).

<sup>49</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988, suggeriva di partire dalle funzioni e solo successivamente determinare gli ambiti ottimali di gestione

Pertanto, alla luce di tali considerazioni trova conferma la tesi secondo cui, come si è detto, il processo di attuazione dell'art. 116, c. 3, cost. andrebbe interpretato nel senso che l'ampliamento delle competenze regionali debba avvenire nel rispetto del principio di sussidiarietà, con conseguente valorizzazione del ruolo dei comuni e delle città Metropolitane, attraverso l'attribuzione diretta dei compiti di amministrazione, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione, individuando modelli di gestione dei servizi e delle funzioni più adatti alle specifiche esigenze del territorio e dei bisogni della popolazione residente<sup>50</sup>.

## **5. Governance locale multilivello e nuovi paradigmi della cittadinanza amministrativa: a proposito delle città intelligenti, comunità energetiche e “diritto alla città”.**

Se è vero che l'autonomia locale richiede, anche in una logica asimmetrica, un rafforzamento del ruolo dello Stato, nell'esercizio unitario di funzioni che sono volte a garantire omogeneità dei diritti sociali sul territorio nazionale, dall'altro lato, occorre tener conto della evoluzione che sta seguendo lo sviluppo del fenomeno urbano e metropolitano, oggetto di attenzione da parte di molti studi<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> In questa prospettiva, particolarmente interessanti sono le politiche di riordino territoriale in Emilia-Romagna, che, a partire dalla legge regionale n. 21/2012, hanno attivato strumenti e risorse stabili nel tempo, nell'ambito delle quali vengono definite modalità ed obiettivi per sostenere l'esercizio associato delle funzioni e specificati i criteri per la concessione dei contributi annuali a sostegno delle fusioni e delle Unioni di Comuni. In particolare, con la L. R., n. 21/2012, le Unioni dei comuni vengono individuate come forma istituzionale privilegiata da parte della Regione, che già dal 2008 aveva proceduto all'abolizione delle Comunità Montane. Successivamente, un ulteriore momento di conferma della politica per la costruzione delle Unioni in Emilia-Romagna è data dalla L. R. 13/2015, relativa all'attuazione della cosiddetta Legge Delrio, che «*individua nelle Unioni la forma istituzionale incaricata del coordinamento intercomunale per l'integrazione delle politiche e le funzioni amministrative*». In questo modo le Unioni diventano l'interlocutore privilegiato della Regione a livello di Ambito Ottimale e il punto di riferimento per l'erogazione dei servizi di prossimità al cittadino. Nel 2019 le Unioni di Comuni sono 43 e comprendono complessivamente 275 Comuni, pari all'84% dei Comuni in Emilia-Romagna. Nell'ambito di tali Unioni, vive una popolazione di oltre 2,5 milioni di abitanti pari al 58% di quella regionale. Tale valore sale all'80% se si esclude la popolazione residente nei capoluoghi di provincia evidenziando la rilevanza delle Unioni nella gestione di funzioni e servizi per le famiglie e le imprese. Per ulteriori approfondimenti, v. E. PETRILLI, *Il nuovo ordine delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna*, in *Osservatorio Regionale*, in [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it).

<sup>51</sup> Cfr. E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2/2016, 234 ss. A. CONTIERI, F. ZAMMARTINO, *op. cit.*, G. PIPERATA, *op. cit.*, A. ROMEO, *op. cit.*; R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2/2019, 365-383 e poi in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, a cura di C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino, A. Poggi, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020, 353-370.

L'esigenza di approfondire i possibili assetti istituzionali, dentro cui collocare i rapporti tra i diversi livelli di governo, muove, infatti, anche dalla necessità di superare le criticità derivanti dalla disegno organizzativo della legge n. 56/2014 (cd. legge Delrio) e di valorizzare le comunità territoriali, dotandole di capacità necessarie ad affrontare i cambiamenti in atto e, in particolare, le sfide poste dalla transizione digitale e dalla sostenibilità ambientale<sup>52</sup>.

La legge Delrio aveva, infatti, operato una profonda ridefinizione dei rapporti tra Regioni ed enti locali, influenzando in maniera determinante non solo sui rispettivi ambiti di competenza, ma anche e in particolare sulla stessa configurazione delle Province quali «enti autonomi con propri con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione» (art.114 Cost.)<sup>53</sup>.

In particolare, tale legge aveva provato a riorganizzare, nel rispetto del principio di pariordinazione, sancito dall'art. 114 Cost., le autonomie locali sulla base di modelli differenziati, in ragione di parametri organizzativi, dimensionali, funzionali, per valorizzare le diverse capacità degli enti, nell'affrontare le nuove sfide delle realtà urbane<sup>54</sup>.

In questa prospettiva, si è, infatti, osservato come l'autonomia debba misurarsi nella capacità effettiva degli enti territoriali di articolare efficaci politiche differenziate, da cui dipende «la capacità delle realtà urbane di elaborare strategie e scelte in grado di orientare lo sviluppo urbanos»<sup>55</sup>.

Il disegno organizzativo della legge Delrio ha, perciò, puntato molto sull'istituzione della città metropolitana, quale ente di coordinamento delle amministrazioni locali, volto a promuovere lo sviluppo del territorio e tutte le condizioni, anche infrastrutturali, finalizzate alla gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> In argomento sia consentito rinviare a M. INTERLANDI, *I modelli organizzativi per la gestione dei servizi educativi e di formazione professionale dopo la legge "Del Rio": il caso della Provincia di Frosinone*, in *Gazzetta amministrativa*, 2018.

<sup>53</sup> In armonia con il d.lgs. 56/2014, il progetto di riforma costituzionale del 2016 (il cui testo, approvato il 12.04.2016 veniva pubblicato sulla G.U. n. 88 del 15.04.2016), novellava l'art.114 Cost. espungendo proprio le Province dal novero degli enti costitutivi della Repubblica.

<sup>54</sup> In tal senso E. CARLONI, *op. ult. cit.*

<sup>55</sup> E. CARLONI, *op. cit.*

<sup>56</sup> In tal senso A. CONTIERI, F. ZAMMARTINO, *op. cit.*, i quali evidenziano come «l'attribuzione alla potestà legislativa regionale in via esclusiva della regolamentazione delle infrastrutture strategiche e delle grandi reti di trasporto e comunicazione di interesse nazionale, rischia di relegare le città metropolitane a un metro di esecutore dell'attività svolta dalla Regione e delle regole che questa si è data». Sulle città metropolitane, v., anche, M. IMMORDINO, *Are metropolitane e autonomia comunale: un difficile equilibrio*, in *Le Regioni*, 1998.

Tuttavia, nonostante l'approccio seguito, la città metropolitana non ha mai raggiunto l'obiettivo di sviluppare funzioni strategiche e di promozione per lo sviluppo economico di tali territori, assumendo la configurazione di una istituzione che si sovrappone a quella dei grandi comuni, senza apportare alcuna utilità in termini di miglioramento delle funzioni e dei servizi locali<sup>57</sup>.

Inoltre, occorre tener conto come a fronte della maggiore espansione e crescita delle città metropolitane nei capoluoghi di provincia, nei piccoli comuni si registrano enormi difficoltà che impattano sulla capacità delle amministrazioni di soddisfare i bisogni delle comunità rappresentata. La scarsità di risorse, l'inadeguatezza degli apparati burocratici, l'invecchiamento della popolazione, lo spopolamento delle aree interne, l'aumento della povertà dei ceti medi, come fenomeno strutturale, sono, ad oggi, solo alcuni dei problemi che gravano sugli enti territoriali di piccole dimensioni<sup>58</sup>.

Ne discende, allora, che la dimensione ideale, in cui dovrebbe collocarsi l'autonomia differenziata, efficace sul piano della effettività dei diritti e del benessere sociale, deve fare i conti con una realtà in cui il governo locale appare fortemente frammentato e in crisi, e ciò induce a riconsiderare l'organizzazione degli enti locali, in quanto direttamente coinvolti nella erogazione dei servizi essenziali alla persona.

Del resto, come si è detto, l'emergenza sanitaria ha evidenziato la debolezza del sistema delle autonomie locali, in cui, a fronte della distribuzione delle competenze, gli enti locali non sono stati

---

<sup>57</sup> Sui limiti della legge Delrio, v. G. PIPERATA, *op. cit.*, secondo cui «*il livello metropolitano non ha saputo fino in fondo interpretare il ruolo assegnato di nuovo ente locale, diverso dalle tradizionali istituzioni provinciali, che rappresenta i territori (...) né tantomeno ha saputo valorizzare innovativi compiti e funzioni strategiche e di promozione per lo sviluppo anche economico dei territori e delle comunità di riferimento*».

<sup>58</sup> Come ben evidenziato all'interno della Strategia nazionale per le aree interne, il territorio italiano è costituito prevalentemente da piccoli e piccolissimi comuni, definiti per l'appunto aree interne. Queste raccolgono un quarto della popolazione, rappresentano quasi il 60% del territorio e contano più di 4.000 Comuni. La principale criticità che accomuna tutte le aree interne risiede nella evidente distanza dai centri urbani più popolosi e, quindi, nella loro ridotta capacità di garantire ai cittadini i servizi essenziali. Sulla base di tali presupposti è facile comprendere come tali aree siano state negli anni progressivamente marginalizzate, stimolando politiche volte a favorire il potenziamento di centri urbani più vasti e strategici. Nel tentativo di invertire tale senso di marcia, dal 2012, l'allora Ministro per la Coesione ha previsto tale Strategia, con l'assegnazione di ingenti risorse nazionali, nel duplice tentativo, per questi comuni, di elevare la qualità dei servizi essenziali – principalmente sanità, istruzione e mobilità – e di promuovere attività che sfruttino le risorse naturali e culturali ivi presenti. L'auspicio è di porre un freno al fenomeno dello spopolamento e di rendere competitivo e attrattivo anche lo sviluppo locale.

in grado di collaborare per trovare un'adeguata sintesi tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione. E ciò ha determinato un forte impatto negativo sul benessere sociale, che si è tradotto nell'aumento del divario di cittadinanza, sia tra le diverse aree del paese, che tra le aree della stessa regione<sup>59</sup>.

Ciò conferma, quindi, che se, da un lato, l'effettività dei diritti non può prescindere dalla capacità amministrativa degli enti locali più prossimi alla persona, dall'altro lato, occorre che la programmazione dell'intervento pubblico sia adeguata alla specificità dei contesti sociali, economici e culturali di determinate aree geografiche, valutando, inoltre, la virtuosità o meno delle rispettive amministrazioni.

Sì che, non sarebbe azzardato ipotizzare, in un'ottica *de iure condendo*, la riattribuzione alle Province delle funzioni di coordinamento e di supporto ai comuni, nell'ambito territoriale che include anche quelli che non rientrano nella Città Metropolitana, differenziando, quindi, nella prospettiva "ottimale" l'allocatione delle funzioni tra enti di area vasta, ente metropolitano e comuni. In questo schema, infatti, l'idea sarebbe quella di individuare nella Provincia il riferimento istituzionale di un modello di sviluppo locale volto a gestire, in connessione con lo Stato e le regioni, politiche pubbliche di promozione del territorio, anche attraverso strumenti attuativi di partenariato, che definiscano, nell'ambito delle funzioni assegnate, le specifiche competenze.

Di qui, l'esigenza di una visione che integri la prospettiva amministrativa e quella legislativa sollecita l'attenzione sulla riorganizzazione degli enti locali, anche alla luce delle riflessioni che stanno emergendo sul ruolo delle città, quali centri di riferimento, nella configurazione di un nuovo modello di benessere sociale, che si sviluppa sulla base delle specifiche esigenze della comunità che la abitano<sup>60</sup>, tra cui, innanzitutto, quelle legate alla transizione digitali e della sostenibilità ambientale.

---

<sup>59</sup> Sul divario di cittadinanza v. L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020; Nella prospettiva della questione meridionale, vedi, anche, A. ROMEO, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario Nord-Sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. Amm.*, 4/2020, 808 ss.

<sup>60</sup> In questa prospettiva si muovono le riflessioni di G. PIPERATA, *op. cit.*; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, 235 ss.

Un recente studio di J.E. Nijman, *Renaissance of the City as Global Actors*, evidenzia, ad esempio, come nella nuova economia globale (*new global economy*), sono le città, non più gli stati, ad essere le unità basilari dell'economia e della politica<sup>61</sup>.

In una diversa prospettiva, volta a cogliere le nuove frontiere del diritto amministrativo, Jean-Bernard Auby, nel suo importante saggio *Droit de la ville*<sup>62</sup>, sollecita la riflessione della scienza giuridica sul “diritto alla città”, sottolineando come questa sia soggetta ad un processo di evoluzione profonda. Si pensi al tentativo di costituire le città intelligenti (*smart cities*), o alle riflessioni in atto sulle “città sostenibili” (*sustainable cities*), tanto per fare un esempio<sup>63</sup>.

In questo contesto, è, quindi, possibile mettere in luce la rilevanza del ruolo dei livelli di governo locale nella sperimentazione di nuovi modi di amministrare, che possono essere replicati anche in ambiti più ampi<sup>64</sup>.

Si è osservato, infatti, come nelle città, ad esempio, si stanno sperimentando nuovi modelli di partecipazione tra istituzioni e portatori di interessi in cui la relazione con il territorio si fonda sulla condivisione e sulla cogestione<sup>65</sup>.

Tali considerazioni appaiono ancora più significative se contestualizzate con l'attuale momento storico, da cui emerge l'esigenza di ripensare alle città, agli spazi e alle dinamiche produttive e sociali, non solo nella prospettiva di garantire il distanziamento sociale, imposto dalle misure di contrasto alla pandemia, ma anche nella prospettiva di ricostruire un patto sociale, fondato su un nuovo equilibrio tra uniformità dei diritti e differenziazione dei modelli amministrativi<sup>66</sup>, volto ad innalzare il livello di efficienza dei servizi pubblici, soprattutto di quelli orientati alla cura della persona.

---

<sup>61</sup> J.E. NIJMAN, *Renaissance of the City as Global Actor*, Asser Institute, Centre for International & European Law, 2016.

<sup>62</sup> J.B. AUBY, *Droit de la ville*, Parigi, 2016.

<sup>63</sup> Sulle città intelligenti, nella prospettiva europea, v. E. CARLONI, M.VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4/2015.

<sup>64</sup> Al riguardo particolarmente interessante è la riflessione di S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), in cui l'a. acutamente osserva che le città sono il luogo «della diversità, in cui si animano le esigenze individuali e collettive».

<sup>65</sup> In tal senso si rinvia a S. VALAGUZZA, *op. cit.*

<sup>66</sup> Sul punto, la situazione attuale ricorda quella evocata nell'inchiesta di M. SERAO, *Il ventre di Napoli*, del 1884, che metteva in luce le medesime esigenze della città di Napoli, colpita da un'epidemia di colera. L'a. denunciava innanzitutto la totale e secolare assenza di regole e pianificazioni, indentificando nell'abbandono e nel disinteresse dello Stato le cause maggiori dell'incredibile affollamento della parte più popolare della città, che aveva favorito il diffondersi

Ciò a maggior ragione nel momento in cui gli interventi attuativi del PNRR spingono verso la formazione di comunità intelligenti e sostenibili, foriere di una “nuova” «cittadinanza amministrativa», intesa come la titolarità di una serie di posizioni che sono riconducibili all'individuo in quanto parte di una determinata realtà, che si sostanzia a loro volta nella pretesa giuridicamente tutelata ad ottenere una qualità della vita accettabile<sup>67</sup>. Una cittadinanza, dunque, fondata sui nuovi paradigmi dell'inclusione digitale e dell'equilibrio intergenerazionale, i cui diritti dipenderanno, sul piano della effettività, dalla quantità e dalla qualità dei servizi che le amministrazioni saranno in grado di offrire al cittadino<sup>68</sup>.

Di qui la considerazione che la trasformazione digitale potrebbe anche collocare, aldilà dei confini territoriali, il centro di imputazione di tali diritti, con la conseguenza, che il territorio potrebbe non esser più il riferimento esclusivo della formazione sociale e della istituzione che la

---

della malattia. Di particolare interesse è poi la seconda parte del libro - scritta vent'anni dopo il colera (1904) - in cui la Serao è intenta a sottolineare il fallimento del progetto di Risanamento, data la mancata realizzazione dei cambiamenti promessi. La critica era quella di aver sprecato un'occasione di rinnovamento effettivo a favore dell'ennesima operazione di speculazione edilizia. Peraltro, l'a. rinviene la causa di ciò, nella mancata conoscenza da parte dello Stato del territorio e della sua popolazione, invocando sia un maggior interesse di quest'ultimo che il necessario contributo del Comune per il raggiungimento dell'obiettivo ultimo dell'uguaglianza sociale.

<sup>67</sup> A. ROMANO TASSONE, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2002, 269 e ss.; C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, 481 e ss., secondo cui il concetto di cittadinanza amministrativa si riflette sul piano dei compiti dell'amministrazione, e più specificamente di quella locale in base al nuovo quadro costituzionale, nel dovere di realizzare il benessere della società attraverso l'erogazione di prestazioni che rispondano ad un elevato livello di qualità, secondo le indicazioni contenute nell'art. 112 del T.U.EE.LL., ove è stabilito che «gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali». V., altresì, R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, 201 ss. Più di recente, G. ARENA, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in Joacaba, 2010, 522-529, che ricostruisce il concetto di “cittadinanza amministrativa” come il «rapporto tra l'individuo e l'amministrazione di cui l'ordine politico-giuridico si avvale per la realizzazione delle proprie finalità». In particolare, secondo l'a. le modalità con cui i cittadini possono essere una risorsa per le amministrazioni variano molto fra di loro, ma quella più significativa, che ribalta il paradigma bipolare secondo cui spetta all'amministrazione pubblica prendersi cura dell'interesse pubblico generale, sembra essere racchiusa nell'art. 118 cost. Sempre ad avviso di Arena, l'idea che i cittadini possano essere una risorsa per le amministrazioni «rappresenta il punto di arrivo di un'evoluzione nei rapporti fra amministrazioni e cittadini iniziata nei primi anni novanta (...) e culminata nell'introduzione nella Costituzione Italiana del principio di sussidiarietà orizzontale».

<sup>68</sup> G. PASTORI, *Tendenze recenti della pubblica amministrazione italiana*, in *Scritti Scelti*, Napoli, Jovene, 2010, p. 900, secondo cui la configurazione dell'attività amministrativa basata sulle finalità di pubblico interesse perseguite implica che rispetto ad essa corrispondono «posizioni giuridiche soggettive non più distinguibili come diritti ed interessi legittimi, ma solo come pretese sostanziali o procedurali costituenti altrettanti diritti».



rappresenta, in ragione della dimensione digitale che l'amministrazione, intesa come organizzazione funzionale al benessere dei cittadini, sta assumendo<sup>69</sup>.

Sotto altro profilo, la sostenibilità ambientale spinge sempre più l'organizzazione amministrativa verso modelli di sviluppo locale, che mirano a preservare l'equilibrio intergenerazionale, a partire dal risparmio delle risorse, non solo economiche<sup>70</sup>. Nasce così l'idea della cd. "comunità energetica" come progetto sperimentato in diverse località, volto a promuovere l'autoconsumo collettivo. Si tratta, invero, di un intervento finalizzato a realizzare impianti fotovoltaici installati su edifici pubblici, attraverso cui è possibile produrre sia l'energia necessaria per soddisfare i consumi relativi all'uso degli edifici pubblici, sia per mettere a disposizione di famiglie più bisognose l'energia che eccede dai suddetti consumi. In questo modo, è possibile, quindi, condividere l'energia verde prodotta senza gravare sulla rete nazionale, rendendo possibile la produzione diffusa attraverso un modello sostenibile, capace di abbattere i costi di trasporto e le dispersioni lungo la rete<sup>71</sup>.

In armonia, quindi con le linee di azione stabilite nell'Agenda territoriale dell'Unione europea 2020, (che mira ad uno sviluppo dei territori urbani orientato alla sostenibilità, al risparmio energetico, all'inclusione ed alla riduzione del "consumo di suolo"), e con i principali obiettivi della strategia Europa 2020, si conferma la necessità di un approccio integrato, coerente e globale che coinvolga tutti i settori, i livelli amministrativi e i territori, evidenziando, tra l'altro, *«l'esigenza di una*

---

<sup>69</sup> In questa prospettiva il PNRR prevede espressamente che si debba *«rafforzare la "cittadinanza digitale" attraverso iniziative dedicate volte a migliorare le competenze digitali di base»*. Viene, perciò, proposto un piano di azioni per l'attuazione di una Strategia Nazionale per le Competenze Digitali, volta a promuovere un diffuso miglioramento delle digitali e tecnologici.

<sup>70</sup> V. M. INTERLANDI, *Danno da disservizio*, cit., 79, evidenzia come l'esigenza interpretativa di ancorare la sana gestione finanziaria delle risorse pubbliche al diritto delle future generazioni *«di poter realizzare i propri bisogni in condizioni che superino la soglia della sopravvivenza si appalesa, quindi, quale presidio necessario di istanze non più trascurabili di uguaglianza sostanziale e di tutela dei diritti fondamentali che si rinvergono nei diversi ambiti dell'agire pubblico»*. V., inoltre, con specifico riferimento al tema della disuguaglianza, J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, Torino, Giappichelli, 2013.

<sup>71</sup> Il modello di comunità energetica è stato sperimentato, in attuazione d.l. 183/2020, che ha recepito la direttiva 2001/2018 sulle comunità energetiche per progetti fino a 220 KW, dalla Società Sorgenia, nei comuni di Turano Lodigiano e Bertinico, nonché, su proposta di Legambiente, nel Comune di Napoli, Municipalità Barra-San Giovanni-Ponticelli, presso la Fondazione pubblica, "Famiglia di Maria". Per ulteriori approfondimenti v. *www.sorgenia.it*; *www.legambiente.it*.

*“governance” della questione urbana che non necessariamente si esaurisce a livello di autorità comunali, secondo una logica di multilevel governance, che è peraltro frequentemente presente negli atti europei<sup>72</sup>.*

Questa riflessione, poi, potrebbe essere foriera di ulteriori sviluppi se collegata al tema del rapporto tra Stato e mercato, che, secondo un recente studio di Raghuram Rajan, uno dei più importanti economisti contemporanei, andrebbe reinterpretato sulla base di un nuovo equilibrio fondato sulla valorizzazione di un “terzo pilastro”: la comunità locale<sup>73</sup>. Secondo tale approccio, infatti, lo Stato dovrebbe promuovere una più ampia capacità di autodeterminazione delle comunità locali e al tempo stesso rafforzare il suo ruolo di governo nazionale, per farle convergere nell’ambito di una strategia nazionale unitaria, sul piano dei diritti fondamentali e dell’uguaglianza sociale<sup>74</sup>.

Tale approccio, confermerebbe, quindi, che la “decentralizzazione” dei poteri alle comunità, costituisce una risposta necessaria al tema dei nuovi equilibri che la rivoluzione tecnologica impone alla società, soprattutto per continuare ad esprimere la nostra umanità e affrontare i timori derivanti dal processo di automazione del lavoro che scaturisce dalle ICT<sup>75</sup>.

E’ la comunità costituita sulla vicinanza fisica, infatti, che favorisce la sperimentazione di nuove governance economiche e politiche, replicabili su tutto il territorio nazionale.

Da queste considerazioni si possono ricavare utili indicazioni anche in relazione all’esperienza emergenziale derivante dalla pandemia Covid-19. Si è visto, infatti, come il diritto alla salute, nella sua duplice dimensione di interesse individuale e collettivo, ha trovato efficaci risposte in quelle realtà che hanno saputo sperimentare, grazie all’autonomia organizzativa, nuovi modelli di assistenza sanitaria, basati sul criterio della territorialità<sup>76</sup>.

In questo modo, la tutela della salute, e le libertà fondamentali che da essa dipendono, hanno trovato effettiva protezione nella capacità organizzativa delle comunità locali, elaborando uno

---

<sup>72</sup> In tal senso, E. CARLONI, M. VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti*, cit.

<sup>73</sup> R. RAJAN, *Il terzo pilastro. La comunità dimenticata da Stato e mercati*, Milano, Giuffrè, 2019, si esprime a favore del rafforzamento del potere e della vitalità delle comunità locali come antidoto alla disperazione e al malcontento crescenti.

<sup>74</sup> R. RAJAN, *op. cit.*

<sup>75</sup> R. RAJAN, *op. cit.*

<sup>76</sup> Si pensi ad esempio al modello sperimentato nel comune di Piacenza su cui si veda [www.sanitainformazione.it](http://www.sanitainformazione.it). Sui diversi modelli di gestione della pandemia, v. F. NICOLA, G. SCACCIA, *The italian model to fight COVID-19: regional cooperation, regulatory inflation, and the cost of one size-fits-all lockdown measures*, in *Administrative law review*, 2021, 53 e ss.

schema di gestione della pandemia che può essere replicato anche in altri contesti territoriali, fino a sviluppare un modello di intervento di carattere nazionale<sup>77</sup>.

Tutto ciò induce a ritenere che la definizione di una nuova architettura istituzionale, che la Costituzione affida al legislatore, dovrebbe essere il risultato di riflessioni di carattere economico, sociale, culturale e politico, che precedono la valutazione delle istanze di autonomia e differenziazione.

Pertanto, se è vero che l'art. 116, c. 3, Cost. si riferisce all'autonomia legislativa delle regioni, è altrettanto vero che tale organizzazione istituzionale per essere efficace deve essere supportato da un'azione amministrativa, vicina ai bisogni da affrontare e alle opportunità da sviluppare.

Altrimenti si corre il rischio di sostituire al centralismo statale, un centralismo regionale anche peggiore in termini di uguaglianza e di effettività dei diritti.

In quest'ottica, infatti, è stato giustamente osservato che la prospettiva adottata da alcune regioni, volta a rivendicare, sulla base dell'art. 116, c. 3 Cost., il passaggio dalla competenza statale a quella regionale di alcune materie, come ad esempio i trasporti o i tributi, senza coinvolgere gli enti locali minori, e in particolare le città metropolitane, potrebbe compromettere l'ambito di competenza che spetta a queste ultime, privandole di quelle funzioni amministrative strategiche per la gestione di tali settori, come ad esempio, la pianificazione dei servizi, la determinazione delle tariffe, l'istituzione di barriere all'accesso al mercato in ambiti omogenei<sup>78</sup>. In tal modo, quindi, *«le città metropolitane, a cui è attribuito il compito di semplificare, accelerare e rafforzare i processi decisionali e di gestione del territorio, l'accentramento di numerose competenze, costituirebbe un ostacolo allo sviluppo economico e sociale dell'intera area»*<sup>79</sup>.

Ma allora, se questo è lo scenario dentro cui si colloca, o si dovrebbe collocare, la possibilità di un'autonomia regionale differenziata, è lecito domandarsi se, nella prospettiva solidaristica della nostra Costituzione, sia davvero opportuno muoversi verso un ampliamento delle competenze

---

<sup>77</sup> In quest'ottica si è affermato, ad esempio, che il valore delle città si esprime nel *«pensare comune che si radica nella categoria del noi»*. In tal senso, B. TONOLETTI, *Costituzione giuridica delle cose e rigenerazione del legame sociale*, in *Dir. Amm.*, n. 2/2019, in part. 272.

<sup>78</sup> A. CONTIERI, F. ZAMMARTINO, *Note sparse sul regionalismo differenziato: il caso delle città metropolitane*, in *Nuove Autonomie*, 2021, 2 ss.

<sup>79</sup> In tal senso, A. CONTIERI, F. ZAMMARTINO, *op. ult. cit.*

regionali, come richiesto da alcune regioni, oppure se non sia più opportuno intervenire sulle modalità di allocazione delle funzioni agli enti locali, differenziandole in base alle specificità dei contesti sociali, economici e culturali di determinate aree geografiche, tenendo altresì conto della virtuosità o meno delle rispettive amministrazioni.

La centralità delle autonomie locali, in un modello di regionalismo differenziato funzionale all'effettività dei diritti fondamentali, è, infatti, anche una logica conseguenza della configurazione pluralista della pubblica amministrazione, che porta a ritenere cruciale, ai fini di un'autonomia regionale efficiente, la capacità amministrativa delle autonomie locali<sup>80</sup>. Al riguardo, è significativo il pronunciamento della Corte Costituzionale, in cui si afferma la stretta connessione, in tema di finanza regionale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali, da cui discende, altresì, che la «*lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali (sentenze n. 298 del 2009, n. 169 del 2007, n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)*»<sup>81</sup>. Il principio espresso dalla Consulta evidenzia, infatti, come la competitività regionale non dipende tanto dalla opportunità di acquisire maggiore autonomia dallo Stato, quanto piuttosto dalla capacità delle autonomie locali, e dei comuni in particolare, di garantire adeguati servizi alle persone.

Ne discende, quindi, che, nell'ambito dell'attuale assetto costituzionale, si potrebbero ipotizzare alcune soluzioni, che muovendosi nel solco dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione possano individuare assetti istituzionali in grado di garantire un livello efficiente dei servizi e delle funzioni amministrative.

## **5.2. (Segue) Il principio di sussidiarietà nella architettura istituzionale degli enti locali: alla ricerca di nuovi equilibri.**

---

<sup>80</sup> Sull'autonomia locale la bibliografia è molto vasta, ma ai fini del presente lavoro si segnalano in particolare i seguenti contributi: G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1967; F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Scritti giuridici*, III, *Vita e pensiero*, Milano, Giuffrè, 2006; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2004; G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003.

<sup>81</sup> C. Cost., n. 236/2013.

Le considerazioni sin qui svolte esprimono, dunque, l'idea che l'autonomia, come principio fondante del pluralismo istituzionale, non può essere confinato solo nella rivendicazione di un accrescimento delle competenze legislative da parte della Regione, per giunta nella logica di premiare le realtà più efficienti, ma esige un modello organizzativo che valorizzi la capacità di autodeterminazione delle comunità locali, intese sia nella accezione istituzionale che in quella riferita alla libera iniziativa dei privati<sup>82</sup>.

Allo stesso tempo, il modello autonomistico richiede una architettura istituzionale a geometria variabile, che attribuisca allo Stato un ruolo incisivo nella funzione di indirizzo, di coordinamento e di controllo, in grado di orientare, ma anche sostenere le iniziative locali alla effettiva promozione del benessere sociale. Si tratta di valorizzare quanto già è scritto nella nostra Costituzione, all'art. 120, che pone la coesione sociale al centro del disegno organizzativo in cui si collocano i rapporti tra i diversi livelli di governo, prevenendo l'esercizio dei poteri sostitutivi, quale massima espressione della funzione unitaria posta in capo allo Stato, quando è necessario tutelare i livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali.

In questo schema, infatti, il ruolo del governo centrale è determinante, sia sotto il profilo delle esternalità negative, per rimuovere i fattori di disuguaglianza, sia sotto il profilo delle esternalità positive, stimolando il sistema economico ad investire nell'apprendimento e nelle conoscenze come fattori fondamentali del processo di sviluppo dell'innovazione e delle nuove tecnologie<sup>83</sup>.

Questo assetto presuppone, perciò, una maggiore valorizzazione della collaborazione tra i diversi livelli di governo, rafforzando gli strumenti già esistenti, senza rinunciare a elaborare nuove forme di cooperazione e di partenariato, in grado di coinvolgere soggetti pubblici e privati<sup>84</sup>, sulla scia del modello già sperimentato per le aree interne dalla SNAI.

---

<sup>82</sup> L'idea di fondo che sembra ispirare le richieste di alcune regioni (Veneto, Emilia Romagna e Lombardia) sembra infatti essere quella di «basare il decentramento delle competenze sulla performance di efficienza e sulla competitività, anziché sui principi di uguaglianza e solidarietà». In tal senso, A. Contieri, F. Zammartino, *op. cit.*

<sup>83</sup> J. E. STIGLITZ, B. C. GREENWALD, *Creare una società dell'apprendimento. Un nuovo approccio alla crescita, allo sviluppo e al progresso sociale*, Torino, Einaudi 2018.

<sup>84</sup> Sulla consensualità e i suoi modelli v. G. SCACCIA, *Sussidiarietà*, cit.

In questo scenario, la sussidiarietà erompe nell'ordinamento nel suo significato più moderno, come principio volto a stimolare processi virtuosi di collaborazione tra i diversi soggetti di natura privata, pubblica, associativa, imprenditoriale, istituzionale, che abitano nello stesso momento della storia, le nostre comunità<sup>85</sup>.

Il principio di sussidiarietà, infatti, nella sua duplice declinazione, verticale ed orizzontale, assurge a strumento procedimentale preordinato a favorire modelli organizzativi adeguati alle specifiche esigenze territoriali, e a promuovere processi di sviluppo locale virtuosi anche in realtà meno sviluppate. Come ha evidenziato autorevole dottrina «è proprio seguendo la logica di un'autonomia indirizzata alla realizzazione dell'uguaglianza sociale, non alla tutela di egoistici interessi territoriali, che si comprende la doverosità della cooperazione e condivisione tra i vari livelli di governo»<sup>86</sup>.

In questa logica, è pienamente condivisibile l'interpretazione proposta da parte della dottrina, che esclude dalla negoziazione «la determinazione degli interessi non frazionabili e delle esigenze politiche che danno corpo a manifestazioni storicamente contingenti del principio unitario», ritenendo, invece, correttamente, che essa debba avere ad oggetto «i modi attraverso i quali il principio unitario si deve tradurre in regole conciliabili con un disegno accentuatamente autonomista, che innalza a norma generale il carattere tendenzialmente locale dell'amministrazione pubblica»<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> La Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 303/2003 ha cercato di comporre il dilemma tra il rigido garantismo del riparto dei poteri legislativi e l'estrema flessibilità dei criteri di distribuzione dei poteri amministrativi e, a tal fine, qualifica l'intesa con la Regione interessata come condizione necessaria di ammissibilità della deroga al riparto costituzionale di potestà legislativa. Si impone, dunque, alla legge statale di predisporre procedure che siano idonee a garantire la partecipazione regionale alle scelte da compiere in relazione a quegli ambiti rientranti, a norma dell'art. 117 Cost., nella loro competenza. L'obiettivo è quello di evitare il rischio che, in base al meccanismo suesposto, si verificino espropriazioni di competenze legislative regionali da parte dello Stato. In conclusione, in virtù dei principi di sussidiarietà e adeguatezza è consentito allo Stato, sussistendo l'esigenza di esercizio unitario, di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, ma solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di leale collaborazione. Difatti, in assenza di proceduralizzazioni di questo genere non sarebbe possibile valutare l'adeguatezza della scelta di un livello di governo per l'esercizio di determinate funzioni. Precisamente, verrebbe compromessa la giustiziabilità stessa del principio di sussidiarietà. In argomento, v. A. D'ATENA, *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, Giappichelli, 2000; L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in M. SCUDIERO, *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, Jovene, 2002.

<sup>86</sup> L. VANDELLI, *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del Titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011.

<sup>87</sup> Per più ampi approfondimenti sul tema della leale collaborazione, nella prospettiva della funzione procedimentale della sussidiarietà si rinvia a G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, ESI, 2009.

Del resto, la via appena indicata trae fondamento dai principi già enunciati dalla storica pronuncia della Corte costituzionale del 2003, che ha posto quale condizione di legittimità della «*chiamata in sussidiarietà*», quella di rispettare il principio di leale collaborazione, valorizzando, quindi, la funzione procedimentale della sussidiarietà, quale canone organizzativo che, mettendo a confronto potere centrale ed enti territoriali, consente di raggiungere un accordo in ordine ai contenuti dell'attività da svolgere<sup>88</sup>.

Sì che, l'avocazione in senso ascendente della funzione legislativa sarebbe consentita solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano effettivo rilievo le attività concertative e di coordinamento, ovvero le intese, che devono essere condotte in base al principio di leale collaborazione<sup>89</sup>. Difatti, è proprio grazie al ricorso a tali moduli procedimentali che si rende possibile un'effettiva valutazione della congruità della scelta di un livello di governo di avocare a sé l'esercizio di determinate funzioni<sup>90</sup>.

La concezione della sussidiarietà in chiave procedimentale, così come elaborata dalla Corte, segue la prospettiva di non sindacare in concreto il rilievo nazionale degli interventi statali, rimettendo la valutazione al contraddittorio tra Stato e Regione.

Se ciò è vero, allo stesso modo anche l'attribuzione della titolarità delle funzioni dal livello centrale a quello locale deve essere procedimentalizzata, «*a garanzia dell'originaria ragionevolezza della stessa opzione distributiva, come prima base dell'organizzazione della funzione*»<sup>91</sup>.

In questo senso, e in mancanza di una camera delle regioni, non sembra azzardata la tesi di chi, da tempo, sollecita la necessità che le leggi regionali o statali di allocazione delle funzioni siano

---

<sup>88</sup> C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 455 ss.

<sup>89</sup> Sia consentito rinviare a M. INTERLANDI, *Autonomia differenziata*, cit.

<sup>90</sup> A. D'ATENA, *In tema di presidi procedimentali del principio di sussidiarietà*, cit.; L. CAPPUCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in M. SCUDIERO, *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, Jovene, 2002. Del resto, la Corte, valorizzando soltanto l'aspetto negativo della sussidiarietà, aveva privilegiato un impiego del principio non al fine di valorizzare l'autonomia territoriale ma, al contrario, al fine di legittimare l'avocazione al centro di competenze per la tutela di esigenze unitarie. Quindi limitando l'ente sussidiato in favore del sussidiante. Al contempo, per fare ciò, la Corte declina la sussidiarietà non in un'accezione statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, ma nella sua dimensione dinamica come «*fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie*». Il che consente di valorizzare lo strumento della leale collaborazione in funzione applicativa del principio di sussidiarietà. In tal senso, F. CORTESE, *Le competenze*, cit.

<sup>91</sup> F. CORTESE, *Le competenze*, cit.

supportate da una motivazione, intesa non come onere, ma come requisito procedurale rivolto a consentire un sia pure limitato sindacato di costituzionalità<sup>92</sup>.

Condivisibile o meno, tale suggerimento, a mio parere, può essere colto nella parte in cui evidenzia come la via della concertazione con gli enti primari, prodromica alla scelta legislativa circa l'allocazione del miglior esercizio delle funzioni, sia una via obbligata, poiché, come suggerisce autorevole dottrina, «*la differenziazione non può che passare attraverso forme di consultazione tra i soggetti dotati di potere legislativo e gli enti locali coinvolti nel processo di differenziazione*»<sup>93</sup>.

Ed in questo senso, l'ipotesi di valorizzare il paradigma procedimentale della sussidiarietà consente di interpretare in una ottica sistematica, anche la previsione contenuta nell'art. 116, c. 3 Cost., secondo la quale il riconoscimento di ulteriori condizioni di autonomia è subordinata, alla consultazione degli enti locali, nel rispetto dei principi solidaristici di cui all'art. 119 Cost.

Alla luce di tali considerazioni, quindi, sembra consolidarsi l'idea che l'autonomia istituzionale ed organizzativa, nella prospettiva costituzionale della promozione della persona, può realizzarsi solo se ricorrono alcune condizioni: che lo Stato non rinunci ad esercitare la funzione unificante, attraverso il coordinamento delle funzioni, le quali devono rispondere ad un disegno unitario di crescita del benessere sociale, in termini di uguaglianza, sul modello già sperimentato delle aree interne; che la libertà di autodeterminazione delle regioni e degli enti locali sia concertata nel rispetto dei principi di adeguatezza e differenziazione.

Ed in questo scenario l'intesa e la cooperazione istituzionale, da un lato, e gli strumenti di attuazione consensuale, come l'accordo di partenariato, dall'altro, appaiono essenziali per compattare esigenze unitarie, nel rispetto della differenziazione<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> In tal senso v., G. FALCON, *Modello e transizione*, cit., 1259; v., anche, P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2002, 203 ss.

<sup>93</sup> P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 459 ss. In questa prospettiva si collocano importanti pronunce della Corte Costituzionale, tra cui la n. 6/2004; nn. 50 e 51/2005; 242/2005; n. 31/2016. Analogo orientamento è stato espresso anche dalla sentenza n. 251/2016, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge di delegazione 124/2015, nella parte in cui prevedeva un parere anziché un'intesa per l'adozione dei decreti legislativi di attuazione della delega, può essere letta nell'ottica di estendere l'obbligo di collaborazione in relazione all'esercizio della funzione legislativa.

<sup>94</sup> Cfr. Relazione sulla giustizia costituzionale del 2020, in cui si evidenzia le disfunzioni del sistema attuale che ostacolano la piena realizzazione di tale collaborazione, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).



Non bisogna trascurare, infatti, che le sfide a cui sono chiamate le amministrazioni locali richiedono un impegno che, per quelle realtà di piccole dimensioni, e collocate in aree geografiche distanti dai principali servizi pubblici, può essere affrontato, oltre che con la collaborazione degli enti di governo superiore, con la collaborazione delle altre istituzioni del territorio che, al pari di esse, sono impegnate nelle funzioni di promozione del benessere sociale.

La SNAI, come si è visto, conferma la rilevanza del ruolo dei comuni per il contrasto delle disuguaglianze sociali tra le diverse aree del paese e all'interno delle stesse aree regionali. Tali enti, per il principio di prossimità, costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e, in forma di aggregazione, possono offrire lo spazio istituzionale per la produzione di servizi e la realizzazione dei progetti di sviluppo. In questo contesto, inoltre, l'esperienza raccolta nei comuni che hanno partecipato alla SNAI ha dimostrato che lo sforzo compiuto dai comuni per superare i limiti amministrativi è stato vissuto dai sindaci come occasione per rilanciare il proprio ruolo nello sviluppo de territorio<sup>95</sup>.

La valorizzazione del ruolo degli enti locali che, in quanto istituzioni più prossimi ai cittadini, sono responsabili della effettività dei diritti fondamentali degli stessi, ha trovato ulteriore rilievo anche nel PNRR, che, non a caso, in tema di capacità amministrativa, sta spingendo l'azione del governo ad investire sul capitale umano, attraverso nuovi modelli di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni e misure volte alla valorizzazione delle risorse umane, puntando sulla formazione del personale<sup>96</sup>. Per innovare e modernizzare l'amministrazione locale, nel suo fondamentale ruolo di enti di prossimità in territori, soprattutto se esclusi dai circuiti di sviluppo più favorevoli, si è compresa l'importanza di promuovere non solo l'inserimento di nuovo personale per colmare le carenze sui diversi profili professionali comunali, ma anche politiche di ricambio generazionale e la ricerca di nuove professionalità.

---

<sup>95</sup> Sul punto v. M. INTERLANDI, L. FAMIGLIETTI, *Il ruolo dell'Università per le Aree Interne*, Psiche e Aurora editori, 2021.

<sup>96</sup> La Commissione, nel piano Next Generation EU ha sottolineato la necessità di definire una strategia e una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa e di puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi, nonchè di creare strutturalmente capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone. In attuazione di tali indicazioni il PNRR ha previsto infatti una riforma strutturale della PA, che deve tener conto «sia dei vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze, sia di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure». Cfr. *Next Generation EU*, in [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

## **6. La rilevanza sovranazionale degli enti locali: l'effettività dei diritti come nuovo paradigma dell'integrazione europea**

L'opportunità di restituire centralità al ruolo delle autonomie locali, nel percorso verso la definizione di un nuovo modello di autonomia regionale, assume, specifico rilievo anche rispetto al processo di integrazione europea<sup>97</sup>. Ed invero, dinanzi alla crescente sfiducia verso l'UE, come progetto istituzionale e politico, in grado di assicurare il benessere sociale della collettività<sup>98</sup>, resa ancora più evidente nella situazione emergenziale determinata dalla pandemia Covid-19, il rapporto tra sovranità statale e sovranità europea reclama un cambio di paradigma, secondo cui l'elemento fondante del processo di integrazione non sia più solo l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, ma l'uniforme attuazione dei diritti e delle libertà fondamentali.

Del resto, il livello di penetrazione della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo nel nostro ordinamento, ha raggiunto una tale profondità, anche in virtù del ruolo sempre più incisivo della Corte Europea, da esigere una maggiore virtuosità da parte delle amministrazioni nell'esercizio di poteri restrittivi delle libertà fondamentali tutelate dalla Convenzione.

La prospettiva ipotizzata porterebbe con sé anche la possibilità di recuperare il valore delle identità, come il senso di appartenenza ad una comunità, che sia solo la sommatoria di tanti individui.

Sono sempre più convinta, infatti, che il recupero dell'identità costituisca una condizione essenziale della libertà individuale, soprattutto nell'era moderna dei social network, in cui la rete si configura sempre di più come la sede sociale "privilegiata" se non "esclusiva" della formazione della personalità degli individui.

---

<sup>97</sup> A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt simul cadent*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 3/2017, in part. 412, rileva l'opportunità di ripensare al rapporto tra Unione europea e autonomia territoriale. V., anche, S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4/2013.

<sup>98</sup> La vicenda della "Brexit" ha aperto una breccia nei paesi dell'UE, diffondendo un sentimento di euosotticismo. In argomento, v. R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in [www.robertobin.it](http://www.robertobin.it).

Tutto ciò avvalorava ulteriormente l'idea che anche nel rapporto con le istituzioni europee, occorre rinforzare il valore procedimentale del principio di sussidiarietà, tanto più quando gli stati, quale sintesi dei diversi livelli di governo (statali, regionali e locali), sono chiamati a concorrere in maniera particolarmente significativa al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica determinati in sede europea.

In questo senso sono molte le sollecitazioni della dottrina verso una riforma del Comitato delle regioni di cui all'art. 35 del TFUE, che valorizzi la sussidiarietà proprio come strumento di raccordo che coinvolge anche il livello locale<sup>99</sup>.

Infine, l'ipotesi di un'autonomia funzionale alla promozione dello sviluppo della persona, in cui sia riconosciuta maggiore centralità alle autonomie locali, potrebbe ulteriormente rafforzare lo stesso ruolo delle regioni nei rapporti con l'UE, innescando una competitività su scala regionale virtuosa, che spingerebbe le istituzioni locali e le parti sociali a riorganizzarsi sul piano amministrativo ed istituzionale per partecipare direttamente ai programmi di sviluppo finanziati dall'Unione europea.

Sotto questo aspetto, quindi, le Regioni potrebbero assumere un ruolo significativo quali enti di raccordo, di programmazione e di promozione di modelli istituzionali a supporto delle comunità locali, nell'attuazione delle funzioni finalizzate allo sviluppo del benessere della persona.

E ciò rafforza la convinzione, anche alla luce della drammatica pandemia che ha colpito il nostro paese, che rivalutare il principio di sussidiarietà, nella sua accezione di strumento procedimentale, costituisca una condizione necessaria per ripensare in chiave unitaria ad un progetto di autonomia innovativo, che possa differenziarsi in funzione di una migliore allocazione delle competenze istituzionali, per stimolare la creazione di nuovi e più efficaci modelli di sviluppo sociale.

Un'autonomia, quindi, che sia, in un'ottica multilivello, differenziata soprattutto in funzione della effettività dei diritti della persona.

---

<sup>99</sup> In argomento, v. A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2018.