

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2020 • ANNO XLI
gennaio/marzo

LA GARANZIA DEI DIRITTI ALLA PROVA
DELLA DIFFERENZIAZIONE REGIONALE

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2020 · ANNO XLI
gennaio/marzo

LA GARANZIA DEI DIRITTI ALLA PROVA
DELLA DIFFERENZIAZIONE REGIONALE

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitaresse Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini
Josephine van Zeben

COMITATO DI REDAZIONE

Marina Caporale
Marzia De Donno
Eduardo Nicola Fragale
Giulia Massari
Roberto Medda
Anna Margherita Russo



Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento
alla Rivista rimane bloccata al
2019 per tutto il 2020 ed
è di € 136,00 da versare
sul c.c. postale n. 31666589
intestato a Maggioli s.p.a.
– Periodici, Via del Carpino, 8
– 47822 Santarcangelo
di Romagna (RN).

La Rivista è disponibile
nelle migliori librerie.
Il prezzo di vendita per singoli
numeri è di € 35,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo
arretrato è di € 39,00.

I prezzi suindicati si intendono
Iva inclusa.

L'abbonamento decorre
dal 1° gennaio
con diritto al ricevimento
dei fascicoli arretrati ed avrà
validità per un anno.

La Casa Editrice comunque,
al fine di garantire la continuità
del servizio, in mancanza
di esplicita revoca,
da comunicarsi in forma scritta
entro il trimestre seguente
alla scadenza dell'abbonamento,
si riserva di inviare il periodico
anche per il periodo successivo.
La disdetta non è comunque
valida se l'abbonato non è
in regola con i pagamenti. Il rifiuto
o la restituzione dei fascicoli della
Rivista non costituiscono disdetta
dell'abbonamento a nessun effetto.
I fascicoli non pervenuti possono
essere richiesti dall'abbonato non
oltre 20 giorni dopo la ricezione
del numero successivo.

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo
REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA
Francesca Paron

Gabinetto Presidente della Giunta regionale

Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it

EDITORE

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
tel. 0541.628111 – fax 0541.624887

Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628242

Sito web: www.periodicimaggioli.it

E-mail: abbonamenti@maggioli.it

Azienda con sistema di gestione qualità certificato ISO 9001:2015

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824

Direttore responsabile: Stefano Aurighi



INDICE

EDITORIALE

- 5 Differenziazione, diseguaglianze, asimmetrie. L'autonomia regionale nella dimensione della democrazia e la tutela dei diritti fondamentali
Francesco Bilancia

SAGGI E ARTICOLI

- 19 Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile
Laura Ronchetti
- 37 Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e dis-eguaglianza
Alessandra Pioggia
- 69 L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni
Francesco Del Prete
- 101 Le attività internazionalmente rilevanti dei Comuni italiani
Giacomo Biagioni

NOTE E COMMENTI

- 121 A colpi di *tweet*: *social network*, pubblica amministrazione e politica
Edoardo Celeste, Stefano Rossa
- 155 Garanzia Giovani, dal programma nazionale alla dimensione territoriale delle politiche per l'occupabilità
Lorenzo Ciapetti, Renata Lizzi

- 187 L'inclusione dei “non cittadini” attraverso la rigenerazione urbana
Annamaria Bonomo

OSSERVATORIO REGIONALE

- 207 Tra *smart city* e *smart land*: le agende urbane delle Regioni italiane
Simone Pettirossi
- 251 Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna
Lorenzo Minganti
- 279 Table of contents and abstracts
- 283 Notizie sugli autori

Differenziazione, diseguaglianze, asimmetrie. L'autonomia regionale nella dimensione della democrazia e la tutela dei diritti fondamentali

Francesco Bilancia

1. Questo contributo potrebbe considerarsi già concluso nel titolo, nel quale si dà conto all'essenziale delle importantissime questioni affrontate nei saggi che ne compongono la prima parte. Lavori che scendono nel cuore del profondo *vulnus* che l'esperienza del regionalismo italiano sta subendo al cospetto dei valori del costituzionalismo contemporaneo. Da cosa è infatti ispirata la forte connotazione autonomistica della Costituzione italiana se non, in primo luogo, dalle opportunità che l'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale offre sia all'espansione dei valori democratici che alla garanzia dei diritti individuali? Tra le tante, diverse implicazioni che è possibile dedurre dal concetto di *autonomia*, in special modo riferibili alla portata normativa delle profonde implicazioni della sua articolazione in istituti e principi; tra le tante prospettive euristiche della nozione si staglia, infatti, la sua funzione costituzionale di invernamento, nel contesto istituzionale plurale, del principio della divisione dei poteri e della più ampia apertura del primo degli strumenti di partecipazione democratica di tutti alla vita politica, economica e sociale del Paese. Ebbene, l'esperienza attuale, lo stato complessivo del sistema istituzionale e la crisi di efficienza dell'articolata distribuzione delle funzioni pubbliche tra autonomie e Stato centrale costringono oggi a misurarsi con fortissime tensioni, emergenti nel confronto tra la tuttora instabile organizzazione del potere regionale e locale, nella fisiologica prospettiva della differenziazione, e la tenuta del principio di uguaglianza nella garanzia dei diritti costituzionali, soprattutto dei diritti sociali.

Le analisi e le riflessioni contenute nei saggi che qui si presentano sono frutto di elaborazioni antecedenti all'esplosione della crisi epidemica da Covid-19, che possiamo far risalire agli inizi dell'anno 2020; eppure in essi si ritrovano già molte delle chiavi di interpretazione necessarie alla comprensione della caduta di equilibrio che il sistema istituzionale delle autonomie ha purtroppo subito in questi mesi. Naturalmente è del tutto prematuro, e certamente insensato, tentare un bilancio in questa fase, in pendenza delle misure emergenziali adottate, mancando l'essenziale lucidità necessaria che solo una, per quanto minima, distanza dagli eventi consentirà di acquisire. Ma non altrettanto prematuro appare il tentativo di avventurarsi nella formulazione di qualche primo accenno di analisi in prospettiva. Soprattutto considerato che le principali linee di tendenza problematica, in fondo, sono già evidenti da tempo, come bene dimostrano qui i saggi di Laura Ronchetti e di Alessandra Pioggia. Questo impianto metodologico, del resto, ispira molti importanti precedenti interventi su questa Rivista, sempre azionata, pur nella complessità delle analisi scientifiche, dai concreti fattori determinanti nella realtà e nella attualità, con tutti i problemi e le questioni tematiche che la dimensione materiale della vita pubblica reca con sé. Limitandoci a pochi esempi, che per comodità riduco agli interventi più recenti del Direttore, dal 2010 ad oggi si sono più volte evocate la perdita di *identità* delle autonomie, la *crisi* come dimensione problematica, i *dilemmi* emergenti nella lettura dei fenomeni ed i *ripensamenti* conseguentemente necessari¹. La dimensione dialettica e le oscillazioni negli equilibri di sistema sono sempre stati, cioè, al centro delle riflessioni scientifiche prescelte che, nelle analisi condotte, hanno dedicato una specifica attenzione ai mutamenti, alle innovazioni ed alle involuzioni, alle tensioni ed ai focolai di crisi dei modelli assunti normativamente a riferimento. Il tempo presente, del resto, è di continuo stimolo nella articolazione di questo approccio critico. Dapprima agitato dai processi di riforma, alcuni condotti a termine, sebbene mai completamente attuati; altri falliti. Si pensi da un lato alle importanti revisioni costituzionali degli anni 1999-2001, ed al mai *compiuto federalismo fiscale*. E, dall'altro, ai tentati processi

(1) Rinvio, appunto, ai contributi di G. GARDINI di cui ai fascicoli 1-2/2010, 3/2011, 1/2013, 3/2015, 3/2016 e 2/2019.

di grande riforma costituzionale arrestati dalle consultazioni referendarie del 2006 e del 2016. Prescindendo da ogni valutazione nel merito di questi disegni, in tutti i casi si era trattato comunque di progetti razionali condotti dal sistema politico, per un disegno alternativo del sistema delle autonomie in base ad un approccio controfattuale proposto dal legislatore costituzionale in base ad un suo disegno. Diverse, invece, le matrici dei mutamenti più recenti. Mossi, al contrario, per diversi anni dalla crisi economica, fino al radicale intervento riaccentratore simbolicamente recato dalla revisione anche formale degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione², ma di fatto già materialmente avviato dall'implementazione sostanziale delle c.d. *fiscal rules* sui disavanzi pubblici eccessivi di provenienza UEM.

Trasformazioni istituzionali e mutamenti di approccio forieri di un processo atto a generare importanti tensioni che per alcuni anni hanno occupato l'agenda politica e la riflessione scientifica. Tensioni foriere di significativi squilibri tra il disegno normativo-istituzionale e la reale concretezza dei rapporti tra gli enti autonomi territoriali e lo Stato, con riferimento tanto alle sedi negoziali – si pensi alla composizione dei contenuti dei Patti di stabilità interni e dei Patti per la salute – quanto al contenzioso costituzionale sugli sviluppi normativi nell'esercizio delle rispettive competenze legislative. In un quadro macroeconomico già molto complicato si sono, quindi, inserite oggi le proposte di alcune Regioni di attivazione del processo devolutivo descritto dall'art. 116, comma 3 della Costituzione, nella stesura riformata dalla legge cost. n. 3 del 2001. Un'iniziativa come vedremo procedimentalmente confusa, ma soprattutto incompleta, dalla veduta parziale, non sistematica. Ma estremamente stimolante sul piano tecnico-scientifico, perché costringe i più avvertiti a misurarsi con la complessità dei fenomeni, con la sfidante prospettiva di un regionalismo *asimmetrico*, con le difficoltà di gestione degli esiti di una concreta *differenziazione*.

2. Gli scritti pubblicati nella prima parte di questo volume ci guidano, pertanto, nella complessità, contribuendo in maniera esemplare ad il-

(2) L. cost. n. 1 del 2012 e L. n. 243 del 2012.

luminare snodi problematici, incongruenze, difficoltà materiali e rotture costituzionali. Laura Ronchetti pone a tema la sfigurazione dell'asimmetria in disegualianza, l'inconciliabilità dell'autonomia con la pretesa indipendenza, la deriva della differenziazione in indifferenza verso i rischi di tenuta del sistema. In una riflessione che non fa sconti agli errori ed alle inadempienze dell'autorità statale, non essendo ancora del tutto determinati, in alcuni settori neanche *in nuce*, i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»; né progettati struttura e funzioni del «fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, comma 3 Cost.). Emerge con chiarezza dall'analisi dello stato dell'arte, inoltre, la grave carenza di un disegno complessivo, che ha finito con l'affidare alla Corte costituzionale il ruolo di correttivo delle più avanzate e a volte scomposte «fughe in avanti» da parte delle Regioni, con interventi che mai potrebbero, né hanno potuto, sostituire un progetto legislativo organico in grado di assicurare la stabilità e gli equilibri necessari. Con gravi conseguenze in termini di rischi per il godimento dei diritti di cittadinanza sociale, della libertà di circolazione e stabilimento nel territorio statale a prescindere dalla Regione di originaria residenza³, della diversità di regimi per la garanzia dei diritti dei cittadini immigrati regolarmente residenti quantomeno sotto il profilo dei divieti di discriminazione, a parità di condizioni, in base alla nazionalità. Fino a rendere evidenti le difficoltà di gestione del processo devolutivo sotto il delicato profilo finanziario.

Nella perdurante assenza di una ordinata attuazione dell'art. 119 Cost., infatti, i progetti di intesa Stato-Regioni per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. si scontrano con le incongruenze e le difficoltà di realizzazione e modulazione nel tempo dell'autonomia finanziaria regionale, pur nel passaggio dall'originario impianto tematico dell'erroneo concetto di «residuo fiscale», ai riferimenti alla «spesa storica» ed ai «fabbisogni standard». Scontando l'irriducibile assenza della necessaria preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il fondamento della garanzia dei diritti non si rinviene, infatti, negli artt. 117 o 119

(3) Si veda, ancora, da ultimo Corte cost. n. 44 del 2020.

della Costituzione, ma nella disciplina che a ciascuno di essi dedica la prima Parte del documento costituzionale. Così per i diritti sociali di più immediato coinvolgimento nel processo ipotizzato, salute ed istruzione, sono gli artt. 2, 3, 32 e 34 a guidare gli obblighi di finanziamento delle relative prestazioni nel rispetto del principio di uguaglianza. Laddove il prelievo fiscale è essenzialmente disciplinato dagli artt. 2, 3, 23, 53 e 120 Cost., in ossequio a regole che sono del tutto indifferenti alla collocazione territoriale dei contribuenti. Impianto normativo che impone, pertanto, una difficile opera di mediazione tra disposizioni costituzionali che disancorano il fondamento delle relative funzioni dal regime di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, che devono appunto fare i conti con i criteri ispiratori delle diverse attribuzioni, gli uni e gli altri non riducibili all'idea di un diseguale trattamento normativo in base al radicamento territoriale.

Il tema è estremamente complicato, e le possibili soluzioni per conciliare uguaglianza e differenziazione sono bisognose di attenta valutazione e di adeguato sviluppo nel tempo. L'ordine delle questioni non è infatti disponibile, né è logicamente rovesciabile nel suo contrario. L'ideale di un regionalismo a tal punto competitivo da configurarsi come un *patchwork* legislativo e amministrativo, funzionale ad incentivare il radicamento delle attività produttive a seconda della maggiore o minore convenienza di regime fiscale o di incentivo economico – in violazione tra l'altro dell'art. 120 Cost. e della disciplina del mercato interno UE –; o tale da assumere una disciplina dei diritti sociali di prestazione differenziata per territori è, come noto, estranea al modello costituzionale italiano. Laddove le originarie proposte di intesa per l'attuazione dell'art. 116 Cost. tendevano, invece, incautamente a generare un ambiente normativo compatibile con questa prospettiva. In una cadenza procedimentale, tra l'altro, potenzialmente idonea ad escludere il Parlamento dal concorso nella definizione dei contenuti di tali intese tra Regioni e Governo statale, riducendo tutto il processo ad una sommatoria di intese bilaterali asimmetriche in totale assenza di una possibile sistemazione unitaria. Come è noto, peraltro, il processo si è successivamente incardinato in forme più articolate, con la proposta di elaborazione di una legge sul procedimento in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. avente ad oggetto molte delle questioni sollevate. Allo stato, comunque, non è

chiaro quali siano i risultati delle riflessioni intorno ad alcuni degli snodi più delicati. Qui mi limito a richiamarne soltanto alcuni⁴: il rapporto tra la richiamata legge-quadro e la legge da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti di cui all'art. 116, comma 3; il ruolo di questa legge in merito alla definizione dei contenuti delle intese su cui essa deve fondarsi, nella prospettiva che possa intendersi come legge meramente formale o, al contrario, legge in senso proprio, magari simile a quella di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie nella disciplina antecedente la riforma costituzionale del 1999; la considerazione o meno del carattere prioritario della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni rispetto agli assetti definitivi dei criteri di nuovo riparto delle competenze; l'oggetto dei trasferimenti, nella irriducibile differenza tra *materie e funzioni*; il definitivo assetto dell'autonomia finanziaria di tutte le Regioni, distinguendole almeno in tre gruppi, ad autonomia speciale, ad autonomia differenziata e ad autonomia ordinaria nel quadro di un sistema di principi comuni. Scarsa mi è, infatti, sembrata finora l'attenzione delle forze politiche all'espreso richiamo che l'art. 116 fa al necessario *rispetto* dell'art. 119 Cost. Con la difficoltà di far fronte, in un presumibilmente necessario regime di transizione, alla tuttora mancata attuazione di tale disposizione costituzionale. E, *last but not least*, le verifiche di compatibilità tra il disegno riformatore devolutivo e il nuovo art. 81 della Costituzione, nel significato delle compatibilità macroeconomiche da esso implicate, unitamente alla nuova stesura dell'art. 119 Cost. ed ai contenuti attuativi della legge n. 243 del 2012, per l'introduzione del principio del pareggio strutturale di bilancio in Costituzione e per la salvaguardia delle compatibilità economico-finanziarie dei bilanci aggregati del complesso delle pubbliche amministrazioni, autonomie regionali e locali comprese⁵.

(4) Utili spunti di riflessione emergono già da alcuni interventi individuali e dalle prime risultanze informali dei lavori della "Commissione di esperti per le autonomie" istituita dal Ministro per gli affari regionali e per le autonomie presso il relativo Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(5) Rinvio, almeno, alla *Relazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio* nel corso dell'Audizione di A. Zanardi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in data 10 luglio 2019, anche in merito ai riferimenti alla necessità di garantire permanentemente la sostenibilità del debito pubblico.

3. Come accennato più sopra gli elementi di maggiore tensione tra il progetto di differenziazione, verso un paventato regionalismo asimmetrico, e i diritti individuali emergono nelle materie della istruzione e della salute, entrambe serventi importanti diritti costituzionali dei cittadini. L'esemplare riflessione di Alessandra Pioggia intorno al tema dell'uguaglianza nella garanzia del diritto alla salute fin dalla stessa definizione concettuale del suo oggetto e dei suoi contenuti è un'utile guida per la determinazione dei più rilevanti luoghi problematici della vicenda, attraversando la più recente storia delle riforme nel settore, per l'evidente nesso esistente tra organizzazione dell'amministrazione e dei servizi per la salute e principio di eguaglianza nella differenziazione. Di nuovo è a tema la relazione tra autonomia regionale (ed aziendale) e salvaguardia di un uniforme livello delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, con un'analisi che già mette in luce i punti più delicati ed i difetti più pericolosi dello stato del sistema del Servizio sanitario nazionale ad oggi, individuando problemi che finiranno con il manifestarsi in forme e dimensioni drammatiche nel corso dell'attuale esperienza emergenziale dovuta alla diffusione globale del virus SARS-CoV-2⁶. L'analisi dei dati riportati nel saggio di Alessandra Pioggia rivela, infatti, uno stato delle diseguaglianze davvero intollerabile, tra condizioni economico-sociali e aspettative di vita articolate lungo un asse differenziale davvero allarmante. E lungo la linea di queste significative differenze si sviluppa un'analisi della differenziazione di discipline, di approcci di sistema e di metodi di definizione, prima, e di cura e garanzia, poi, della salute dei cittadini. Distinti equilibri tra sanità pubblica e privata, con un processo di privatizzazione del servizio nella Regione Lombardia che per dimensione, struttura e forma, non ha eguali in altre esperienze regionali; tassi di ospedalizzazione disomogenei, differente impostazione del servizio sul piano organizzativo in relazione al grado di diffusione dei servizi territoriali; diversi regimi di assistenza domiciliare, diverse strategie nell'approccio diagnostico, di assistenza e cura del paziente nelle fasi successive al ricovero in struttura (c.d. post-acuzie); differenti regimi di cura delle persone non autosufficienti e, addirittura, diversi approcci

(6) Siamo nell'aprile 2020.

metodologici nella qualificazione e nella valutazione quantitativa della non autosufficienza. Differenze nello stesso approccio culturale alla cura del paziente (cliente) che raggiunge il suo limite massimo nei servizi psichiatrici. In un'analisi che tenta di muovere dalla ricostruzione del sistema delle prestazioni per ampliare la riflessione ad una più completa configurazione del benessere della persona, coinvolgendo proprio in funzione della differenziazione tutti gli elementi rilevanti, a partire dalle condizioni culturali e socio-economiche di ciascuno e nelle diverse aree del Paese.

In questa prospettiva assume ovvia significativa rilevanza la libertà dell'assistenza privata, anche in un'ottica del mercato delle prestazioni sanitarie, ma nella necessaria dimensione critica dei relativi riflessi di tali modalità di impostazione del servizio sull'organizzazione complessiva della sanità pubblica. Per una professione di una buona differenziazione, ritenuta anzi necessaria e contro un'uniformazione acritica e non adeguatamente fondata sull'analisi delle esigenze concrete, come quella prodotta dal ripetuto taglio indiscriminato della spesa. Naturalmente anche i difetti della gestione politica hanno la loro importante parte di responsabilità, avendo in più occasioni prodotto crisi di tenuta della stessa gestione economica del servizio, conducendo a commissariamenti e piani di rientro⁷ che hanno ancor più complicato i tentativi di sistematizzazione ed omogeneizzazione del regime delle prestazioni tra le diverse aree del territorio. Fino ad individuare, a volte, l'origine delle difficoltà di declinare correttamente i costi del servizio e la garanzia del principio di uguaglianza nello stesso Patto per la salute e successive intese negoziate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Né è dato rinvenire omogeneità di esiti al cospetto dell'affidamento, o meno, della gestione prevalente dei servizi a soggetti ed imprese private. L'esperienza dell'epidemia di Coronavirus dimostra, ad esempio, una diversa capacità di gestione – dovuta presumibilmente ad una differente presa della funzione di organizzazione e pianificazione da parte

(7) Fermo il fatto che scandali e gravissimi episodi corruttivi siano emersi tanto in sistemi privatizzati quale quello lombardo, quanto in sistemi essenzialmente pubblicistici, quale quello umbro, seppur con rilevanti differenze sul piano dei costi della corruzione per la collettività e senza una necessaria corrispondenza tra malaffare e commissariamento.

dell'autorità di regolazione – dell'Emilia-Romagna rispetto ai disastrosi esiti della Lombardia⁸. Sembrerebbe, in effetti, che l'Emilia-Romagna sia riuscita a garantire una migliore tenuta del sistema ottenendo un più efficace concorso delle aziende private nell'allestimento ed ampliamento dei reparti per il trattamento delle malattie infettive, compresa l'offerta di posti letto in rianimazione; laddove la Lombardia pare aver smarrito la capacità di implementazione della propria funzione di direzione e coordinamento in attuazione dei propri obblighi regolatori. Ma oltre le ipotesi, soltanto una adeguata ed equilibrata analisi consentirà di accertare, nel prossimo futuro, se in quest'ultima Regione si sia proceduto ad una gestione dell'emergenza con adeguatezza e proporzionalità nella distribuzione degli obblighi di servizio tra strutture pubbliche ed istituti e cliniche private accreditate e finanziate in base alle prestazioni rese, dalla Regione. Anche al fine di valutare se il Governo nazionale abbia correttamente interpretato ed esercitato il proprio ruolo di pianificazione, si da predisporre le condizioni per eventuali interventi regionali di indirizzo, quando non addirittura di commissariamento, di aziende private non in regola con i c.d. "requisiti ulteriori" di accreditamento e con le successive condizioni contrattuali. Troppo distanti, in effetti, essendo – malgrado i più recenti interventi in tal senso già a partire dal Patto per la salute 2010-2012 – già i regimi regionali di autorizzazione delle strutture e dei servizi, non idonei a neutralizzare, negli esiti di garanzia delle prestazioni sanitarie, la scelta del modello di equivalenza tra strutture pubbliche e strutture private.

4. Ma qui la formulazione di ipotesi deve arrestarsi, in attesa che analisi specifiche rivelino le reali cause dei fallimenti, ove tali possano essere qualificate le cadute di efficienza dei servizi delle prestazioni nelle diverse aree del territorio della Repubblica⁹. La crisi epidemica ha, infatti, rivelato gravi difetti nel funzionamento del sistema istituzionale complessivo, non soltanto nell'ambito della organizzazione sanitaria, ed il

(8) Per tacere della vera e propria catastrofe prodottasi all'interno delle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA).

(9) A partire, potremmo aggiungere, dalla disciplina dei concorsi per l'accesso ai ruoli dirigenziali che ancora troppo spazio affida alla scelta fiduciaria da parte del vertice politico.

momento attuale è particolarmente delicato proprio per i rischi di derive ideologiche o avventate esercitazioni polemiche alla ricerca di proposte radicali e, proprio per questa matrice, spesso portatrici di soluzioni tra loro illogicamente marcianti in direzioni opposte. In un momento storico di rilevanza epocale e di portata globale, non è certo il momento per una nuova guerra tra centralisti ed autonomisti, anche perché la ricerca di migliori equilibri non può certo muovere da ipotesi di riforme radicali in direzioni speculari, agitate da spinte totalmente centrifughe o, all'opposto, centripete. Guardando agli eventi più recenti è certo, però, che sia mancata quasi del tutto una adeguata resa delle funzioni di coordinamento. Non è riuscita l'Organizzazione Mondiale della Sanità né, più da vicino, l'Unione europea, con i Governi nazionali decisi nell'adozione di protocolli distinti, scoordinati, reciprocamente contraddittori, se non a volte addirittura in direzioni opposte gli uni rispetto agli altri¹⁰. Una epidemia globale, con risposte localmente diverse, non è un sintomo di buona tenuta dei sistemi istituzionali. In questo quadro di *sconcertante* localismo assumono quasi minor peso i difetti di coordinamento nel contesto del regionalismo italiano. Pur saltando all'occhio, per evidente inadeguatezza, alcune specifiche evenienze. Intanto il numero dei provvedimenti emergenziali.

Soltanto quelli statali sono stati, ad oggi, più di duecentocinquanta in due mesi, con ripetizioni, sovrapposizioni, contraddizioni, che hanno generato incertezze ed instabilità normativa gravi. In successione, dopo la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 di dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018¹¹ si sono affastellati, e spesso accavallati, provvedimenti di natura, forma e forza normativa diverse, d.P.C.M. e decreti ministeriali, ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei singoli Ministri e decreti-legge, con una confusione in origine aggravata da ripetuti interventi pubblici in conferenze stampa, adozione di atti di "chiarimento" ed in-

(10) Anche se rispetto alla questione sanitaria ben maggiore rilevanza assume, per questioni di competenza, la gestione della crisi economico-finanziaria ad essa conseguente.

(11) Contenente il Codice della protezione civile. In esso sono confluite le disposizioni di cui alla legge n. 225 del 1992.

terpretativi, circolari esplicative di singoli Ministeri, c.d. FAQ¹², altri tipi di interventi e dichiarazioni pubbliche, ecc. Stratificazione normativa e confusione di atti, in buona parte poi finalmente ricondotte a sistema dal d.l. n. 19 del 2020, cui hanno fatto da sponda una miriade di interventi emergenziali regionali, solo in minima parte purtroppo coordinati con le misure di intervento nazionali e, quindi, rispettosi di una corretta sistematica¹³. Anche volendo prescindere dal colorito prorompere di Presidenti di Regione e Sindaci nell'arena mediatica, deriva di un protagonismo politico quale effetto indesiderato della elezione diretta nella carica, non può tacersi dell'emersione di una sorta di deriva identitaria regionale che ha reso la sovrapposizione di centinaia di provvedimenti su almeno quattro livelli¹⁴ indesiderato esito di una sorta di anarchia normativa, quasi foriera di quello che è stato definito un «quadro medievale di competenze»¹⁵. Fino all'estremismo incarnato dalla pretesa di alcune Regioni di «chiudere le frontiere»¹⁶; o del Presidente della Regione Puglia che ha ipotizzato di poter impedire la vendita di dispositivi e attrezzature sanitarie fabbricati da un'impresa della propria Regione ad ospedali pubblici situati in altra Regione¹⁷. O ancora la decisione del Sindaco di Messina di chiudere l'omonimo Stretto al traffico di merci e

(12) Si veda, ad esempio, il sito del Ministero dell'interno, all'indirizzo <http://www.governo.it/it/articolo/decreto-iorestoacasa-domande-frequenti-sulle-misure-adottate-dal-governo/14278>, con elenchi articolati per singole voci ed in continuo aggiornamento in seguito all'adozione dei diversi atti del Governo.

(13) Senza qui considerare i limiti di competenza, in tutti quei casi in cui i provvedimenti emergenziali regionali non abbiano riguardato specifiche questioni localizzate su frazioni del proprio territorio, ma siano state dirette ad assumere discipline derogatorie rispetto agli interventi statali riferibili a tutto il territorio regionale, così intrecciandosi con la sfera territoriale di efficacia delle corrispondenti disposizioni statali.

(14) Governativo, ministeriale, regionale e comunale.

(15) L'espressione si deve a S. CASSESE.

(16) È il caso delle Regioni Calabria e Basilicata, su cui riferisce C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2020, p. 8 ss.

(17) Per la notizia si veda, ad esempio, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/04/03/coronavirus-la-puglia-blocca-apparecchi-per-processare-tamponi-prodotti-a-bari-e-destinati-al-veneto-zaia-si-infuria-poi-il-chiarimento/5759314/>.

passaggeri¹⁸, con un provvedimento poi annullato d'ufficio dal Governo ai sensi dell'art. 138 del Tu sugli Enti locali¹⁹; un provvedimento, di fatto, di chiusura dei confini regionali della Sicilia²⁰.

Manie di protagonismo e impostazioni secessioniste in palese violazione del disposto di cui all'art. 120 della Costituzione, oltre che foriere di grave incertezza giuridica e confusione ulteriore. Da un lato, quindi, le gravi carenze del Governo, evidenti nella mancata attivazione, all'occorrenza, dei poteri sostitutivi di cui al secondo comma della medesima disposizione costituzionale e nella difesa delle proprie attribuzioni ai sensi degli artt. 117, comma 2, lett. *q*) della Costituzione²¹, 32 della legge n. 833 del 1978, della disciplina degli stati di emergenza ai sensi del Codice sulla protezione civile (d.lgs. n. 1 del 2018, cit.) e dell'art. 50 del Tu sugli Enti locali, d.lgs. n. 267/2000, oltre alla mancata attrazione in sussidiarietà delle attribuzioni verso il centro, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. Dall'altro l'esplosione di un localismo esasperato, di un particolarismo inefficace ed inefficiente, oltre che inadeguato e sproporzionato al cospetto della dimensione globale dell'emergenza in atto. Un'ispirazione autarchica, con l'invocazione a "fare da soli" in una pretesa idea di autosufficienza, ovviamente carenti di una visione di insieme e di contesto generale indispensabile per fronteggiare questioni e problemi di tale dimensione. Atteggiamenti tutti contraddetti, non a caso, da continue e, rispetto ad essi, incoerenti e lamentose invocazioni di interventi da parte dello Stato e del Governo ad opera di diverse Regioni e Comuni.

In un recente intervento, giustamente, Marco Cammelli ha osservato come l'emergenza «alteri la reale percezione dei problemi». Risulta platealmente evidente la carenza, nel sistema istituzionale italiano, di efficaci strumenti e sedi di coordinamento e raccordo, non essendo apparsa ade-

(18) Ordinanza sindacale n. 105 del 5 aprile 2020.

(19) D.lgs. n. 267 del 2000 e art. 2, comma 3, lett. *p*) della l. n. 400 del 1988, in riferimento alle attribuzioni del Consiglio dei Ministri in relazione all'istituto dell'annullamento straordinario di provvedimenti amministrativi.

(20) Si veda l'interessante parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 7 aprile 2020, n. 735, reso nel corso della procedura di annullamento straordinario.

(21) Del resto si veda ora il d.l. n. 19 del 2020.

guata neanche la Conferenza Stato-Regioni. Indubbiamente è necessario ripensare le modalità attraverso le quali il Governo possa procedere ad un'azione coordinata e omogenea senza invadere le competenze regionali nell'esercizio delle proprie essenziali attribuzioni, laddove si rendano necessari interventi economici straordinari per attivare una leva finanziaria che possa rendersi efficace, appunto, soltanto se azionata unitariamente e dal centro. Si pensi, a titolo di esempio, ai settori della protezione civile, dei trasporti, dell'istruzione, della politica industriale, del lavoro, del sistema fiscale e tributario. Ambiti molti dei quali sarebbero stati travolti da un'attuazione scoordinata ed asistemica dell'art. 116, terzo comma Cost. Negli sviluppi ordinamentali e nei processi di riforma alcune tutele sono essenziali per la tenuta complessiva del sistema. L'emergenza in corso lo ha reso evidente, direi che lo ha confermato, in effetti. Non è possibile sostenere ipotesi di gestione di attribuzioni connesse con fenomeni di dimensione spaziale globale con un riduttivo approccio chiuso nella dimensione nazionale o, addirittura, locale. È indispensabile una visione d'insieme, per una strategia di intervento globale. Certamente è del pari inaccettabile, inoltre, che dispositivi e attrezzature sanitarie essenziali in simili circostanze finiscano in balia di un mercato sregolato per una vendita al miglior offerente in rottura dei vincoli di solidarietà e di un principio di giustizia sostanziale ispirato dai valori dell'uguaglianza. In alcune ipotesi l'esperienza concreta ci ha condotto sulle soglie di un "mercato nero" attivato dagli stessi enti di autonomia, prospettiva indicibile. Ma all'opposto appare quanto meno dubbio che si possa all'improvviso e drasticamente annullare ogni forma di autonomia, ad esempio ripensando l'articolazione regionale della struttura attuale del Servizio sanitario nazionale. Come si spera di aver reso evidente, pur sempre in chiave dubitativa, i difetti delle funzioni di programmazione, coordinamento ed avocazione al centro sono stati almeno altrettanto gravi dei fallimenti e delle distorsioni in ambito regionale e locale. Correzione dei difetti strutturali, equilibrio nelle relazioni interistituzionali, consultazione reciproca e coordinamento delle azioni richieste rappresentano la prima necessaria dimensione di approccio analitico e riformatore. Unitamente, è evidente, ad un più chiaro assetto dei ruoli e di competenze, eliminando ogni forma di sovrapposizione e accavallamento tra i diversi livelli di governo.

Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*

Laura Ronchetti

Il dibattito pubblico dedicato all'“autonomia”, in riferimento alle «ulteriori forme e condizioni particolari» di autonomia consentite dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, mostra il grave travisamento dell'idea costituzionale di autonomia, confusa e sovrapposta all'indipendenza, alla separatezza, all'autosufficienza dal resto della Nazione, invece di essere correttamente intesa come autogoverno nella consapevolezza dell'interdipendenza tra gli enti della Repubblica nel suo complesso.

1. Alcuni assiomi del regionalismo italiano da ribadire

L'insostenibile mutevolezza che sin dalla sua costituzionalizzazione subisce il principio autonomistico impone di non smettere di richiamare alcuni capisaldi del regionalismo italiano, cominciando da quanto previsto dai principi fondamentali della Costituzione nella loro interconnessione¹. Apparentemente superfluo è ricordare che il regionalismo rappresenta di per sé riconoscimento di differenze di fatto² e promozione della dif-

* Relazione introduttiva all'Incontro del Gruppo San Martino *Autonomie territoriali e garanzia dei diritti sociali: la differenziazione e i suoi limiti*, Università degli Studi di Perugia, 8 novembre 2019.

(1) Si rinvia a G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, Relazione conclusiva al Convegno Associazione italiana costituzionalisti su *La geografia del potere: un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in *Rivista AIC*, 3, 2019.

(2) Cfr. R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 735, che pone la questione: «o sono state le istituzioni regionali a produrre le differenze riscontrabili ad occhio nudo, oppure queste preesistono: ma allora l'autonomia deve essere la conseguenza della diversità».

ferenziazione dell'indirizzo politico³ tra le diverse autonomie regionali che, con proprie leggi approvate dalle loro istituzioni rappresentative, adattano alle specifiche esigenze della comunità e del territorio i principi fondamentali delle materie posti dalla legislazione statale a tutela dell'unità e indivisibilità della Repubblica.

Il riparto di competenza legislativa di tipo concorrente tra Stato e Regioni rappresenta, infatti, il perno di un sistema delle autonomie che converge – nei pur fisiologici conflitti – con l'indirizzo politico statale al fine di consentire a tutti gli enti della Repubblica di concorrere all'individuazione dell'interesse nazionale. Proprio la competenza legislativa concorrente, con la sua peculiare sinergia tra i principi della materia posti dallo Stato e le norme di dettaglio di predisposizione regionale, costituisce l'emblema di un'idea di autonomia territoriale quale co-protagonista dell'individuazione dell'interesse nazionale, in un'ottica di coesione fondata sulla consapevolezza dell'interdipendenza, su vincoli reciproci: ciascun ente della Repubblica concorre al perseguimento dell'interesse pubblico, con la mediazione ma anche con il contenzioso davanti alla Corte costituzionale, nel nome della Nazione e dei suoi interessi nel suo insieme. La compartecipazione di tutti i legislatori alla disciplina di una data materia, infatti, esprime plasticamente l'idea della consapevolezza dell'interdipendenza tra gli enti nell'individuazione dell'interesse nazionale, composto da norme uniformi nei suoi principi e da norme di adeguamento alle singole realtà sociali, politiche e territoriali. Si tratta di un'idea positiva di autonomia, di segno diverso da un'autonomia basata sulla pretesa di non intromissione da parte dello Stato⁴.

(3) Secondo M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, p. 366, l'autonomia è, infatti, per definizione «potere d'indirizzo politico perché la comunità non emette che delle manifestazioni politiche, nel senso rigorosamente scientifico del termine». V. CRISAFULLI, *Capacità giuridica attuale o virtuale degli enti regionali* (1950), in *Id.*, *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, p. 330, affermava che «la creazione dell'ordinamento regionale a me sembra significhi una nuova differenziazione territoriale, per l'innanzi inesistente dal punto di vista giuridico, di certi interessi pubblici».

(4) Per la distinzione tra un'accezione positiva di autonomia e una sua concezione negativa si rinvia a O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato: come uscire dalla crisi del principio autonomista*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU, G. RIVOSECCHI, S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e accordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 175 ss., secondo cui «l'autonomia negativa si realizza incrementando il numero di decisioni che un singolo ente può adottare singolarmente e quindi in modo potenzialmente differenziato da quello degli altri en-

Questa è l'idea di autonomia della nostra Costituzione⁵ e infatti nel 2001, nonostante l'inversione del riparto competenziale tra Stato e Regioni, si mantiene intatta la centralità della competenza concorrente, quale baricentro dell'equilibrio tra autonomia e unità e indivisibilità della Repubblica.

In secondo luogo, la differenziazione prevista in Costituzione per riconoscere e promuovere le «esigenze dell'autonomia» ex art. 5 è strettamente connessa a tutti gli altri principi fondamentali con cui la Costituzione segna in modo irrevocabile la nostra Repubblica. Tra gli altri principi fondamentali è in particolare quello di uguaglianza ex art. 3 della Costituzione a indicare la direzione di senso dell'autonomismo ex art. 5: gli obiettivi ultimi del principio di eguaglianza sostanziale – il pieno sviluppo della personalità di ciascuno e l'effettiva partecipazione di tutti alla vita economica, politica e sociale del Paese – sono il collante che consente alla Repubblica di essere una e restare indivisibile, di rendere permanente il processo di unificazione nazionale tramite la lotta alle disuguaglianze tra persone, tra gruppi e tra territori. Il superamento delle disuguaglianze richiede differenziazione, infatti, in base alle diverse capacità e ai particolari bisogni. Il regionalismo, dunque, è una forma di Stato ontologicamente basata sulla differenziazione, che costituisce un modo di essere della Repubblica una e indivisibile dal punto di vista sia formale sia sostanziale, perché concorre alla coesione sociale del popolo italiano⁶. Non a caso si parla di Stato sociale delle autonomie: in base al nostro art. 5 Cost., le autonomie sono lo strumento del perseguimento del principio di uguaglianza sostanziale, e non leve per la rottura del patto di solidarietà nazionale, così come viceversa la lotta alle disuguaglianze richiede interventi diseguali.

Ne discende un ulteriore corollario: il processo di continua integrazione nazionale tramite il livellamento delle disuguaglianze presuppone l'a-

ti, invece l'autonomia positiva si valorizza aumentando il numero delle decisioni che i diversi enti prendono assieme».

(5) Per una ricostruzione del concetto di autonomia come consapevolezza dell'interdipendenza si rinvia al mio *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018.

(6) C. SALAZAR, *Territorio, confini, coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.

dempimento dei «doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale» previsti dall'art. 2 della Costituzione e, dunque, soltanto un regionalismo con veste solidaristica può operare da forte collante dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica. L'unità nazionale, intrinsecamente «poliedrica e molteplice»⁷, non può essere data una volta per tutte perché richiede un permanente processo di unificazione della società basato sulla solidarietà⁸. La sostanza della consapevolezza dell'interdipendenza, dunque, impone esercizio permanente di solidarietà.

Qualunque approfondimento in senso competitivo del nostro regionalismo, invece, mortificherebbe la sua dimensione solidale producendo una violazione della Costituzione⁹. Questo perché l'ultimo assioma che caratterizza il tipo di regionalismo ammesso dalla nostra Costituzione consiste nella prevalenza orientativa¹⁰ nell'interpretazione, con

(7) F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Diritto e società*, 1, 2011, p. 107.

(8) Secondo M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Diritto e società*, 1, 2001, p. 50, l'unità politica è un «processo (...) di natura dinamica e problematica (...) un risultato (...) che non si costituisce solo grazie alla coabitazione di più individui sul medesimo territorio».

(9) Sotto questo profilo condivido l'analisi proposta da A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, 2, 2019, p. 6, ma non le conclusioni cui l'A. perviene: «Se, viceversa, le scelte che si intendono fare si indirizzano verso forme di regionalismo competitivo è di tutta evidenza che si vuole dar vita ad un modello altro rispetto a quello costituzionale e quindi che ci si propone di riformare la nostra Costituzione nemmeno in punti periferici del suo ordito ma nel cuore delle sue opzioni di fondo come quella inerente, ad esempio, alla “forma di Stato”. Naturalmente, un'operazione come quest'ultima non sarebbe preclusa. Ma, trattandosi della revisione di punti qualificanti della Costituzione, non potrebbe mai essere effettuata con la procedura dettata dall'art. 116.3». A mio parere, invece, l'ipotizzata revisione costituzionale esorbiterebbe dai limiti che lo stesso potere di revisione incontra nei principi fondamentali.

(10) V. CRISAFULLI, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, 1948, ora in Id., *Prima e dopo la Costituzione*, cit., pp. 152-153, richiamava, oltre all'art. 3, anche l'art. 5 tra le disposizioni programmatiche, sottolineando anche che questo stabilisce «con efficacia immediata il principio fondamentale della struttura politica dello Stato oltre a quel principio delle autonomie locali che sta alla base del Titolo V della seconda parte della Costituzione»: tra questi principi e le altre parti della Costituzione «non vi è soluzione di continuità, bensì sviluppo coerente e arricchimento» (p. 155). Sotto questo profilo non manca chi, come A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia*, in *Diritto pubblico europeo*, numero speciale 2, 2019, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, a cura di A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, prospetti una questione di legittimità costituzionale della stessa legge di revisione n. 3 del 2001 proprio rilevando il contrasto tra principio unitario ex art. 5 e l'ampiezza delle forme di differenziazione consentite dal nuovo terzo comma dell'art. 116.

particolare riferimento al Titolo V¹¹, della lettura congiunta dei richiamati artt. 2, 3 e 5 Cost.

Quel che progressivamente sta emergendo, invece, è il grave travisamento dell'idea costituzionale di autonomia, confusa con e sovrapposta all'indipendenza, alla separatezza, all'autosufficienza dal resto della Nazione, invece di venire correttamente intesa come autogoverno nella consapevolezza dell'interdipendenza tra gli enti della Repubblica nel suo insieme. A favorire la trasfigurazione del concetto stesso di autonomia sta intervenendo un dibattito pubblico dedicato alla "autonomia" per alludere alle «ulteriori forme e condizioni particolari» di autonomia consentite dal terzo comma dell'art. 116 Cost., che sembrerebbe corrispondere a un'accezione meramente negativa di autonomia¹².

2. Dalla differenziazione alle asimmetrie

Il citato terzo comma dell'art. 116 è una disposizione introdotta con la legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 che prefigura la possibilità di un regionalismo "asimmetrico" nelle fisiologiche differenziazioni¹³: mentre fino al 2001 il regionalismo consentiva la differenziazione tra Regioni dotate di identiche competenze, da allora tale differenziazione può essere asimmetrica perché tale disposizione consente che il quadro posto dallo Stato non sia più unitario, ma differisca in relazione a singole Regioni¹⁴ per le venti materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni e altre tre materie che la Costituzione affida a titolo esclusivo

(11) B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. XI-XXIX.

(12) In questo senso cfr. O. CHESA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato: come uscire dalla crisi del principio autonomista*, cit.

(13) Rispetto alla definizione offerta da L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000, appare dunque più pertinente quella indicata da F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 2-3, 1997, pp. 291 ss.

(14) R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, reperibile in *robertobin.it*, Lezione svolta al Seminario di Studi e Ricerche parlamentari «Silvano Tosi» – Corso di Diritto regionale, il 6 marzo 2019, pp. 2-3, sostiene che «se non ci fosse l'articolo 116.3, dovremmo seriamente riflettere se – in una realtà in cui le Regioni ordinarie sono fisicamente, idrogeologicamente, economicamente, demograficamente ecc. diverse come in Italia – sia costituzionalmente legittimo che a tutte si imponga lo stesso regime giuridico» e aggiunge che «bisognerebbe abolire la cate-

allo Stato all'art. 117 Cost. Il terzo comma dell'art. 116, dunque, contempla ben ventitré materie devolvibili a titolo esclusivo alle Regioni mentre, ai sensi del secondo comma dell'art. 117, lo Stato resterebbe titolare, una volta sottratte le tre citate, di quattordici materie esclusive.

La devoluzione in massa di tutte le materie¹⁵ cui rinvia il terzo comma dell'art. 116 e, per di più, nella loro (indefinibile peraltro) interezza significherebbe per singole Regioni sopprimere la competenza concorrente e configurare una Regione che legifera e amministra “a titolo esclusivo”¹⁶ un numero di materie maggiore di quelle che, sempre a titolo esclusivo, spettano allo Stato. Tale ipotesi restituisce chiaramente l'idea del rifiuto di ogni forma d'interdipendenza, di collaborazione e sinergia tra Regione e Stato, dal momento che l'esercizio esclusivo delle materie presuppone una netta separatezza tra Stato e Regione ed esprime una pretesa di autosufficienza della Regione che ripudia l'esercizio continuo di interdipendenza richiesto dalla competenza concorrente con lo Stato. Se la competenza legislativa concorrente rispecchia relazioni istituzionali di convergenza verso l'unità e l'integrazione, quella esclusiva è in qualche modo autoreferenziale e spinge nel lungo periodo nella direzione della separazione degli interessi, sordi alle esigenze dell'interesse nazionale. Peraltro l'interesse nazionale si nutre di politiche pubbliche complesse difficilmente scomponibili in singole materie, attribuite a un ente o all'altro. Ciò è ben deducibile dalla stessa giurisprudenza costituzionale che, infatti, per risolvere i casi di “intreccio di materie” ha escogitato il principio della materia prevalente, in base all'obiettivo che la politica pubblica intende perseguire.

goria delle Regioni ordinarie, perché contraria al principio di eguaglianza, dato che impone un regime uguale a realtà profondamente diverse».

(15) Questo è quanto è in discussione e seriamente preso in considerazione nel processo di diretta applicazione del regionalismo asimmetrico, con particolare riferimento alle pre-intese e alle bozze di intese con la Regione Veneto.

(16) Con l'espressione “a titolo esclusivo” non si intende aderire alla tesi (argomentata da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, p. 139 ss.) che davvero lo Stato in seguito alla devoluzione non potrebbe “attraversare” la disciplina della materia per ragioni di unità giuridica ed economica, ma evidenziare che la *ratio* della richiesta di devoluzione è proprio quella di estromettere quanto più possibile tali interventi.

Il criterio della prevalenza della materia, accanto alla “chiamata in sussidiarietà” a favore dello Stato e all’elaborazione della trasversalità di materie di competenza esclusiva statale e financo della concorrente materia del “coordinamento finanziario”, rientra tra i meccanismi di effettivo riaccostamento della generosa attribuzione di materie alla competenza regionale avvenuta nel 2001. Si tratta di meccanismi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale a fronte dell’esercizio espansivo delle competenze statali, che testimonia come, a prescindere dalle maggioranze politiche al Governo, lo Stato abbia complessivamente agito per contenere gli spazi di autonomia regionale. Se la restrittiva interpretazione, finora prevalente, del riparto costituzionale delle competenze legislative può animare le richieste di autonomia simmetrica¹⁷, è pur vero che l’esperienza storica appena richiamata potrebbe far prefigurare una nuova stagione di conflittualità tra Stato e “Regione asimmetrica” per contenere quanto eventualmente riconosciuto con le intese. Questa ipotesi, che non appare affatto inverosimile, vanificherebbe gli sforzi compiuti per diminuire, dopo quasi vent’anni, i giudizi in via diretta tra Stato e Regioni¹⁸. Per tali ragioni di fondo è da escludersi che sia legittima la devoluzione in blocco delle materie a una singola Regione¹⁹, così come la devoluzione di qualunque materia senza una motivazione specifica e sottoponibile a verifica di razionalità²⁰, come anche la devoluzione di alcune

(17) Così M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell’equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato. Un percorso difficile*, Atti del convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano, 8 ottobre 2019, in www.csfederalismo.it (http://www.csfederalismo.it/images/attachments/atticonvegni/UniMi-CSF_RegionalismoDifferenziato_Dic2019.pdf).

(18) Cfr. *Relazione del Presidente Giorgio Lattanzi sulla giurisprudenza costituzionale del 2018*, 21 marzo 2019, disponibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, p. 4.

(19) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, sosteneva che «l’art. 116, terzo comma, il quale non si presta e non si deve prestare a trasferimenti con l’attribuzione di intere materie nella loro interezza, nella loro generalità e vaghezza» e che, quindi, «non dobbiamo parlare di intere materie, di blocchi di materie, ma dobbiamo parlare di funzioni precisamente individuate, individuando anche i margini, i vincoli e le relazioni con le discipline stabilite dallo Stato».

(20) La devoluzione di ogni singola materia, dunque, necessita di argomentazioni non generiche e di maniera come quelle indicate nelle pre-intese e bozze di intese quali «specificità proprie della Regione» e la funzionalità «alla sua crescita e al suo sviluppo» riferite peraltro all’insieme delle materie devolute.

materie intrinsecamente non affidabili per intero a una Regione²¹. Appare difficile, ad esempio, capire che tipo di «*coordinamento* finanziario» – materia di competenza concorrente finora intesa dalla stessa giurisprudenza costituzionale come materia quasi-esclusiva statale perché capace di “attraversare” ogni competenza regionale – possa disciplinare e organizzare la singola Regione. In base, dunque, a una lettura sistematica è doveroso delimitare non solo il numero ma anche la dimensione, con operazioni di ritaglio, delle materie indicate tramite mero rinvio dall’art. 116, comma 3. È stato dimostrato, infatti, che anche nel caso dell’Emilia-Romagna, che richiede meno materie, la devoluzione di attribuzioni sarebbe comunque imponente e destabilizzante²².

Sotto questo profilo si rende necessario un approfondimento, se non un chiaro e netto *revirement*, della stessa giurisprudenza costituzionale sul tema, che al momento si limita alla sentenza n. 118 del 2015 con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo il quesito referendario con cui la Regione Veneto ha chiesto agli elettori, imitata dalla Lombardia, se fossero d’accordo a richiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Sebbene mancasse «qualsiasi precisazione in merito agli ambiti di ampliamento dell’autonomia regionale su cui si intende interrogare gli elettori», la Corte costituzionale si limitò a constatare che tali ambiti «possano riguardare *solo* [corsivo nostro] le materie di competenza legislativa concorrente, di cui all’articolo 117, terzo comma, della Costituzione nonché le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma) organizzazione della giustizia di pace (lett. *l*)), norme generali sull’istruzione (lett. *n*)), tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (lett. *s*)»: secondo la Corte, «così interpretato, il quesito referendario *non prelude a sviluppi dell’autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti* [corsivo nostro]» (sent. n. 118 del 2015).

(21) Di «materie strutturalmente non devolvibili» parla M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019.

(22) In tale senso ha compiuto un’analisi comparata tra le tre bozze non ufficiali F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6, 2019.

Dopo lo svolgimento del referendum, in un contesto in cui neanche l'ordinario riparto costituzionale delle competenze è pienamente rispettato – in particolare tramite i meccanismi di riaccentramento delle competenze, già citati, avallati dalla Corte costituzionale – il Veneto ha richiesto di assumere a titolo esclusivo tutte e ventitré le materie, la Lombardia poco meno e sedici l'Emilia-Romagna.

La Corte costituzionale, dunque, deve essere sollecitata a precisare che quel “solo” riferito alle materie cui rinvia il terzo comma dell'art. 116 intendeva semplicemente delimitare il novero delle materie *entro le quali* è possibile richiedere – e soltanto con specifiche e singole argomentazioni fondate sull'interesse dell'intero sistema delle autonomie – forme ulteriori di autonomia. Più in generale la giurisprudenza costituzionale dovrebbe chiarire che l'autonomia, per quanto asimmetrica, non può configurarsi come forma dissimulata di quell'indipendenza che, peraltro, la Regione Veneto non escludeva affatto. Nella citata sentenza del 2015, infatti, la Corte ha dichiarato illegittima la legge regionale che prevedeva «un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì] o No?”». A giudizio della giurisprudenza costituzionale tale quesito suggeriva «sovertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.» perché «il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale (...) non possono essere estremizzati fino alla *frammentazione* dell'ordinamento [corsivo nostro]».

Questa illegittima pretesa si cela in qualche modo nelle forme concrete che sta assumendo la diretta applicazione del regionalismo asimmetrico? Tale domanda risulta legittima davanti a richieste così radicali ed estreme, calandosi nello specifico contesto istituzionale nel quale si è dato avvio alla configurazione asimmetrica del regionalismo.

3. Un contesto già scomposto: anzianità di residenza sul territorio per escludere il resto della Nazione che dal Sud si sposta al ricco Nord che, però, soffre guardando al benessere delle Regioni speciali

Se in seguito alla riforma del Titolo V lo Stato ha tentato di riaccentrare le competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni, non ha però esercitato i propri compiti principali: da un lato, definire i livelli

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; dall'altro, stabilire le forme di «perequazione senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, comma 3) e le «risorse aggiuntive» e gli «interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» per «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, comma 5).

L'assenza di ogni opera e azione di redistribuzione è avvenuta in un contesto in cui, soprattutto in seguito alla crisi cominciata nel 2008, lo Stato ha operato tagli di spesa con drammatiche ricadute sulla capacità degli enti territoriali di erogare i servizi e le prestazioni di cui sono responsabili. Si sono in tal modo messi a repentaglio diritti quali i servizi sociali, l'abitazione, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la formazione e l'inserimento al lavoro, che rendono la «cittadinanza regionale» protagonista della dimensione «sostanziale» della cittadinanza²³.

Proprio il ridimensionamento dell'autonomia di spesa delle Regioni è una delle cause della diffusa tendenza a ridurre la platea dei beneficiari delle prestazioni in base alla c.d. residenza di lungo periodo sul territorio della Regione: con tale criterio si sono introdotte discriminazioni nel godimento dei diritti fondamentali ai danni di tutti coloro che non fossero «corregionali di lungo corso». Queste politiche di esclusione dei cittadini (e ancor di più dei non-cittadini) che non siano originari della singola Regione esprimono chiaramente una forma di separatezza e isolamento dal resto della Nazione²⁴: in tal modo si trasfigura l'articolazione del popolo in sua frammentazione²⁵. Lo ha ben colto la Corte costituzionale che, a proposito del criterio dell'anzianità di residenza per

(23) Questione che ho affrontato nel mio *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle Regioni*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012, pp. 1-26.

(24) Per una riflessione su «la selezione del *demos* per parti separate» cfr. F. BILANCIA, *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in AA.VV., *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 155-164.

(25) Come ho sostenuto nel mio *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018.

l'accesso alle prestazioni sociali, ha dichiarato che «le norme che introducono tale requisito (...) implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare Regione di residenza» ex art. 120 Cost. (sent. n. 107 del 2018).

Questa scomposizione della comunità nazionale perseguita da molte Regioni, soprattutto del Settentrione, tramite il criterio della residenza di lungo periodo nel territorio regionale per l'accesso alle prestazioni sociali, si inserisce peraltro in una dinamica delle migrazioni interne interamente orientata dallo spostamento di popolazione dal Sud verso il Nord dell'Italia²⁶. Questa ripresa dell'abbandono del Meridione a favore del Nord è determinata dall'aggravamento del divario territoriale del Paese²⁷ dovuta, non solo all'assenza di politiche di perequazione territoriale, ma addirittura ad un malinteso federalismo fiscale che ha consentito una spesa pubblica di vantaggio e privilegio per chi risiede al Centro-Nord²⁸.

Eppure le Regioni del Nord toccano con mano il ben più significativo privilegio goduto dai loro vicini: le Regioni a Statuto speciale non insulari con cui confinano²⁹. La differenza di qualità della vita, ben più di squisite questioni culturali, sembrerebbe essere alla base del fenomeno delle «migrazioni»³⁰ di loro Comuni verso le confinanti specialità³¹.

(26) M. COLUCCI, S. GALLO (a cura di), *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia*, Roma, Donzelli, 2014.

(27) Come da anni dimostrano i Rapporti SVIMEZ disponibili sul loro sito. Il *Rapporto Economia e società del Mezzogiorno*, 2019 dedica il primo capitolo a «Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze».

(28) Cfr. C. DE FIORES, *Note critiche sul federalismo fiscale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2009, ripubblicato e ampliato in ID., *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013, p. 231, parlava di «una vera e propria mannaia destinata ad abbattersi soprattutto sul meridione». V. il libro inchiesta di M. ESPOSITO, *Zero al sud. La storia incredibile (e vera) dell'attuazione perversa del federalismo fiscale*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2018.

(29) M. BERTOLISSI, *La diaspora dei Comuni e l'esigenza di giustizia*, in *Federalismo fiscale*, 6, 2007.

(30) A. D'ATENA, *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale* (Dicembre 2008), Relazione al Convegno internazionale dal titolo «Le variazioni territoriali nello Stato composto», Università di Padova – Sede di Rovigo, 23-24.4.2007, in *Issirfa.cnr.it*.

(31) F. CORTESE, *Alla ricerca della maggiore autonomia. Il caso Sappada e i problemi della montagna veneta*, in *Quad. cost.*, 1, 2018, p. 208 ss.

Si tratta di microsecessioni mosse dal desiderio di godere della notevole percentuale di compartecipazione al gettito erariale in quelle Regioni garantita³².

A ciò devono aggiungersi i censurabili – e, infatti, censurati – «atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati» (sent. n. 103 del 2018) attribuiti alle Regioni speciali per contenere il loro contributo al processo di necessario risanamento dei conti pubblici³³. Questo contenzioso peraltro dimostra quanto la garanzia dell'accordo bilaterale di cui godono le specialità possa essere abusata, mettendo in guardia rispetto a un'applicazione diretta del regionalismo differenziato basato sull'intesa con la singola Regione.

4. *Quando rivendicare asimmetria significa pretendere disegualianze*

Appare significativo che proprio sulla percentuale del gettito erariale, che qualifica in modo saliente la condizione delle specialità, verteva l'altro quesito referendario approvato con legge dalla Regione Veneto: si intendeva chiedere ai veneti se volessero “trattenere” sul territorio regionale otto decimi del gettito delle compartecipazioni erariali. Nella sentenza n. 118 del 2015 la Corte costituzionale spiega chiaramente che tale ipotesi avrebbe illegittimamente comportato «la distrazione di una cospicua percentuale dalla finanza pubblica generale, per indirizzarla ad esclusivo vantaggio della Regione (...) e dei suoi abitanti (...) incid[endo] (...) sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica».

Da questo passaggio si deduce che la pretesa di trattenere tale quota della tassazione dello Stato avrebbe spezzato l'unità nazionale che si

(32) E. BUGLIONE, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, in *Issirfa.cnr.it*, novembre 2016.

(33) Secondo la Corte costituzionale, sent. n. 103 del 2018, il principio di leale collaborazione tra enti richiede, invece, «un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico»: «è evidente che la garanzia del metodo dell'accordo non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (...), con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari guarentigie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale».

nutre dei doveri inderogabili di solidarietà, così come la dichiarazione di indipendenza avrebbe violato il principio di unità e indivisibilità della Repubblica *ex art. 5 Cost.*: è *contra Constitutionem*, dunque, sia la secessione³⁴ territoriale che quella sostanziale di parte del popolo sovrano dai doveri di solidarietà nazionale.

La Regione Veneto, tuttavia, in seguito al referendum continuava a rivendicare con determinazione un «diritto alla restituzione»³⁵ della ricchezza prodotta sul proprio territorio che alimenterebbe un «esorbitante residuo fiscale» a proprio svantaggio perché la pubblica amministrazione regionale disporrebbe, per l'erogazione di servizi ai cittadini residenti, meno di quanto ricavato dal prelievo fiscale in Veneto. La sentenza n. 83 del 2016 della Corte costituzionale, tuttavia, aveva già chiarito che «il parametro del “residuo fiscale” non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché “l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata” (sentenza n. 69 del 2016)».

A ben vedere il criterio della territorialità regionale del gettito, così come il criterio della residenza prolungata nella Regione per accedere ai servizi pubblici, esprime l'idea “prima noi corregionali, poi gli altri”, in chiara violazione del principio di uguaglianza tra le persone a prescindere da dove vivano sul territorio nazionale. Per di più, con l'avvio dell'applicazione diretta del regionalismo asimmetrico si è avuto modo di verificare l'infondatezza delle lamentele della Regione in base a una più attenta valutazione della spesa pubblica allargata, facendo emergere viceversa un'ingiustificabile disparità di trattamento ai danni delle Re-

(34) A proposito dell'applicazione diretta dell'art. 116, comma 3, usano la parola secessione, per quanto non territoriale, sia G. VIESTI, *La secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, Laterza, 2019 che M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

(35) Così lo ha definito il Presidente della Svimez, nell'audizione tenuta il 1 aprile 2019 presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali sul tema del regionalismo differenziato.

gioni del Sud. In questa direzione deve leggersi, infatti, l'introduzione della c.d. "clausola del 34% al Sud" per allineare progressivamente gli investimenti pubblici alla consistenza della popolazione ivi residente³⁶. Ciò nonostante, a conferma del carattere sostanzialmente secessionista delle richieste avanzate in seguito ai referendum regionali per l'applicazione del terzo comma dell'art. 116, la deliberazione del Consiglio regionale Veneto n. 155 del 15 novembre 2017 chiedeva per esercitare le competenze richieste in devoluzione «le seguenti quote di compartecipazioni ai tributi erariali: nove decimi del gettito dell'IrPEF, nove decimi del gettito dell'IRES, nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA)». Si tratta di una quota persino superiore a quella degli otto decimi giudicata già incostituzionale della Corte nel 2015!

Il 28 febbraio 2018, il dimissionario Governo Gentiloni firma tre pre-intese con le Regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna dove – accantonata l'ipotesi della "restituzione" del "residuo fiscale" – si prevedeva un meccanismo di trasferimento delle risorse ancorato a quella "spesa storica" di cui si è appena disvelata la gravissima sperequazione. Secondo le bozze di intese firmate il 4 marzo 2019 dalla Ministra per gli affari regionali del nuovo Governo nel frattempo insediatosi, il passaggio dalla spesa storica ai costi e ai fabbisogni standard, non solo sarebbe stato affidato a una commissione paritetica inter-governativa soltanto dopo l'approvazione della legge che recepisce l'intesa ma, qualora questi non fossero stati stabiliti entro tre anni, si sarebbe applicato alle Regioni interessate il "privilegio fiscale" della garanzia della spesa media *pro capite* a danno delle altre, data l'invarianza supposta della spesa pubblica totale. Gli stessi fabbisogni standard, inoltre, sarebbero stati «calcolati tenendo conto anche del gettito fiscale regionale; e fatto comunque salvo l'attuale livello dei servizi (cioè prevedendo variazioni solo in aumento). Il gettito fiscale non è stato sinora mai considerato nei complessi calcoli dei fabbisogni standard per i Comuni, collegati sempre e

(36) Per il principio del riequilibrio territoriale, l'articolo 7-*bis* del d.l. n. 243 del 2016 ha introdotto il criterio di assegnazione differenziale di risorse aggiuntive a favore degli interventi nei territori delle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna. Norma rimasta inattuata, è stata modificata dalla legge di bilancio 2020, in modo da rendere davvero proporzionata alla popolazione l'assegnazione delle risorse individuate con maggior chiarezza.

solo alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione. Rapportare il finanziamento dei servizi al gettito fiscale significa stabilire un principio estremamente rilevante: i diritti di cittadinanza, a cominciare da istruzione e salute, possono essere diversi fra i cittadini italiani; maggiori laddove il reddito pro-capite è più alto³⁷. Nelle ipotesi oggi in discussione, sebbene si sia fatta strada la consapevolezza della necessità di stabilire perlomeno i LEP e comunque i servizi uniformi su tutto il territorio, nelle more si consentirebbe di procedere comunque alla devoluzione in base alle «risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente»: formula non chiara che, tuttavia, ricorda da vicino la spesa storica³⁸.

È legittimo devolvere tutte le competenze rivendicate cristallizzando l'iniqua ripartizione della spesa pubblica sulla base dell'ingiusta sperequazione finora seguita, nella speranza che prima o poi si riesca a ricambiare il riparto delle risorse pubbliche su criteri meno stridenti con il principio di uguaglianza? Si ricorda che il principio autonomistico avulso dall'orizzonte della solidarietà implica o comunque rischia di ridursi a mera competizione e petizione di indifferenza per la sorte altrui, con la pretesa di praticare indipendenza mascherata da autonomia.

Se il principio autonomista è, come credo, strettamente connesso agli obiettivi scolpiti nell'art. 3, le forme con cui si è attivata l'applicazione diretta del regionalismo differenziato sembrano, quindi, del tutto divergenti dall'accezione di autonomia che considero coerente con la nostra Costituzione³⁹. Il concetto di autonomia è stato mal interpretato dalle istituzioni e dalle forze politiche che hanno avviato e impostato il percorso di applicazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. perché ha assunto una postura addirittura avversativa nei confronti del principio di eguaglianza sostanziale, mettendo in discussione l'unità e l'indivisibilità della Repubblica con forme di secessione sostanziale di parte del popolo sovrano dai doveri di solidarietà nazionale.

(37) G. VIESTI, *La secessione dei ricchi*, cit., 2019, p. 24.

(38) Ci si riferisce alla bozza di d.d.l. di attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost.

(39) M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *www.astrid-online.it*, maggio 2019, ne sottolinea la «pericolosità».

5. I rimedi

Prima di qualunque concreta applicazione, dunque, si avverte l'esigenza per lo meno di una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3. In questa direzione si sta attivando il Governo in carica per superare «la prassi del tutto censurabile»⁴⁰ precedentemente seguita. Per risolvere il problema che «la Costituzione si concentra solo sul momento finale»⁴¹, laddove il terzo comma dell'art. 116 prevede che si approvi a maggioranza assoluta una legge sulla base dell'intesa tra Stato e Regione, tuttavia, non ritengo idonea una legge-quadro ordinaria⁴² di attuazione ma considero opportuna una fonte di rango costituzionale di integrazione del terzo comma dell'art. 116: norme costituzionali che esplicitino limiti procedurali e di merito della devoluzione asimmetrica, che impediscano che l'art. 116 sia interpretato e applicato in direzione avversativa dell'unità e indivisibilità della Repubblica⁴³ e, per di più, in modo pressoché irreversibile. Ricordo, infatti, che la legge ex art. 116, comma 3, non solo non sarebbe modificabile senza il consenso della Regione interessata che concorda l'intesa con lo Stato, ma prevarrebbe, in quanto rinforzata, sulla precedente legge-quadro di rango primario. L'oggetto stesso dell'intesa, vale a dire una deroga al riparto delle competenze legislative e delle risorse necessarie, è peraltro decisamente di rilievo costituzionale richiedendo, dunque, garanzie adeguate.

Le norme costituzionali integrative devono disciplinare i «principi» e i «metodi» ex art. 5 Cost. da seguire per evitare che, in nome dell' autono-

(40) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit.

(41) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit.

(42) Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 154, ha sempre sostenuto fosse opportuna, se non necessaria, una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3. Si legga anche l'*Appello di trenta costituzionalisti su regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in *Federalismi.it*, 6 marzo 2019. Sull'iniziativa governativa in questa direzione si rinvia all'*addendum* a F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 1023 ss.

(43) Si rinvia al mio *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p. 117 ss.

mia e delle sue esigenze di interdipendenza, si persegua la separazione e l'isolamento dal resto della Nazione e, per di più, a spese della Nazione stessa. È in tali norme integrative, infatti, che vanno espressi i limiti costituzionali derivanti dai principi fondamentali della Costituzione, con particolare riferimento alla interconnessione rafforzativa tra principio autonomistico e quello di uguaglianza.

Il primo limite consiste nel subordinare ogni ipotesi di applicazione del comma terzo dell'art. 116 alla determinazione dei livelli essenziali e a interventi di solidarietà nazionale, propedeutici a qualunque opera di ulteriore differenziazione territoriale, pena l'insostenibilità delle disuguaglianze. Solo dopo che lo Stato avrà assolto a tali inderogabili compiti, si potrà discutere la devoluzione di singole materie, sulla base di insuperabili argomentazioni in termini di interesse pubblico generale. Inoltre, il Parlamento, organo detentore del potere legislativo in devoluzione, deve essere il vero *dominus* dell'accordo⁴⁴ e, a tal fine, dovrà finalmente applicare quella norma di rango costituzionale (art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001) che prevede la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali⁴⁵. In tal modo il nostro potere legislativo, con le garanzie di pubblicità che gli sono proprie, potrà affrontare insieme con l'intero sistema delle autonomie la questione delle possibili asimmetrie, in considerazione dell'interdipendenza che esiste tra le varie autonomie. Intervendendo sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, costituzionalmente previsto dall'art. 117, tali iniziative rientrano inoltre in quelle «materie costituzionali» che

(44) Appare affatto convincente l'interpretazione sostenuta da S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, Audizione del 29 novembre 2017, in *Issirfa. cur.it*, 2017, della analogia con le intese che il Governo raggiunge con le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

(45) In questa direzione sono molte le richieste; *ex multis* cfr. G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali*, cit., p. 357, che aggiunge la necessità di «procedere celermente anche solo mediante una appropriata revisione dei regolamenti delle due Camere, in modo comunque da coinvolgere le rappresentanze di Regioni ed Enti locali nel complesso processo di attuazione del policentrismo, così facilitando tra l'altro la successiva applicazione delle riforme a livello regionale e locale».

l'art. 72, comma 4, Cost. affida espressamente al procedimento ordinario dell'*iter legis*, con Commissioni parlamentari di settore che operano in sede referente.

Soltanto con queste garanzie procedurali potranno tutelarsi davvero le questioni di merito relative alla dimensione e al numero delle competenze e alle relative risorse.

L'asimmetria nella differenziazione – di per sé idea piuttosto radicale di regionalismo e potenzialmente molto debole dello Stato e del suo ruolo, tanto da non sopire contrarietà manifeste – interroga, infatti, direttamente il rapporto tra regionalismo e principio di eguaglianza. L'estremizzazione della visione binaria e per compartimenti stagni dello Stato e della singola Regione (con svilimento irreversibile delle autonomie come sistema) nelle reciproche attribuzioni comporta interventi massicci sulla distribuzione delle risorse pubbliche: quanta parte della spesa pubblica finanziata con tassazione erariale deve andare alla singola Regione con poteri asimmetrici rispetto alle altre Regioni?

È soprattutto sulle diverse risposte a quest'ultimo interrogativo che poggia la riflessione sul rapporto tra differenziazione e diseguaglianze: ulteriori divaricazioni nella distribuzione della ricchezza e nell'erogazione delle prestazioni pubbliche non possono che essere divisive, tradendo quella consapevolezza dell'interdipendenza che è alla base dell'accezione positiva di autonomia come motore e presidio dell'unità repubblicana e dell'interesse nazionale.

Non è questione di poco momento, come aveva ben colto Vandelli⁴⁶, che nel suo ultimo contributo aveva tracciato una riflessione critica nella stessa direzione qui riproposta, considerando essenziale anche il coinvolgimento delle parti sociali: il suo insegnamento è che un vero e sincero autonomista ha a cuore l'unità della Repubblica e l'indivisibilità del popolo sovrano, dal punto di vista non solo formale ma anche sostanziale.

(46) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit.

Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e dis-eguaglianza

Alessandra Pioggia

In Italia le differenziazioni regionali nella tutela della salute sono spiegate con la diversa efficienza dei sistemi sanitari regionali nel fornire i servizi. Certamente questo è un fattore chiave, ma non è l'unico. Ci sono differenze più profonde che riguardano l'idea di servizio, il concetto di bisogno di salute, il modo di prendersi cura dei pazienti e altri simili aspetti. Le differenze in questi ambiti dipendono dalle scelte organizzative e incidono sul modo di concepire il servizio sanitario, l'individuo bisognoso di salute e persino la società e il suo benessere. Il pericolo è che, accanto a diversi sistemi sanitari regionali, si definiscano diversi diritti alla salute, con un effetto ben più grave sull'eguaglianza di un diritto fondamentale come quello alla salute. Per evitare tutto questo occorre tornare a discutere in sede politica e collettiva della funzione del servizio pubblico sanitario.

1. Premessa

Nel corso degli ultimi mesi, le richieste avanzate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna in ordine al riconoscimento di maggiore autonomia anche in ambito sanitario, ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione, hanno rivitalizzato il dibattito intorno al rapporto fra rivendicazioni di un più consistente spazio decisionale da parte delle Regioni ed eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale¹. Il tema è annoso².

(1) Fra i molti si vedano R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, comma 3. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *questa Rivista*, 2008, p. 9; R. BALDUZZI, *Quasi un editoriale. Dopo 40 anni, verso una destrutturazione del Ssn?*, in *Corti supreme e salute*, 2018, p. 3; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord (26 settembre 2018)*, in *Federalismi.it*, 18, 2018; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, in *www.issirfa.cnr.it*; M. MEZZANOTTE, *L'art. 116, comma 3, Cost. tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, in *Federalismi.it*, 23, 2019.

(2) G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1247; G. BERTI, *Immagini e suggestioni del principio di uguaglianza*, in *Scritti in memoria di*

Certamente le vicende ultime che hanno visto il nostro Paese piegato dalla gravissima epidemia di Covid-19 sospendono ogni discussione politica sul punto, ma non la privano di rilievo. La questione dell'eguaglianza oggi più che mai passa attraverso la struttura organizzativa dei sistemi sanitari regionali, le scelte fatte, i tagli operati o subiti: il numero di posti letto e di operatori nelle strutture ospedaliere, in tempi di crisi sanitaria, può fare la differenza fra sopravvivere e morire non solo di Covid-19, ma di qualsiasi altra patologia che richieda di essere trattata in sede ospedaliera.

Al fine di trarre il massimo insegnamento da quanto accadrà, sospendiamo allora la valutazione, ancora prematura e quindi non seria, sugli effetti della gravissima epidemia che ci ha visto così drammaticamente coinvolti. Quello che però possiamo fare ora è discutere del rapporto fra autonomia ed eguaglianza consapevoli del fatto che si tratta di una questione complessa e che può e deve essere letta da diversi punti di vista.

Qualsiasi semplificazione è, oggi più che mai, pericolosa. Occorre quindi distinguere i piani. Le richieste di maggiore autonomia da parte di alcune Regioni che riguardano il funzionamento delle loro aziende sanitarie: il reclutamento del personale, l'attività professionale dei medici, la spesa farmaceutica, ecc.³, difficilmente inciderebbero sul modo in cui le altre Regioni assicurano i servizi sanitari nel loro territorio⁴, ma non so-

Livio Paladin, Napoli, 2004, vol. I, p. 167; A. POGGI, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, ivi, vol. IV, p. 1713.

(3) E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2018, p. 14.

(4) Ad es. N. CARIABELLOTTA, *Così il «regionalismo differenziato» mette a rischio l'universalismo del Ssn*, in *Il Sole 24h - Sanità*, 28 settembre 2018. Ma si veda anche V. ANTONELLI, *Regionalismo sanitario/Verso una sanità a macchia di leopardo?*, ivi, 13 febbraio 2019, che, con attente e spesso convincenti considerazioni, osserva come «Il pericolo che si corre è che dietro alla pretesa di una maggiore autonomia per meglio "efficientare" i servizi sanitari regionali si creino ulteriori disuguaglianze... il percorso avviato dalla tre Regioni sembra alimentare un inedito antagonismo con le rimanenti Regioni ordinarie, che potrebbe a sua volta trasformare il federalismo italiano da cooperativo in concorrenziale, in un settore delicato e centrale qual è quello dei diritti sociali e del *welfare state*», considerando infine come non si possa non includere nel quadro «la tentazione dello Stato centrale di accettare le richieste regionali per nascondere le proprie assenze ed inefficienze». Naturalmente i maggiori timori vengono dalle Regioni del Sud che temono una riduzione delle risorse a loro assegnate nella situazione attuale. Si tratta senza dubbio di una preoccupazione comprensibile, soprattutto in relazione ad alcune ipotesi iniziali come quella contenuta nel disegno di legge d'iniziativa della Giunta regionale veneta approvato con d.G.r./d.d.l. n. 35 del 23 ottobre 2017.

no prive di rilevanza “politica” sull’idea di servizio sanitario che alcune delle Regioni richiedenti mostrano di voler perseguire. Quando la maggiore libertà di manovra sulla spesa si lega a richieste come quelle relative ai fondi sanitari integrativi e al ruolo del sistema assicurativo privato, la questione non è solo di disegualianza fra Regioni, ma di tenuta di un modello nazionale di servizio sanitario⁵. Ma questo è solo un esempio della complessità della questione. Esempio che, tuttavia, ci invita a disarticolare il discorso e a provare ad affrontare in modo in parte diverso la questione del rapporto fra autonomie e diritti fondamentali⁶. L’idea che sta alla base di quanto si dirà più avanti è che tale rapporto debba essere esaminato tenendo conto essenzialmente dell’interconnessione fra diritti fondamentali e organizzazione. Del resto, se è vero che l’autonomia riguarda primariamente l’organizzazione, non v’è dubbio che il rapporto fra essa e i diritti sia la principale chiave per comprendere il modo in cui scelte autonome possono incidere su questi ultimi⁷.

La questione della relazione fra organizzazione e diritti, presa in considerazione da tempo dalla dottrina⁸ e dalla giurisprudenza⁹ quale tema

(5) R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2019.

(6) La dinamica eguaglianza e autonomia diventa, nel caso dei diritti fondamentali, un elemento critico, potenzialmente foriero di tensioni fra «la cittadinanza sociale», che «assicura trattamenti uguali a tutti i cittadini» e «la promessa del federalismo ... nella differenza delle politiche pubbliche, che riflette le diversità di preferenze e culture locali». Così K. BANTING, *Social citizenship and federalism. Is a federal welfare state a contradiction in terms?*, in S.L. GREER (ed.), *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies*, New York, 2006, p. 44. In materia si vedano anche le interessanti considerazioni di M. D’ANGELOSANTE, C. TUBERTINI, *Cittadinanza amministrativa, salute e sanità*, in A. PIOGGIA, A. BARTOLINI (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, in D. SORACE, L. FERRARA (dir.), *A 150 anni dall’unificazione italiana*, vol. VIII, Firenze, 2017, p. 101.

(7) Sul punto resta essenziale lo studio di E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004.

(8) G. ROSSI, *Introduzione al diritto amministrativo*, Torino, 2000, p. 61; Id., *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2010, p. 111 ss., che segnala la stretta interdipendenza fra interessi e organizzazione, mettendo in evidenza come, proprio attraverso l’acquisto di rilevanza giuridica di quest’ultima, si vada definendo un diritto pubblico la cui specificità non risiede più solo nell’essere regola del potere in quanto espressione di autorità, ma essenzialmente nell’essere disciplina di una potestà che è innanzi tutto doverosa cura di interessi.

(9) La Corte costituzionale, nella sentenza n. 383 del 1998, ha osservato che «organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l’una e gli altri implicandosi e condizionan-

essenziale nello studio della effettività nella loro soddisfazione, si pone in particolar modo per i diritti a prestazione, pur non essendo priva di rilievo anche con riferimento ai diritti di libertà. Non v'è dubbio che anche per questi ultimi il modo in cui l'amministrazione funziona incida sul livello di protezione che ad essi può essere assicurato, ma si tratta, per così dire, di una incidenza quantitativa, che non mette in discussione né l'esigibilità del diritto, sempre rivendicabile in tutta la sua portata in sede giurisdizionale, né la sua configurazione piena.

Per i diritti a prestazione, come noto, la questione si configura diversamente. Tutta una serie di scelte organizzative conformano "legittimamente", non solo le modalità di godimento di un diritto, ma ancor prima la sua esigibilità e quindi la sua stessa consistenza¹⁰. Tutto il dibattito sui diritti finanziariamente e organizzativamente condizionati¹¹ ruota intorno al tema del nucleo incompressibile del diritto, per identificare il limite dell'incidenza delle capacità economiche e organizzative dell'amministrazione responsabile della sua soddisfazione sull'esigibilità delle pretese che da esso derivano¹². Un approccio, questo, che conferma la relazione fra disponibilità finanziarie, scelte in ordine al modo di impiegarle per garantire il diritto, consistenza delle prestazioni ad esso col-

dosi reciprocamente. Non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non sia condizionato dall'organizzazione».

(10) G. Rossi, *Principi di diritto amministrativo*, cit., p. 111 ss.

(11) La nozione di diritto costituzionale condizionato viene formulata per la prima volta dalla sentenza n. 455 del 1990 della Corte costituzionale. In questa sentenza, come sottolineato da F. MODUGNO, *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2010, p. 602, «per la prima volta ricorre la nozione di diritti costituzionali condizionati e si afferma la compatibilità del concetto di diritto inviolabile con quello di diritto sociale a prestazioni positive dei pubblici poteri».

(12) Corte cost., sent. n. 304 del 1994. In Corte cost., sent. n. 309 del 1999, i giudici hanno avuto modo di chiarire che i vincoli finanziari possono orientare le scelte discrezionali del legislatore, ma non in termini tali da assumere «un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana». Sul tema si veda C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Torino, 1994, p. 548; G.U. RESCIGNO, *Costituzione e diritto amministrativo*, in *La necessaria discontinuità*, Bologna, 1990, p. 128. Con specifico riferimento al diritto alla salute anche A. MANGIA, "Attuazione" legislativa ed "applicazione" giudiziaria del diritto alla salute, in *Dir. pubbl.*, 1998, p. 751 ss.

legate¹³ e, infine, effettività del diritto e portata della tutela giurisdizionale che è possibile ottenere¹⁴. Una relazione, quindi, fra organizzazione e diritti, certamente più profonda, che si riflette sul rapporto fra autonomia nelle scelte organizzative e uguaglianza che occorre assicurare nel godimento dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale¹⁵. L'ipotesi che si svilupperà nelle pagine seguenti è che il tema declinabile nel trinomio diritti fondamentali di prestazione – quindi, essenzialmente, diritti sociali –, autonomia organizzativa, eguaglianza, sia stato sino ad ora affrontato in maniera parziale, concentrandosi, cioè, unicamente sul fattore “efficienza” dell'organizzazione e, quindi, capacità di soddisfare un diritto eguale da parte di amministrazioni diverse dotate di autonomia. L'aspetto trascurato da questo approccio è l'incidenza dell'organizzazione non solo sull'effettività nel godimento del diritto, ma anche sulla sua definizione. L'ipotesi, cioè, è che, se non adeguatamente governata, l'autonomia organizzativa possa determinare una diversa “forma” del diritto e quindi una disuguaglianza, per così dire, strutturale e non solo contingente.

Prima di iniziare il ragionamento, è bene tuttavia chiarire subito un elemento al quale si darà spazio più avanti, anche per non determinare fraintendimenti: l'autonomia in sé non è “il problema”, anzi, come si dirà, essa è funzionale alla garanzia piena del diritto; tuttavia, affinché le dinamiche di differenziazione che essa legittimamente attiva, soprattutto in ambito organizzativo, non determinino inaccettabili disuguaglianze, occorre comprendere fino in fondo l'effetto dell'organizzazione sul diritto, proprio per poterne governare adeguatamente le conseguenze.

(13) M. D'ANGELOSANTE, *Strumenti di controllo della spesa e concorrenza nell'organizzazione del servizio sanitario in Italia*, Rimini, 2012; R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, 2013, p. 25. Di recente anche L. BURRATTA, *La salute sostenibile. La complessa determinazione del diritto ad accedere alle prestazioni sanitarie*, Torino, 2018.

(14) Sulla relazione fra azionabilità del diritto ed effettiva predisposizione delle condizioni per renderlo esigibile, ancora F. MODUGNO, *Lineamenti di diritto pubblico*, cit., p. 596 ss.

(15) Sul rapporto fra diritto alla salute e organizzazione, si veda, da ultimo, la convincente ricostruzione di C. TUBERTINI, *Diritto alla salute, organizzazione e risorse finanziarie. Lo stato attuale della questione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, Volume I, *Studi introduttivi*, Bologna, 2018, p. 546.

2. *Eguaglianza e autonomia nei servizi sanitari*

Il diritto alla salute è, come noto, uno dei diritti sociali fondamentali contemplati nella nostra Costituzione. La sua definizione come diritto della persona, la cui garanzia è affidata alla Repubblica, risponde all'impegno, assunto già a partire dall'articolo 3 del testo costituzionale, ad assicurare l'eguaglianza sostanziale degli individui.

Nel dibattito che in sede costituente portò all'adozione dell'articolo 32 troviamo già tutti i temi che caratterizzano ancora oggi il discorso giuridico sul diritto alla salute: eguaglianza, organizzazione, autonomia¹⁶. Se la questione dell'organizzazione emergerà poi solo parzialmente nel dettato costituzionale, sotto forma di impegno ad assicurare cure gratuite agli indigenti, il dialogo fra eguaglianza e autonomia definisce invece da subito il modello. Nel testo originario dell'articolo 117 fra le competenze concorrenti delle Regioni a Statuto ordinario figura «l'assistenza sanitaria e ospedaliera». Si costituisce così quella saldatura fra servizi per la salute e autonomia regionale che si rivelerà determinante per l'effettiva attuazione del progetto di eguaglianza sostanziale iscritto nell'articolo 32. Sarà infatti proprio l'istituzione delle Regioni, insieme alla crisi finanziaria degli enti mutualistici e ospedalieri, a costituire un fattore chiave per vincere le ultime resistenze che si frapponevano all'istituzione del Servizio sanitario nazionale ad opera della legge 833 del 1978¹⁷. Da quel momento la questione sanitaria e quella regionale appariranno sempre strettamente legate.

(16) In realtà, come ci ricorda F. TARONI, *Salute, sanità e Regioni in un Servizio sanitario nazionale*, in M. SALVATI, L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue Regioni*, vol. I, Roma, 2015, p. 411, già «il progetto di riforma dell'ordinamento sanitario italiano elaborato nel 1944 da Augusto Giovanardi (1904-2005) per il Comitato di liberazione nazionale Alta Italia prefigurava un sistema sanitario universalistico incentrato su un ruolo attivo di Regioni e Comuni alternativo al potere prefettizio, emanazione del Ministero degli Interni nella sanità pubblica, e a quello delle mutue in ambito clinico-assistenziale, combinando istanze di democrazia e di efficienza gestionale per trasformare un sistema sanitario centralistico, frammentato e diseguale fra categorie professionali e ambiti territoriali».

(17) F. TARONI, *Prima e dopo quel difficile dicembre 1978*, in *Corti supreme e salute*, 2018, p. 539; ID., *Salute, sanità e Regioni in un Servizio sanitario nazionale*, cit., p. 413, ricorda come: «ad appena tre mesi dalle prime elezioni regionali, un documento unitario dei neoassessori alla Sanità aveva sollecitato il Governo a dare attuazione all'accordo sottoscritto con le organizzazioni sindacali per una pronta approvazione del disegno di legge per l'istituzione del Ssn, di cui l'anno successivo le Regioni elaborarono un proprio schema».

Nel testo della legge del 1978, l'uniformità nell'accesso ai servizi e la copertura piena delle esigenze di salute, da garantirsi a livello nazionale, si doveva realizzare attraverso una organizzazione regionale e una gestione locale. Uguaglianza e autonomia si contemperavano nel disegno di attuazione democratica di un diritto fondamentale, definendo un modello di servizio sanitario articolato come il «complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti dei servizi»¹⁸.

A decretare poco più di un decennio dopo l'esigenza di una seconda riforma fu però proprio il mancato funzionamento del meccanismo a tre livelli: lo Stato mancò nella funzione programmatica di livello nazionale, i Comuni costruirono un'organizzazione non sostenibile e le Regioni non riuscirono a governare il sistema come enti intermedi, schiacciate, da un lato, dai vincoli determinati dal finanziamento statale e, dall'altro, dalle ambizioni della politica locale.

La seconda riforma, quella degli anni '90¹⁹, non nega, ma conferma e rafforza il dialogo fra autonomia ed eguaglianza, individuando il livello regionale come unico interlocutore dello Stato sul piano dell'autonomia territoriale e introducendo l'autonomia aziendale, interpretata da enti strumentali della stessa Regione, come ulteriore fattore di differenziazione organizzativa anche infraregionale²⁰. Due anni dopo la compiuta definizione della riforma, nel 2001, la modifica del Titolo V della Costituzione convalida la regionalizzazione, riconoscendo alle Regioni la competenza concorrente in materia di tutela della salute e confermando, in via generale, la competenza statale esclusiva nella fissazione dei

(18) Così nell'articolo 1, comma 3 della legge 833 del 1978.

(19) Si fa qui riferimento al d.lgs. 502 del 1992 e al successivo d.lgs. 229 del 1999.

(20) Significativamente nella relazione di accompagnamento al testo della legge delega che porterà all'adozione del d.lgs. 502 del 1992, la legge 421 del 1992, si fa riferimento all'intento di garantire nella nuova organizzazione del servizio sanitario «il più ampio decentramento alle Regioni», anche per consentire «la diversità delle soluzioni, frutto di scelte autonome e democratiche», che responsabilizzino le Regioni «non tanto verso l'amministrazione centrale come è stato finora ma verso i cittadini».

livelli essenziali delle prestazioni che soddisfano i diritti sociali e, quindi, anche quello alla salute²¹.

A partire dal 2001, quindi, il nodo problematico del rapporto fra autonomia ed eguaglianza nei servizi a tutela del diritto alla salute è risolto anche nella Costituzione secondo un modello fondato sull'idea della piena uniformità nel godimento del diritto e della parziale differenziazione delle modalità di organizzazione dei servizi che ne garantiscono la soddisfazione²². Negli anni successivi il legislatore tornerà a disciplinare diversi aspetti del funzionamento della sanità regionale, anche introducendo alcuni fattori di uniformità²³, ma il modello non viene contraddetto. Il meccanismo continua ad articolare il dialogo fra regolazione statale e regionale su un duplice piano, quello del rapporto fra principi fondamentali fissati dalla legge statale e restante disciplina di competenza delle Regioni, e quello fra livelli essenziali delle prestazioni necessarie ad assicurare il diritto in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale e autonomia regionale e aziendale nell'organizzazione delle modalità di erogazione di tali prestazioni²⁴.

(21) Su cui si fa rinvio, anche per la completezza dell'analisi giurisprudenziale e della ricostruzione dottrinale, a C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso della tutela della salute*, Bologna, 2008.

(22) La Corte costituzionale nella sentenza n. 125 del 2015 sottolinea come, con la previsione della competenza legislativa dello Stato in materia di livelli essenziali, la Costituzione abbia assegnato «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto». In materia di vedano anche le sentt. nn. 111 del 2014; 115 del 2012; 207 del 2010; 200 del 2009. Per interessanti riflessioni sul tema, E. MENICETTI, *La tutela della salute tra competenze "divise" e interessi "concordati". Riflessioni sul destino del servizio sanitario nazionale nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Milano, 2004, p. 232 ss.; più in generale sull'evoluzione del modello R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Torino, 2007, p. 39 ss.; C. BOTTARI, *Tutela della salute e organizzazione sanitaria*, Torino, 2009, p. 15 ss.

(23) Si fa qui riferimento al d.lgs. 158 del 2012, che stabilisce alcune regole uniformi in materia di organizzazione dei servizi e nomine, e al d.lgs. 171 del 2016 che interviene nuovamente su nomine e disciplina degli incarichi.

(24) C. TUBERTINI, *Stato, Regioni e tutela della salute*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006, p. 209; E.A. FERRIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in *Le Regioni*, 2006, p. 564; A. BRANCASI, *Uguaglianza e disuguaglianza nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 909 ss. Per

Una combinazione di eguaglianza e autonomia che si basa su un investimento forte sulla capacità statale, nel rispetto della leale collaborazione, di definire efficacemente principi fondamentali del sistema e livelli essenziali delle prestazioni come presidi dell'uniformità del diritto, per poi "liberare" l'organizzazione e dare spazio alla differenziazione, frutto dell'autonomia regionale, e alla ricerca di modi di funzionamento più dinamici ed efficienti, attraverso l'autonomia aziendale.

3. *Una sanità diseguale*

L'esito della scommessa in ordine all'equilibrio fra differenziazione nell'organizzazione ed eguaglianza nel diritto non è stato felice. Nella letteratura e nell'informazione ricorre in proposito la significativa immagine di un Paese con 21 sistemi sanitari diversi. Nonostante comuni principi fondamentali di organizzazione e, soprattutto, nonostante una apparentemente capillare definizione di livelli uniformi di prestazioni richieste, la *performance* sanitaria dei servizi regionali resta consistentemente diversa²⁵.

Gli studi quantitativi e qualitativi diffusi in questi ultimi anni mostrano, da diversi punti di vista, un quadro caratterizzato da forti disparità²⁶. Questo emerge attraverso indici sintetici, come il cosiddetto Ips, l'Indi-

un approccio che valorizza la necessità che nella definizione dei livelli essenziali la legislazione nazionale introduca anche elementi in grado di garantire l'uniformità di una serie di requisiti anche organizzativi v. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, in Politica del Diritto*, 2002, p. 352.

(25) F. LAUS, *La differenziazione regionale in sanità: le prestazioni*, in *Gior. dir. amm.*, 3, 2019, p. 283; A. PIOGGIA, *La differenziazione regionale in sanità: l'organizzazione*, *ivi*, p. 292 ss.; C. COLLICELLI, *Salute e sanità nel Mezzogiorno: tendenze e criticità*, in *Le Regioni*, 2018, p. 703; G. COSTA, M. BASSI, G.F. GENSINI, M. MARRA, A.L. NICELLI, N. ZENGARINI (a cura di), *L'equità nella salute in Italia. Secondo rapporto sulle disuguaglianze sociali in sanità*, Milano, 2014; V. MOLASCHI, *Le disuguaglianze sostenibili nella Sanità*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, 2006, p. 3 ss.; G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici* (Atti del Convegno - Roma, 9 giugno 2003), Milano, 2003.

(26) In termini generali sulle disuguaglianze regionali si vedano A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, 2017, p. 904 e lo studio di D. CERSOSIMO, S. CHIMENTI, R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno degli anni Duemila*, *ibidem*, p. 917.

ce di *performance* sanitaria²⁷, che nel 2019 vede il Trentino-Alto Adige al primo posto come efficienza e capacità di soddisfare i bisogni dell'utenza, con un punteggio di 107,5 e all'ultimo posto la Calabria, con un punteggio di 89,1, e appare confermato dalla percezione degli utenti: nella prima Regione sono il 53,2% di coloro che hanno avuto un ricovero nei tre mesi precedenti all'intervista a dichiararsi soddisfatti delle prestazioni ricevute, mentre in Calabria la percentuale dei soddisfatti scende sotto il 20%.

Ma cosa vuol dire tutto questo in termini di diseguaglianza? Le conseguenze sono consistenti: in alcune zone d'Italia si vive di meno, anche perché ci si ammala di più, ma non sempre ci si cura perché curarsi bene costa di più e, anche quando ci si cura, le cure sono meno efficaci in termini di tempi di erogazione, qualità della prestazione ed esiti di salute.

Un panorama molto diverso da quello dell'eguaglianza nel godimento di un diritto fondamentale.

Un indice significativo nella sua "brutalità" è quello che riguarda la speranza di vita alla nascita. L'Italia, nel 2017, è il secondo Paese europeo (dietro solo alla Spagna) in termini di speranza di vita, maggiore di quella media europea di 2,2 anni. Ma se guardiamo cosa succede all'interno del nostro Paese constatiamo che la differenza fra alcune zone del Sud e del Nord sfiora i 4 anni a favore di queste ultime²⁸. Se poi consideriamo la speranza di vita in buona salute, la differenza appare drammatica: nella Provincia di Bolzano si vive in buona salute mediamente fino a 70 anni, mentre in Calabria solo fino a 52 anni²⁹.

Naturalmente questo dipende anche, se non soprattutto, dalla sanità regionale. Un dato sicuramente significativo in questo senso riguarda, ad esempio, il rapporto fra incidenza delle patologie neoplastiche e morta-

(27) Si tratta dell'indice utilizzato dall'Istituto Demoskopika e costruito sulla base di otto indicatori: soddisfazione per i servizi sanitari, mobilità attiva, mobilità passiva, risultato d'esercizio, disagio economico delle famiglie, spese legali per liti da contenzioso e da sentenze sfavorevoli, demografia sanitaria e speranza di vita. L'ultimo report è quello del 2019.

(28) ISTAT, Rapporto BES (Benessere Equo e Sostenibile in Italia, 2018), consultabile in <https://www.istat.it/it/archivio/224669>.

(29) ISTAT, Rapporto BES (Benessere Equo e Sostenibile in Italia, 2018), cit.

lità. Il numero più elevato di nuovi casi di tumore in rapporto alla popolazione si verifica nel Nord Italia, ma il maggiore tasso di mortalità per questa patologia è quello della Campania, dove si registrano 76,8 morti per cancro ogni centomila abitanti. Il tasso di mortalità cala mentre ci si sposta verso il Nord, fino alla realtà tra le migliori d'Europa, quella della Provincia di Trento, in cui la mortalità per cancro riguarda 53,8 casi ogni centomila abitanti³⁰.

Dati come questi sono senz'altro significativi del fallimento di un disegno di eguaglianza che vorrebbe emancipare le persone dagli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la piena realizzazione di ciascuno. Le differenze nei sistemi regionali disegnano tragiche diseguaglianze che sembrano enfatizzare il ruolo, anziché neutralizzarlo, proprio dei fattori economici e sociali. Questi, ben lungi dall'essere eliminati quali ostacoli al pieno sviluppo della persona, finiscono per essere assolutamente determinanti, addirittura in termini di anni di vita. Un dato certamente sociale, come quello relativo al livello di istruzione, ad esempio, di fronte all'inadeguatezza della prevenzione in certe Regioni e in costanza della scarsa efficacia di alcune politiche sanitarie, fa una grande differenza. Basti pensare che la forbice della disuguaglianza in ordine alla speranza di vita si allarga a quasi 6 anni se confrontiamo quella di una persona con un titolo di studio basso in alcune zone del Sud come Calabria, Sicilia e Campania, con quella di una persona con titolo di studio più elevato in zone del Centro o del Nord³¹.

Accanto a quello sociale, anche il fattore economico incide sulla salute e quindi sull'aspettativa di vita. Di fronte a tempi di attesa incompatibili con il bisogno di cura, ad esempio, la differenza la fa la possibilità o meno di ricorrere a prestazioni a proprio integrale carico. In Sicilia il tempo di attesa per una colonscopia è di quasi 160 giorni, mentre in Emilia-Romagna occorre attenderne poco più di 30. Ma se si ricorre alle prestazioni private *intramoenia*, ad integrale carico dell'utente, la

(30) In proposito si vedano i dati e gli indicatori dell'*European Regional Competitiveness Index*, consultabili in https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/.

(31) V.A. PETRELLI, L. FROVA, *Atlante italiano delle diseguaglianze di mortalità per livello di istruzione*, in *Epidemiologia e prevenzione*, suppl. 1, 2019.

differenza quasi si annulla: i tempi scendono rispettivamente a 13 e 8 giorni³². Tutto questo naturalmente finisce per legare strettamente salute e capacità economiche, creando un mercato anche laddove la risposta dovrebbe essere innanzi tutto pubblica, il tutto a vantaggio dell'economia sanitaria privata³³. In Sicilia le strutture private ogni 100.000 abitanti sono 24, contro le sole 2 del Piemonte³⁴.

Le difficoltà in cui si trovano i sistemi sanitari del Sud Italia si riflettono quindi anche su un ricorso sempre crescente alla sanità privata, ricorso che significativamente, in tempi di crisi, scende invece nel Nord-Est³⁵. Un processo, questo, che sta portando ad un avvicinamento della quota nominale di spesa familiare per la salute nel territorio nazionale. Il dato, dietro l'apparenza di una uniformità nella spesa, è, in realtà, segno di una ulteriore forma di iniquità, dovuta al diverso reddito medio familiare fra Nord e Sud. La spesa privata incide proporzionalmente in modo crescente sui redditi più bassi, impoverendo le famiglie e determinando, in misura allarmante, il fenomeno della rinuncia alle cure per motivi economici: il 41% delle famiglie nelle Isole e il 36% nel Meridione dichiarano di aver rinunciato a qualche tipo di cura per motivi economici³⁶.

Di fronte alla sanità diseguale delle Regioni gli ostacoli di ordine economico e sociale tornano, così, ad essere di impedimento ad una vita egualmente in grado di accogliere il pieno sviluppo delle perso-

(32) CREA, *15° Rapporto Sanità, Il ritorno della Politica nazionale in Sanità (?) 2019*, in https://www.creasanita.it/15volume_dwn/Libro_exe_01.pdf, p. 323.

(33) M. CONTICELLI, *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, Milano, 2012, *passim*.

(34) Elaborazione su dati Ministero della Salute, annuario statistico 2017, effettuati da CREA Sanità e consultabile in CREA, *15° Rapporto Sanità*, cit., p. 327.

(35) CREA, *15° Rapporto Sanità*, cit., dal quale emerge anche come nel 2017 l'incidenza nazionale del fenomeno dell'impoverimento per spese sanitarie è pari all'1,7%, e interessa 438.510 nuclei familiari, ovvero 110.545 in più rispetto all'anno precedente (1,4% dei residenti). Il fenomeno colpisce soprattutto le famiglie residenti nel Mezzogiorno: il 3,2% (2,4% nel 2016), contro l'1,1% di quelle del Centro (1,5% nel 2016), l'1,0% delle famiglie del Nord-Est e lo 0,6% di quelle del Nord-Ovest.

(36) Da un'indagine del network DELOITTE, *Prima edizione. Outlook Salute Italia 2021. Prospettive e sostenibilità del Sistema Sanitario*, citata da B. GOBBI, *Outlook Deloitte/ Buona la sanità made in Italy, ma oltre un quarto dei pazienti rinuncia alle cure per motivi economici*, in *Il Sole 24ore - Sanità*, 20 gennaio 2020.

ne, tradendo radicalmente il progetto costituzionale di società migliore che avrebbe dovuto realizzarsi anche attraverso il riconoscimento di un eguale diritto alla salute.

Ma cosa c'è dietro tutto questo?

Le diagnosi si appuntano tutte sulla diversa capacità delle amministrazioni regionali di realizzare un sistema sanitario efficiente³⁷. L'organizzazione viene presa in considerazione sotto il profilo della capacità di servizio e dei costi che genera, sottolineando come un'amministrazione inefficiente e troppo costosa finisca inevitabilmente per essere in grado di erogare un numero più ridotto di prestazioni³⁸. L'attenzione è quindi tutta su volumi di attività e sugli standard di funzionamento³⁹.

Non c'è dubbio che questo costituisca un primo e sicuramente importante fattore di disegualianza. Ma, come anticipato, un approccio tutto centrato sulla capacità dell'organizzazione di erogare prestazioni rischia di trascurare altri aspetti in grado di compromettere l'eguaglianza in modi diversi e più profondi, perché legati ad una differente configurazione del diritto, prima ancora che ad una sua diversa soddisfazione. A ben guardare, le analisi, che pure condivisibilmente appuntano l'attenzione sulle disegualianze che dipendono dalla differente capacità delle organizzazioni sanitarie regionali di soddisfare i diritti, partono da una premessa indiscussa: quella di trovarsi di fronte a diritti eguali, soddisfatti in maniera diseguale. Il tema sono le prestazioni, i loro tempi, i loro costi, gli esiti di salute che ne derivano e in questo modo l'organizzazione è illuminata nella fase di erogazione e le scelte messe in di-

(37) V. FARGION, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, 1997; E. PAVOLINI, *Il funzionamento e la performance dei sistemi sanitari regionali italiani*, in ID. (a cura di), *Il cambiamento possibile. La sanità in Sicilia tra Nord e Sud*, Roma, 2012, p. 3 ss.

(38) V. MOLASCHI, *Programmazione e organizzazione dell'equità in sanità. L'organizzazione come "veicolo" di eguaglianza*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2, 2019.

(39) Nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti 2018 vengono sviluppate alcune considerazioni di carattere generale sul tema dell'assicurazione dei diritti sociali. Con riguardo all'assistenza, la Corte osserva che: «La crisi ha prodotto una forte crescita della "domanda" di prestazioni assistenziali. ... Un ambito problematico, soprattutto per quel che attiene agli interventi che non si esauriscono in meri trasferimenti monetari, è quello dell'effettiva capacità di somministrazione di servizi e dunque quello delle differenziate capacità organizzative dei territori e del differente grado qualitativo dei servizi locali».

scussione perché all'origine di sprechi, lentezze, inadeguatezza nel prestare il servizio.

Se, tuttavia, si cambia prospettiva e, pur non trascurando l'aspetto dell'erogazione e della quantità e qualità delle prestazioni, ci si interroga su quali siano le logiche alla base di alcune scelte organizzative, si intravedono i tratti di una diversa idea di persona, di società, di salute, e di un diverso modo di intendere il diritto fondamentale ad essa collegato. La questione quindi si complica: non è più tanto e solo questione di 21 servizi sanitari diversi, ma forse di 21 diritti alla salute differenti.

4. Le disegualianze nell'idea di persona "malata"

Un primo aspetto che merita di essere preso in considerazione, nella nuova prospettiva della diversa configurazione del diritto alla salute, riguarda il modo in cui un sistema regionale individua, prima ancora che le prestazioni a cui il malato ha diritto, la persona portatrice delle pretese garantite a veder soddisfatto questo diritto. Si tratta di un aspetto significativo per il diritto alla salute; questo può essere infatti disarticolato su un duplice piano: il diritto delle persone "sane" a non veder compromessa la propria salute, che è un diritto di tutti senza distinzione, e il diritto delle persone "malate" a ricevere cure, che, invece, è un diritto dei soli malati⁴⁰. Per poter accedere alle prestazioni di cura, quindi, occorre esserne bisognosi, e questo stato di bisogno non deve semplicemente essere autopercepito o autodichiarato, ma deve essere accertato dall'organizzazione che accoglierà la richiesta e soddisferà la pretesa.

Ora non v'è dubbio che il modo in cui questo avviene, l'organizzazione dell'attività di identificazione, la scelta in ordine alle professionalità coinvolte e la definizione dei requisiti che occorre possedere per acquisire l'identità di persona malata, "passaporto" necessario ad entrare nel sistema delle cure, siano significativi dell'idea che un sistema ha del bisogno, quindi del benessere perduto, dell'idea di pienezza di sé che sta dietro a tutto ciò e, di conseguenza, di persona e di società. Questa idea

(40) Corte cost., sent. n. 445 del 1990 distingue in maniera efficace le due posizioni soggettive in cui si articola il diritto alla salute «a seconda che venga in considerazione il profilo della tutela dell'integrità fisio-psichica a fronte di condotte lesive di terzi, oppure il profilo del diritto a trattamenti sanitari».

incide sui diritti e li conforma in modi molto più profondi di quelli che è possibile cogliere semplicemente misurando la diversa capacità di un apparato o di un sistema di erogare una prestazione ad un determinato costo e in un determinato tempo.

Si pensi, ad esempio, al modo in cui le diverse Regioni identificano le persone a rischio di sviluppo di determinate patologie nell'impostazione delle politiche di prevenzione o di *screening*; o ancora alla individuazione dei pazienti terminali a cui assicurare cure palliative in struttura o a domicilio e al modo in cui il processo organizzato di relazione con l'individuo e con la famiglia incide diversamente sull'individuazione della persona da assistere e sul contenuto dell'assistenza. Tali difformità si amplificano se si entra nel campo dei bisogni a carattere insieme sociale e sanitario. Solo per fare un esempio, il modo in cui un sistema socio-sanitario riconosce una persona come "non autosufficiente" incide su chi sarà ammesso o meno a fruire di certe prestazioni sanitarie. In Italia non esiste una definizione comune di non autosufficienza, le Regioni utilizzano approcci parzialmente diversi e diverse sono anche le modalità di valutazione del grado di non autosufficienza e le soglie utilizzate per definire i criteri di accesso alle prestazioni⁴¹. Per cui può verificarsi l'ipotesi per cui la stessa persona si trovi ad essere riconosciuta come portatrice di un diverso grado di non autosufficienza a seconda della Regione in cui si trova⁴².

(41) T. VECCHIATO, M. BEZZE, E. INNOCENTI, *Compartecipazione alla spesa sociale dei cittadini e delle istituzioni per le persone non autosufficienti*, in *Studi Zancan*, 2009, p. 135.

(42) La questione è ben presente nella sua problematicità al livello nazionale. Con il d.m. 26 settembre 2016 si è, infatti, avviata la prima sperimentazione di un percorso di definizione dei beneficiari degli interventi in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale. Come riconosce però anche il Piano Nazionale per la Disabilità 2019-2021, la sperimentazione è limitata alla sola disabilità gravissima. Peraltro nello stesso Piano si legge come «Nell'ottica della definizione di livelli essenziali delle prestazioni e limitandoci per il momento ai gravissimi, resta comunque ancora molto lavoro da fare: innanzitutto, è necessario consolidare gli strumenti per l'identificazione dei beneficiari, con particolare attenzione ai territori in cui il processo appare in ritardo; ma, soprattutto, oggetto di questo Piano deve essere avviare il graduale percorso verso l'uniformità delle prestazioni, indipendentemente dal territorio di residenza». Con riferimento alle altre tipologie di non autosufficienti, come nel caso di quelli gravi, la situazione appare ancora drammaticamente differenziata. A quest'ultimo proposito nel Piano si legge come «anche qualitativamente, le persone assistite ... come non autosufficienti gravi non sono in alcun modo riconducibili ad un modello nazionale di riferimento». In generale, l'accesso è sempre preceduto da una valutazione multidimensionale a cura di una specifica *équipe* con competenze socio-sanitarie, ma non esistono pratiche comuni negli strumenti e nei criteri di scelta adottati.

Accanto alla difformità nell'individuazione di alcuni requisiti che portano al riconoscimento della persona quale bisognosa di cure, ci sono le differenze organizzative che determinano forti disparità nel percorso di accesso alla stessa procedura di riconoscimento dei propri bisogni, soprattutto da parte dei pazienti socialmente ed economicamente più fragili. L'identità di malato, a volte, si presenta come identità da conquistare nel rapporto con una amministrazione, le cui complessità e rigidità burocratiche possono rappresentare ostacoli difficili da superare. Non si tratta di un fattore di poco conto, basti pensare a come, in un caso su tre, le persone anziane non sappiano come attivare i servizi di cura dei quali necessitano a causa della carenza di informazioni o di difficoltà burocratiche⁴³. In questa prospettiva diventa determinante per l'accesso al sistema la presenza di una amministrazione organizzata in modo da intercettare i bisogni delle persone più fragili, attraverso un approccio cosiddetto di "medicina di intervento", che, cioè, non si limita a ricevere la richiesta, ma la anticipa attraverso misure che identificano la persona bisognosa a partire da indicatori dello stato di necessità di una presa in carico. Un'interessante esperienza è quella realizzata in Lombardia, in cui, a partire dai primi mesi del 2018, è stato avviato un nuovo sistema di assistenza alle persone affette da malattie croniche⁴⁴, pensato per intervenire con tempestività, evitare il peggioramento delle patologie, semplificare l'accesso alle cure e migliorare l'adesione ai percorsi terapeutici. L'elemento più significativo ai nostri fini riguarda le modalità attraverso le quali le persone vengono invitate ad aderire al modello di presa in carico. A contattare i potenziali interessati è direttamente l'amministrazione, attraverso l'invio di lettere dedicate, in modo da intercettare anche gli individui particolarmente fragili, che, anche in considerazione delle loro condizioni sociali o economiche, incontrano maggiori difficoltà nell'accesso alle cure e che quindi rinunciano ai trattamenti ai quali avrebbero diritto o richiedono prestazioni unicamente quando le condizioni di salute si aggravano consistentemente.

(43) Così nel XX Rapporto PIT Salute Cittadinanzattiva - Tribunale per i diritti del malato.

(44) D.G.R. n. X/6551 del 4 maggio 2017, avente ad oggetto «Riordino della rete di offerta e modalità della presa in carico dei pazienti cronici e/o fragili in attuazione dell'art. 9 della legge n. 33/2009».

È evidente come le modalità organizzative di individuazione dello stato di bisogno incidono sul modo di riconoscimento e garanzia del diritto alla salute in una fase preliminare a quella dell'erogazione delle prestazioni. La cosiddetta "medicina di attesa", che si basa sul riconoscimento della titolarità del diritto a ricevere prestazioni di cura a seguito della richiesta della persona interessata, interpreta l'idea del paziente-cliente che si rivolge alla struttura per ricevere il servizio. Diversamente, l'idea di persona che sembra essere alla base di approcci di "medicina di intervento" è quella dell'individuo che il sistema accompagna e sostiene nel proprio sviluppo anche intercettandone i bisogni in maniera attiva e tenendo conto degli ostacoli nell'accesso al servizio che potrebbero discendere dalle sue condizioni economiche e sociali. Le diverse conseguenze, anche in termini di disuguaglianza, che derivano da modelli organizzativi che adottano questi distinti approcci non sono rilevabili da analisi che tengano conto unicamente dei costi, tempi, ed esiti delle prestazioni erogate. Più utile, in questi casi, sarebbe considerare allora i dati relativi alla presa in carico dei pazienti, unitamente a quelli che consentono di rilevare la capacità dei sistemi regionali di organizzare i percorsi di cura in modo da sostenere la persona anche durante la relazione con i servizi sanitari. Le difficoltà nell'accesso alle prestazioni possono riguardare, infatti, anche la fase successiva alla presa in carico. Spesso l'organizzazione sanitaria è immaginata intorno alle esigenze dell'amministrazione e dei professionisti più che dei pazienti e questi sono costretti a passaggi burocratici onerosi, a spostamenti inutili, ad attese evitabili e così via. Non si tratta di aspetti secondari, le complessità organizzative sono un fattore di mancata adesione al percorso di cura, di rinuncia alla prestazione, di abbandono da parte del paziente. Gli esempi potrebbero essere numerosi, si pensi anche solo alle diverse modalità con cui è organizzata l'assistenza domiciliare: la previsione o meno della consegna al domicilio della persona malata di certi presidi, prodotti farmaceutici o nutrizionali fa una grande differenza. Si ha diritto ad essi, ma se occorre andarseli a prendere, solo chi ha un sostegno familiare o una rete sociale di aiuto ne godrà effettivamente. Dati che misurino questi aspetti non ce ne sono, a testimonianza del fatto che gli elementi presi in considerazione per pesare le disuguaglianze riguardano unicamente le prestazioni che vengono effettivamente erogate.

te e i loro costi, non quelle alle quali non si accede o si rinuncia proprio perché socialmente ed economicamente più deboli. Una disuguaglianza sommersa, ancor più odiosa proprio perché dei più fragili fra i fragili.

5. Le disuguaglianze nella definizione del rapporto di cura

Ma le disuguaglianze nell'idea di persona, salute e diritto che trapelano dall'organizzazione sanitaria non si fermano alle modalità di accesso alle prestazioni. Un altro aspetto che rivela un diverso approccio delle organizzazioni regionali riguarda la costruzione del rapporto di cura e il ruolo della persona. Questo può essere declinato da diversi punti di vista.

In primo luogo va considerata l'attenzione alla partecipazione del paziente nella costruzione del percorso terapeutico, attraverso l'informazione sul trattamento e l'acquisizione del consenso. Come è noto, il legislatore nazionale ha compiuto un importante passo avanti nella disciplina delle modalità di garanzia dell'autodeterminazione della persona nel rapporto di cura, anche responsabilizzando l'organizzazione in ordine alla necessità di inserire il tempo della relazione nel percorso terapeutico⁴⁵. Non v'è dubbio tuttavia che le diverse modalità attraverso le quali le organizzazioni sanitarie e i sistemi regionali affrontano il tema possa essere foriero di grandi differenze nei modi di garantire la partecipazione della persona. La presenza o meno di investimenti sulla formazione del personale, la scelta o meno in ordine alla revisione dei percorsi ai fini dell'inserimento di momenti di informazione e relazione, il sostegno o meno ai medici nel rapporto con il malato, anche attraverso l'individuazione di *équipes* di cui siano parte anche professionalità ulteriori, come lo psicologo o l'assistente sociale, ecc., sono solo esempi di misure organizzative la cui presenza o assenza può fare la differen-

(45) Con la legge 219 del 2017, il legislatore ha rimesso alle amministrazioni il compito di individuare soluzioni di migliore tutela dell'autodeterminazione proprio a partire dal modo di organizzare il lavoro all'interno delle strutture di cura. In questa prospettiva affermazioni come quella contenuta nell'articolo 1, comma 8 della legge, ai sensi del quale «il tempo della comunicazione tra medico e paziente costituisce tempo di cura», sono significative dell'introduzione di altri diritti, come quello all'informazione, al consenso, ma anche alla relazione in senso più ampio, fra le funzioni della struttura (oggetto quindi dell'organizzazione del lavoro che si svolge in essa), insieme a quelle di cura propriamente medica.

za in ordine al modo, non solo di garantire il diritto, ma ancor prima di concepirlo nella sua relazione con la salute⁴⁶ e, quindi, di concepire la persona in rapporto alla sua identità e al suo sviluppo. Rispetto a questi profili non abbiamo dati distinti per Regione, ma indicazioni che rivelano una tendenziale disattenzione al coinvolgimento della persona nel percorso di trattamento della propria salute⁴⁷. Raccogliere dati e indicazioni su questi aspetti appare allora fondamentale per evidenziare, laddove ci siano, diseguaglianze profonde che, evidentemente, non emergono dai dati sulle *performance* di servizio.

Un altro elemento significativo della diversa idea di diritto alla salute che i sistemi sanitari possono esprimere attraverso la loro organizzazione riguarda il rapporto fra malattia, cura e vita delle persone coinvolte. L'evoluzione della medicina e la crescita dell'aspettativa di sopravvivenza hanno trasformato profondamente la relazione con il servizio sanitario, che spesso non si esaurisce nel trattamento della fase acuta di una malattia, ma prevede la gestione di uno stato cronico o di lento recupero, che comporta una relazione con l'amministrazione sanitaria che si allunga progressivamente investendo parte della vita delle persone. Le diverse modalità in cui è organizzata questa relazione incidono sul modo in cui la persona è messa in condizione di trascorrere il tempo di cura, indicano la misura in cui l'amministrazione assicura «il pieno sviluppo della persona umana» e sono significative di diverse idee di individuo, malattia e diritto alla salute che essa esprime attraverso la sua organizzazione.

In questa prospettiva appaiono, ad esempio, interessanti i dati relativi ai luoghi e ai modi del trattamento sanitario. Il più ampio ricorso al ricovero in struttura, che sia un ospedale o una struttura residenziale, a scapito della presa in carico attraverso una assistenza domiciliare, può essere significativo di una minore considerazione nell'organizzazione dei

(46) La Corte costituzionale nella sentenza n. 438 del 2008 ha definito autodeterminazione e salute come le due facce della stessa medaglia.

(47) XVI Rapporto nazionale sulle politiche della cronicità di CITTADINANZATTIVA, consultabile in https://www.cittadinanzattiva.it/files/primo_piano/salute/XVI-Rapporto-sulle-politiche-della-cronicita-abstract.pdf, dal quale risulta che per oltre la metà delle associazioni consultate «scarso è ... il coinvolgimento del paziente nel piano di cura, tanto sottolineato nel Piano nazionale Cronicità quanto poco praticato».

servizi per le esigenze di vita della persona malata⁴⁸. Particolare attenzione va rivolta quindi a dati come quelli sul tasso di ospedalizzazione evitabile nel trattamento delle patologie croniche, tripli in Lombardia, rispetto a quelli del Veneto⁴⁹, o ancora sul numero di persone ricoverate in struttura dopo le dimissioni dall'ospedale: una su 1.000 in Campania e 21 su 1.000 in Friuli Venezia Giulia⁵⁰. Naturalmente tutti i valori vanno contestualizzati e letti in combinazione con le forme di presa in carico alternative a quelle residenziali, come, per l'appunto, l'assistenza domiciliare. Anche rispetto a questa i dati rivelano diversità importanti: si va dai 219 assistiti ogni 100.000 abitanti della Provincia di Bolzano, ai 3.597 ogni 100.000 del Friuli Venezia Giulia⁵¹. In quest'ultima Regione l'elevato numero di assistiti domiciliari compensa il valore altrettanto elevato degli assistiti in struttura residenziale, fugando il dubbio che quest'ultima scelta vada a discapito dell'attenzione, comunque da privilegiare, per il trattamento nel proprio ambiente di vita. Quando, invece, i valori sono molto bassi, sia con riferimento all'assistenza in struttura, sia in relazione a quella domiciliare⁵², il pericolo che potrebbe intravedersi è quello della mancata presa in carico del paziente dimesso dall'ospeda-

(48) Solo un esempio: secondo i dati raccolti dal Rapporto nazionale sulle politiche di cronicità prima citato, il 75% degli anziani con malattie croniche lamenta il proprio isolamento sociale. Si veda anche *NETWORK NON AUTOSUFFICIENZA* (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia, 6° rapporto, 2017-2018*, Rimini, 2017.

(49) Dati ISTAT, *Sanità e salute*, 2018, in <https://www.istat.it/it/files/2018>.

(50) Fonte MINISTERO DELLA SALUTE, *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale*, 2017, in http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2879_allegato.pdf. Il dato comprende sia gli utenti delle strutture residenziali (escluse le semiresidenziali), sia quelli che ricevono assistenza riabilitativa residenziale dagli Istituti o Centri di riabilitazione ex art. 26 l. n. 833/1978.

(51) MINISTERO DELLA SALUTE, *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale*, 2017, cit.; limitando l'analisi agli *over 75* la forbice tra le Regioni si allarga, passando da un valore massimo di 13,2 persone ogni 100 *over 75* del Molise ad un minimo pari a 0,3 della Valle d'Aosta.

(52) Anche il Piano Nazionale della Cronicità, approvato con accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 settembre 2016, consultabile in http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2584_allegato.pdf, ricorda che la possibilità di rimanere nel proprio ambiente appare più rispettosa del paziente in un'ottica di umanizzazione delle cure. Ugualmente il Patto per la Salute 2014/2016 prevede il rafforzamento dell'assistenza domiciliare integrata in vari contesti con le finalità di umanizzazione delle cure; fornire supporto alla famiglia; promuovere il recupero delle capacità residue di autonomia e di relazione; migliorare la qualità di vita anche nella fase terminale.

le, fattore in sé non solo di inefficacia delle cure, anche in termini di rischio di successivi ricoveri inappropriati, ma di grave diseguaglianza. Restituendo il paziente alla sua vita senza un adeguato supporto, lo si restituisce al suo stato sociale e alle variabilità-diseguaglianze legate a reddito, situazione familiare, cultura, rete di relazioni e così via. In questo senso diviene importante considerare la quota di pazienti che viene presa in carico dai servizi dell'assistenza intermedia e primaria. Anche qui i dati sono molto diversi: a fronte di una media in Italia del 4,8% di pazienti vivi dimessi non a domicilio, ad un estremo troviamo le Province autonome di Bolzano e di Trento che utilizzano tale opzione in oltre il 10% dei casi (rispettivamente il 12,2% e l'11,3%); all'altro troviamo la Campania con valori di dieci volte più bassi⁵³.

6. Le diseguaglianze nell'idea della cura

Un ulteriore aspetto che merita attenzione in termini di incidenza dell'organizzazione non solo sulla *performance* prestazionale, ma anche sull'idea di persona, salute e diritto che esprime un servizio sanitario, è quello relativo alle modalità di assistenza prestate alle persone con patologie psichiatriche. Si tratta, infatti, di un ambito di presa in carico e cura che incide profondamente sulla qualità della vita delle persone coinvolte e nel quale le scelte organizzative inerenti i servizi sono significative dell'approccio del sistema sanitario al benessere dell'individuo e dell'attenzione al suo sviluppo. Del resto, come è più che noto, la "rivoluzione" della fine degli anni '70 dello scorso secolo, che ha posto il nostro Paese all'avanguardia in materia di trattamento delle patologie psichiatriche, ha preso l'avvio proprio dalla contestazione delle modalità organizzative di cura, che impiegavano gli ospedali psichiatrici come luoghi di esclusione dalla società dei pazienti. In esito a quella riforma, le scelte di organizzazione hanno spostato il fulcro della cura sull'assistenza territoriale, anche con l'idea della restituzione della persona al suo ambiente di vita. In questa prospettiva le forme coercitive di imposizione di cure attraverso un ricovero temporaneo e straordina-

(53) Elaborazione su dati Programma Nazionale Esiti, in CREA, *15° Rapporto Sanità, Il ritorno della Politica nazionale in Sanità (?)*, cit.

rio in una struttura ospedaliera sono rimaste quale soluzione da riservarsi a casi eccezionali non diversamente trattabili.

Nel quadro attuale, appare allora particolarmente interessante indagare innanzi tutto sul modo in cui le diverse realtà sanitarie regionali impiegano questa modalità, che potremmo definire di “imposizione” dell’identità che determina l’accesso ai servizi erogati in ambito di salute mentale. La sua natura particolare, infatti, la rende specialmente significativa dell’idea di persona, autodeterminazione e salute che esprime il servizio sanitario regionale. In tal senso le difformità possono leggersi, quindi, anche come segnali potenziali di quella diseguaglianza profonda che connota come diversi i diritti, prima ancora che i servizi. Ecco che allora non possono non destare preoccupazione le consistenti difformità relative al tasso di ricovero per trattamento sanitario obbligatorio su 100.000 abitanti: nel 2015 tale valore andava dal 2,6 della Provincia di Bolzano, fino al 56,81 della Regione Marche⁵⁴. Anche gli ultimi dati raccolti nel 2017 mostrano valori differenti, se pure in misura leggermente inferiore: il numero di trattamenti obbligatori ogni 10.000 abitanti più basso resta quello della Provincia di Bolzano (0,5), mentre il più alto si registra in Sicilia (2,9). La più elevata incidenza di questo tipo di trattamenti sul totale dei ricoveri in reparti psichiatrici pubblici appartiene invece all’Umbria, seguita dalla Campania⁵⁵.

Come sempre, si tratta di dati che non possono essere letti in maniera isolata, ma che, proprio per essere significativi dell’approccio organizzativo alla malattia, alla persona e, quindi, al diritto alla salute, richiedono di essere considerati in un quadro di insieme. Correttamente, ad esempio, è stato segnalato come il ricorso ai trattamenti sanitari obbligatori può nascondere una carenza nell’effettività della presa in carico dei pazienti, che, lasciati a se stessi, al confronto con le proprie condizioni sociali e personali, possono veder aggravare il loro stato di salute psichica fino a situazioni che richiedono interventi indifferibili, e a volte anche coattivi, a protezione della loro incolumità e salute. Anche i dati relativi al numero di persone prese in carico dai servizi sono al-

(54) Rapporto sulla Salute Mentale, Ministero della salute, 2015.

(55) Rapporto sulla Salute Mentale, Ministero della salute, 2017.

lora importanti. Le difformità non mancano neanche in quest'ambito, in cui troviamo situazioni come quella della Sardegna, in cui gli assistiti dai Dipartimenti di Salute Mentale sono circa 8 per 1.000 residenti e, all'estremo opposto, quella della Puglia, con un valore triplo, di circa 23 assistiti per 1.000 residenti⁵⁶. Un dato altrettanto interessante e significativo è quello relativo alle giornate medie di degenza in struttura residenziale da parte dei pazienti psichiatrici. In questo caso le differenze sono enormi, basti pensare che il valore in Basilicata è di quasi cento volte superiore a quello del Friuli Venezia Giulia e di poco più di cinquecento volte superiore a quello della Calabria⁵⁷. Anche qui si tratta di dati che non possono essere letti senza contestualizzarli, ma che, in ogni caso, rivelano delle diseguaglianze nell'approccio alla malattia, alla persona e ai suoi diritti che non possono essere lette unicamente in termini di entità, qualità e costo delle prestazioni⁵⁸.

7. La differenziazione necessaria

Gli esempi potrebbero continuare, ma, ai nostri fini, quel che interessa è porre la questione di come il tema delle diseguaglianze in salute sia molto più complesso di quello che emerge dalle ricostruzioni che, concentrandosi unicamente sulle prestazioni, enfatizzano la diversa efficienza dei servizi. Come si è messo in evidenza nelle pagine precedenti, se pure quelle note sono diseguaglianze importanti, esiste un problema di differenze più profonde, legate alla diversa visione del diritto alla salute, della sua connessione con la persona e il suo sviluppo e, finanche, della società della quale questa è parte. Si tratta di diseguaglianze che non emergono solo e tanto in termini di efficienza dei servizi e capacità prestazionale, tant'è che in alcuni casi attraversano Regioni ugualmen-

(56) Elaborazione su dati Rapporto sulla Salute Mentale, Ministero della salute, 2017.

(57) Elaborazione su dati Rapporto sulla Salute Mentale, Ministero della salute, 2017, dai quali emerge come le giornate di degenza, in strutture residenziali psichiatriche per 10.000 abitanti sono: 11,1 in Calabria, 66 in Friuli Venezia Giulia e ben 6.415,3 in Basilicata.

(58) Nelle Linee di indirizzo per la salute mentale adottate dal Ministero della salute il 20 marzo 2008, si evidenzia la preoccupazione per alcuni segnali di ritorno alle pratiche della istituzionalizzazione che deriverebbero dagli inserimenti su vasta scala in strutture residenziali a tempo indeterminato.

te “virtuose” o contrappongono Regioni ugualmente in crisi. Al tempo stesso si tratta di diseguaglianze che non possono essere trascurate, dal momento che riguardano i contorni di un diritto fondamentale che, innanzi tutto nella sua consistenza, dovrebbe essere eguale su tutto il territorio nazionale. Se così non è, le misure poste in essere per rendere uniformi le prestazioni, i loro costi, i loro tempi, se pure necessarie, rischiano però di lasciare intatte differenze più profonde che intaccano la trama dell’eguaglianza in modo radicale e difficilmente reversibile.

La prospettiva qui delineata impone quindi di guardare al rapporto fra autonomia, organizzazione ed eguaglianza in un’ottica diversa.

La sfida è grande e, in questa sede, non possiamo che raccogliercela nella prospettiva di successivi necessari approfondimenti. Senza pretesa di completezza, tuttavia, è già possibile qui delineare alcuni elementi del ragionamento che possono guidare l’ulteriore sviluppo del discorso nella direzione prospettata.

In primo luogo, come anticipato, occorre fugare il dubbio che la soluzione passi attraverso la negazione dell’autonomia organizzativa in ambiti funzionali alla soddisfazione di diritti fondamentali come quello alla salute.

Esiste, infatti, una differenziazione “necessaria”, nel senso di necessariamente strumentale proprio alla piena soddisfazione del diritto e, quindi, irrinunciabile⁵⁹. È sufficiente pensare alla nota definizione di salute come stato di completo benessere fisico, psichico e sociale, per comprendere come i servizi a tutela di questo bene primario debbano tenere conto delle specificità dell’ambiente in cui si situano.

Solo qualche esempio: negli studi epidemiologici, si è registrata la crescita piuttosto rapida della prevalenza di malattie croniche, correlate non solo all’invecchiamento ma anche al livello d’istruzione e di vul-

(59) Sulla necessità di interventi differenziati per fronteggiare le diversità di fatto che dividono le nostre Regioni, in generale, A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2017, p. 26; sul rapporto fra differenziazione ed eguaglianza sostanziale R. BIN, *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Considerazioni conclusive*, in B. PEZZINI, S. TROLO (a cura di), *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015, p. 461.

nerabilità sociale⁶⁰. I cosiddetti determinanti di salute mettono in piena evidenza come il benessere dipenda strettamente dall'ambiente di vita, dai fattori culturali, economici e sociali che lo caratterizzano, aspetti dei quali, conseguentemente, anche i servizi a tutela di questo benessere debbono tenere pienamente conto, atteggiandosi in modo diverso a seconda delle diverse condizioni che si trovano a fronteggiare.

A ciò si aggiunge l'impatto dell'invecchiamento e della non autosufficienza sui servizi per la salute. Le esigenze degli utenti riguardano sempre di più prestazioni che richiedono la prossimità al proprio luogo di vita anche perché sono continuative e definiscono la qualità complessiva di quest'ultima. I servizi, di conseguenza, debbono essere concepiti e organizzati in modo da tenere in considerazione le specificità dell'ambiente sociale da ogni punto di vista.

Anche le vocazioni dei territori sono significative. Si pensi, ad esempio, alla dimensione del privato sociale e alla sua incidenza su certe prestazioni come quelle di assistenza residenziale e semiresidenziale, la cui dimensione e consistenza, anche in termini di politiche sanitarie, dipende strettamente dalla disponibilità di tale tipologia di servizio. Le differenze in quest'ambito non sono sempre colmabili con l'intervento pubblico, dal momento che riguardano la libertà dell'assistenza privata, e debbono essere quindi prese in considerazione come fattori che incidono sulle scelte organizzative dei sistemi pubblici, differenziandole⁶¹. Anche qui si tratta di differenze necessarie, proprio a garanzia di un diritto eguale, che non potrebbe essere garantito in modo uniforme se non si tenesse pienamente conto della diversa situazione in cui si ambienta. C'è poi una differenziazione "micro", che oggi appare più che mai necessaria per assicurare la piena tutela del diritto individuale alla salute. La stretta interconnessione fra salute, autodeterminazione, vita e pieno sviluppo della persona impone sempre di più un approccio individualizzato ai trattamenti rivolti al singolo. Ciò suggerisce alle organizzazio-

(60) A. PETRELLI, L. FROVA (a cura di), *Atlante italiano delle disuguaglianze di mortalità per livello di istruzione*, in *Epidemiol. Prev.*, 2019, p. 43. Si vedano, in particolare, i dati consultabili in http://www.epiprev.it/materiali/suppl/2019/EP1_S1_Atlante/EP4311S1_41_SperanzaDiVita.pdf.

(61) A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 51 ss.

ni di mantenere un certo tasso di flessibilità per potersi adattare alle diverse esigenze di coloro che con esse interloquiscono per veder soddisfatto il proprio diritto alla salute.

In questa prospettiva anche l'autonomia organizzativa delle aziende acquista un ruolo specifico nella piena garanzia di un diritto complesso che interagisce profondamente con la personalità e i diritti ad essa collegati e che quindi richiede modalità di intervento differenziate e flessibili. Si pensi alle cure connesse allo stato di disabilità e alla loro combinazione con le altre esigenze dell'individuo, legate a diritti come quello all'istruzione, alla vita familiare al riposo, ecc., diritti che possono essere soddisfatti unicamente se l'organizzazione delle cure è pensata intorno a ciascuna persona. O ancora al rifiuto di cure nella fase terminale di una malattia e a come questo non debba e non possa corrispondere all'abbandono del paziente, ma debba attivare tutta una serie di misure, non necessariamente tutte prevedibili e standardizzabili, di accompagnamento e sostegno della persona. Non si può non ricordare a questo proposito come, proprio in occasione di un caso notissimo di rinuncia alle cure, sia stato il giudice amministrativo a descrivere il dovere di presa in carico del paziente da parte dei servizi come un insieme di prestazioni complesse che vanno ben oltre la semplice cura della malattia e che iniziano dall'accoglimento in una struttura e proseguono attraverso l'ascolto, l'informazione e la costruzione di un percorso condiviso che ha nella persona «il suo fulcro e il suo fine»⁶².

Da ultimo anche la crisi economica e la sempre più complessa sostenibilità dei servizi indicano nuove prospettive per l'autonomia in ambito organizzativo. In qualche caso la necessità di assicurare il diritto nella sua pienezza richiede ai sistemi sanitari la capacità di ripensare l'organizzazione come fattore flessibile e rende l'autonomia necessaria anche in termini di ricerca di soluzioni alternative a quelle predeterminate e standardizzate per garantire la soddisfazione di pretese legate al diritto. In una recentissima sentenza il Consiglio di Stato sembra andare in questa direzione nella misura in cui non ritiene sufficiente a dimostrare la legittimità del solo parziale accoglimento di una richiesta di servizio,

(62) Così Cons. Stato, sez. IV, 2 settembre 2014, n. 4460.

l'allegazione del fatto che le risorse finanziarie assegnate non consentono di erogare la prestazione nella sua pienezza. I giudici segnalano come, per poter ritenere che il potere-dovere in capo ad una azienda sanitaria sia stato esercitato correttamente, l'ente debba «dimostrare che non vi sono alternative organizzative e di essersi, comunque, adoperato in ogni modo per rinvenirle o reperire ulteriori risorse finanziarie»⁶³. In altri termini l'organizzazione non è più considerata un elemento rigido, una macchina che marcia fino a quando il carburante lo consente, ma un dato flessibile che deve continuamente ripensarsi intorno alle esigenze del servizio, anche in modi non già standardizzati. Tutto questo non può non andare nella direzione dell'autonomia organizzativa.

8. *Quale uniformità necessaria?*

Se quanto appena considerato è vero, occorre allora domandarsi quale sia l'uniformità necessaria.

Certo, innanzi tutto, questa deve riguardare la qualità delle prestazioni, la loro quantità, i tempi di erogazione e quant'altro concerne la piena garanzia dei livelli essenziali. Si tratta della prospettiva per così dire "nota", che misura le diseguaglianze e le contrasta con riferimento al prodotto prestazionale dei sistemi sanitari. In questo ambito molto si sta già facendo⁶⁴, anche se molto c'è ancora da fare.

Ciò su cui interessa soffermarsi è invece quella dimensione dell'uniformità che è in grado di contrastare una diseguaglianza più profonda, della quale si sono individuate le tracce nelle pagine precedenti e che ri-

(63) Così Cons. Stato, 2 gennaio 2020, n. 1.

(64) Ad esempio attraverso il Programma nazionale esiti (PNE), sviluppato da AGENAS per conto del Ministero della salute, che fornisce a livello nazionale valutazioni comparative di efficacia, sicurezza, efficienza e qualità delle cure prodotte nell'ambito del servizio sanitario; o ancora per mezzo del Nuovo sistema di garanzia (NSG), divenuto operativo a gennaio 2020, che dovrebbe consentire di misurare secondo le dimensioni dell'equità, dell'efficacia, e della appropriatezza che tutti i cittadini italiani ricevano le cure e le prestazioni rientranti nei Livelli essenziali di assistenza. Nella stessa direzione lavora il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (Comitato LEA), a cui è affidato il compito di monitorare l'erogazione dei LEA, verificando che si rispettino le condizioni di appropriatezza e di compatibilità con le risorse messe a disposizione per il Servizio sanitario nazionale. Senza alcuna pretesa di completezza si può citare, infine, il nuovo Piano nazionale per il governo delle liste d'attesa per il triennio 2019-2021, che indica i tempi massimi di attesa e le classi di priorità per una serie di prestazioni.

guarda la conformazione del diritto alla salute. Come contrastare questa deriva verso 21 diritti alla salute differenti?

La risposta non è semplice e soprattutto non passa necessariamente attraverso un recupero della “vecchia” uniformità, che dietro l’eguaglianza formale non evitava certe differenze sostanziali a volte drammatiche⁶⁵. Né, mi pare, sia utile in questo senso l’imposizione statale di soluzioni organizzative alle Regioni in crisi finanziaria e con *performance* inferiori alle altre. Si tratta di una modalità di contenimento dell’autonomia costruita proprio intorno all’idea del diritto eguale soddisfatto in modo diseguale e frutto della fiducia in una soluzione di carattere essenzialmente economico-produttivo⁶⁶.

Come ampiamente considerato, gli esempi fatti dimostrano che le scelte sull’organizzazione sanitaria non incidono solo sulla produzione del servizio, ma sull’idea stessa di malattia e persona e, quindi, di diritto alla salute. Questo conferisce a tali decisioni una valenza anche “politica”, nel senso di significativa di una visione di società e parte di una concezione complessiva del ruolo delle istituzioni. È questo il livello in cui le diversità divengono diseguaglianze profonde, che minano la tenuta del disegno costituzionale ben oltre l’aspetto dell’effettività dei diritti fondamentali.

Per contrastare questa deriva la prima cosa da fare è porsi il problema, affrontare il discorso in questi termini, riconoscere, innanzi tutto,

(65) Qui si veda ancora E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, cit.; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale al tempo della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 869; D. D'ORSOGNA, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali* in *www.dirittostoria.it*, 6, 2007 e, in una prospettiva storica, P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978.

(66) C. TUBERTINI, *Risorse economiche come elemento di uniformazione*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, p. 40 ss., esprime in modo convincente una posizione critica sul punto, sottolineando come dietro i meccanismi premiali si celi un vero e proprio ricatto finanziario per le Regioni in crisi. Si veda anche M. D'ANGELOSANTE, C. TUBERTINI, *Cittadinanza amministrativa, salute e sanità*, cit., p. 113 ss., che sottolineano in senso critico l'impronta economica delle spinte uniformanti che in questi anni hanno compresso l'autonomia regionale in materia di organizzazione del servizio sanitario con l'unico intento di ridurre la spesa. Si veda in proposito anche C. BUZZACCHI, *Chi garantisce i LEA nelle Regioni commissariate*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 aprile 2019, p. 11, che sottolinea l'oramai avvenuta saldatura anche culturale tra livelli essenziali di assistenza e principi di coordinamento della finanza pubblica.

che l'organizzazione di un servizio non è solo funzionamento dell'amministrazione, ma identificazione di una pretesa e individuazione delle modalità per soddisfarla e, quindi, intermediazione fra la società e i suoi bisogni.

La questione è nuova e insieme antica.

La novità dipende dal fatto che, dalla seconda riforma del Sistema sanitario nazionale e per i quasi trent'anni che ci separano da essa, il dibattito non ha più preso in considerazione la dimensione "politica" delle scelte organizzative, concentrandosi unicamente sulle prestazioni, la loro sostenibilità economica e la capacità dell'organizzazione di erogarle. Il tema dell'aziendalizzazione e dell'efficienza dei sistemi ha dominato la scena, imponendo questioni come quella del funzionamento della sanità, se non, a volte, unicamente dei costi della salute. Questo "immiserimento" del discorso ha lasciato impresidiata dal punto di vista culturale la questione delle diverse idee di salute e quindi di persona che si andavano divaricando nelle diverse realtà regionali.

Al medesimo tempo, la questione della stretta relazione fra organizzazione della sanità e visione di salute, malattia, persona e società non è affatto inedita. L'istituzione del Servizio sanitario nazionale alla fine degli anni '70 è stata preceduta e seguita da un intenso e articolato ragionamento sul rapporto fra salute, individuo e società, del quale restano le tracce anche nel dettato della legislazione dell'epoca. Basti pensare al dibattito che si attivò in quegli anni intorno alla questione psichiatrica e in cui non ci limitò a stigmatizzare il degrado delle istituzioni manicomiali, ma si mise a tema con grande chiarezza la questione del rapporto fra il modo in cui è organizzato un servizio e la costruzione dell'identità e del ruolo sociale delle persone che di questo servizio usufruiscono⁶⁷. Si tratta allora di riprendere il tema, mostrandosi consapevoli del fatto che nell'intermediazione fra la collettività e i suoi bisogni c'è sempre una visione politica e questa non deve essere nascosta, né negata, a costo, altrimenti, di non riconoscerla e di lasciare che a dare forma a que-

(67) Su questi aspetti, per un più articolato approfondimento, si rinvia ad A. PIOGGIA, *Dopo quaranta anni la riforma dei servizi psichiatrici contiene ancora una importante lezione sul servizio pubblico e sul suo ruolo*, in *questa Rivista*, 3-4, 2018, p. 817; Id., *Diritti dell'individuo e organizzazione della sanità*, in AA.Vv., *Diritto amministrativo e società civile*, vol. II, Bologna, 2019, p. 579.

sta intermediazione siano poteri che non se ne assumono poi la conseguente responsabilità.

Sia chiaro che non si intende qui in alcun modo sostenere che “i politici” debbano tornare ad appropriarsi dei servizi, ingerendosi nelle scelte gestionali con logiche che ben poco hanno a che fare con le esigenze di cura della salute. Il principio di distinzione resta un insostituibile presidio di imparzialità dei sistemi amministrativi⁶⁸. Occorre piuttosto tornare a discutere della relazione fra modalità organizzative di un servizio e diritto della persona, non solo a godere delle prestazioni fornite, ma anche al pieno sviluppo della propria personalità, affrontando, insieme al tema dell'efficienza e della sostenibilità economica delle prestazioni, quello della strumentalità del servizio pubblico al disegno costituzionale e all'idea di società che prefigura.

Anche in questi giorni di emergenza, in cui i numeri di persone ricoverate, di morti, di guariti, di posti letto disponibili, di medici e operatori in servizio sembrano essere tutto fuor che “politica”, basta cambiare prospettiva e interrogarsi sulle scelte fatte, per constatare come dietro l'organizzazione ci sia sempre una visione politica. Soltanto un esempio: pensiamo alla questione drammatica della limitatezza dei posti letto in terapia intensiva e a come il loro numero sia diminuito di oltre il 50% nel corso degli ultimi tre decenni⁶⁹. Alla radice di tutto questo ci sono scelte di riduzione della spesa, tagli lineari, decisioni assunte per garantire la sostenibilità del debito, che tradiscono una idea di società e di ruolo del pubblico nella soddisfazione dei suoi bisogni ben precisa. Nel 2015 il regolamento per gli standard ospedalieri ha stabilito per

(68) Sul punto restano fondamentali le riflessioni di F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2009, p. 57, ma già Id., *Amministrazione “neutrale” e amministrazione imparziale. A proposito dei rapporti tra “politica” e “amministrazione”*, *ivi*, 1997, p. 319; di G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, 2003; Id., *“Imparzialità amministrativa”* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, IV, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, p. 2934; e di B. PONTI, *La nozione di indipendenza nel diritto pubblico come condizione del funzionario*, in *Dir. pubbl.*, 2006, *passim*, spec. p. 189.

(69) Si vedano in proposito i dati raccolti dall'OMS e consultabili, anche per quanto riguarda il nostro Paese, in https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hfa_478-5060-acute-care-hospital-beds-per-100-000/visualizations/#id=20057.

decreto che un utilizzo medio dell'80-90% dei posti letto durante l'anno deve essere ritenuto "efficiente". Si è scelto quindi di dimensionare la disponibilità di posti sulla domanda media e non su quella di picco, accettando il rischio di non poter sostenere una emergenza come quella in corso. La valenza, anche simbolica, del servizio sanitario come assicurazione della società dalle calamità imprevedibili, ha lasciato spazio a quella del servizio come azienda, che fornisce prestazioni dimensionate alla domanda media.

Non è forse questa una scelta politica, prima ancora che tecnica?

Ed è da qui che occorre ripartire per riaprire un dibattito anche sull'eguaglianza profonda del diritto alla salute nel suo rapporto con l'autonomia. Un dibattito che non può non coinvolgere le Regioni, nelle diverse sedi di raccordo fra esse e lo Stato, prima fra tutte quella della Conferenza. La condivisione sugli aspetti profondi del diritto deve diventare il primo degli oggetti sui quali trovare un punto di incontro, affrontando la questione anche nella prospettiva della funzione del diritto nel processo di emancipazione della persona e nella costruzione di una società migliore. In questo modo l'uniformità sarebbe il frutto di un processo condiviso e riguarderebbe, come deve, la definizione e consistenza del diritto prima del modo di soddisfare le pretese ad esso collegate.

L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni

Francesco Del Prete

La Conferenza Stato-Regioni riveste un ruolo centrale all'interno del sistema dei raccordi inter-istituzionali, quale luogo di confronto non occasionale ma sistematico e stabile tra lo Stato e le Regioni operando, sulla base del principio di leale collaborazione, la necessaria concertazione nella definizione delle politiche pubbliche che incidono sulle competenze delle autonomie regionali. Tale organo collegiale, pur previsto dalla legge, si presenta come privo di una puntuale disciplina che ne determini l'organizzazione e ne regoli l'attività così che il suo funzionamento è in larga parte definito in via di prassi. L'analisi dell'interlocuzione che di fatto si realizza in Conferenza evidenzia la valenza politica della leale collaborazione capace di incidere sulle strategie politico-istituzionali di maggior rilievo e il "peso" assunto nelle dinamiche istituzionali dalla Conferenza delle Regioni quale sede permanente del raccordo interregionale. La forza politica raggiunta dalla Conferenza Stato-Regioni interroga sull'idoneità di tale sede a costituire il luogo più appropriato attraverso il quale addivenire ad un confronto paritario tra il centro e la periferia, al cui interno possano realizzarsi soluzioni condivise rispetto a scelte legislative che interessano i territori.

1. Introduzione: il principio di leale collaborazione e la centralità della Conferenza Stato-Regioni nel sistema dei raccordi istituzionali

A diritto vigente, il sistema delle conferenze¹ assicura, in via prevalente, i necessari raccordi intergovernativi intervenendo, sulla base del princi-

(1) Con l'espressione "sistema delle conferenze" ci si riferisce a tre organismi intergovernativi a composizione mista: la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza unificata, che si configura come una sintesi delle altre due.

pio di leale collaborazione, nella determinazione delle politiche governative che incidono sulle competenze e prerogative regionali.

Come si specificherà meglio nelle riflessioni conclusive, la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 non è stata infatti accompagnata dalla previsione puntuale delle sedi e delle procedure che avrebbero dovuto permettere, nella definizione delle politiche pubbliche, il raccordo tra i vari livelli di governo, lasciando quindi alla Corte costituzionale l'onere di individuare un punto di equilibrio e di bilanciamento tra istanze unitarie e ambiti di disciplina regionale e, dunque, tra la pluralità di interessi pubblici e valori coinvolti, in modo da assicurare un sistema di relazioni tra i diversi livelli di governo sintonico con i principi della riforma². L'unico organo di raccordo previsto a livello costituzionale rimane la Commissione parlamentare per le questioni regionali, che l'art. 126 prevede debba essere consultata nel caso circoscritto dello scioglimento dei Consigli regionali. Tale Commissione ha acquisito, grazie alle attribuzioni conferitele dal legislatore ordinario e dai regolamenti parlamentari, una competenza quasi generale sulle attività che interessano l'ordinamento regionale, ma le funzioni esclusivamente consultive di cui è titolare e la composizione parlamentare hanno di fatto comportato l'impossibilità per tale organo di «ergersi a punto di riferimento istituzionale dei territori»³.

(2) La mancanza di strumenti di raccordo è pressoché unanimemente sottolineata dalla dottrina. Vedi, in particolare, F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze additive di procedura in Rivista Aic*, 3, 2016, p. 3 ss. e G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, dicembre 2017.

(3) Così, I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, 5, 2000, p. 859. In merito alle fonti di disciplina della Commissione, istituita dall'art. 52 della l. 62/1953, vedasi il *dossier* realizzato dal Servizio studi del Senato e della Camera il 5 febbraio 2019, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali. Composizione e funzioni alla luce delle novità introdotte dalla XVII Legislatura*, consultabile in www.senato.it. Relativamente alla previsione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001, sull'integrazione della Commissione parlamentare con rappresentanti delle autonomie territoriali, vedi *infra*, in *Riflessioni conclusive*. La Costituzione prevede, poi, alcuni meccanismi di partecipazione delle Regioni all'esercizio di alcune rilevanti funzioni statali (tra questi l'iniziativa legislativa ex art. 121; il potere di chiedere il referendum abrogativo su leggi ordinarie dello Stato di cui all'art. 75; la partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica, art. 83), che sono «risultati nell'esperienza concreta del tutto ininfluenti sul piano della loro incidenza sulle decisioni finali». Così, P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 293. A livello di legislazione or-

Così, già prima della riforma operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, la Consulta, in molte pronunce, aveva fatto ricorso al principio di leale collaborazione al fine di realizzare soluzioni coordinate alle questioni poste dai casi di interferenze ed interconnessioni delle attribuzioni costituzionalmente spettanti ai diversi livelli di governo, desumendolo dal tenore dell'articolo 5 della Costituzione⁴. Ma è dopo l'intervento del legislatore costituzionale del 2001, che il richiamo a tale

dinaria sono inoltre previsti una serie di raccordi settoriali, con competenze specifiche, che, in quanto tali, non permettono una concertazione sistematica e a carattere generale delle politiche statali che incidono sulle competenze regionali. Così, a titolo esemplificativo, si veda l'art. 3-bis del d.lgs. n. 118/2011 che ha istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la Commissione a composizione mista Stato, Regioni e autonomie locali che opera in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali.

(4) A partire dalla sentenza del 14 luglio 1958, n. 49 (concernente un conflitto di attribuzione contro la Regione Sardegna) la Corte individua, a fronte di «campi di attività mista» che intercedano materie di competenza statale e regionale, nella «stretta collaborazione tra enti» lo strumento fondamentale attraverso cui superare il modello della separazione, garantendo il corretto svolgimento delle competenze istituzionali attribuite. Ma è nel corso degli anni Ottanta che il giudice delle leggi, registrando l'indirizzo politico che va emergendo in quegli anni (in specie con l'istituzione per via amministrativa della Conferenza Stato-Regioni) delinea la consistenza della leale collaborazione quale principio in grado di incidere sul complessivo sistema dei rapporti tra i soggetti della Repubblica e, in particolare, sulle regole costituzionali relative al riparto delle competenze. Numerose, infatti, le pronunce in cui negli anni Ottanta la Corte fa riferimento al principio di leale collaborazione, a partire dalla sentenza del 25 luglio 1984, n. 219, in cui auspica che, nell'applicazione della legge, i rapporti tra lo Stato e le Regioni siano improntati «assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione». Vedasi, tra le altre, Corte cost., 31 dicembre 1986, n. 294 e 18 febbraio 1988, n. 177. Nel corso degli anni Novanta, soprattutto a seguito dell'avvio del processo di riforma ordinamentale secondo i principi di differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza di cui alle leggi «Bassanini» e al consolidamento delle sedi di raccordo organicamente ridisciplinate dal d.lgs. n. 281/1997, la Corte definisce in maniera netta la natura del principio di leale collaborazione. Se già nella sentenza del 10 febbraio 1997, n. 19, la Corte afferma in maniera decisa che il principio costituzionale di leale collaborazione «trova il suo fondamento nell'art. 5 Cost.», è con la sentenza del 18 luglio dello stesso anno, n. 242, che ne definisce in maniera inequivocabile il contenuto, disponendo che «il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi. Tale regola [...] va al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che, a tal proposito, assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate». Sull'evoluzione del principio di leale collaborazione vedasi A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 416-449.

principio nelle sentenze della Corte diventa sistemico, in quanto necessario al funzionamento del nuovo sistema policentrico che emerge dal riformato Titolo V⁵. La riforma, infatti, ridisegna i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie territoriali secondo i principi dello Stato federale a partire dalla riformulazione dell'art. 114 Cost. che evidenzia il ruolo paritario dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e dello Stato quali enti costitutivi della Repubblica. La rigidità del riparto delle competenze tra Stato e Regioni configurata dal novellato art. 117 della Costituzione, tuttavia, mal si adatta alla complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa, essendo molto difficile la riconduzione di una normativa ad un'unica materia. È in tal senso che la dottrina ha posto in rilievo come il riparto tra le competenze non può tradursi in un sistema di «comparti dissociati» ed ha altresì evidenziato la complessità delle relazioni tra fonti statali e fonti regionali, nel senso che la «competenza di una fonte non comporta necessariamente una riserva di disciplina alla fonte medesima, potendo la competenza essere compatibile con la concorrenza di altra fonte»⁶.

In questo contesto, il principio di leale collaborazione, pur non essendo espressamente richiamato nella riforma costituzionale se non con riferimento all'art. 120 in materia di potere sostitutivo dello Stato, diviene centrale realizzando il raccordo inter-istituzionale necessario al funzionamento della Repubblica delle autonomie, quale parametro complessivo dei processi decisionali e garanzia di coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione e formazione di atti che, pur spettanti allo Stato, riguardano inevitabilmente competenze e interessi regionali. Esso deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra lo Stato e le Regioni in

(5) Come sottolineato da L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 41, la Corte è stata chiamata ad esercitare una supplenza per la quale non dispone di strumenti necessari non essendo un organo legislativo. L'Autore evidenzia altresì come «un disegno riformatore che si proponesse di conferire una nuova chiarezza e funzionalità alla distribuzione di competenze tra i diversi livelli territoriali non potrebbe prescindere dall'approvazione delle leggi necessarie per definire le competenze e il quadro di regole unificanti, richieste dal nuovo sistema costituzionale. Nell'esperienza concreta nulla di questo è stato fatto: l'unico tentativo (timidamente) avviato con la l. 131/2003 ("La Loggia") è rimasto pressoché inattuato.

(6) Così, L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 22.

quanto «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti»⁷.

In particolare, l'onere di predisporre meccanismi cooperativi sulla base del principio di leale collaborazione è stato imposto dalla Corte negli ambiti delle materie c.d. “interferenti”, nonché nei casi della c.d. “chiamata in sussidiarietà”. Come emerge dalla sentenza del 28 gennaio 2005, n. 50, in caso di interferenze tra norme rientranti in materie di competenza statale ed altre di competenza concorrente o residuale regionale, «può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi». I principi enucleati dalla Corte sono il principio di prevalenza, che può applicarsi «qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»⁸, ed il principio di leale collaborazione, «che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze»⁹.

Il rispetto del principio di leale collaborazione viene poi a configurarsi come condizione di legittimità del procedimento attrattivo nei casi di chiamata in sussidiarietà, meccanismo di conio pretorio che consente allo Stato di avocare sia la funzione amministrativa di una determinata materia di potestà concorrente o residuale, quanto la connessa attività

(7) Così, Corte cost., 1° febbraio 2006, n. 31.

(8) In questo senso vedasi anche Corte cost., 19 maggio 2017, n. 114 e 5 giugno 2013, n. 118.

(9) Il principio di leale collaborazione è infatti suscettibile di essere organizzato in modi diversi per forma ed intensità, a seconda del *quantum* di incidenza della disciplina statale sulle competenze regionali: nei casi di minore impatto la Corte ritiene sufficiente l'acquisizione di un parere della Conferenza (in questo senso, Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182 e 19 luglio 2005, n. 285); altre volte invece, qualora si renda necessario, al fine di garantire il contemperamento delle prerogative statali e regionali, un livello di co-decisione paritaria tra Stato e Regioni, la stessa Corte richiama lo strumento dell'intesa che postula la necessità di approntare idonee procedure volte a superare le divergenze tra Stato e Regioni (in questo senso, tra le tante, Corte cost., 7 marzo 2008, n. 50 e 6 febbraio 2007, n. 24).

legislativa, in ragione di esigenze di esercizio unitario della funzione¹⁰. Infatti, l'attrazione verso l'alto della funzione legislativa a seguito dello spostamento della funzione amministrativa al livello statale, è legittima qualora sia tale da compensare la perdita di funzioni del legislatore regionale, quindi «può aspirare infatti a superare il vaglio di costituzionalità solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»¹¹.

La mancata previsione di sedi istituzionali all'interno delle quali si potesse realizzare la concertazione delle politiche pubbliche tra Stato e Regioni ha portato la Corte ad individuare nel sistema delle conferenze, ed in particolare nella Conferenza Stato-Regioni, la sede privilegiata dove attivare gli strumenti di raccordo tra istituzioni sulla base del principio di leale collaborazione. Nell'interpretazione del giudice costituzionale, infatti, all'interno di tale organo si sviluppa il confronto e la nego-

(10) Tale meccanismo, introdotto per la prima volta dalla Corte costituzionale con la sentenza dell'1 ottobre 2003, n. 303 e puntualizzato con la sentenza del 13 gennaio 2004, n. 6, si snoda attraverso una serie di passaggi procedurali. Il primo si realizza nel momento in cui, ravvisandosi esigenze di esercizio unitario, le funzioni amministrative in materie di competenza concorrente o residuale, vengono spostate verso l'alto in capo ad organi statali; il secondo momento è rappresentato dallo spostamento verso l'alto della corrispondente funzione legislativa, giustificata dalla Corte sulla base del principio di legalità il quale conduce ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale. Infine, la Corte, onde attenuare la portata derogatoria all'ordine costituzionale delle competenze, subordina la legittimità del procedimento attrattivo a due condizioni: la prima attinente all'apprezzamento, in termini di ragionevolezza e proporzionalità, dell'interesse unitario sotteso all'esercizio da parte dello Stato delle funzioni amministrative e la seconda relativa alla necessità della previa stipulazione con la Regione o le Regioni interessate di un accordo, attraverso gli strumenti concertativi della leale collaborazione. Sulle caratteristiche e l'evoluzione dell'istituto vedasi, C.M. MANCINI, *Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà: trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, 1, 2014, p. 27 ss.

(11) Così, Corte cost., 303/2003, cit. Nei primi anni di applicazione dell'istituto, la Corte, in specie con la sentenza 6/2004, cit., ha configurato l'intesa come "forte", nel senso che «il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento». Successivamente, la giurisprudenza costituzionale ha aperto alla possibilità di prevedere meccanismi volti a superare l'*impasse* determinata dal mancato accordo tra Stato e Regione. Così, nella sentenza del 7 ottobre 2005, n. 378, pur escludendo «ogni possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante», la Corte ha affermato che «l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude a priori la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare».

ziazione politica tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, costituendo tale modello organizzativo il luogo di composizione e integrazione del modello autonomistico¹².

2. Il ruolo della prassi nell'organizzazione e nel funzionamento della Conferenza Stato-Regioni

Alla luce del quadro normativo vigente¹³, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (di seguito Conferenza) è un organo collegiale di cui fanno parte il Presidente del Consiglio dei Ministri, salvo delega al Ministro per gli affari regionali, che la presiede, i Presidenti delle Giunte regionali e quelli delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Da tale composizione si evince chiaramente la natura esecutiva dell'organo che, nonostante la terminologia adottata, realizza un incontro tra esecutivi, raccordando non tanto lo Stato e le Regioni, quanto più il Governo centrale e le Giunte regionali.

Dalla disciplina relativa all'organizzazione della Conferenza, emerge la subordinazione dell'organo all'attività del Governo: la Conferenza è infatti istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre le

(12) Vedi Corte cost., 31/2006, cit.

(13) La Conferenza Stato-Regioni è stata istituita in via amministrativa quale sede di collegamento dello Stato con le Regioni con il d.P.C.M. 12 ottobre 1983, con funzioni essenzialmente consultive ed informative, di seguito disciplinate dal legislatore con l'art. 12 della l. n. 400/1988. L'obiettivo era, a dieci anni dall'istituzione delle Regioni ordinarie, quello di creare una sede di confronto tra Stato e Regioni per consentire a queste ultime di partecipare all'elaborazione delle linee di politica generale dello Stato. Negli anni Novanta, in attuazione della delega legislativa contenuta nella l. n. 59/1997, nel contesto di una riforma tesa al conferimento di funzioni amministrative agli enti territoriali, è stato poi emanato il d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281 che, nel delineare un sistema di più Conferenze, rafforza e ridefinisce il ruolo della Conferenza Stato-Regioni. A quest'ultima, infatti, accanto alle "tradizionali" funzioni consultive, viene attribuita la facoltà di promuovere e sancire intese ed accordi. A seguito di tale evoluzione, la Conferenza prova ad assumere le caratteristiche di sede paritaria, in cui si dovrebbe realizzare il coordinamento effettivo tra Stato e Regioni con riferimento alle reciproche funzioni. La disciplina della Conferenza è sostanzialmente contenuta, per gli aspetti generali, nelle fonti sopracitate, a cui si affiancano disposizioni integrative di rango legislativo su specifici aspetti. Ci si riferisce alla l. n. 131/2003, che ha previsto, in particolare, la possibilità di promuovere una specifica tipologia di intese (art. 8, c. 6), e alla l. 234/2012, che ha attribuito un ruolo di rilievo alla Conferenza nel dialogo con l'Unione europea.

date di convocazione delle sedute e la determinazione degli ordini del giorno rimangono nella piena disponibilità di chi la presiede¹⁴.

Ai sensi dell'art. 12, c. 2 della l. n. 400/1988, la Conferenza è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri almeno ogni sei mesi e in ogni altra circostanza dal Presidente ritenuta opportuna, tenuto conto anche delle richieste dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Almeno ogni quattro mesi, o su richiesta delle Regioni o Province autonome, è convocata dal Presidente una sessione speciale della Conferenza dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni nelle materie di competenza di queste ultime (sessione europea)¹⁵.

Le funzioni di segreteria della Conferenza sono assicurate dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, nell'esercizio di tali funzioni, opera alle dipendenze funzionali e secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza, ai sensi dell'art. 10, c. 2, del d.lgs. 281/1997¹⁶.

Anche con riferimento a tali scelte di organizzazione interna si rileva l'asimmetria tra i ruoli dello Stato e delle Regioni all'interno della Conferenza, determinando la stretta dipendenza dell'apparato amministrativo

(14) Vedi G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 28 che sottolinea, tra l'altro, come manchi «un luogo neutrale e terzo del confronto tra Stato e Regioni».

(15) Tale scansione temporale è stata prevista dall'art. 22, c. 1, della l. n. 234/2012 in luogo dell'obbligatoria cadenza semestrale in precedenza stabilita dalla l. n. 86/1989. Ai sensi del c. 2 del citato art. 22, la Conferenza convocata in sessione europea, in particolare, esprime parere: sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle Regioni e delle Province autonome; sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari; sugli schemi di disegno di legge recanti «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Legge europea» e «Delega al governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea».

(16) La segreteria della Conferenza viene configurata dal legislatore come un organo burocratico atipico stante la necessità di prevedere l'inclusione all'interno della stessa, fino alla metà dei posti in organico, di personale delle Regioni e delle Province autonome, il cui trattamento economico resta a carico delle Regioni o delle Province di provenienza.

dalle scelte del Governo un ulteriore rafforzamento della componente governativa su quella regionale, soprattutto in considerazione del sempre più rilevante ruolo di tale ufficio nella fase istruttoria delle questioni da sottoporre all'analisi del collegio¹⁷.

Stanti le scarse previsioni legislative di riferimento, la Conferenza Stato-Regioni rappresenta un soggetto istituzionale previsto dalla legge, ma caratterizzato dal fatto di essere privo di una puntuale disciplina che ne determini le funzioni e le modalità di esercizio, dotata di ampi spazi di definizione del proprio funzionamento per via di prassi.

È per consuetudine, infatti, che le sedute della Conferenza si tengono a Roma, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, e che non sono pubbliche. Ai lavori della Conferenza partecipano, oltre ai soggetti invitati dal Presidente dell'organo¹⁸, i componenti del collegio¹⁹ che, per prassi, possono farsi assistere da accompagnatori nel numero massimo di due per Regione e Provincia autonoma.

Accanto alla Conferenza, si rileva la presenza di una sede stabile di raccordo orizzontale costituita dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (di seguito Conferenza delle Regioni) all'interno della quale si contemperano gli interessi delle autonomie regionali al fine di rappresentarli in maniera unitaria dinanzi al Governo²⁰. Nel corso del

(17) Tale asimmetria è resa ancor più evidente dalla previsione contenuta nell'art. 2, c. 3, del d.P.C.M. 7 giugno 2016 che, nel confermare la stretta dipendenza della segreteria alle scelte del Presidente del Consiglio, stabilisce che tale apparato amministrativo provvede tra l'altro: «agli adempimenti preliminari e conseguenti alle riunioni della Conferenza, ivi compresa l'informazione relativa alle determinazioni assunte»; «all'attività istruttoria connessa all'esercizio delle funzioni e dei compiti attribuiti alla Conferenza o da questa svolti, assicurando il necessario raccordo e coordinamento dei competenti uffici dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome»; «alle attività strumentali al raccordo, alla reciproca informazione e alla collaborazione tra le amministrazioni dello Stato, le Regioni e le Province autonome».

(18) Trattasi, normalmente, dei Ministri competenti in merito a provvedimenti iscritti all'o.d.g. della Conferenza.

(19) I componenti del collegio possono farsi rappresentare oltre che dai Vicepresidenti, dagli assessori regionali, così come i Ministri inviati possono delegare un Sottosegretario. La presenza in seduta dà conto dell'avvenuta delega che pertanto non deve essere formalizzata per iscritto.

(20) La Conferenza delle Regioni è stata costituita a Pomezia il 15 e 16 gennaio del 1981 come organismo di coordinamento politico fra i Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome, con le finalità di: definire e promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle

tempo, tale sede, pur non essendo disciplinata dall'ordinamento, ha acquisito un ruolo sempre più determinante quale luogo ufficiale del confronto e del dialogo interregionale, essenziale nella formazione della volontà politica delle Regioni da rappresentare nell'interlocuzione che si realizza con le amministrazioni statali in Conferenza.

La centralità del ruolo della Conferenza delle Regioni è confermata dal fatto che, sempre per prassi consolidata, alla seduta della Conferenza non partecipano i singoli Presidenti delle autonomie territoriali, ma solo il Presidente della Conferenza delle Regioni che assume la funzione di portavoce della posizione concordata tra le Regioni al loro interno rispetto ai singoli punti iscritti all'ordine del giorno della Conferenza²¹. La dottrina, a tal proposito, ha parlato di funzionamento "duale" della Conferenza sulla base del fatto che le determinazioni sono assunte con l'assenso del rappresentante di ognuna delle due parti²². Tale dualità si realizza, peraltro, stante la mancata previsione tanto di un *quorum* strutturale relativo al funzionamento della Conferenza quanto di un potere di autodisciplina dell'organo per via regolamentare. Una specifica regolamentazione è invece introdotta dal legislatore, in materia di *quorum* funzionali, con riferimento ad una serie di importanti deliberazioni (le nomine, le deliberazioni sui criteri di ripartizione delle risorse finanziarie e per i provvedimenti negli altri casi previsti dalla legge) per l'adozione delle quali, ai sensi dell'art. 2, c. 2 del d.lgs. 281/1997, ferma la necessità dell'assenso del Governo, «l'assenso delle Regioni è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome o da assessori da essi delegati a rappresentarli nella singola seduta». Nulla però è detto in merito alle

Regioni; elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie; predisporre pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente; favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale. Informazioni tratte dal sito: www.Regioni.it.

(21) Sul ruolo della Conferenza delle Regioni vedasi, M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, p. 4 ss. Gli Autori evidenziano come l'accordo che le Regioni raggiungono al loro interno dimostri uno «sforzo volto a contrapporre all'interlocutore governativo un unico soggetto istituzionale che sintetizzi ed incami gli indirizzi politici e le valutazioni regionali».

(22) Così, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 137.

procedure di voto nei casi di espressione dei pareri²³ mentre per le intese e gli accordi è esclusivamente previsto che essi «si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano» (rispettivamente artt. 3, c. 2, e 4, c. 2, del d.lgs. 281/1997). Nonostante tali previsioni legislative, si osserva come la posizione delle autonomie regionali è rappresentata, anche con riferimento all'adozione di accordi e alla stipula d'intesa, dal Presidente della Conferenza delle Regioni che dà conto, nell'eventualità dell'impossibilità di raggiungere la concertazione, delle motivazioni per le quali le Regioni abbiano espresso, nella sede di confronto interregionale, un avviso contrario allo schema di atto proposto ovvero indica le ragioni in base alle quali una o più Regioni si siano discostate dalla posizione espressa dalla maggioranza²⁴. D'altra parte, si rileva come il Governo non esprima il proprio voto sul provvedimento iscritto all'ordine del giorno della Conferenza, in quanto la posizione governativa (eventualmente concordata tra il Ministero proponente e le altre amministra-

(23) I pareri possono essere favorevoli, contrari o "espressi a maggioranza". Tale ultima modalità, invero non molto frequente, è invalsa nella prassi stante proprio il silenzio del legislatore sul punto. Frequenti sono poi, sempre nella prassi, i casi in cui le Regioni condizionano l'espressione del parere favorevole o la stipula dell'intesa all'accoglimento di determinate modifiche proposte sul contenuto del provvedimento governativo. Qualora in seduta il Governo non esprima un formale assenso sull'accoglimento di tali condizioni, che molto spesso si sostanziano in puntuali emendamenti al testo proposto, il parere o l'intesa condizionati si dimostrano strumenti deboli nella tutela delle prerogative regionali, non essendo prevista una successiva verifica (o quantomeno una forma di controllo) sull'eventuale accoglimento o rigetto delle modifiche proposte dalla Conferenza, venendo quindi a mancare un definitivo giudizio delle Regioni sull'atto sottoposto alla loro attenzione. Tale debolezza è stata confermata dalla Consulta che, in particolare con la sentenza del 28 dicembre 2001, n. 437, ha definito il parere condizionato come una mera manifestazione politica di intento, non ravvisando in tale prassi una condizione di legittimità della disciplina emanata. Ancora per prassi, i pareri favorevoli o le intese (condizionati o meno che siano) possono essere assistiti da raccomandazioni od osservazioni che, pur non incidendo sulla valutazione positiva del provvedimento, suggeriscono al Governo modifiche non essenziali al testo. Sulla "debolezza" dei pareri e delle intese condizionati, vedi R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *questa Rivista*, 1, 2006, p. 18.

(24) Con riferimento alla formazione dell'assenso delle Regioni, si evidenzia come la Corte costituzionale, con la sentenza del 26 giugno 2001, n. 206, ha affermato come la disposizione di cui all'art. 3, c. 2, del d.lgs. 281/1997 non può essere intesa nel senso che l'assenza di alcune Regioni, al limite anche di una sola, pur regolarmente convocate alla riunione della Conferenza, non accompagnata da alcuna espressione di dissenso, eventualmente manifestato anche al di fuori della sede della Conferenza, possa inficiare l'assenso delle Regioni e dunque impedire il perfezionamento dell'intesa.

zioni statali coinvolte) è già espressa dall'atto stesso per il quale il Governo chiede sia espresso il parere o sancita l'intesa.

Quorum strutturali e funzionali sono invece, e significativamente, previsti per la Conferenza delle Regioni all'interno del regolamento di organizzazione di cui tale sede si è presto dotata. Infatti la consuetudine per la quale il Presidente della Conferenza delle Regioni "riporta" in Conferenza le determinazioni che le autonomie hanno assunto nella propria sede ha comportato la necessità che, all'interno di tale organo, fossero previsti i *quorum* deliberativi e costitutivi necessari alla formazione della posizione comune delle Regioni²⁵.

Proseguendo nell'analisi delle prassi relative all'organizzazione e al funzionamento della Conferenza, si osserva che se è vero che il legislatore attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di convocare la Conferenza, si deve anche sottolineare come, già dai primi anni del Duemila, si è affermata la consuetudine di approvare un calendario semestrale delle sedute con cadenza bisettimanale.

La formulazione dell'ordine del giorno rimane, invece, nella disponibilità del Presidente della Conferenza, anche se non sono infrequenti i casi in cui la Conferenza delle Regioni chiede l'iscrizione all'ordine del giorno di punti di interesse regionale. I Presidenti delle Regioni infatti si riuniscono lo stesso giorno della Conferenza e, in quella sede, spesso individuano questioni di particolare rilevanza per le Regioni, per la

(25) È bene notare che fino al 2005, il funzionamento della Conferenza delle Regioni è stato assicurato dalla prassi. Nel 2005, la Conferenza ha adottato un proprio regolamento per dare «maggiore efficacia, certezza e funzionalità allo svolgimento dei lavori». A norma del regolamento le riunioni dell'assemblea sono valide con la presenza di almeno un terzo dei componenti. Sono poi previsti *quorum* diversificati con riferimento alla natura delle decisioni adottate. Così, in particolare: con il voto favorevole di tutti i presenti, l'assemblea: con almeno 19 presenze, adotta le determinazioni concernenti il regolamento ed elegge il Presidente e il Vicepresidente; con almeno 8 presenze: approva le modifiche al regolamento sulle nomine e designazioni; approva gli accordi e le intese fra le Regioni e con il Governo; approva i documenti e gli o.d.g. non direttamente connessi alle funzioni istituzionali; adotta le disposizioni attuative relative ai compiti e le funzioni della struttura di supporto della Conferenza. A maggioranza assoluta degli aventi diritto, l'assemblea elegge il Presidente dalla terza votazione in poi, con voto segreto e limitato a una preferenza. In tutti gli altri casi, le determinazioni sono valide con il voto favorevole della maggioranza dei presenti. Le informazioni sono tratte da: www.regioni.it.

definizione delle quali si rende necessario un confronto con il Governo nelle sedute successive della Conferenza²⁶.

Come è stato opportunamente osservato, se da un lato il d.lgs. n. 281/1997 prevede i termini entro cui deve essere acquisito il parere o l'intesa in Conferenza (rispettivamente 20 e 30 giorni dalla data della seduta in cui il parere o l'intesa è iscritto all'ordine del giorno), dall'altro nulla dice in merito ai tempi "d'entrata", cioè a quelli relativi alla presentazione alle Regioni dello schema di atto o di provvedimento su cui si realizzerà l'attività concertativa necessaria a consentire alle autonomie di poter compiutamente analizzare l'atto e formulare le eventuali osservazioni, senza mortificarne il ruolo²⁷. È pur vero che, nei casi di presentazione tardiva, le Regioni molto spesso chiedono di rinviare la trattazione del punto alla seduta successiva della Conferenza: tale richiesta assentita dal Governo comporta che il punto non si considera iscritto all'ordine del giorno al fine del decorso del termine entro cui devono essere espressi i pareri o sancita l'intesa.

L'attività istruttoria è, come già accennato, esercitata dalla Segreteria della Conferenza e si sostanzia nell'invio dello schema di atto o di provvedimento su cui è chiamato a pronunciarsi il collegio, alla Conferenza delle Regioni e alle singole autonomie e nella convocazione e svolgimento di apposite riunioni tecniche a cui partecipano i rappresentanti delle amministrazioni statali competenti ad emanare l'atto e i funzionari delle Regioni, al fine di conseguire su tali provvedimenti il necessario raccordo inter-istituzionale.

La posizione di sintesi tra i vari interessi coinvolti nella proposta governativa conseguita all'interno di tali riunioni viene poi spesso semplicemente ratificata dalla Conferenza. In tal modo il confronto che si svol-

(26) Così, ad esempio, nella seduta della Conferenza del 9 maggio 2019, le Regioni hanno chiesto al Governo di iscrivere all'o.d.g. della prima seduta utile la discussione riguardante le leggi di conversione dei decreti legge recanti «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» (c.d. "decreto crescita") e «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici» (c.d. "decreto sblocca cantieri"), in considerazione della rilevante incidenza dei provvedimenti sulle politiche regionali.

(27) Così, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in www.forumcostituzionale.it, p. 9.

ge nelle sedute di quest'ultima si concentra sulle questioni più squisitamente politiche o su quelle in merito alle quali, in sede tecnica, non si è potuti pervenire ad una posizione condivisa. Tale complessa attività strumentale è facilitata e resa possibile poiché la Conferenza delle Regioni si è dotata di una propria struttura tecnica che provvede all'analisi dei provvedimenti su cui tale organismo è chiamato ad esprimersi e che si pone, altresì, come corrispondente tecnico delle Regioni rispetto agli apparati ministeriali²⁸. Le Regioni, infatti, prima delle riunioni con i tecnici delle amministrazioni statali, hanno la necessità di trovare una posizione comune al loro interno che, rispetto ai punti iscritti all'ordine del giorno, tenga conto dei vari interessi coinvolti e delle istanze che provengono dai territori. A tale scopo gli schemi di atto e di provvedimento trasmessi dalla Segreteria della Conferenza vengono esaminati dai coordinamenti tecnici interregionali prima e dalle commissioni politiche composti dagli assessori regionali competenti per materia poi, per la successiva approvazione da parte della Conferenza delle Regioni che spesso ratifica la posizione comune raggiunta in sede tecnica.

3. L'attività concertativa nella prassi della Conferenza Stato-Regioni: la valenza politica della leale collaborazione

L'interlocuzione duale che si realizza in Conferenza fa sì che le Regioni, a fronte di un atto proposto dal Governo, si presentino in seduta con una posizione unitaria, già discussa e mediata al loro interno. Tale comunanza di intenti rafforza la valenza politica delle determinazioni regionali: anche un semplice parere, quando espresso all'unanimità, è suscettibile di influire sul seguito normativo del provvedimento, essendo rappresentativo di un intero sistema regionale che compatto si oppone

(28) Al fine di assicurare efficienza all'attività della Conferenza delle Regioni sono state istituite, al suo interno, undici commissioni istruttorie tematiche, formate dai componenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome, tra cui uno con funzioni di coordinatore. Ai sensi del regolamento, le commissioni espletano i seguenti compiti: assumono determinazioni sugli argomenti all'o.d.g. delle sedute della Conferenza, e su ogni altro argomento loro assegnato dal Presidente; formulano proposte nelle materie di loro competenza; formulano le proposte di designazione negli organismi a composizione mista di competenza della commissione. Per la validità delle sedute è necessaria la presenza di tre Regioni o Province autonome, costante per tutta la riunione. Informazioni tratte da: *www.regioni.it*.

o avalla le scelte del Governo²⁹. Il parere espresso in Conferenza assume cioè un valore che va ben oltre la portata consultiva prevista, tanto che la dottrina ha sottolineato come le istituzioni centrali ritengano vincolante la presa in considerazione delle istanze regionali poiché il parere favorevole determina una sorta di indisponibilità a ulteriori emendamenti, anche quando provengano dalla sede parlamentare, essendo il provvedimento normativo espressione non solo dell'indirizzo del Governo centrale ma anche dell'unitaria posizione dei governi regionali³⁰. Il peso politico di un eventuale rigetto della Conferenza sul seguente *iter* del provvedimento spinge il Governo a cercare di addivenire, sulla base della leale collaborazione, ad una soluzione concordata con le Regioni, anche su provvedimenti e atti legislativi rispetto ai quali tale collaborazione non ha la forza giuridica di incidere. D'altra parte le Regioni al loro interno, come dimostrato dal fatto che la maggior parte delle decisioni della Conferenza delle Regioni sono assunte all'unanimità, cercano di mediare le eventuali differenze di vedute per giungere ad una posizione unitaria. A tal proposito si evidenzia come l'appartenenza politica delle varie Giunte regionali non può essere considerata un indice delle decisioni delle Regioni, assumendo rilievo, in un'ottica istituzionale, le esigenze legate alla rappresentanza degli interessi dei territori che si contrappongono a quelli dello Stato³¹. In tal senso la dottrina ha sottolineato come, nel caso di atti statali lesivi di competenze regionali, la Conferenza, a fronte di un Parlamento che spesso si è limitato a ratificare l'indirizzo politico del Governo, abbia rappresentato una sorta di «opposizione vera» basata su logiche non di carattere partitico, ma volta a rivendicare le esigenze dei territori³².

(29) Su punto vedi R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 15, che evidenzia come un parere negativo della Conferenza «può indebolire il Governo nel successivo *iter* parlamentare di un disegno di legge; ma lo rafforza e di molto nell'ipotesi in cui invece il Governo esca dalla Conferenza con un parere positivo».

(30) Sul punto vedi G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 44, che afferma che, con il parere favorevole espresso in Conferenza, vi è «una proposta blindata dall'intervenuto accordo Governo-Regioni, tendenzialmente impermeabile».

(31) Vedi R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 14.

(32) Così, I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, cit., p. 15.

La prassi ha cambiato il volto della Conferenza e la natura della leale collaborazione che, nei fatti, molto spesso interviene nel processo di approvazione degli atti normativi e sulle strategie politico-istituzionali governative di maggior rilievo, esaltandone il ruolo politico.

L'elezione diretta del Presidente della Regione ha mutato il significato politico della leale collaborazione in quanto l'interlocuzione in Conferenza avviene con soggetti che traggono la loro legittimazione dal voto popolare, rappresentando gli interessi residenti nei territori che interloquiscono con lo Stato a tutela delle prerogative regionali³³.

Si registra, così, a seguito del rilevante "peso politico" acquisito dalla Conferenza, la conclusione all'interno di essa di accordi dal contenuto più propriamente politico tali da incidere sui comportamenti del legislatore nazionale e regionale, nonostante, nelle intenzioni del legislatore, attraverso il sistema delle Conferenze si realizzi il raccordo tra istituzioni in sede di esercizio delle funzioni amministrative, mediante la previsione del coinvolgimento delle Regioni nella fase attuativa delle scelte operate "a monte" a livello legislativo. Si tratta di attività che non riceve tutela giurisdizionale, essendo la Corte costituzionale, più volte, intervenuta a sottolineare come gli strumenti di raccordo tra istituzioni per il tramite delle Conferenze non operano con riferimento al procedimento legislativo, evidenziando proprio che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione»³⁴.

In controtendenza con tale costante giurisprudenza si è posta la sentenza del 25 novembre 2016, n. 251, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme contenute nella legge delega n. 124/2015 (c.d. "legge

(33) Vedi R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 14. La conferma di tale mutato ruolo della Conferenza arriva prontamente dopo la tornata elettorale del 16 aprile 2000 che ha interessato le Regioni a Statuto ordinario e che, per la prima volta, ha visto l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. In occasione della discussione al Senato nel novembre dello stesso anno sul progetto di legge costituzionale di riforma del Titolo V, infatti, il Governo, nel rispondere alle critiche dell'opposizione, a dimostrazione del valore *super partes* della riforma, ha adottato il consenso ottenuto dalla proposta da parte delle Regioni: il parere favorevole ha assunto cioè il valore di strumento di legittimazione trasversale della modifica costituzionale, al fine di affermarne la natura *bipartisan*. Sul tale vicenda si veda C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 9, 2005, p. 5.

(34) Così, Corte cost., 22 luglio 2009, n. 225, nonché Corte cost., 20 maggio 2008, n. 159 e 23 novembre 2007, n. 401.

Madia”) con riferimento all’inadeguatezza dello strumento di collaborazione scelto dal legislatore delegante, imponendo l’obbligo concertativo, l’intesa cioè (in luogo del previsto parere) al procedimento legislativo di delega³⁵. La pronuncia, pur nell’interpretazione restrittiva data dalle successive sentenze della Corte³⁶, riveste particolare rilevanza in quanto a seguito di essa il mancato rispetto del principio di leale collaborazione potrà essere fatto valere non soltanto come vizio *in procedendo* nell’*iter* di formazione del decreto legislativo ma, qualora il legislatore «si accinga a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse», anche per censurare direttamente la legge di delegazione³⁷. Non a caso, infatti, a seguito di tale “svolta giurisprudenziale” si registra come la Conferenza delle Regioni, nell’interlocuzione che si realizza con l’esecutivo nazionale in occasione dell’espressione del parere su disegni di legge di iniziativa governativa, abbia, in più occasioni, richiesto che l’intesa intervenga già sui contenuti della legge di delegazione, laddove gli oggetti delle stesse riguar-

(35) In tale decisione la Corte costituzionale, pur ribadendo la propria consolidata giurisprudenza in base alla quale «il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo», ha precisato che nei casi in cui «il legislatore delegato si accinga a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all’intesa». Tale strumento rappresenta, infatti, il «cardine della leale collaborazione anche quando l’attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell’art. 76 Cost.», i quali pertanto vengono «attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze». La Corte evidenzia, inoltre, come il legislatore della “riforma Madia” sia intervenuto disciplinando «in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse» e pertanto ritiene impossibile l’individuazione della prevalenza di una materia, dovendosi perciò applicare il principio di leale collaborazione. Stante il suo carattere innovativo, la sentenza ha suscitato l’immediato interesse della dottrina. Vedasi tra gli altri: R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3, 2017 e G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale alla luce della sentenza n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2, 2017.

(36) Così nella sentenza 10 novembre 2017, n. 237, la Corte ha escluso che «nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all’applicazione dei meccanismi collaborativi al procedimento legislativo». Nello stesso senso, Corte cost., 2 marzo 2018, n. 44 e 16 dicembre 2016, n. 280.

(37) Così, A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza 251/2016*, in *federalismi.it*, 25, 2016, p. 3.

dino «un'ampia gamma di materie riconducibili a competenze regionali, concorrenti o residuali»³⁸.

Con riferimento agli accordi dal contenuto più propriamente politico, si segnala come, in data 15 ottobre 2018, sia stato stipulato «l'accordo tra Governo e Regioni in materia di rilancio degli investimenti pubblici, tutela delle politiche sociali e salvaguardia degli equilibri di bilancio in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale»³⁹. Con tale atto vengono definite le modalità di realizzazione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto ordinario senza ridurre i trasferimenti regionali in settori sensibili, quali quelli attinenti alle politiche sociali, al fondo nazionale trasporti e al fondo sanitario nazionale⁴⁰.

È importante notare come i contenuti dell'accordo siano stati trasfusi nel disegno di legge finanziaria prima della sua approvazione in Consiglio dei Ministri⁴¹, intervenendo in questo caso la Conferenza, con l'ac-

(38) Così, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, posizione sul disegno di legge recante: «Deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazione» (A.C. n. 1812), Prot. 19/87/CU01/C1-C11, del 16 maggio 2019, p. 1. Vedasi ancora il parere espresso l'1 agosto 2019 (Rep. Atti n. 85/CU), sul disegno di legge recante: «Delega al Governo per il riordino della materia dello spettacolo e per la modifica del Codice dei beni culturali e paesaggio (Collegato alla decisione di bilancio 2019)», dove le Regioni si esprimono favorevolmente rispetto al d.d.l., proprio in considerazione dell'accoglimento da parte del Ministro per i beni e le attività culturali della proposta emendativa della Conferenza delle Regioni volta a prevedere l'intesa, anziché il parere, nell'adozione dei decreti attuativi della delega che intervenissero nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali.

(39) Vedi Rep. Atti n.188/CSR.

(40) In particolare le sentenze della Corte costituzionale del 17 maggio 2018, n. 101 e del 29 novembre 2017, n. 247 affermano che l'avanzo di amministrazione conseguito dagli enti regionali non può essere limitato nella sua spendibilità attraverso la disciplina del pareggio di bilancio. Alla luce dell'entità delle somme potenzialmente interessate e del conseguente rischio per la finanza pubblica, le Regioni rinunciano a trasferimenti di risorse dallo Stato a fini di investimenti e si impegnano a realizzare gli stessi con risorse proprie; in tal senso "scambiano" una quota dell'utilizzo di tale avanzo ai fini della determinazione del loro concorso al raggiungimento agli obiettivi di finanza pubblica, con la possibilità di utilizzare la medesima quota per spese per investimenti "orientando" così l'avanzo delle Regioni al rilancio e all'accelerazione degli investimenti pubblici; lo Stato contemporaneamente si impegna a "salvaguardare" nella successiva manovra finanziaria le risorse in settori strategici per le Regioni con particolare riferimento al finanziamento del servizio sanitario nazionale e trasporto pubblico locale.

(41) Il disegno di legge finanziaria 2019 è stato presentato e approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 15 ottobre 2018, ore 19:31, (vedasi, al riguardo, il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 23 del 15 ottobre 2018 pubblicato www.governo.it), mentre l'accordo si è concluso nella seduta della Conferenza Stato-Regioni tenutasi il 15 ottobre 2018 alle ore 13:30.

cordo di cui trattasi, “a monte” del procedimento di approvazione di atti legislativi di iniziativa governativa. Le Regioni, infatti, nella seduta della Conferenza unificata del 6 dicembre 2018, motivano il parere favorevole sul disegno di legge sulla manovra finanziaria per il 2019 proprio sulla base di tale accordo, esprimendo apprezzamento «per la disponibilità del Governo a chiudere, per la prima volta, quest’accordo propedeutico alla stesura della legge di bilancio 2019 prima della presentazione del disegno di legge» e auspicando che lo spirito di leale collaborazione e il metodo di lavoro proficuo utilizzato per la sua conclusione possano essere replicati per tutti i successivi provvedimenti di finanza pubblica riguardanti le Regioni, nella considerazione del superamento dei tagli alle politiche sociali, alla sanità e al trasporto pubblico locale e della qualificazione della spesa pubblica⁴².

Accordi particolarmente rilevanti in merito alla determinazione e al coordinamento delle politiche statali e regionali vengono conclusi anche utilizzando lo strumento delle intese previste dall’art. 8, c. 6, della legge n. 131/2003⁴³. Ci si riferisce in particolare al Patto per la salute 2014-2016 sulla base del quale il Governo e le Regioni si sono impegnate ad attuare concrete misure volte a potenziare l’intero sistema di *governance* della sanità, attraverso la programmazione e razionalizzazione della spesa sanitaria e la creazione di spazi finanziari da reinvestire nel settore⁴⁴. Tale accordo, preceduto da una fittissima serie di incontri tecnici tra Regioni, Ministero della salute e Ministero dell’economia e delle fi-

(42) Vedasi Rep. Atti 133/CU.

(43) Trattasi delle intese finalizzate all’armonizzazione delle legislazioni statali e regionali, al raggiungimento di posizioni unitarie o al conseguimento di obiettivi comuni. Nonostante il *no-men juris* tali intese vanno ricondotte alla categoria degli accordi in quanto si pongono come antecedenti rispetto all’adozione di atti puntuali da parte delle amministrazioni statali e regionali. Per le caratteristiche di tali intese vedasi G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 155 ss. Da ultimo, il 17 aprile 2019, sulla base di tale modulo collaborativo è stata sancita in Conferenza l’intesa riguardante l’approvazione del Piano straordinario per il potenziamento dei centri per l’impiego (Rep. Atti 61/CSR), particolarmente rilevante in materia di coordinamento delle politiche statali e regionali. In attuazione della normativa sul reddito di cittadinanza, il Piano infatti individua specifici *standard* di servizio per l’attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni e i connessi fabbisogni delle Regioni in termini di risorse umane e strumentali, nonché gli obiettivi in termini di partecipazione alle misure di politiche attive del lavoro dei beneficiari del reddito.

(44) Vedi Conferenza Stato-Regioni del 10 luglio 2014 (Rep. Atti n. 82).

nanze, è intervenuto su temi di assoluto rilievo delle politiche sanitarie che vanno dalla programmazione triennale dei costi standard e dei fabbisogni regionali, alla definizione degli standard dell'assistenza ospedaliera, all'aggiornamento dei LEA, al tema degli investimenti in sanità. Casi come quelli appena descritti dimostrano come, per prassi, in Conferenza si concludano attività che incidono sulla funzione legislativa, nonostante la Corte costituzionale abbia più volte evidenziato che gli accordi non possano inserirsi come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo o costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate⁴⁵. La loro efficacia, testimoniata dai comportamenti effettivamente tenuti dalle parti, discende da una regola implicita, portato del principio di leale collaborazione, sintetizzabile nel brocardo *pacta sunt servanda*⁴⁶. A molte disposizioni contenute nel Patto per la salute, considerato dalla Corte costituzionale come la sede naturale dove dare attuazione al principio di leale collaborazione tra Governo e Regioni nella materia concorrente della tutela della salute⁴⁷, infatti, è stata data attuazione con la legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190/2014) che, al comma 556, ha confermato il livello di finanziamento per il biennio 2015-2016 come definito dal Patto medesimo⁴⁸. All'art. 3, c. 1 del nuovo Patto in materia di aggiornamento dei LEA è stato poi dato seguito con la legge di stabilità per il 2016 (l. 208/2015) ai commi 554-559 in attuazione dei quali, sulla base dell'intesa nella Conferenza del 7 settembre 2016⁴⁹, è stato adottato il d.P.C.M. 12 gennaio 2017 recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, c. 7, del decreto legislativo 30 dicem-

(45) Vedi Corte cost., 437/2001, cit.

(46) Così, G. CARPANI, *I fattori di unificazione*, cit., p. 10.

(47) Vedasi, al riguardo, Corte cost., 11 febbraio 2012, n. 40 e 17 febbraio 2010, n. 100.

(48) In materia di disposizioni legislative in attuazione del Patto per la salute 2014-2016, vedasi, anche, la legge di stabilità 2016 (l. 208/2015), che, ai cc. 551-552, ha stabilito che la cabina di regia istituita in attuazione dell'art. 26 del Patto, provveda ad attuare le disposizioni previste in materia di *Health Technology Assessment - HTA* dei dispositivi medici, ovvero svolga attività di valutazione tecnica multidimensionale dei dispositivi medici.

(49) Vedi Rep. Atti n. 157/CSR.

bre 1992, n. 502»⁵⁰. Pur senza affrontare compiutamente le tematiche relative alla determinazione dei LEA⁵¹, è qui importante sottolineare come questa modalità di collaborazione in ambito sanitario, ossia la soluzione che il nostro ordinamento si è dato per l'approvazione dei LEA mediante l'essenziale concorso della Conferenza, pur in un ambito di potestà legislativa esclusiva statale, sia stata introdotta dalla prassi amministrativa prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V e successivamente codificata dal legislatore⁵².

L'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni ha conferito, altresì, "forza politica" alla Conferenza delle Regioni quale luogo della formazione della

(50) In particolare il c. 554 stabilisce che la definizione e l'aggiornamento dei LEA sono effettuati con d.P.C.M. su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza e previo parere delle competenti commissioni parlamentari. I LEA rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La competenza esclusiva dello Stato in tale materia comporta la necessità che attraverso normativa primaria sia disciplinato il procedimento di determinazione dei livelli essenziali, lasciando alla fonte regolamentare il potere di specificarne in concreto i contenuti. La "trasversalità" della materia, come tale capace di incidere sulle prerogative e funzioni regionali (in specie attinenti alla materia di legislazione concorrente «tutela della salute» e a quelle residuali relative all'assetto organizzativo dell'assistenza sanitaria), richiede che tale normativa regolamentare sia adottata seguendo le procedure della leale collaborazione attraverso la stipula dell'intesa in Conferenza. Come stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza del 12 luglio 2017, n. 169, infatti, «la determinazione dei livelli essenziali di assistenza è un obbligo del legislatore statale, ma la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività». Per approfondimenti si rimanda a D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Rivista Aic*, 1, 2018.

(51) Si rimanda sul punto a M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2017.

(52) Punto cruciale nella ricostruzione dei LEA sanitari è infatti l'accordo stipulato in Conferenza l'8 agosto 2001, con il quale, tra l'altro, il Governo si impegna ad adottare un provvedimento per la definizione dei LEA, d'intesa con la Conferenza, a stralcio del piano sanitario nazionale. Coerentemente con l'impegno assunto con tale accordo, nel settembre 2001, è stato adottato il d.l. n. 347 (convertito con la l. n. 405/2001), che, all'art. 6, ha affidato la definizione dei LEA ad un d.P.C.M. da adottarsi d'intesa con la Conferenza. Il 22 novembre del 2001, in un nuovo accordo, la Conferenza individua, per la prima volta, i LEA che vengono infine definiti, nel rispetto delle procedure collaborative concordate, con d.P.C.M. del 29 novembre 2001. Per questa vicenda, si veda R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, 2013, spec. part. 8 ss.

volontà politica dei territori che cercano una composizione con l'indirizzo politico del Governo. Si ravvisa, a tal proposito, come l'attività di quest'ultima sia sempre meno legata alle questioni poste agli ordini del giorno della Conferenza che, ai fini della presentazione della posizione delle amministrazioni regionali in seno all'organo collegiale, vengono normalmente definite in sede di commissione tecnica e poi ratificati dai Presidenti in seduta. Scorrendo gli ordini del giorno, infatti, appare evidente come il dibattito in Conferenza delle Regioni si concentri sulle questioni politiche più attuali e sui provvedimenti governativi di strategia politica che incidono maggiormente sulle prerogative regionali. Frequentissima è dunque, in Conferenza delle Regioni, l'approvazione di documenti non direttamente connessi agli ordini del giorno della Conferenza, dal contenuto molto diverso tra loro e caratterizzati dal fatto che essenzialmente si riferiscono all'adozione di determinazioni di natura politica, tanto da essere accostati dalla dottrina agli strumenti parlamentari di indirizzo politico⁵³. Tali documenti possono essere sia presentati al Governo nelle sedute della Conferenza, sia inviati direttamente ai Ministri competenti al fine di avviare un confronto istituzionale volto a concertare soluzioni rispetto alle criticità rappresentate. A tal proposito, si segnala il documento approvato nella seduta del 18 ottobre 2018 concernente «Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo». In tale documento le Regioni chiedono al Governo che, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 116 della Costituzione, «sia affermata la centralità e il ruolo propulsivo delle Regioni nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali volto alla realizzazione della "autonomia differenziata", individuando un percorso procedurale e uno strumento per tutte le Regioni che vi faranno richiesta»⁵⁴. Inoltre, nel richiedere che sia garantita una differenziazione efficiente e sostenibile dando piena attuazione all'art. 119 della Costituzione, assicurando il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di efficienza e appropriatezza in tutte le Regioni ivi comprese nelle Regioni con minore capacità fiscale, chiedono al Governo di «sostenere, valorizzare e garantire la leale collaborazione tra Governo, Parlamento e Regioni secondo quanto

(53) Così, M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 12-13.

(54) Vedasi Conferenza delle Regioni, prot. n. 18/128/CR5b/C1, del 18 aprile 2018.

evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza 251 del 2016, anche attraverso una revisione dei luoghi della concertazione istituzionale⁵⁵.

Nella prassi, si registrano inoltre casi in cui la Conferenza delle Regioni realizza un'interlocuzione autonoma con il Parlamento, attraverso audizioni di proprie delegazioni che depositano e illustrano alle competenti commissioni parlamentari documenti in precedenza discussi e approvati dalla Conferenza delle Regioni medesima⁵⁶.

La posizione unitaria delle autonomie regionali è poi espressa dalla Conferenza delle Regioni attraverso comunicati stampa che richiamano l'attenzione dell'opinione pubblica sulle questioni politiche più attuali e sugli atti del Governo che incidono sulle relative politiche (e sulle risorse). In tali comunicati la posizione della Conferenza delle Regioni è riportata in forma impersonale, riferita cioè alle Regioni nel loro complesso, a sottolineare l'unitarietà di intenti dei Presidenti⁵⁷.

(55) Vedasi, al riguardo, la lettera del Presidente della Conferenza delle Regioni prot. 4847/C1/AI del 18 ottobre 2018, con cui si trasmette al Governo il documento di cui trattasi. Tra i tanti documenti che attengono a scelte strategiche delle politiche governative, rispetto alle quali si chiede un'interlocuzione con il Governo, si segnala, altresì, quello attinente alle problematiche relative ai piani di rientro dal disavanzo sanitario e ai commissariamenti *ad acta*, approvato dalla Conferenza delle Regioni nella seduta del 13 dicembre 2018 e trasmesso al Ministro della salute con nota prot. 6023/C7SAN di pari data. In tale documento, in considerazione della circostanza per la quale nell'accordo tra Governo e Regioni sulla manovra 2019 in tema di sanità era stata prevista la sottoscrizione, entro il 31 marzo 2019, del Patto per la salute 2019/2021, le Regioni chiedono al Governo che qualsiasi decisione riguardante le Regioni in piano di rientro e i commissariamenti *ad acta*, sia discussa e inserita esclusivamente nell'ambito del citato Patto per la salute.

(56) Vedasi, ad esempio, l'audizione presso la Commissione igiene e sanità del Senato della Repubblica, tenutasi il 18 luglio 2018, sulle problematiche del servizio sanitario nazionale o l'audizione presso la commissione attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame in prima lettura del disegno di legge recante «Delega al Governo in materia di turismo», tenutasi il 30 maggio 2019.

(57) Vedasi, ad esempio, il comunicato stampa pubblicato su: www.regioni.it, il 14 dicembre 2018, in cui si informa come la Conferenza delle Regioni, a seguito del dibattito svoltosi nella seduta del 13 novembre 2018, abbia inviato una nota al Ministro dello sviluppo economico e Ministro del lavoro e delle politiche sociali e una al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega all'informazione e all'editoria, in materia di pluralismo e libertà di informazione dei territori, chiedendo un incontro sul tema. Nella prima (vedi nota del Presidente della Conferenza delle Regioni 6059/Ci MEDIA del 14 dicembre 2018) si chiede il confronto al fine di rivedere i criteri di riparto del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione; nella seconda (vedi nota del Presidente della Conferenza delle Regioni 6060/Ci MEDIA del 14 dicembre 2018) si esprime preoccupazione per le conseguenze che le previste riduzioni dei contributi per l'editoria possano avere sul pluralismo e la libertà di informazione dei territori e sui livelli occupazionali del settore.

È evidente, però, come la qualità e l'efficientamento del principio di leale collaborazione, che sulla base della prassi interviene nella determinazione delle scelte strategiche di politica nazionale, sconta il limite di dipendere dalla buona volontà del Governo di volta in volta in carica a collaborare e a corrispondere alle richieste avanzate dalle autonomie regionali. Qualora la Conferenza non trovi, infatti, Governi che considerino un valore positivo o costruttivo il suo apporto in quanto sensibili alle istanze territoriali delle Regioni, il suo ruolo risulterà fortemente compromesso, frammentario e scarsamente produttivo⁵⁸. Per il mancato o limitato recepimento di quanto manifestato dalle Regioni e rappresentato al Governo in Conferenza, indipendentemente dallo strumento della leale collaborazione in discussione, non è stabilita, a livello legislativo, alcuna sanzione per il Governo inadempiente oltre al ricorso alla Corte costituzionale⁵⁹. Prima del ricorso al Giudice delle leggi, a tutela delle prerogative dei territori, la prassi ha messo in luce come le Regioni attivino meccanismi di sanzione politica ed azioni ostruzionistiche che possono condurre, di fatto, al blocco dell'attività della Conferenza. Gli episodi di scontro tra Stato e Regioni si registrano in genere in occasione dell'approvazione delle leggi finanziarie, soprattutto nei periodi di crisi economica, stante i tagli operati dal Governo sulle risorse da trasferire alle Regioni in settori nevralgici di loro competenza, attinenti soprattutto al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale⁶⁰.

(58) Sul punto vedi G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 52.

(59) COSÌ, M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 7 e 8.

(60) Vedasi la nota inviata il 23 giugno 2011 (prot. 2776/CR) dalla Conferenza delle Regioni al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale, in cui le Regioni comunicavano che non avrebbero partecipato alla seduta della Conferenza prevista per il pomeriggio dello stesso giorno. Le Regioni motivavano tale astensione stante la mancata convocazione dell'incontro più volte richiesto al Governo, necessario a verificare il rispetto degli accordi intercorsi in materia di finanziamento del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale, alla luce della forte preoccupazione circa le notizie apprese dalla stampa per la pesante "manovra in sanità" del Governo. Sull'astensione dalla partecipazione delle Regioni alla Conferenza vedasi R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 28. Più in generale, sulle sanzioni politiche attivate dalla Conferenza, vedasi I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze*, cit., p. 12 ss., la quale annovera: l'abbandono delle Conferenze; la diserzione dei lavori; l'occupazione fisica della sede delle Conferenze; l'interruzione dei rapporti istituzionali; uno «stillicidio di puntualizzazioni» e il «continuo ritorno sulla collaborazione mancata».

4. *Riflessioni conclusive*

Il giudizio sull'idoneità della Conferenza ad espletare la funzione del raccordo inter-istituzionale tra i soggetti che compongono la Repubblica non è univoco: accanto a chi ha sottolineato l'accresciuto peso politico dell'organo che ha permesso alle Regioni di intervenire nella determinazione delle scelte strategiche delle politiche governative⁶¹, si contrappone la dottrina che, in considerazione dei difetti strutturali e dell'informalità di funzionamento, ha evidenziato il rischio che la Conferenza si riduca a «parerificio»⁶² o momento di «pseudocollaborazione»⁶³.

Incerta è anche la natura della Conferenza: la Corte costituzionale infatti ha dapprima qualificato la Conferenza come organo non dell'Esecutivo né delle Regioni, bensì operante all'interno della comunità nazionale⁶⁴, ma successivamente ha aderito a tesi maggiormente centralistiche, ponendo l'accento sulla disciplina statale della Conferenza e sulla sua collocazione all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, configurandola pertanto essenzialmente come un organo dell'amministrazione centrale⁶⁵.

La dottrina, tuttavia, è unanime nel sottolineare la necessità di adeguare le disposizioni attinenti la composizione e il funzionamento della Conferenza alla riforma del Titolo V, che ha profondamente mutato l'ordinamento costituzionale delle autonomie territoriali e conseguentemente ha inciso sul sistema dei rapporti tra centro e periferia, stabilendo la pari dignità istituzionale dei soggetti che compongono la Repubblica. L'attuazione del principio di leale collaborazione che si realizza all'interno della Conferenza richiede, pertanto, l'assunzione da parte delle Re-

(61) In questo senso, I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze*, cit., p. 5 ss. e G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., *passim*.

(62) Così, P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, 5, 2002, p. 1169 ss.

(63) Così, F.S. MARINI, *La pseudocollaborazione di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'ATENA, P. GROSSI (a cura di), *Diritto diritti ed autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 360 ss.

(64) Vedi Corte cost., 31 marzo 1994, n. 116.

(65) Vedi Corte cost., 4 dicembre 2002, n. 507. Sulla configurazione della Conferenza come organo statale vedasi in dottrina, R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1235.

gioni di un ruolo paritario rispetto al Governo ogniqualvolta quest'ultimo si appresti a definire politiche pubbliche che lambiscano o incidano le competenze regionali riconosciute dall'art. 117 della Costituzione⁶⁶. Per rendere effettiva e concreta tale collaborazione, la dottrina ha sottolineato innanzitutto la necessità di recidere il rapporto di sostanziale subordinazione della Conferenza all'Esecutivo centrale che emerge dal sistema configurato dal legislatore nel 1988, che impedisce l'indipendenza e la terzietà dell'organo rispetto ai soggetti coinvolti⁶⁷. L'asimmetria tra la posizione dominante del Governo e quella subordinata delle Regioni, infatti, «cozza con la spinta paritaria» che ha ispirato la riforma costituzionale del Titolo V⁶⁸. Tale rapporto di subordinazione può essere reciso solamente nel momento in cui si realizzino riforme della Conferenza che rendano il suo funzionamento «obiettivo», tale da permettere di configurare la Conferenza quale organo della Repubblica e non di uno dei suoi componenti, espressione della cooperazione paritaria e non della subordinazione politica⁶⁹. Sarebbe pertanto opportuno riformulare la previsione relativa all'incardinamento dell'organo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e apportare riforme volte ad assicurare la co-decisione del programma dei lavori della Conferenza, rompendo il controllo monopolistico dello Stato⁷⁰. Sarebbe altresì necessaria l'istituzione di una co-presidenza o eventualmente di una turnazione tra Stato e Regioni nel ricoprire la carica, in modo da rendere esteriormente visibile la loro posizione di parità istituzionale⁷¹. Ma ciò che preme soprattutto sottolineare è che le innovazioni introdotte dal legislatore costituzionale nel 2001 richiedono la creazione di forme di raccordo che assicurino la partecipazione delle autonomie re-

(66) In questo senso, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale*, cit., p. 17.

(67) Vedasi G. RIVOSECCHI, *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, in www.osservatoriocostituzionale.it, 10 marzo 2016, p. 19.

(68) Così, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale*, cit., p. 18.

(69) Vedi R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale*, cit., p. 17.

(70) Vedi G. CARPANI, *La Conferenza Stato- Regioni*, cit., p. 198.

(71) In questo senso, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale*, cit., p. 18.

gionali all'esercizio della funzione legislativa statale, in modo da evitare che questa ultima sia prodotta in maniera eteronoma rispetto alle esigenze dei territori. È proprio sul versante della legislazione che il principio di leale collaborazione assume «il significato maggiormente pregnante» proprio per il rilievo della funzione legislativa, «la sola idonea a conferire alle Regioni una posizione di autonomia particolarmente qualificata, capace di esprimere un indirizzo politico alternativo rispetto a quello dello Stato»⁷². Da tale punto di vista, la Conferenza, realizzando un incontro tra esecutivi, non costituisce la sede più appropriata nella quale attuare la concertazione di atti legislativi. La “forza politica” raggiunta dalla Conferenza, che pur ha permesso spesso alle Regioni di intervenire nel processo di approvazione degli atti normativi e incidere sulle strategie politico-istituzionali governative di maggior rilievo, oltre a dipendere dalla buona volontà del Governo di volta in volta in carica a collaborare e a corrispondere alle richieste avanzate dalle autonomie regionali, pone infatti problemi sotto il profilo della gerarchia delle fonti e dei rapporti tra potere esecutivo e legislativo, spostando sul versante degli esecutivi anche decisioni di pertinenza legislativa senza il coinvolgimento degli organi titolari della relativa funzione. In tali casi si produce, infatti, una menomazione delle sedi statali e regionali deputate allo svolgimento della funzione legislativa, «atteso che la Conferenza non è una Camera federale e non è una sede costituzionale adeguata per negoziare in modo istituzionale il contenuto degli atti normativi, anzi per la specifica composizione che ha, sottrae decisioni e valutazioni ai legittimi titolari del potere normativo»⁷³.

Suscita perplessità, d'altra parte, il fatto che un singolo organo (pur dotato della rappresentanza politica, giuridica e istituzionale) possa, con la propria decisione, impegnare l'ente regionale nel suo complesso soprattutto considerando che il Presidente della Regione assume in Conferenza decisioni che spesso si traducono in impegni o indirizzi vinco-

(72) Così, G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione*, cit., p. 8.

(73) Così, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, in *Tds*, Quaderni, I, Roma, 2008, p. 119.

lanti per l'attività dei Consigli, senza il coinvolgimento degli stessi organi legislativi della Regione⁷⁴.

La dottrina ha individuato la risposta alla principale criticità della riforma del Titolo V della Costituzione, riconducibile quindi all'assenza di sedi e istituti di cooperazione tra Stato e Regioni nella formazione delle leggi e nella definizione delle politiche pubbliche, in una revisione delle istituzioni parlamentari volta al superamento del bicameralismo perfetto, attraverso la trasformazione del Senato in una seconda Camera rappresentativa delle Regioni. D'altra parte, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che il principio di leale collaborazione non può vincolare il procedimento di formazione della legge ma solo la sua attuazione, stante la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e più in generale dei procedimenti legislativi anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»⁷⁵.

L'attuazione del principio di leale collaborazione richiede pertanto la creazione di uno spazio parlamentare, quale luogo istituzionale di confronto paritario e mediazione politica tra centro e periferia, all'interno del quale comporre preventivamente le diverse istanze e i diversi interessi statali e regionali, dove possano elaborarsi soluzioni condivise rispetto a scelte legislative che incidono sulle competenze delle autonomie regionali. La creazione di una Camera territoriale, permettendo alle

(74) Sul punto vedi M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del sistema*, cit., p. 6. A tal proposito, si segnala come in alcune Regioni si sia cercato di disciplinare il coinvolgimento del Consiglio regionale nelle attività istituzionali realizzate dal Presidente in Conferenza. Così l'art. 26 dello Statuto della Regione Marche prevede che il Presidente della Giunta regionale partecipi ai lavori delle Conferenze «tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio-Assemblea legislativa». Ancora lo Statuto della Regione Emilia-Romagna prevede obblighi di informazione in capo alla Giunta che riferisce ed illustra, almeno ogni sei mesi, all'assemblea le iniziative assunte, le attività svolte e le decisioni assunte in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata (art. 46, c. 4). In alcuni casi, la Conferenza delle Regioni, dovendo concludere accordi con il Governo che coinvolgono l'attività dei Consigli regionali, prima della seduta della Conferenza, assume una posizione condivisa con questi ultimi. Così, con riferimento all'intesa stipulata il 3 aprile 2019, relativa alla rideterminazione della misura dei trattamenti previdenziali degli assegni vitalizi in essere a favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di Presidente, di assessore o di consigliere di una Regione o Provincia autonoma (rep. atti 56/CSR), la posizione espressa dalle Regioni nell'interlocuzione con il Governo era stata concordata con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblies legislative regionali.

(75) Così, Corte cost., 251/2016 e 22 luglio 2010, n. 278.

Regioni di tutelarsi dai rischi di una legislazione statale troppo spesso invasiva delle loro competenze, grazie alla mediazione e composizione *ex ante* dei conflitti tra centro e periferia, potrebbe altresì svolgere una funzione fondamentale nella prevenzione del conflitto costituzionale tra Stato e Regioni⁷⁶.

A seguito dell'esito non confermativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che ha respinto la riforma costituzionale volta al superamento del bicameralismo paritario e alla configurazione del Senato quale Camera delle autonomie⁷⁷, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha avviato una riflessione sullo stato del regionalismo italiano al fine di individuare soluzioni rispetto a quelle problematiche, a cui la riforma intendeva dare risposta, relative alla mancanza di forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, nella definizione delle politiche pubbliche⁷⁸. I soggetti auditi dalla Commissione⁷⁹ hanno sottolineato la necessità di riconoscere una sede parlamentare dove comporre gli interessi degli enti costitutivi della Repubblica, costituendo le Assemblee parlamentari «la sede naturale per la realizzazione del principio di leale collaborazione – soprattutto, ma non solo, nell'ambito del procedimento legislativo – sede che consente di riportare nel circuito della democrazia rappresentativa l'adozione di scelte di fonda-

(76) Sulla necessità di istituire una Camera territoriale che permetta alle Regioni di partecipare al procedimento legislativo vedasi, su tutti, S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 74 ss.

(77) Ci si riferisce al testo di legge costituzionale concernente «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione» approvato in via definitiva dalla Camera il 12 aprile 2016. Tale riforma, come noto, è stata respinta dalla maggioranza dei votanti a seguito del referendum costituzionale svoltosi il 4 dicembre 2016.

(78) I risultati di tale indagine sono contenuti nella *Relazione della Commissione parlamentare sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali*, trasmessa alle presidenze di Camera e Senato l'11 maggio 2017, XVII Legislatura, doc. XVI-bis, n. 11, reperibile in www.senato.it.

(79) La Commissione ha svolto, tra il 15 febbraio ed il 6 aprile 2017, le audizioni di professori universitari esperti della materia, rappresentanti del Governo, rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali e rappresentanti delle supreme magistrature amministrativa e contabile.

mentale importanza per la vita dei cittadini»⁸⁰. Tale sede è stata individuata, dall'indagine citata, nella Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata da rappresentanti delle autonomie territoriali in attuazione delle previsioni di rango costituzionale della riforma del Titolo V, recate dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. L'integrazione della Commissione, configurata dal legislatore come una "soluzione-ponte", in attesa, cioè, di una più ampia riforma costituzionale che trasformasse il Senato in una Camera delle autonomie, si è imposta stante l'esito non confermativo del referendum costituzionale, costituendo l'unica forma di raccordo parlamentare tra Stato e autonomie territoriali prevista a livello costituzionale, in un assetto che può ormai definirsi consolidato. L'art. 11, qualora trovasse attuazione, introducendo un aggravio procedurale nell'approvazione delle leggi statali in materia di potestà concorrente e in tema di finanza regionale⁸¹, realizzerebbe il coinvolgimento delle autonomie regionali in merito a scelte del legislatore centrale particolarmente incisive sulle competenze e prerogative loro riconosciute dalla carta costituzionale. In attesa dell'attuazione dell'art. 11, risulta di interesse l'approvazione, da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in data 13 dicembre 2017, del regolamento previsto dall'art. 15-*bis* del d.l. 91/2017 (inserito dalla l. 123/2017), che definisce le forme e le modalità con cui tale Commissione procede, nell'esercizio delle proprie funzioni, alla consultazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni, dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle Province d'Italia (Upi), nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali. Pur prevedendosi diversi strumenti di interlocuzione, alcuni molto interessanti – come la sessione dedicata al confronto con le autonomie su questioni di carattere generale (art. 2) – rimangono perplessità in merito

(80) Così, *Relazione della Commissione parlamentare sulle forme di raccordo lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali*, cit., p. 6.

(81) Ai sensi dell'art. 11, se la Commissione integrata esprime sul progetto di legge statale parere contrario o favorevole condizionato all'introduzione di modifiche precisamente indicate e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si adegua, l'Assemblea non può approvare definitivamente le parti del progetto di legge in questione se non a maggioranza assoluta dei componenti.

alla capacità di tale innovazione di configurare uno strumento che possa dar voce effettiva alle istanze territoriali nell'ambito del procedimento legislativo, delineando tale regolamento strumenti di raccordo tra le autonomie e un soggetto dotato solo di poteri consultivi scarsamente incisivi nelle dinamiche parlamentari⁸².

A Costituzione vigente, in mancanza di una Camera di rappresentanza delle autonomie⁸³, l'attuazione del principio di leale collaborazione passa, pertanto, attraverso l'integrazione della Commissione bilaterale, in quanto la previsione dell'art. 11, consentirebbe, almeno con riferimento alle materie di potestà concorrente e a quelle attinenti alla finanza regionale, una più trasparente emersione degli interessi delle Regioni direttamente nelle procedure legislative, attenuando così i problemi legati alla fase attuativa della legislazione statale e conseguendo, al contempo, l'effetto di deflazionare il contenzioso costituzionale.

(82) Sul punto vedi G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, pp. 223 e 224 che sottolinea proprio come la funzione consultiva svolta dalla Commissione non sia apparsa «decisiva» nei procedimenti decisionali parlamentari.

(83) Come sottolineato dalla dottrina, l'art. 11 realizza una soluzione insufficiente rispetto all'obiettivo di una riforma organica del bicameralismo. L'esiguità dei casi in esso contemplati non tiene conto di tutte le ipotesi in cui la legislazione statale incide sulle competenze regionali. Basti pensare all'esercizio di tutte quelle potestà esclusive dello Stato "trasversali" rispetto alle materie regionali o ai procedimenti legislativi relativi al "regionalismo differenziato" di cui all'art. 116, c. 3 Cost., rispetto ai quali continuerebbe a non applicarsi l'essenziale attività concertativa a livello parlamentare. Vedi, sul punto, G. RIVISECCHI, *La leale collaborazione*, cit., p. 28 ss.

Le attività internazionalmente rilevanti dei Comuni italiani*

Giacomo Biagioni

Il contributo esamina gli spazi esistenti nell'attuale quadro costituzionale per un'attività dei Comuni italiani che li ponga in contatto e realizzi forme di cooperazione con enti omologhi di altri ordinamenti. Vengono pertanto analizzati presupposti, caratteristiche e fondamento giuridico delle c.d. attività di mero rilievo internazionale svolte dai Comuni, nonché i meccanismi di cooperazione transfrontaliera fondati su strumenti sovranazionali.

1. Introduzione

Com'è noto, dopo la riforma attuata con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, l'art. 114 Cost. assegna (anche) ai Comuni la posizione di «enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Tale qualificazione, che costituisce applicazione, ancor più puntuale rispetto al passato, del principio autonomistico affermato sin dall'origine nell'art. 5 Cost., trova oggi concreta realizzazione nelle ulteriori prerogative (esercizio delle funzioni amministrative, autonomia finanziaria di entrata e di spesa, patrimonio proprio) attribuite ai Comuni negli articoli 118 e 119 Cost.

Emergono dunque sul piano costituzionale chiari indici di una tendenza a enfatizzare le funzioni *proprie* dei Comuni e ad ampliarne il novero, nel solco del principio di sussidiarietà e alla luce della definizione, fissata dalla legge ancor prima della riforma costituzionale, degli Enti locali come destinati a rappresentare le comunità territoriali, curandone gli interessi e promuovendone lo sviluppo¹. In tale ottica le politiche

* Il presente scritto è destinato alla pubblicazione nel volume *Tonara: tradizioni, risorse e prospettive di sviluppo*, in corso di stampa.

(1) Art. 2, comma 2, d.lgs. 8 giugno 1990, n. 142, oggi trasfuso nell'art. 3, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

pubbliche promosse dagli enti territoriali non possono non tener conto dell'esistenza di avanzati processi di globalizzazione, in conseguenza dei quali lo sviluppo sociale della comunità locale può trovare realizzazione anche attraverso la cooperazione transfrontaliera e territoriale con enti omologhi di altri Stati. Una chiara indicazione in tal senso si ritrova, d'altronde, sul piano legislativo, sia pure con riferimento alle sole Città metropolitane, alle quali l'art. 1, 2° comma, l. 7 aprile 2014, n. 56, attribuisce la «cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le aree metropolitane europee». Ora, sebbene sul piano dell'ordinamento interno si registri tale evoluzione, sembra necessario far ricorso a grande cautela allorché si tratti di trasporne gli esiti sul piano delle relazioni internazionali: in proposito, appare infatti arduo prefigurare un'immediata ricaduta della posizione di autonomia riconosciuta ai Comuni entro l'ordinamento statale e farne discendere *sic et simpliciter* un ruolo più ampio degli Enti locali anche nei rapporti con Stati o entità sub-statali estere.

A ciò si oppone anzitutto il dato costituzionale, in quanto esso, nonostante gli esiti della riforma e nonostante lo spazio riservato alle Regioni per lo sviluppo di proprie relazioni estere, appare saldamente ancorato alla concezione tradizionale che identifica esclusivamente nello Stato il soggetto gestore delle relazioni internazionali, come espressamente sancito dall'art. 117, comma 2, lett. a), Cost. D'altra parte, tale lettura viene considerata come costituzionalmente obbligata dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha costantemente ribadito², anche dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001³, la titolarità esclusiva in capo allo Stato della politica estera e della responsabilità per i rapporti con altri soggetti dell'ordinamento internazionale.

In proposito, non può d'altronde non considerarsi che la stessa formulazione degli articoli 5 e 114 Cost., muovendo dalla premessa dell'unità della Repubblica, accredita chiaramente la ricostruzione secondo cui

(2) V. già G. SACERDOTI, *La cooperazione interregionale europea tra vincoli costituzionali e principi del diritto internazionale*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Costituzione e rapporti internazionali. Relazioni con la Comunità europea e cooperazione transfrontaliera*, Milano, Franco Angeli, 1995, p. 49 ss.

(3) Corte cost., 19 luglio 2004, n. 238, in *Riv. dir. int.*, 2004, p. 858 ss.

l'autonomia dei Comuni (come degli altri enti territoriali) deve comunque misurarsi col dato di fatto che essi costituiscono unità territoriali componenti dello Stato⁴.

Ora, una tale qualificazione non è senza significato per il diritto internazionale, che considera, almeno presuntivamente⁵, prive di soggettività internazionale le entità substatali⁶. Naturalmente, ciò non implica l'assoluta estraneità di tali entità rispetto alle relazioni internazionali, poiché una simile conclusione sarebbe evidentemente smentita dalla prassi, la quale mostra che la cooperazione transnazionale dei Comuni ha una significativa rilevanza quantitativa⁷; bensì che l'eventuale partecipazione di queste entità alla vita giuridica internazionale è comunque imputabile allo Stato nel suo complesso.

Una simile logica si rispecchia anche nel testo costituzionale, in cui la partecipazione degli enti territoriali viene espressamente postulata, ma ricondotta sotto la responsabilità internazionale dello Stato, come è stato ritenuto per gli accordi stipulati dalle Regioni, pur in forza di una prerogativa "autonoma" delle stesse⁸. Nella stessa direzione depone l'art. 120, comma 2, Cost., il quale ammette la possibilità che anche gli Enti locali si trovino chiamati ad applicare «norme e trattati internazionali»⁹,

(4) V. Corte cost., 25 giugno 1985, n. 187, in *Riv. dir. int.*, 1985, p. 694 ss.

(5) J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 489, con riferimento alle unità componenti di una federazione.

(6) V., tra gli altri, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 14; C. FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Torino, Utet, 2015, p. 93; F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, Padova, Cedam, IV ed., 2017, p. 102. Per una concezione meno rigorosa sotto questo profilo, v. V. LISSITZYN, *Territorial Entities Other Than Independent States in the Law of Treaties*, in *Rec. Cours*, 1968, p. 3 ss., in specie p. 83 ss.

(7) Per un esame delle esperienze dell'internazionalizzazione, tra l'altro, di alcuni Comuni di diverse dimensioni e dell'organizzazione a tal fine adottata, v. E. ONGARO, G. VALOTTI (a cura di), *L'internazionalizzazione di regioni ed enti locali*, Milano, Etas, 2002, specialmente p. 15 ss. e p. 173 ss.

(8) Ancora, Corte cost., 19 luglio 2004, n. 238, cit.

(9) V. anche l'art. 2 d.lgs. marzo 1998, n. 112, ai sensi del quale «lo Stato assicura la rappresentanza unitaria nelle sedi internazionali e il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea. Spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali. Ogni altra attività di esecuzione è esercitata dallo Stato ovvero dalle Regioni e dagli Enti locali secondo la ripartizione delle attribuzioni risultante dalle norme vigenti e dalle disposizioni

pur sempre sotto la responsabilità dello Stato, che potrà in tale ipotesi farsi carico anche dell'esercizio di funzioni proprie degli enti territoriali, al fine di evitare l'insorgenza della responsabilità internazionale dello Stato, secondo le procedure stabilite dall'art. 8 della legge 5 luglio 2003, n. 131. Tale possibilità appare coerente con la premessa che, essendo compresi nell'unitaria nozione di Stato secondo il diritto internazionale, anche gli Enti locali sono chiamati a dar seguito agli obblighi internazionali esistenti.

Proprio tale indissolubile collegamento tra la possibile attività internazionale degli enti substatuali e l'esclusiva personalità giuridica internazionale dello Stato giustifica il potere di quest'ultimo di disciplinare, nel diritto interno, le condizioni e le modalità di detta attività. Non stupisce, pertanto, che la disciplina delle possibili attività di mero rilievo internazionale dei Comuni debba ricercarsi anzitutto nel contesto normativo interno, anche alla luce delle indicazioni fornite nel corso del tempo dalla giurisprudenza costituzionale.

Occorre peraltro precisare che tanto la disciplina positiva quanto la giurisprudenza costituzionale, prima e dopo la riforma costituzionale del 2001, hanno riguardato prevalentemente il ruolo delle Regioni nelle relazioni internazionali. Tuttavia, le conclusioni da esse ricavabili forniscono comunque il quadro generale entro cui può essere valutato il possibile ruolo dei Comuni in tale ambito, anche se il quadro necessita di essere integrato, come si vedrà, con le indicazioni ricavabili da taluni strumenti di carattere pattizio adottati nell'ambito dell'azione di organizzazioni internazionali regionali, che prevedono più articolati meccanismi di cooperazione, idonei a coinvolgere anche i Comuni.

2. Le attività di mero rilievo internazionale

Come anticipato, il tema del ruolo internazionale degli enti territoriali è stato per lungo tempo affrontato con esclusivo riferimento alle Re-

del presente decreto legislativo». Sull'impatto delle leggi c.d. "Bassanini" sull'attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, v. A. DAPAS, *La legge n. 59 del 1997 e la collaborazione transnazionale delle Regioni italiane*, in *Foro amm.*, 1997, p. 2967 ss.

gioni¹⁰, in considerazione del trasferimento di competenze e funzioni in loro favore. In tale contesto sono state elaborate dal legislatore e dalla Corte costituzionale le categorie di attività da considerarsi consentite o meno per gli enti territoriali, individuando, per differenza rispetto agli accordi internazionali propriamente detti, altre attività *minoris generis*, qualificate dalla più circoscritta idoneità a incidere rispetto alla politica estera, da sempre ancorata a una competenza esclusiva dello Stato¹¹. Proprio in ragione della circostanza che tale attività non risulta assimilabile alla conclusione di un accordo internazionale e non richiede una capacità riconducibile al *treaty-making power*¹², trova giustificazione l'attribuzione della facoltà di svolgere attività di mero rilievo internazionale anche agli enti sub-regionali.

Entro questa logica sono state dunque individuate le c.d. attività promozionali all'estero, menzionate già nell'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e le c.d. attività di mero rilievo internazionale, definite dalla giurisprudenza costituzionale come quelle «attività di vario contenuto, congiuntamente compiute dalle Regioni e da altri (di norma, omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte»¹³.

(10) Per recenti inquadramenti generali del tema con riferimento alle Regioni, v., tra gli altri, F. SALERNO, *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, in *Annali Enc. dir.*, 2011, p. 983 ss.; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 183 ss. V. anche G. CAGGIANO, *Il networking e i gemellaggi delle Regioni*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 120 ss.

(11) V., tra le meno recenti, Corte cost., 3 luglio 1975, n. 170, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1976, p. 518 ss.

(12) Nel senso che occorre tenere separata la posizione delle entità che, secondo le norme costituzionali interne, godono del potere di concludere accordi internazionali (Stati membri di uno Stato federale, Regioni autonome, *Länder*, ecc.) dalle autorità locali, la cui capacità di concludere accordi sulla base del diritto internazionale non è configurabile, v. M. RUFFERT, *Transboundary Co-operation between Local or Regional Authorities*, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, vol. IX, p. 1014 ss., in specie p. 1017.

(13) Corte cost., 22 maggio 1987, n. 179, in *Riv. dir. int.*, 1987, p. 929 ss., sulla quale v. G. CONETTI, *Le attività regionali di mero rilievo internazionale nella sentenza n. 179/1987 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1987, p. 1424 ss., e P. DE SENA, *In tema di attività «internazionali» delle Regioni*, in *Foro it.*, 1989, c. 2121 ss.

Rispetto a tali due categorie di attività¹⁴ il successivo d.P.R. 31 marzo 1994, nel subordinarle, secondo la giurisprudenza costituzionale formata sul punto, rispettivamente, alla «previa intesa» col Governo¹⁵ e al «previo assenso», quantomeno implicito, di quest'ultimo¹⁶, prevedeva esplicitamente un possibile ruolo anche dei Comuni, sia pure derivato dall'eventuale delega di funzioni da parte delle Regioni¹⁷.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, tale approccio è stato sostanzialmente codificato sul piano legislativo per effetto dell'art. 6, comma 7, della legge n. 131/2003. Peraltro, nonostante il tenore apparentemente ricognitivo di quest'ultima disposizione, essa contiene alcuni elementi innovativi rispetto al passato.

In primo luogo, la disposizione ribadisce il potere, attribuito anche ai Comuni, di svolgere attività di mero rilievo internazionale, escludendo altre prerogative oggi attribuite dall'art. 117 Cost., in particolare quella di concludere intese con enti territoriali interni ad altri Stati¹⁸. Peraltro, la citata previsione appare ormai legata alle funzioni direttamente attribuite a tali enti secondo la nuova formulazione dell'art. 114 Cost.¹⁹, a

(14) Su cui v. anche R. BIN, *Attività di «mero rilievo internazionale», «attività promozionali» e «attività di rilievo comunitario»*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1322 ss.

(15) Sulle quali, v. Corte cost., 23 gennaio 1985, n. 8, in *Rass. Avv. Stato*, 1985, I, p. 1 ss.

(16) V. ancora Corte cost., 22 maggio 1987, n. 179, cit. e, più analiticamente, anche in relazione alla differenza con la «previa intesa», Corte cost., 24 novembre 1992, n. 472, in *Riv. dir. int.*, 1992, p. 1076 ss. Sulla indispensabilità della previa informazione al Governo per entrambe le fattispecie, v. anche Corte cost., 29 marzo 1993, n. 124, in *Le Regioni*, 1993, p. 1781 ss.; 24 giugno 1993, n. 290, in *Riv. dir. int.*, 1993, p. 811 ss.; 2 giugno 1994, n. 212, in *Giur. cost.*, 1994, p. 1790 ss. V. altresì P. CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 4312 ss.

(17) V. art. 7, comma 4, del d.P.R.: «Le disposizioni del presente decreto concernono anche le attività degli enti subregionali svolte nell'esercizio delle funzioni ad essi delegate dalle regioni e dalle province autonome nelle materie considerate dal decreto medesimo». Sul contenuto generale del d.P.R., v. I. PASINI, *«Potere estero» delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel D.P.R. 31 marzo 1994*, in *Riv. dir. it. pubbl. com.*, 1995, p. 981 ss.

(18) Sulle quali si rinvia nuovamente a F. SALERNO, *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, cit., p. 997 ss.

(19) Tale nuova formulazione era stata d'altronde preceduta dal conferimento di funzioni agli enti locali operato con la legge 15 marzo 1997, n. 59, che escludeva peraltro dal conferimento la materia «affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero di rilievo nazionale» (art. 1, 3° comma, lett. a)); v. anche il successivo d.lgs. n. 112/1998, che riserva allo Stato le attività internazionalmente rilevanti nelle singole materie.

seguito di conferimento (e non di mera delega) da parte di Stato e Regioni, nella logica della cura degli interessi della comunità territoriale, la cui rilevanza può anche implicare l'opportunità di relazionarsi con enti componenti di altri Stati²⁰. Anche in ragione dell'inevitabile diversità nella struttura costituzionale dei vari Stati, gli enti con cui si svolgerà la cooperazione dei Comuni non debbono necessariamente essere collocati allo stesso livello di governo, anche se la prassi sembra mostrare un numero limitato di accordi con entità statali straniere²¹.

Peraltro, la portata stessa della nozione di attività di mero rilievo internazionale appare ora incerta²²: come detto, in passato essa era stata definita in via puramente esemplificativa dalla giurisprudenza costituzionale, che la distingueva dalle attività promozionali all'estero. Tuttavia, di queste ultime non si fa più alcun cenno nella legge n. 131/2003²³, nemmeno con riferimento alle Regioni, con la conseguenza che esse paiono oggi effettivamente riassorbite nella categoria generale delle attività di mero rilievo internazionale²⁴.

(20) Così, già L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 111 ss., in specie p. 144.

(21) V., ad esempio, la Convenzione del 14 luglio 2014 tra Roma Capitale e il Ministero della cultura e del turismo della Repubblica dell'Azerbaijan, reperibile sul sito *web www.comune.roma.it*.

(22) Su di essa, v. ancora F. SALERNO, *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, cit., p. 992 ss.

(23) Nel senso che tale attività non sia consentita ai Comuni, v. Corte conti, 28 luglio 2008, n. 346, in *Riv. Corte Conti*, 2008, 4, p. 89 ss., che sembra peraltro escludere – sulla base di una lettura eccessivamente restrittiva del d.P.R. 31 marzo 1994 e dell'art. 6 legge n. 131/2003 – qualunque attività di mero rilievo internazionale dei Comuni.

(24) *Contra*, F. SALERNO, *Diritto internazionale*, cit., p. 105 s., sul presupposto della perdurante vigenza del citato d.P.R. 31 marzo 1994, al quale l'art. 6, comma 7, della legge n. 131/2003 sembra in effetti richiamarsi («resta fermo che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente»). Il labile confine tra attività di mero rilievo internazionale e attività promozionali all'estero non pare peraltro giustificare una difformità di disciplina, in mancanza di un distinto riferimento alle attività promozionali nella legge n. 131/2003. Così, anche M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 186. Nel senso che il d.P.R. 31 marzo 1994 potrebbe essere considerato oggi non più legittimo, in mancanza di una riserva in favore dello Stato rispetto alla disciplina di tali attività, L. VIOLINI, *Il potere estero*, cit., p. 140 s.

Quest'ultima categoria risulta, d'altronde, insuscettibile di una definizione esaustiva in positivo, potendo, com'era stato avvertito già nella citata sentenza n. 179/1987 della Corte costituzionale, presentarsi in molteplici forme nella prassi, nonostante la tendenza ad utilizzare modelli uniformi di cooperazione anche grazie all'azione delle associazioni rappresentative dei poteri locali²⁵; sembra allora che essa si presti piuttosto a essere definita negativamente, in relazione alla sua ontologica diversità rispetto alla stipula di veri e propri accordi internazionali²⁶, dai quali l'attività di mero rilievo internazionale viene costantemente tenuta distinta²⁷.

Pertanto, essa può qualificarsi come un insieme di attività dirette a porre in rapporto entità substatuali, anche su livelli diversi di governo, che agiscono in forza delle loro prerogative di persone giuridiche pubbliche secondo i rispettivi ordinamenti interni; ma inidonee a produrre effetti obbligatori secondo il diritto internazionale tra queste entità e tra i rispettivi Stati. Tale definizione appare, d'altronde, coerente con la portata perlopiù meramente programmatica degli atti adottati in tale contesto, dai quali appare difficile ricavare veri e propri impegni per le parti. Ciò nonostante, esse non possono non tener conto del carattere unitario della soggettività internazionale dello Stato, con la conseguenza che alle autorità centrali resta consentita una qualche forma di controllo²⁸:

(25) Per un esame del ruolo di tali associazioni, v. T. MOI, E. ONGARO, *Il networking per lo sviluppo dell'internazionalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in E. ONGARO, G. VALOTTI (a cura di), *L'internazionalizzazione*, cit., p. 105 ss., in specie p. 124 ss.

(26) Rispetto all'eventualità che un Ente locale si determinasse alla conclusione di un accordo vero e proprio, non potrà che applicarsi la regola espressa dall'art. 8 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati secondo cui «*an act relating to the conclusion of a treaty performed by a person who cannot be considered under article 7 as authorized to represent a State for that purpose is without legal effect unless afterwards confirmed by that State*», sul quale v., tra gli altri, M.E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Den Haag, Brill, 2009, p. 149 ss. Sulla diversa posizione delle Regioni e sulla conclusione da parte delle stesse di accordi internazionali senza conferimento di pieni poteri da parte dello Stato, v. F. SALERNO, *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, cit., p. 1001 ss.

(27) V., tuttavia, la circ. 27 novembre 2015 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in *G.U.* n. 32 del 9 febbraio 2016, in cui, nonostante la distinzione con i veri e propri accordi, l'attività di mero rilievo internazionale viene comunque qualificata all'interno della nozione di «atti pattizi».

(28) Per una forma di coordinamento *ex ante*, v. il Protocollo di intesa tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero degli affari esteri e l'Associazione nazionale Comuni italiani, reperibile sul sito *web www.anci.it*.

esso presenta, nel nostro ordinamento, un carattere piuttosto blando, essendo limitato, in molti casi²⁹, alla semplice comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero degli affari esteri, i quali potranno attivarsi per impedire lo svolgimento dell'attività prevista, essenzialmente nel caso in cui questa si ponga in contrasto con la linea di politica estera dello Stato. Peraltro, la rilevanza di tale controllo appare destinata ad esaurirsi sul piano interno, in relazione all'eventuale verifica sulla legittimità dell'azione di carattere operativo-amministrativo dell'Ente locale (o delle relative spese).

È d'altronde significativo che tra i soggetti titolari del pur tenue potere di controllo sugli Enti locali siano indicate anche le Regioni, alle quali egualmente deve essere data comunicazione dell'iniziativa: tale circostanza appare evidentemente legata alla capacità, ormai attribuita alle Regioni, di intrattenere "proprie" relazioni internazionali (seppure senza scalfire la centralità del potere estero dello Stato), rispetto alle quali eventuali iniziative confliggenti dei Comuni potrebbero risultare inopportune.

3. Il fondamento giuridico delle attività di mero rilievo internazionale

Le caratteristiche sopra delineate delle attività di mero rilievo internazionale impongono altresì di interrogarsi sulla disciplina regolatrice degli atti adottati in tale contesto dagli Enti locali, la quale, di norma, non viene esplicitamente identificata³⁰, anche in considerazione del fatto che in molti casi la natura delle attività svolte (come la semplice partecipazione ad una manifestazione) può non implicare neppure la necessità di un richiamo ad uno specifico quadro normativo.

(29) Per lo schema più stringente previsto per la partecipazione degli Enti locali alla cooperazione allo sviluppo, v. ora l'art. 9, comma 2, della legge 11 agosto 2014, n. 125.

(30) La maggior parte degli atti adottati contiene, a questo proposito, richiami di portata generale al rispetto della normativa interna degli Stati interessati, degli obblighi internazionali e, ove pertinenti, degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea; è d'altronde anche significativo che l'eventuale mezzo di interpretazione o di soluzione delle controversie è individuato nel negoziato tra le parti. V., a titolo esemplificativo, gli atti variamente denominati adottati in questo contesto da Roma Capitale, reperibili sul sito *web* https://www.comune.roma.it/pcr/it/relaz_int_sadi.page.

In proposito, l'esigenza di mantenere fermo il confine tra le attività di mero rilievo internazionale e gli accordi internazionali in senso proprio³¹ induce ad escludere che le prime possano considerarsi, in linea di principio, soggette alle regole del diritto dei trattati. Infatti, l'eventuale conclusione di un atto qualificabile come un vero e proprio accordo internazionale configurerebbe un evidente travalicamento dei limiti imposti all'azione dei Comuni dall'ordinamento interno. Ciò naturalmente non implica che i Comuni, anche nello svolgimento di attività di mero rilievo internazionale, non siano comunque chiamati a rispettare gli obblighi internazionali assunti dallo Stato, i quali si impongono in ogni caso come un limite esterno per l'azione degli Enti locali, tanto che il loro mancato rispetto può sempre dar luogo all'intervento sostitutivo dello Stato.

Tuttavia, ciò lascia aperta la questione dell'individuazione della disciplina regolatrice di tali attività, quantomeno quando queste siano svolte in mancanza di un quadro di riferimento uniforme sul piano sovranazionale e dunque siano inquadrabili esclusivamente nel contesto dei rispettivi ordinamenti nazionali degli enti interessati.

Ora, come detto, tali attività trovano comunque il presupposto nelle competenze e nelle funzioni attribuite all'ente sub-statale, evidentemente sulla base del diritto pubblico interno³², al quale esse debbono dunque conformarsi, evidentemente entro ciascuno degli ordinamenti statali rilevanti, i quali restano liberi di disciplinare in termini non omogenei lo svolgimento di dette attività. Peraltro, la natura fortemente territoriale delle norme di diritto pubblico e l'assenza di meccanismi di coordinamento assimilabili alle regole sul conflitto di leggi le rendono tendenzialmente inadeguate a governare la relazione intercorrente tra i vari enti interessati³³, nella misura in cui da essa possano sorgere obblighi

(31) V., in tal senso, anche J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de derecho internacional público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 351, con riferimento all'accordo istitutivo della Comunità di lavoro dei Pirenei.

(32) V., in senso analogo, C. AUTEXIER, *Le cadre juridique de l'action extérieure des régions*, in *Revue française de droit administratif*, 1986, p. 568 ss.

(33) V. *infra*, par. 4, sugli specifici meccanismi di individuazione della disciplina applicabile previsti dalla Convenzione di Madrid del 21 marzo 1980 sulla cooperazione transfrontaliera tra collettività territoriali. Sui limiti posti al tradizionale principio di territorialità dal diritto dell'Unione europea, v. I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2017, p. 148 ss.

a carico degli stessi (ad es., per il sostenimento di eventuali costi delle attività svolte o in relazione all'impegno a tenere determinate condotte). D'altra parte, proprio la riferibilità di tali attività all'ambito delle funzioni pubblicistiche dei Comuni (o degli altri enti sub-statali coinvolti) sembra non giustificare la qualificazione degli strumenti adottati come atti di diritto privato a carattere negoziale, rispetto ai quali potrebbero operare le regole sui conflitti di leggi³⁴. Per un verso, esistono chiare indicazioni nel senso che gli atti adottati da autorità pubbliche nell'esercizio di funzioni amministrative esulano dal campo di applicazione del diritto internazionale privato³⁵; per altro verso, le regole di conflitto in materia di contratti (ai quali dovrebbero, in ipotesi, essere assimilati gli atti conclusi in questo campo) appaiono difficilmente trasponibili in relazione alla cooperazione transfrontaliera tra autorità locali³⁶. Sarebbe dunque semmai necessario, almeno in quei casi in cui non possa pervenirsi ad una qualificazione in senso contrattuale degli atti pertinenti, individuare regole di conflitto *ad hoc*, che tengano conto della speciale natura di questa tipologia di atti.

(34) In tal senso, un accenno è in M. RUFFERT, *Trans-Boundary Cooperation*, cit., p. 1016 ss.

(35) V., tra l'altro, l'art. 1 del regolamento Ce n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I), in G.U.C.E. n. L 177 del 4 luglio 2008, p. 6 ss., secondo cui il regolamento «non si applica, in particolare, alle materie fiscali, doganali o amministrative» (corsivo aggiunto); formula analoga compare nell'art. 1 del regolamento UE n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, in G.U.U.E. n. L 351 del 20 dicembre 2012, p. 1 ss. D'altra parte, il criterio individuato dalla Corte di giustizia per escludere l'applicazione degli atti dell'Unione europea in materia di diritto internazionale privato e processuale è di stabilire se l'autorità pubblica agisce nell'esercizio della sua potestà d'imperio ovvero *iure privatorum*: tra le tante, v. Corte di giustizia, sent. 11 aprile 2013, causa C-645/11, *Sapir*, punto 33. Su tali questioni, rispetto al citato reg. n. 593/2008, v. P. BERTOLI, *Art. 1 (I)*, in F. SALERNO, P. FRANZINA, *Regolamento CE n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali («Roma I»)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2009, p. 548 ss., in specie p. 558 ss.

(36) Non solo taluni concetti generali utilizzati nelle regole di conflitto applicabili ai contratti sembrano estranei alla materia qui in considerazione (si pensi, ad esempio, alla nozione di «prestazione caratteristica»); ma esse si impernano sui principi legati all'autonomia contrattuale, che non sembrano suscettibili di essere applicati, in questo contesto, alla cooperazione tra gli enti pubblici sub-statali, la cui matrice è comunque legata a funzioni pubblicistiche di questi ultimi.

Alla luce di tali elementi, sembra condivisibile l'avviso di chi ritiene che gli strumenti utilizzati per la cooperazione transfrontaliera tra Enti locali abbiano una natura prevalentemente politica, riconducibile a una forma di *soft law* transnazionale, rispetto al quale l'individuazione di una disciplina regolatrice avviene in funzione solo suppletiva³⁷. Di conseguenza, tale individuazione dovrebbe tener conto, sia pure senza una gerarchia predefinita³⁸, di eventuali indicazioni contenute negli atti pertinenti (anche se queste non potranno, di norma, avere l'effetto di una scelta di legge³⁹) e delle norme pertinenti degli ordinamenti interessati, ivi comprese le norme di diritto privato, la cui applicazione dovrebbe peraltro avere carattere puramente residuale.

4. Gli strumenti sovranazionali: la Convenzione-quadro di Madrid del 1980

Peraltro, come anticipato, lo svolgimento dell'attività di mero rilievo internazionale dei Comuni avviene sovente anche attraverso la cooperazione transfrontaliera⁴⁰ realizzata sulla base di modelli uniformi previsti da norme sovranazionali riconducibili a strumenti di carattere pattizio, attraverso i quali gli Stati realizzano un coordinamento *ex ante* delle regole relative a possibili relazioni estere intrattenute dagli enti sub-statali. Tali regimi, pur non potendo prescindere da una iniziale manifestazione di volontà – e dunque dall'intermediazione – degli Stati e dall'apposizione di eventuali limitazioni all'azione degli enti sub-statali, hanno tuttavia l'effetto di fissare in modo inequivoco la capacità di questi ultimi di dar seguito a tale cooperazione.

(37) V. M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, in *Rec. Cours*, 1993, vol. 242, p. 384 ss.

(38) M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, cit., p. 385.

(39) Una scelta di legge può risultare rilevante solo nella misura in cui si riconosca agli atti pertinenti una qualificazione in termini contrattuali, ma non possono essere certamente le parti a determinare, in difetto di una specifica norma abilitativa in tal senso, l'applicabilità del diritto internazionale o del diritto pubblico di un determinato Stato.

(40) Per la definizione di «cooperazione transfrontaliera» v. l'art. 2 della Convenzione di Madrid; nel senso che tale definizione può trascendere l'ambito di applicazione della Convenzione, v. M. RUFFERT, *Trans-Boundary Cooperation*, cit., p. 1015.

Un fondamento di carattere molto generale si ritrova anzitutto nell'art. 10, par. 3, della Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985⁴¹, a termini del quale «*les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats*»⁴².

In senso più strettamente applicativo appare orientato il regime ricavabile dalla Convenzione-quadro di Madrid del 1980 relativa alla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali⁴³ e dai successivi Protocolli addizionali di Strasburgo del 1995 e del 1998⁴⁴. Nel contesto di tale regime viene espressamente previsto che «*chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux articles 1er et 2ème de la Convention-cadre de conclure [...] des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats...*»⁴⁵. La presenza di una simile previsione e la connessa attribuzione esclusiva alle autorità territoriali di ogni responsabilità rispetto all'accordo sembrano implicare inevitabilmente una deviazione dal modello tradizionale fondato sul carattere non autonomo dell'attività di mero rilievo internazionale degli enti sub-statali, in quanto comunque imputabile allo Stato nel suo complesso.

(41) La Carta è stata resa esecutiva per l'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439, in *G.U.* n. 17 del 22 gennaio 1990, suppl. ord. n. 4, p. 83 ss. Sulla Carta, v. I. GRASSI, *Il ruolo europeo delle autonomie locali*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1992, p. 1178 ss.

(42) Sul collegamento tra la Carta e le attività della Conferenza delle autorità locali e regionali, v. M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 40 ss.

(43) Negli accordi interstatali sin qui stipulati l'Italia ha sempre ricompreso i Comuni tra le collettività territoriali a cui si applica, nel nostro ordinamento, la Convenzione di Madrid.

(44) Quest'ultimo ha superato la limitazione preesistente in forza della quale la cooperazione poteva avvenire solo tra autorità territoriali contigue, sulla quale v. E. DECAUX, *La Convention-cadre Européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, in *Revue générale de droit international public*, 1984, p. 557 ss., in specie p. 589 ss. Sulla Convenzione e sui successivi Protocolli, v. M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 43 ss.

(45) Art. 1, par. 2, del 2° Protocollo addizionale alla Convenzione: tale Protocollo è stato solo firmato, ma non ratificato dall'Italia (che non ha, invece, neppure firmato i due successivi Protocolli).

Nonostante tale linea di tendenza, anche nel sistema convenzionale permane un chiaro collegamento tra il fondamento della cooperazione transfrontaliera e la posizione delle autorità territoriali nel diritto pubblico interno⁴⁶, com'è dimostrato dai molteplici rinvii al diritto interno degli Stati contraenti. In proposito, seppure il 1° Protocollo addizionale abbia chiaramente inteso superare, sotto vari aspetti, l'approccio fortemente cauto della Convenzione-quadro⁴⁷, esso mantiene fermo sia il limite della competenza *ratione materiae* delle autorità territoriali, evidentemente evincibile dai rispettivi ordinamenti nazionali; sia la necessità del rispetto degli impegni internazionali dello Stato e delle procedure previste dalla legislazione nazionale⁴⁸.

Ora, come noto, il regime convenzionale prevede modelli diversi di cooperazione territoriale, ricavabili, per un verso, dagli schemi di accordo e di contratto allegati alla Convenzione, aventi carattere meramente indicativo, e, per altro verso, dalle specifiche disposizioni del 1° Protocollo addizionale, che ammette, tra l'altro, che tale cooperazione possa avvenire anche attraverso la creazione di uno specifico organismo, avente o meno personalità giuridica. A ciò debbono peraltro aggiungersi le indicazioni derivanti dagli accordi interstatali stipulati sulla base dell'art. 3, par. 2, della Convenzione stessa al fine di *fixer le cadre, les formes et les limites dans lesquelles ont la possibilité d'agir les collectivités et autorités territoriales concernées par la coopération transfrontalière*; ciò che risulta tanto più rilevante laddove, come nel caso italiano, la previa conclusione dell'accordo interstatale costituisca il presupposto per l'avvio della cooperazione transfrontaliera⁴⁹.

(46) In proposito, v. anche I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, cit., p. 3 ss.

(47) Sulla chiara intenzione della Convenzione-quadro di *laisser les mains libres aux Etats*, v. ancora E. DECAUX, *La Convention-cadre Européenne*, cit., p. 594 ss.

(48) Nel senso che tale approccio sarebbe mutuato dal diritto francese, B. DOLEZ, *Le Protocole additionnel à la Convention-cadre Européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, in *Revue générale de droit international public*, 1996, p. 1005 ss., in specie p. 1009 ss.

(49) Sulla previsione di cui all'art. 4 della legge 19 novembre 1984, n. 984, v. M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 45 ss.

Se da ciò si ricava la conferma dell'esistenza di un panorama multiforme di attività non facilmente inquadrabili entro schemi precisi, altrettanto arduo appare trarre conseguenze articolate in fatto di disciplina regolatrice delle intese poste a base della cooperazione transfrontaliera e degli atti adottati in tale contesto.

In proposito, il sistema convenzionale mostra chiaramente di non avere l'ambizione di individuare in modo netto la natura dell'attività di cooperazione transfrontaliera, riconducendola entro modelli strettamente pubblicistici o privatistici. Al contrario, l'approccio risulta chiaramente orientato nel senso di garantire agli attori della cooperazione transfrontaliera di usufruire di una significativa libertà nell'individuazione delle relative modalità di attuazione di tale cooperazione, potendo queste situarsi sul piano puramente contrattuale⁵⁰ ovvero utilizzare un impianto di tipo pubblicistico; allo stesso modo, l'eventuale costituzione di un apposito organismo potrà propendere, di volta in volta, per un organismo di diritto privato ovvero di diritto pubblico.

Da questa varietà di modelli operativi risulta evidentemente condizionata anche la determinazione della disciplina regolatrice. Infatti, in presenza di una cooperazione transfrontaliera organizzata sulla base di atti di natura privatistica, può giustificarsi certamente il ricorso alle ordinarie regole di diritto internazionale privato, anche in relazione alla possibile scelta della legge applicabile, almeno in mancanza di apposite norme di conflitto stabilite nel quadro convenzionale⁵¹ o negli accordi interstatali.

In presenza di una cooperazione strutturata secondo un'impronta pubblicistica, l'approccio sembra necessariamente diverso, dovendosi tener conto della possibilità che gli atti relativi alla cooperazione rilevino sul piano del diritto pubblico interno dei singoli enti interessati, eventual-

(50) Sui modelli contrattuali di cooperazione transfrontaliera, v. già M. FRIGESSI DI RATTALMA, *Il ruolo del contratto nei rapporti tra enti territoriali appartenenti a Stati diversi*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, cit., p. 97 ss.

(51) Di questo genere è certamente la disposizione contenuta nell'art. 4, par. 1, del 1° Protocollo addizionale del 1995, ai sensi del quale «*lorsque l'organisme de coopération transfrontalière a la personnalité juridique, celle-ci est définie par la loi de la Partie contractante dans laquelle il a son siège*», che riprende peraltro un criterio di collegamento, quello della sede, comune in molti sistemi giuridici nazionali.

mente per effetto della trasposizione in atti di questi ultimi⁵². In tale logica, dovendosi dar luogo ad atti che possano risultare compatibili col diritto pubblico interno, l'individuazione della disciplina regolatrice dovrebbe avvenire sulla base di regole di conflitto *ad hoc*: poiché norme uniformi di questo tipo sono sostanzialmente assenti nei testi convenzionali, la prassi si è orientata nel senso di stabilirle sul piano degli accordi interstatali, nei quali si rinvencono soluzioni ancora una volta divergenti⁵³. Naturalmente, ciò implica, in mancanza di un quadro normativo predeterminato, la necessità di tener conto, nei singoli accordi, delle esigenze sottese al coinvolgimento, nella cooperazione transfrontaliera, di enti sub-statali appartenenti ad ordinamenti che potrebbero avere una struttura costituzionale e amministrativa anche fortemente divergente.

5. La cooperazione territoriale nell'Unione europea

La rilevanza di tale regime sovranazionale appare peraltro ormai parzialmente attenuata nei rapporti tra gli Stati membri dell'Unione europea, anche in considerazione del fatto che in tale ultimo ordinamento

(52) In tal senso dispone l'art. 2 del 1° Protocollo addizionale, ai sensi del quale *«Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national»*. In proposito, v. B. DOLEZ, *Le Protocole additionnel*, cit., p. 1013 ss.; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 51.

(53) V. l'art. 11 della Convenzione Benelux di cooperazione transfrontaliera e interterritoriale del 20 febbraio 2014 (reperibile sul sito *web www.benelux.int*), relativo al Gruppo Benelux di cooperazione territoriale, definito come un *«organisme public transfrontalier»*, che prevede l'applicazione della legge che sarebbe applicabile se le collettività territoriali partecipanti avessero esercitato direttamente le competenze attribuite al Gruppo, sottoponendo al contempo alla legge dello Stato di sede talune questioni: su tali regole, cfr. I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, cit., p. 261 ss. V. altresì l'art. 11 dell'Accordo di Karlsruhe sulla cooperazione transfrontaliera sulla cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali e gli organismi pubblici locali del 23 febbraio 1996 (reperibile sul sito *web www.legifrance.gouv.fr*), che sottopone il gruppo locale di cooperazione transfrontaliera, quale *«personne morale de droit public»*, al diritto dello Stato contraente in cui esso ha sede. Cfr., infine, l'art. 6 dell'accordo italo-francese sulla cooperazione transfrontaliera tra le collettività territoriali del 26 novembre 1993 (cui è stata data esecuzione con legge 5 luglio 1995, n. 303, in G.U. n. 172 del 25 luglio 1995, suppl. ord. n. 91, p. 119 ss.), che sottopone gli accordi di cooperazione transfrontaliera al diritto di uno dei due Stati contraenti, da individuarsi nell'accordo stesso.

al livello locale di governo risulta da tempo accordato uno speciale rilievo⁵⁴, che si traduce in una specifica considerazione degli Enti locali sotto differenti punti di vista.

Sotto un primo profilo, come ben noto, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea assicura una partecipazione (anche) dei Comuni alla struttura istituzionale dell'Unione attraverso la designazione di loro rappresentanti in seno al Comitato delle Regioni⁵⁵. Tuttavia, pur costituendo certamente un elemento innovativo rispetto al tradizionale quadro internazionale e sovranazionale, questa possibilità non prefigura esercizio di autonomia di governo attribuita al singolo Comune, quanto piuttosto una forma di rappresentanza degli Enti locali a livello di Unione. D'altra parte, il limitato ruolo consultivo dell'organo, coniugato con la persistente centralità della posizione degli Stati membri (mitigata semmai da un più ampio coinvolgimento delle Regioni), inducono a ricercare altrove gli sviluppi più originali della politica dell'Unione in questo contesto.

In proposito, appare particolarmente necessario tener conto delle novità maturate, tanto sul piano degli atti formali quanto della cooperazione informale, nell'ambito della politica di coesione territoriale dell'Unione europea ai sensi dell'attuale art. 175 T_{FUE}.

Ora, tra gli atti formali, assume particolare rilevanza l'esistenza di uno strumento uniforme, costituito dal regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)⁵⁶. Tale strumento, a cui è

(54) Sulle disposizioni che enfatizzano la necessità di tener conto dell'esistenza di un livello locale di governo, sia pure per finalità diverse, v. D. EDWARD, J. BENGOTXEA, *The Status and Rights of Sub-state Entities in the Constitutional Order of the European Union*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *A Constitutional Order of States?*, Oxford, 2011, p. 25 ss.

(55) Sul ruolo del Comitato, v. J. SCHÖNLAU, *The European Committee of Regions and European Cohesion Policy*, in S. PIATTONI, L. POLVERARI (eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, 2016, p. 137 ss.

(56) In *G.U.C.E.* n. L 210 del 31 luglio 2006, p. 19 ss. Il regolamento è stato modificato con il successivo regolamento UE n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi, in *G.U.U.E.* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 303 ss. Nel senso che il regolamento contiene una disciplina uniforme ma non necessariamente completa, v. I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, cit., p. 100 ss.

stata dedicata una considerevole attenzione dottrinale⁵⁷, anche alla luce della significativa importanza pratica⁵⁸, mira a istituire un quadro specifico all'interno dell'Unione⁵⁹ per la cooperazione territoriale. Si tratta peraltro di un quadro di carattere opzionale⁶⁰, il quale, nonostante l'attrattività legata all'esistenza di norme uniformi e al collegamento col sistema, anche istituzionale⁶¹, dell'Unione europea, fa salva la possibilità di istituire una cooperazione secondo una diversa disciplina, ivi compresa quella prevista dalla Convenzione di Madrid (il cui *acquis* viene, infatti, espressamente richiamato).

Rispetto al regime convenzionale, almeno quale oggi vigente per l'Italia, vengono peraltro prospettati alcuni elementi di novità: in particolare, la cooperazione non viene subordinata dal regolamento a specifici requisiti di natura geografica, così come viene ammessa la partecipazione di enti pubblici collocati a livelli diversi, ivi compreso quello centrale⁶². Sotto altro profilo, il regolamento individua come elemento centrale quello della costituzione di un autonomo organismo dotato di personalità giuridica, anche se il regolamento non specifica se esso abbia natura di organismo di diritto pubblico; all'organismo saranno dunque imputabili i relativi atti, la cui efficacia negli ordinamenti dei singo-

(57) Tra gli altri, S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT*, Torino, Giappichelli, 2017; V. COCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo europeo di cooperazione territoriale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, p. 891 ss.; I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale*, cit., p. 89 ss.; M. PERTILE, *Il GECT: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, in *Dir. comm. int.*, 2005, p. 117 ss.; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 154 ss.

(58) Il registro pubblicato dal Comitato delle Regioni sul sito *web* <https://portal.cor.europa.eu/>, che risulta aggiornato alla data del 1° luglio 2016, conta ben 63 Gruppi, per i quali era già avvenuta la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea; di questi almeno 4 comprendono anche Comuni italiani. Sulla prassi dell'istituzione dei Gruppi, M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 164 ss.

(59) Sulla possibilità di coinvolgere enti territoriali appartenenti a Stati terzi, v. il 16° considerando del regolamento; sul punto, I. OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale*, cit., p. 129 ss.

(60) V. S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti*, cit., p. 261 ss.

(61) V. l'art. 5 del regolamento, che prevede l'obbligo di comunicare al Comitato delle Regioni l'avvenuta stipula della convenzione e la registrazione degli statuti.

(62) M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 157 ss.; S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti*, cit., p. 77 ss.

li Stati membri risulta garantita dalle disposizioni del regolamento, nei limiti ivi previsti⁶³.

Per quanto concerne la disciplina regolatrice, il regolamento contiene una specifica disposizione, che elenca le fonti rilevanti⁶⁴: in particolare, accanto alla disciplina del regolamento medesimo e alla convenzione istitutiva del Gruppo, viene richiamato, con un'apposita regola di conflitto, il diritto dello Stato membro in cui il Gruppo ha la «sede sociale»⁶⁵; tale ordinamento, nel quale deve darsi rilievo anche alla possibile esistenza di legislazione a livello sub-statale, disciplinerà anche gli atti del Gruppo stesso, dovendo questo essere trattato come un'entità di tale Stato membro⁶⁶.

Accanto alla disciplina sopra delineata, appare anche opportuno prendere in considerazione la rilevanza delle iniziative legate alla cooperazione di carattere informale, tesa a coinvolgere le aree urbane nella definizione delle politiche europee secondo lo schema della c.d. Agenda urbana europea. Tale cooperazione, che era stata inizialmente prefigurata in una comunicazione della Commissione europea⁶⁷, transita comunque dal necessario *endorsement* degli Stati membri, sia pure fondato su un atto atipico e non vincolante⁶⁸. Si tratta comunque di uno

(63) Dispone l'art. 1, par. 4, del regolamento che «un GECT gode in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di detto Stato membro». Quanto ai limiti, v., in particolare, l'art. 7, par. 4, del regolamento: «I compiti assegnati al GECT dai suoi membri non riguardano l'esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico o dei doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, di regolamentazione, la giustizia e la politica estera», su cui v. S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti*, cit., p. 99 ss.

(64) Nel senso che tale elenco non implica una gerarchia tra le varie fonti ivi contemplate, M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, cit., p. 155.

(65) La locuzione non appare del tutto propria, essendo evidentemente il Gruppo un ente diverso da una società: si noti, peraltro, che la versione inglese riporta «*its registered office*», la versione francese «*son siège*», la versione tedesca «*seinen Sitz*».

(66) Sul ruolo delle norme di conflitto rispetto al GECT, v., ancora, S. CARREA, *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti*, cit., in specie p. 54 ss.

(67) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda urbana UE», COM(2014) 490 final.

(68) Patto di Amsterdam del 30 maggio 2016, concluso a un incontro informale dei Ministri degli Stati membri responsabili per le questioni urbane, reperibile sul sito web.ec.europa.eu.

strumento marcatamente operativo, caratterizzato dall'individuazione di priorità tematiche, che debbono essere sviluppate attraverso la conclusione di accordi di partenariato destinati a coinvolgere livelli di governo diversi; tuttavia, gli esiti di tali processi rimangono privi di rilevanza autonoma, svolgendo esclusivamente un possibile ruolo di impulso rispetto all'attività legislativa dell'Unione europea, subordinatamente alle ineludibili valutazioni della Commissione.

6. Riflessioni conclusive

Dalle considerazioni sopra svolte si ricava, inevitabilmente, un quadro variegato dell'attività internazionalmente rilevante dei Comuni: infatti, può riscontrarsi tuttora in essa la permanenza di taluni elementi tradizionali, quali i limiti connessi al ruolo centrale dello Stato nelle relazioni internazionali (oggi solo parzialmente attenuato dal coinvolgimento delle Regioni) e la ribadita natura prevalentemente politica, o comunque ascrivibile al *soft law*, della cooperazione internazionale tra entità sub-statali. Ciò nondimeno, il mutato quadro normativo e le sempre più evidenti spinte a una collaborazione diretta anche tra le articolazioni territoriali interne agli Stati, almeno nel contesto europeo, determinano una valorizzazione dell'attività degli Enti locali anche in tale ambito, cui contribuiscono diversi ordini di fattori.

Sotto un primo profilo, l'accresciuta autonomia attribuita agli Enti locali sul piano costituzionale favorisce una più articolata esplicazione del fenomeno, estendendo in maniera consistente anche ai Comuni le forme di cooperazione in passato sviluppate soprattutto dalle Regioni. In secondo luogo, l'attività di rilievo internazionale dei Comuni sovente si riconduce ai meccanismi prefigurati dagli strumenti internazionali e sovranazionali, nei quali essa trova un più solido fondamento normativo e modelli operativi condivisi con le entità territoriali appartenenti ad altri ordinamenti. Si tratta, in ogni caso, di una cooperazione caratterizzata da una particolare vitalità, che potrà verosimilmente trarre linfa specialmente dal suo carattere fortemente informale e dalla conseguente flessibilità dei meccanismi utilizzabili a tal fine.

A colpi di *tweet*: social network, pubblica amministrazione e politica*

Edoardo Celeste, Stefano Rossa

Il saggio presenta un'analisi critica del ruolo dei social network come strumento di comunicazione nel contesto della pubblica amministrazione e, più in particolare, da parte di titolari di cariche istituzionali. Nella prima parte, esso si concentra sull'inquadramento giuridico dei social network sia in riferimento alla disciplina del Codice dell'amministrazione digitale, sia nel contesto della normativa che regola la comunicazione e informazione pubblica. Nella seconda parte, l'articolo analizza in chiave comparata una serie di problematiche emerse recentemente in giurisprudenza legate all'uso dei social network come canale di comunicazione da parte di titolari di cariche istituzionali. Nella conclusione, il presente contributo mette in luce una discrepanza crescente tra normativa in vigore e realtà sociale, sottolineando il ruolo di adeguamento esercitato finora dalla giurisprudenza e incoraggiando l'introduzione di una legislazione tecnologicamente neutra e flessibile, che sappia offrire opportune garanzie all'uso dei social network nel contesto istituzionale.

1. Introduzione. A colpi di tweet

Nella calda estate 2018, nel pieno dell'emergenza migranti, una fitta serie di *tweet* da parte di esponenti del Governo annunciavano che i porti italiani sarebbero rimasti chiusi. Questo mantra dilagava nei notiziari televisivi, alla radio, nei giornali. Nella coscienza collettiva si sviluppava la percezione che l'esecutivo avesse ordinato la chiusura dei porti italiani. Le autorità portuali, la Guardia di finanza e la Guardia costiera sembravano alla fine allinearsi, nonostante frizioni e incomprensioni reciproche, a tale orientamento, più volte espresso a colpi di *tweet*. Cor-

* Il presente contributo è il risultato di una riflessione comune dei due autori. I paragrafi 1., 1.2. e 3.2. sono da attribuire a Edoardo Celeste, mentre i paragrafi 2., 2.1., 2.2., 2.3., e 3.1. a Stefano Rossa. I paragrafi 1.1., 3. e 4., invece, sono stati scritti congiuntamente.

te sequenze di parole inframmezzate da qualche *hashtag*, pubblicate su una piattaforma privata dagli *account* personali di diversi esponenti del Governo, suffragate però da qualche migliaio di *like* e *retweet*, acquisivano di fatto una rilevanza e un grado di vincolatività giuridica pari, se non superiore, a quella di qualunque decreto ministeriale.

Questo articolo non intende entrare nel merito della complessa questione della gestione dei migranti in Europa. Si vuole analizzare invece, da un punto di vista giuridico, il ruolo dei *social network* come strumento di comunicazione da parte di coloro i quali rivestono cariche istituzionali e, più in generale, nel contesto della pubblica amministrazione. I *social network*, infatti, non sono più una prerogativa esclusiva dei politici, ma rappresentano uno strumento sempre più importante in mano alle pubbliche amministrazioni. Per citare un esempio recente – e tentare così di strappare un sorriso, seppur amaro, al lettore contristato dall'*incipit* sui migranti – si può evocare il noto caso della pagina Facebook di “INPS per la famiglia”¹. Se non fosse per le risposte salaci, per non dire sfrontate o maleducate, del *social media manager*, per cui la pagina è divenuta famosa, quest’ultima potrebbe essere perfettamente menzionata come esempio di utilizzo virtuoso dei *social network* da parte di un ente pubblico, al fine di fornire informazioni e assistere i cittadini nel contesto dell’erogazione di servizi.

In questo paragrafo introduttivo, si proporrà un’analisi dello sviluppo dei *social network*, seguita, poi, da una riflessione sulla centralità di questi strumenti per l’esercizio di una serie di diritti fondamentali. Ci si concentrerà, quindi, sull’inquadramento dei *social network* nel contesto della normativa italiana che regola la comunicazione e informazione pubblica nelle pubbliche amministrazioni. Si concluderà, infine, con un’indagine comparativa – guardando in particolare oltreoceano agli Stati Uniti d’America – sul valore giuridico attribuito dalla giurisprudenza a una pubblicazione sui *social network* – Twitter, in particolare – da parte di una carica istituzionale. Nella conclusione, si metterà in luce una discrepanza crescente tra normativa in vigore e realtà sociale, sottolineando il ruolo di adeguamento esercitato finora dalla giurisprudenza.

(1) *Ex multis*, V. SANTARPIA, *Le rispostacce dell’Inps sul reddito di cittadinanza: «Non fatevi i selfie, studiate»*, in *Corriere della Sera*, 18 aprile 2019, <http://bit.ly/2Nwp7wz> [10.12.2019].

za e incoraggiando l'introduzione di una legislazione tecnologicamente neutra e flessibile, che sappia offrire opportune garanzie all'uso dei *social network* nel contesto istituzionale.

1.1. *Evoluzione del web e sviluppo dei social network*

L'uomo è un animale "sociale". Da Aristotele ad Einstein, molti grandi pensatori hanno asserito che caratteristica quintessenziale dell'essere umano è la sua socialità². Di certo, questa osservazione può aiutarci a comprendere perché, nella nostra epoca, i cosiddetti "*social network*" stanno raccogliendo un enorme seguito. In un interessante volume di un noto studioso della psicologia della comunicazione, il *social network* viene definito come «una piattaforma basata sui nuovi media che consente all'utente di gestire sia la propria rete sociale (organizzazione, estensione, esplorazione e confronto), sia la propria identità sociale (descrizione e definizione)»³.

Senza voler pretendere di entrare in impervi ambiti extragiuridici, da tale definizione emerge chiaramente come i *social network* permettano di incidere su due elementi centrali della natura sociale dell'essere umano: la propria identità sociale, vale a dire il posizionamento che ogni soggetto possiede nel gruppo di riferimento sociale, e la propria rete sociale, ovvero l'insieme dei vari collegamenti che ogni individuo stringe all'interno dei vari gruppi sociali di cui fa parte⁴. Oggi, l'identità sociale e la rete sociale della persona possono essere a tal punto interessa-

(2) Si veda ARISTOTELE, *Politica*, Bari-Roma, Laterza, 2007, libro I, par. 1253a; A. EINSTEIN, *Pensieri, idee, opinioni*, tradotto da L. ANGELINI, Newton Compton, Roma, 2015 (titolo originale *Out of My Later Years*, New York, Carol Publishing, 1956).

(3) G. RIVA, *I social network*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 15. Il termine *social network* verrà d'ora in poi usato in questo testo per riferirsi in generale anche ai *social media*, nonostante questi due concetti non coincidano totalmente. Cfr. infatti M. ALOVISIO, C. BORCIU, *I social media e le nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy*, in *Inf. e dir.*, 1-2, 2017, p. 293, i quali precisano che «i *social network* sono le aggregazioni sociali in sé, cioè la sostanza che alimenta l'utilizzo dei *social media*. I *social media* sono i mezzi di comunicazione attraverso i quali le aggregazioni sociali possono interagire».

(4) In questo senso G. RIVA, *I social network*, cit., pp. 11-12.

te dall'impiego dei *social network* da rendere concretamente possibile persino una loro radicale alterazione⁵.

Come noto, i *social network* sono nati con l'intento di mettere in comunicazione due o più persone. Facebook, ad esempio, è stato fondato nel 2004 per consentire agli studenti dell'università di Harvard di entrare in contatto fra loro⁶. I *social network* si sono sviluppati in un periodo nel quale Internet permetteva di creare rapporti *online* fra prestatori di servizi digitali – principalmente portali di informazioni – e consumatori di tali servizi. In questo contesto, tuttavia, le dinamiche erano le medesime di quelle che vi erano state, per anni, nel mondo reale: era ben chiara e rigida la distinzione fra il diffusore (prestatore) e il recettore di contenuti (utente). Alle sue origini, il *web* ancora rifletteva una tradizionale distinzione del mondo analogico: vi erano, da un lato, quelli che potremmo definire i produttori di contenuti, come giornalisti, scrittori, opinionisti, ecc. e, dall'altro, un vasto numero di lettori, spettatori e uditori. Questa fase del *web*, che è stata definita *web 1.0*⁷, si è poi evoluta nel cosiddetto *web 2.0*⁸, uno spazio virtuale che smette di essere considerato «esclusivamente come un mezzo di comunicazione»⁹ e comincia a essere percepito come una piazza virtuale, una «piattaforma di condivi-

(5) Grazie ai *social network* oggi è persino possibile costruire una identità digitale falsa e vivere (digitalmente) con essa: emblematico a riguardo è il fenomeno degli *bikikomori*.

(6) Sul punto si veda G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 242.

(7) Il termine di *web 1.0* è stato coniato con lo sviluppo del *web 2.0*. Sul punto si rimanda alla seconda parte della nota successiva.

(8) Come precisa G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, cit., p. 236, il «*web 2.0*», grazie alla partecipazione degli utenti, «è divenuto un testo "riscrivibile" (*rewritable*), alla cui dinamica evolutiva tutti possono partecipare: i contenuti prodotti dagli utenti (*user-generated content*) occupano una parte crescente del *web*, e attraggono l'interesse degli utenti stessi, quanto e più dei contenuti forniti dall'industria culturale». In argomento si vedano T. O'REILLY, *What Is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*, in <http://www.oreilly.com>, 30 settembre 2005 (in <https://goo.gl/jgWDBq> [10.12.2019]) e P. GRAHAM, *Web 2.0*, in <http://www.paulgraham.com>, novembre 2005 (in <https://goo.gl/6jHxcq> [10.12.2019]).

(9) M. OROFINO, *L'inquadramento costituzionale del web 2.0: da nuovo mezzo per la libertà di espressione a presupposto per l'esercizio di una pluralità di diritti costituzionali*, in AA.VV., *Da Internet ai Social Network. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, p. 49.

sione, sviluppo e aggregazione di informazioni e servizi¹⁰. La disponibilità crescente e massiccia di contenuti *online* e, di riflesso, di utenti, ha creato possibilità di mercato che prontamente sono state sfruttate da nuove metodologie d'attività di impresa¹¹. Fra esse nascono i *social network*, primo fra tutti Facebook e, fra gli ultimi, Instagram e TikTok, divenendo in breve tempo le colonne portanti del *web 2.0*¹².

Fu proprio la diffusione dei *social network* a segnare il definitivo declino della distinzione tra produttori e consumatori di contenuti che caratterizzava il *web 1.0*. Con l'avvento di queste piattaforme, si sfalda questo rigido confine tra categorie ed emerge in modo massiccio una nuova combinazione di funzioni: numerosi "prosumatori" che al contempo producono e consumano i propri contenuti¹³. I *social network*, tuttavia, non vanno meramente intesi come il risultato di pratiche che potremmo definire "uroboriche": migliaia di utenti che pubblicano e leggono i propri contenuti, in un circolo continuo, come quello del serpente che morde la propria coda. La vera ricchezza dei *social network* risiede nel loro essere spazi sociali, luoghi di interazione. E così, il contenuto pubblicato non è semplicemente la coda del serpente, ma il risultato di un rapporto: il prodotto di uno scambio tra individui.

In base ai dati del *Global digital report 2019*¹⁴, oggi, nel mondo, gli utenti connessi a Internet sono più di 4,3 miliardi, su una popolazione mondiale di circa 7,6 miliardi. Di questi 4,3 miliardi di persone connesse al *web*, 3,4 miliardi adoperano *social network*. In Italia¹⁵, invece, in

(10) F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, in *Inf. e dir.*, 1-2, 2017, p. 319.

(11) Cfr. M. OROFINO, *L'inquadramento costituzionale del web 2.0: da nuovo mezzo per la libertà di espressione a presupposto per l'esercizio di una pluralità di diritti costituzionali*, cit., p. 46.

(12) Sul punto anche F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, cit., p. 320.

(13) In questo senso G. RITZER, N. JURGENSON, *Production, Consumption, Prosumption: The Nature of Capitalism in the Age of the Digital "Prosumer"*, in *Journal of Consumer Culture*, 1, 2010, p. 13.

(14) Il *Global Digital Report* è consultabile all'indirizzo <https://bit.ly/2t0ioha> [10.12.2019].

(15) Il report per l'Italia del *Global Digital 2019* è consultabile in <https://bit.ly/2GdK4a9> [10.12.2019].

quanto Paese occidentale, le cifre sono più alte rispetto alla media mondiale: gli utenti italiani connessi a Internet ammontano a 54,8 milioni su una popolazione di circa 59,2 milioni. Dei 54,8 milioni, 35 milioni sono attivi sui *social network*, ovvero del 59% della popolazione italiana. Dunque, più di un cittadino su due utilizza i *social network*¹⁶.

1.2. Social network e diritti fondamentali

Oggi è difficile tracciare una linea di demarcazione tra la nostra vita fisica e quella virtuale. Gli sviluppi tecnologici degli ultimi anni hanno inesorabilmente saldato queste due componenti della nostra esistenza, tanto che, per molti, le due sono ora complementari e inscindibili. I *social network*, in particolare, sono diventati una parte integrante della vita quotidiana di numerosi individui. Comunicare, leggere le ultime notizie, cercare un lavoro, professare la propria fede – religiosa o politica che sia – sono solo alcuni degli esempi di attività che un numero sempre crescente di persone svolge abitualmente attraverso queste piattaforme¹⁷.

Da un punto di vista giuridico, risulta dunque evidente che i *social network* rappresentino oggi uno strumento efficace per esercitare un ampio numero di diritti fondamentali. A partire dalla libertà di manifestazione del pensiero, intesa sia come libertà di espressione sia come libertà di informazione, e includendo la libertà di culto, di associazione e di riunione, il diritto al lavoro, per menzionare alcuni degli esempi più significativi. I *social network*, strumento di comunicazione ormai alla portata di ogni individuo, costituiscono ai nostri giorni una porta di accesso privilegiata a questi diritti. Si potrebbe persino sostenere che le piattaforme sociali sostanzino tali libertà nel contesto della società digi-

(16) È intuitivo che a fronte di una platea di utenti così vasta possano sorgere attriti in relazione alla tutela dei dati personali degli utenti. Questo argomento, in riferimento al quale si rimanda *ex multis* a A.R. POPOLI, *Social network e concreta protezione dei dati sensibili: luci ed ombre di una difficile convivenza*, in *Dir. inf.*, 6, 2014, p. 981 ss. e R. DE GREGORIO, *Social network, contitolarietà del trattamento e stabilimento: la dimensione costituzionale della tutela dei dati personali tra vecchie e prospettive passate e future*, in *Dir. Inf.*, 3, 2018, p. 462 ss., non verrà tuttavia analizzato nel presente elaborato.

(17) Si veda G. DOWEK, *Vivre, aimer, voter en ligne et autres chroniques numériques*, Parigi, Le Pommier, 2017; T. KARPPI, *Disconnect*, Minneapolis-Londra, University of Minnesota Press, 2018.

tale. Sembra infatti che l'utilizzo dei *social network* abbia determinato un innalzamento dello standard cui ogni individuo può oggi pretendere di esercitare questa serie di diritti. Seguendo questo ordine di argomentazioni, il diritto della persona a manifestare liberamente il proprio pensiero, per prendere un esempio, non sarebbe pienamente garantito se a un individuo fosse preclusa la possibilità di accedere e utilizzare i *social network* per diffondere le proprie opinioni. Tutto ciò, nonostante esistano, seppur non pienamente paragonabili in termini di accessibilità e capacità diffusiva, altri mezzi di comunicazione a disposizione del singolo.

In questi termini, sembra essersi recentemente pronunciata la Corte Suprema degli Stati Uniti nel caso *Packingham v. North Carolina*¹⁸. Nella Carolina del Nord, una legge statale proibiva a soggetti condannati per abusi su minori di utilizzare, una volta scontata la pena, un ampio numero di *social network*. La *ratio* della norma risiedeva nella volontà del legislatore nazionale di impedire a questa particolare categoria di persone l'uso di un efficace strumento per individuare e contattare potenziali vittime. Nel 2010, la polizia locale identificò un *post* pubblicato su Facebook dal signor Packingham, già condannato per abusi su minore, nel quale quest'ultimo manifestava la propria gioia per l'annullamento di una multa.

Il giudice di prime cure stabilì che il Packingham aveva in questo modo violato la normativa nazionale che regolava l'uso dei *social network*. Tale sentenza fu tuttavia ribaltata in appello, dove il ricorrente riuscì a dimostrare con successo che la legge della Carolina del Nord limitava indebitamente la propria libertà di parola, costituzionalmente garantita dal Primo emendamento. Dopo un passaggio dinnanzi alla Corte suprema dello Stato della Carolina del Nord, la quale annullò la decisione della Corte d'appello, la questione fu infine sottoposta all'analisi della Corte suprema federale.

(18) *Packingham v. North Carolina*, No. 582 U.S. (US Supreme Court 2017); si veda *First Amendment -- Freedom of Speech -- Public Forum Doctrine -- Packingham v. North Carolina*, in *Harvard Law Review*, 2017, p. 233 ss.; M. BURNETTE-McGRATH, *Packingham v. North Carolina*, in *Ohio Northern University Law Review*, 1, 2019, p. 117 ss.; ci si permette infine di rimandare a E. CELESTE, *Packingham v North Carolina: A Constitutional Right to Social Media?*, in *Cork Online Law Review*, 2018, p. 116 ss.

Nel 2017, i giudici di Washington affermarono all'unanimità l'incostituzionalità della legge della Carolina del Nord. Nonostante la protezione dei minori sia da considerare come una giustificazione valida per limitare l'esercizio di una libertà fondamentale, quale quella di espressione, il divieto di utilizzo dei maggiori *social network* imposto dalla normativa incriminata costituisce una menomazione di tale diritto «senza precedenti»¹⁹.

Con questa decisione, i *social network* fanno il loro ingresso ufficiale nella giurisprudenza della Corte Suprema. L'estensore della sentenza, il giudice Kennedy, riconobbe che «questo caso è uno dei primi in cui la Corte analizza il rapporto tra Primo Emendamento e Internet moderno»²⁰. Curiosamente, la sentenza *Packingham* occorre esattamente a vent'anni dalla famosa decisione in *Reno v. American Civil Liberties Union*, in cui, per la prima volta, la Corte Suprema affermò il ruolo di Internet come straordinario strumento, non soltanto per esprimere la propria opinione, ma anche per ricevere e accedere a informazioni²¹. Vale la pena riportare in esteso un breve passaggio della sentenza: «Attraverso l'uso delle *chat* – scrive il giudice Stevens – ogni persona dotata di una linea telefonica può far risuonare la propria voce più forte di qualsiasi oratore dal proprio podio. Attraverso pagine *web*, *mailing list* e siti di informazioni, lo stesso individuo può diventare un libellista. [...] Per il lettore, il *web* è dunque paragonabile a [...] una vasta biblioteca dotata di milioni pubblicazioni indicizzate e immediatamente disponibili»²².

A vent'anni di distanza, in *Packingham*, la Corte Suprema, facendo eco a *Reno*, non solo ha affermato che i *social network* «offrono una capacità di comunicazione relativamente illimitata e a basso costo»²³ e che queste piattaforme permettono a chiunque sia dotato di una connessione Internet di diventare un moderno “oratore”, ma anche che essi, oggi,

(19) *Packingham v. North Carolina*, cit., p. 8.

(20) *Ibid.*, cit., p. 6, mia traduzione.

(21) *Reno v. American Civil Liberties Union*, No. 521 U.S. 844 (US Supreme Court 1997).

(22) *Ibid.*, p. 853, mia traduzione.

(23) *Packingham v. North Carolina*, cit., p. 5, mia traduzione.

rappresentano per molti «le fonti principali per conoscere le ultime notizie, cercare annunci di lavoro, parlare e ascoltare nella moderna piazza pubblica nonché per esplorare i vasti reami del pensiero e della conoscenza umana»²⁴. Per la Corte Suprema, i *social network* sono quindi «i più potenti meccanismi di cui il privato cittadino dispone per diffondere le proprie idee»²⁵. Tali piattaforme vengono paragonate dai giudici federali ai “parchi pubblici” e alle “strade” della società digitale, spazi pubblici per eccellenza dove ogni individuo è libero di manifestare il proprio pensiero.

Vent'anni dopo *Reno*, la Corte Suprema riconosce che «mentre in passato era complesso identificare gli spazi più importanti (in senso fisico) per lo scambio di idee, oggi la risposta è evidente. È il ciber spazio – “le vaste agorà di Internet” in generale, [...] e i *social network* in particolare»²⁶. Le piattaforme sociali si profilano dunque come primario luogo di esercizio di diritti fondamentali, essenziale strumento di libertà. Pertanto, sebbene la loro diffusione all'interno della società è fenomeno relativamente recente e, senza dubbio, altri mezzi per esercitare l'ampia gamma di diritti che ruotano attorno alla libertà di manifestazione del pensiero tuttora persistono, limitare la possibilità dell'individuo di accedere a tali strumenti deve essere necessariamente giustificata e proporzionata.

2. Social network e pubblica amministrazione: uno strumento accidentale ma di fatto essenziale

Appartiene a Benjamin Bayart, presidente del più antico fornitore d'accesso a Internet francese, il *French Data Network*, nonché attivista nel campo dei diritti digitali, l'affermazione per cui «[l']imprimerie a permis au peuple de lire, Internet va lui permettre d'écrire»²⁷. Se in preceden-

(24) *Ibid.*, p. 8, mia traduzione.

(25) *Ibid.*, p. 8, mia traduzione.

(26) *Ibid.*, p. 4, mia traduzione; per un'analisi dell'applicazione della dottrina del «*public forum*» al contesto dei *social network*, si rimanda a *First Amendment -- Freedom of Speech -- Public Forum Doctrine -- Packingham v. North Carolina*, cit.

(27) Si veda B. BAYART, *Comprendre un monde qui change: Internet et ses enjeux*, conferenza, 8 novembre 2013, in *AgoraVox*, 17 febbraio 2014, <https://bit.ly/2XIrayb> [10.12.2019].

za l'utente poteva soltanto ascoltare e leggere, con il *web 2.0* può anche parlare e scrivere. I *social network* hanno svolto un ruolo chiave in questa trasformazione. Come detto pocanzi, essi consentono agli utenti di informarsi ed essere informati, di comunicare fra loro e di creare reciprocamente contenuti digitali. Alla funzione "informativa" tradizionale, propria del *web 1.0*, si è sommata quella "comunicativa", propria del *web 2.0*. Tale contesto, che ha inciso profondamente sulla relazione fra i vari soggetti, non poteva non condizionare il rapporto fra individuo e istituzioni e, in particolare, fra cittadini e pubblica amministrazione.

2.1. *Informazione e comunicazione pubblica e tecnologie digitali*

La sfera d'azione dei *social network* si è trovata a intersecare, nei fatti, quella che il legislatore ha tracciato in materia di informazione e comunicazione pubblica grazie all'approvazione della legge n. 150 del 2000 rubricata, appunto, «Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni»²⁸.

(28) Per un'analisi della l. n. 150 del 2000 si rimanda a P. MARSOCCHI, *Informazione e comunicazione istituzionale: la legge n. 150 del 2000 come nuovo passo per la riforma amministrativa*, in *Giur. mer.*, 4-5, 2000, p. 1133 ss. Relativamente ai vasti temi oggetto della suddetta legge, si vedano, a titolo non esaustivo, L. PALADIN (a cura di), *La libertà di informazione*, Torino, UTET, 1979; A. MELONCELLI, *L'informazione amministrativa*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 1983; V. ROPPO, *Il diritto delle comunicazioni di massa. Problemi e tendenze*, Padova, CEDAM, 1985; G. ARENA, *Profili giuridici della comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, in *Economia pubblica*, 1992; *Id.*, *La comunicazione di interesse generale*, Bologna, il Mulino, 1995; F. FACCIOLI (a cura di), *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, Carocci, 2000; P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2003; G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2001; F. MERLONI (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2002; P. COSTANZO, *L'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004; E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione dopo (e alla luce della) riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 1001 ss.; G. DELLA CANANEA (a cura di), *Il nuovo governo delle comunicazioni elettroniche*, Torino, Giappichelli, 2005; A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, in *questa Rivista*, suppl. 1, 2006; A. VALASTRO, R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, CEDAM, 2007; G. GARDINI, P. LALLI (a cura di), *Per un'etica dell'informazione e della comunicazione. Giornalismo, radiotelevisione, new media, comunicazione pubblica*, Milano, Franco Angeli, 2009; S. SICA, V. ZENO ZENCOVICH, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, CEDAM, 2010; M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2011; P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia?*, in *Dir. inf.*, 1, 2011, p. 19 ss.; A.M. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni*, Bari, Cacucci, 2012; P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, il Mulino, 2013; S. MICONI, *Comunicazione e pubblicità istituzionale: classificazioni e re-*

Come si evince dalla rubrica, la l. n. 150 del 2000 regola due differenti attività che i pubblici poteri pongono in essere al fine di perseguire l'interesse pubblico: l'attività di informazione e quella di comunicazione. Sebbene la legge definisca queste due attività in maniera congiunta²⁹, in realtà, come la dottrina non ha mancato di sottolineare, si tratta di due istituti differenti accomunati dell'elemento della funzione pubblica³⁰ della "conoscibilità"³¹.

Con l'attività di informazione, la pubblica amministrazione divulga ai cittadini una notizia, ovvero porta alla loro conoscenza una rappresentazione della realtà³² a fini prettamente unidirezionali, non essendovi l'intento di scambio di informazioni con i cittadini³³. L'attività di comunicazione, invece, instaurando con i cittadini un flusso informativo all'interno di una relazione bidirezionale³⁴, mira a diffondere fra essi taluni contenuti al fine di indurre precisi comportamenti³⁵.

golamentazioni, in *Dir. inf.*, 6, 2016, p. 901 ss.; M. PIETRANGELO, *Le pubbliche amministrazioni sul web tra comunicazione, consultazione e partecipazione*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, in L. FERRARA, D. SORACE (diretto da), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, vol. IV, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 95 ss.; M. PIETRANGELO (a cura di), *La lingua della comunicazione pubblica al tempo di Internet. Profili giuridici*, Napoli, Esi, 2016; G. AVANZINI, G. MATUCCI (a cura di), *L'informazione e le sue regole*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, Torino, Giappichelli, 2017; A. LAZZARO, *Informazione e comunicazione digitale nel processo di modernizzazione della pubblica amministrazione*, in *MediaLaws-Riv. dir. media*, 2, 2018; G.E. VIGEVANI, O. POLLICINO, C. MELZI D'ERIL, M. CUNIBERTI, M. BASSINI (a cura di), *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, Giappichelli, 2019.

(29) Cfr. art. 1, co. 5, l. n. 150/2000.

(30) Sul punto G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, cit., p. 341.

(31) In tal senso E. CARLONI, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Dir. amm.*, 3, 2019, pp. 513-514, per il quale «i meccanismi di conoscibilità, e quindi la trasparenza, servono a favorire la fruizione dei servizi, l'informazione dei cittadini su temi di interesse generale, in ultima istanza la partecipazione e l'esercizio dei diritti».

(32) Secondo A. MELONCELLI, *L'informazione amministrativa*, cit., p. 17, essa si estrinseca nella «trasmissione di conoscenza dall'amministrazione pubblica al cittadino».

(33) Così G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, cit., p. 341.

(34) Sul punto, a titolo non esaustivo, G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., e F. MERLONI (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, cit.

(35) In tal modo G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, cit., p. 340, il quale fa l'esempio delle campagne di comunicazione mirate a coinvolgere i cittadini in progetti di utilità sociale. In argomento cfr. art. 3, l. n. 150 del 2000.

Contrariamente alla predetta ricostruzione dottrinale per la quale la diversità fra *informazione* e *comunicazione* è rinvenibile nel differente obiettivo al quale tende ciascuna di esse, il legislatore della l. n. 150 del 2000 detta sì una definizione congiunta di questi due concetti, di cui si è scritto sopra, ma ne traccia una distinzione legata al soggetto che la esercita e al destinatario della stessa³⁶. Infatti la legge in esame stabilisce che l'attività di informazione viene svolta da due organi, il portavoce e l'ufficio stampa, mentre l'attività di comunicazione dall'ufficio delle relazioni con il pubblico (e da strutture simili³⁷)³⁸.

Il portavoce è un organo eventuale che collabora con il vertice dell'amministrazione e che è incaricato di curare i rapporti di natura politico-istituzionale con i vari organi di informazione³⁹. L'ufficio stampa⁴⁰ è un organo eventuale non unipersonale, formato da uno o più coordinatori (capo ufficio stampa) e da giornalisti iscritti all'albo nazionale, deputato a curare i rapporti con i mezzi d'informazione di massa⁴¹. L'ufficio per le relazioni con il pubblico, invece, è un organo necessario incaricato di tenere le relazioni dell'amministrazione con i cittadini, sia intesi come singoli sia in forma associata, al fine di garantire loro l'esercizio di alcuni diritti che la legge *de qua* individua espressamente (vale a dire i diritti di informazione, di accesso e di partecipazione *ex l. n. 241 del 1990*), di agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, illustrando la disciplina in materia e i compiti e l'organizzazione delle p.a., di verificare il *feedback* dei cittadini relativamente alla qualità dei servi-

(36) In tal senso anche L. TEBANO, *Così diversi, così uguali: giornalista e addetto stampa*, in *Riv. dir. lav.*, 4, 2017, p. 626.

(37) Vale a dire, ad esempio, lo sportello per il cittadino, lo sportello unico della pubblica amministrazione, lo sportello polifunzionale o lo sportello per l'impresa.

(38) Cfr. art. 6, l. n. 150 del 2000.

(39) Cfr. art. 7, l. n. 150 del 2000.

(40) In argomento si veda a titolo esemplificativo G. DELLA CASA, A. MALPIEDI, *Le funzioni e gli strumenti dell'ufficio stampa e del portavoce*, in *Azienditalia*, 9, 2008.

(41) Cfr. art. 9, l. n. 150 del 2000.

zi offerti, nonché di costituire un tramite d'informazione con gli altri URP e con le altre strutture dell'amministrazione⁴².

La legge n. 150 del 2000 attribuisce alle attività di informazione e di comunicazione un ruolo centrale in vista del perseguimento dell'interesse pubblico, al punto da sottolineare «il carattere specialistico di queste attività, da cui discende l'esigenza di dedicarvi apposite professionalità e competenze»⁴³.

Le poco limpide disposizioni della legge in esame hanno relegato tale disciplina a una condizione di rapida obsolescenza, già a partire dal momento dell'entrata in vigore. E ciò non soltanto a seguito della mancanza di chiarezza dei concetti basilari su cui il legislatore ne ha posto le fondamenta. Oltre a quanto riportato sopra, detta legge non contiene altresì una precisa definizione di “comunicazione” che consenta di distinguere fra “comunicazione istituzionale” e “comunicazione politica”, distinzione che l'interprete deve andare a ricercare in altre e distinte fonti, quale, ad esempio, la legge n. 28 del 2000 in tema di *par condicio*⁴⁴.

Questi rilievi testimoniano la scarsa utilità complessiva delle norme della l. 150 del 2000, già dal momento della sua promulgazione. Se si considera che al tempo della sua entrata in vigore, il contesto tecnologi-

(42) Cfr. art. 8, l. n. 150 del 2000.

(43) G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, cit., p. 345.

(44) Cfr. art. 9 co. 1 l. n. 28 del 2000, in materia di *par condicio*: «[d]alla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni». In argomento si vedano, *ex multis*, P. CARETTI, *Commento alla legge n. 28 del 2000*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 2000, p. 13 ss.; R. BORRELO, *Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive. Prime riflessioni comparatistiche sulla legge n. 28 del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 635 ss.; Id., *Interrogativi sulla disciplina della par condicio nel nuovo assetto del sistema radiotelevisivo italiano*, in M. MANETTI (a cura di), *Europa e informazione*, Napoli, Esi, 2004, p. 140 ss. In generale, in tema di *par condicio* e comunicazione E. GRASSI, *Elezioni locali e propaganda radiotelevisiva tra pubblico e privato* in P. BARILE, E. CHELI, R. ZACCARIA (a cura di), *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna, il Mulino, 1980, p. 365 ss.; G. GARDINI, *La disciplina delle campagne elettorali*, Padova, CEDAM, 1996; M. MANETTI, *La propaganda politica nel mezzo radiotelevisivo*, in A. PACE, M. MANETTI, *Commentario alla Costituzione, art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del pensiero*, Bologna, Zanichelli, 2006. Da ultimo G. GARDINI, *Brevi note sul divieto di comunicazione istituzionale nei periodi di campagna elettorale*, in *MediaLaus-Riv. dir. media*, 3, 2018, che contiene una proposta di emendamento del citato art. 9.

co del 2000 era profondamente diverso da quello attuale⁴⁵ e che la legge n. 150 non ha subito alcuna modifica dalla data di promulgazione (eccezion fatta per un unico comma dell'art. 9, modificato dalla legge 28 marzo 2019, n. 26), allora ben si comprende come questa disciplina non soltanto non fosse d'aiuto nel 2000, ma che lo è ancor meno oggi, alla luce degli esponenziali progressi in campo tecnologico che hanno caratterizzato gli ultimi anni. Risulta dunque necessario interrogarsi su come far fronte all'obsolescenza delle norme della l. n. 150 del 2000.

2.2. *Il Codice dell'amministrazione digitale*

Il più importante tentativo di conciliare l'azione e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni con l'avvento delle tecnologie digitali è stato fatto dal legislatore nazionale nel 2005 con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 82 del 2005, il Codice dell'amministrazione digitale (CAD)⁴⁶. Con esso, l'ordinamento ha stabilito che Stato, Regioni e autonomie locali devono organizzarsi e agire adoperando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (anche dette Ict, *Information and Communication Technology*)⁴⁷ al fine di perseguire in modo efficace la soddisfazione

(45) Basti pensare alle memorie di massa portatili: quando nel 2000 venne messa in commercio la prima chiavetta Usb, essa aveva una capacità di 8 megabyte, mentre oggi, invece, quella dalla capacità maggiore può contenere più di un terabyte (si consideri che 1 Mb è pari a 10^6 byte e 1 Tb a 10^{12} byte). Un altro esempio può essere rappresentato dal campo della telefonia mobile. Nel 2000 venne messo in commercio il Nokia 3310, uno dei primi telefoni cellulari con antenna incorporata e, soprattutto, il primo telefonino pensato per consentire agli utenti di *chattare da mobile*, nello stesso modo in cui avveniva in quegli anni soltanto grazie alla navigazione online dal computer. Questo modello di telefonino ha aperto la strada alla nascita, pochi anni dopo, degli *smartphone*: se questi ultimi vengono confrontati con i telefoni cellulari presenti nel Duemila, ci si accorge dell'enorme abisso fra i due diversi momenti tecnologici.

(46) Il Codice dell'amministrazione digitale è stato oggetto di ripetute modifiche: il testo attualmente vigente è entrato in forza nel gennaio 2018. Risulta quindi assai estesa la dottrina relativa al CAD. Pertanto si vedano, a titolo non esaustivo, E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2005; F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, Jovene, 2012; F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, 2, 2015, p. 227 ss.; B. CAROTTI, *Il correttivo al codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2018, p. 131 ss.; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. media*, 2, 2018, p. 12 ss.; E. DE GIOVANNI, *Il codice dell'amministrazione digitale: genesi, evoluzione, principi costituzionali e linee generali*, in *Rassegna dell'avvocatura dello stato*, 3, 2018, p. 155 ss.

(47) Cfr. art. 2, co. 1, CAD.

ne dell'interesse pubblico. Le tecnologie digitali sono considerate dal legislatore come uno strumento "moltiplicatore" per il raggiungimento dell'interesse pubblico in quanto, grazie ad esse, l'azione amministrativa può essere esercitata in modo più efficace, efficiente ed economico, in piena attuazione del principio del buon andamento previsto dall'art. 97 Cost. Ma il processo di digitalizzazione non si concretizza unicamente in questo aspetto, poiché vi sono anche altri principi importanti sui quali si basa l'agire amministrativo che vengono inevitabilmente coinvolti, su tutti, la trasparenza e la partecipazione⁴⁸. Secondo la dottrina, proprio la circostanza per la quale il passaggio dal *web 1.0* al *web 2.0* ha posto l'accento sulla condivisione dei contenuti fra un numero crescente di utenti ha comportato lo sviluppo dell'*open government*⁴⁹: grazie all'enorme quantità dei contenuti disponibili, le istituzioni hanno adottato politiche che si sono avvicinate sempre più all'idea di "apertura", con il progressivo obiettivo di rendere accessibili⁵⁰ e riutilizzabili⁵¹ infor-

(48) In questo senso F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, cit., p. 322. In proposito si vedano E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2, 2011, p. 213 ss.; e S. CALZOLAIO, "Digital (and privacy) by default". *L'identità costituzionale della amministrazione digitale*, in *Giorn. st. cost.*, 31, 2016, p. 185 ss.

(49) Sul punto F. COSTANTINO, *Open Government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, UTET, agg., 2015, p. 272. A riguardo si vedano anche M. GASCÓ-HERNÁNDEZ (ed.), *Open Government. Opportunities and Challenges for Public Governance*, Berlino, Springer, 2014 ed E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.

(50) Si prenda, ad esempio, l'evoluzione della disciplina dell'accesso, sorto inizialmente come accesso documentale, con la l. n. 241 del 1990, divenuto successivamente accesso civico, come previsto dal testo originario del d.lgs. n. 33 del 2013, e infine accesso civico generalizzato, come emendato dal d.lgs. n. 97 del 2016. Per una riflessione dell'impatto di tale evoluzione sul processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, con riferimenti comparatistici al modello estone, si veda S. ROSSA, *Il diritto all'informazione come base per una amministrazione digitale: una comparazione fra Italia ed Estonia*, in *Dir. econ.*, 2, 2019, p. 543 ss.

(51) L'anno successivo all'approvazione del CAD è entrato in vigore il d.lgs. n. 36 del 2006, poi modificato nel 2015 dal d.lgs. n. 102 di recepimento della direttiva 2013/37/UE, che disciplina il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico, la quale è stata a sua volta modificata dalla recentissima direttiva (UE) 2019/1024. In proposito si vedano F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 7 ss. e M. MAGGIOLINO, *Il riutilizzo dell'informazione detenuta dal settore pubblico: alcune riflessioni di politica e diritto della concorrenza*, in *Conc. merc.*, 2012, p. 765 ss.

mazioni e dati⁵² – quasi a voler concretamente essere parte integrante del dialogo con i cittadini. Attuando il principio di trasparenza si è cercato in tal modo di concretizzare la partecipazione⁵³.

I *social network*, avendo contribuito in questo⁵⁴, si sono mostrati un importante strumento per attuare i principi costituzionali *classici* attinenti all'amministrazione e quelli contenuti nel CAD. Al contempo, tuttavia, costituiscono un elemento di cambiamento in grado di inserirsi prepotentemente all'interno della disciplina dell'informazione e della comunicazione pubblica.

2.3. Verso una cittadinanza digitale

Come ricostruito, i *social network* sono stati sviluppati con l'intento di mettere in contatto fra loro gli individui: grazie alle ICT le barriere del mondo fisico vengono di fatto abbattute. Questo aspetto, legato all'enorme diffusione dei *social network*, da un lato, e alla sempre crescente disponibilità di dati e di informazioni *online* favorita dal passaggio del *web 1.0* al *web 2.0*⁵⁵, dall'altro, ha spinto le amministrazioni ad adottare Facebook, Twitter, Instagram e gli altri *social network* per entrare più facilmente in contatto con i cittadini.

Nel CAD non sono presenti riferimenti espliciti all'obbligo, in capo alle amministrazioni, di adottare e impiegare i *social network*. Per tale motivo, come posto in luce dalla dottrina, il loro uso costituisce un atto di volon-

(52) Sul punto sia consentito rimandare alle considerazioni contenute in S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Dir. inf.*, 4-5, 2019, p. 1121 ss.

(53) In argomento si veda, in senso critico, A. CAUDURO, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in *Dir. amm.*, 3, 2017, p. 601 ss.

(54) Secondo F. COSTANTINO, *Open Government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, cit., 272, la crescita dell'*open government* «si è quindi legata all'evoluzione delle tecnologie, con l'avvento dell'interazione, che ha definito il *web 2.0* e decretato il successo dei *social network*, nonché con l'affermazione della filosofia e delle prime esperienze di *open source*».

(55) Questo aspetto è stato consentito proprio dalla struttura della rete, come è stato evidenziato da V. PAMPARIN, *I nuovi protagonisti del mondo digitale tra neutralità della Rete e accesso all'informazione*, in *Inf. dir.*, 1-2, 2017, p. 238.

tà⁵⁶. Una scelta, tuttavia, sempre più incentivata, considerando che questi strumenti consentono alle amministrazioni di raccogliere dati e informazioni sul modo con cui esse amministrano, permettendo loro di comprendere meglio la realtà in cui operano e di migliorare il proprio agire⁵⁷. A testimonianza di questo aspetto, è possibile citare il *Vademecum Pubblica amministrazione e social media*, pubblicato da FormezPA già nel 2011⁵⁸, e più recentemente il volume realizzato da FormezPA insieme a PA Social, intitolato *Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso – Il primo libro “in progress” della nuova comunicazione pubblica*⁵⁹. In quest'ultimo, in particolare, vengono poste in evidenza le opportunità e i vantaggi per le amministrazioni e i cittadini creati dall'utilizzo dei principali *social network* (fra cui, Facebook, Twitter, Telegram, WhatsApp, YouTube, Instagram, Snapchat e LinkedIn).

Anche nella versione del CAD attualmente in vigore⁶⁰, è prevista una vera e propria *Carta della cittadinanza digitale*⁶¹. Definita come «la configurazione dei diritti dei cittadini nei confronti delle istituzioni, resa possibile dalle nuove tecnologie»⁶², essa si estrinseca in differenti

(56) Così anche F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, cit., 327, per la quale l'uso dei *social network* costituisce una scelta dell'amministrazione.

(57) In questo modo M. FALCONE, *I social media, data analytics, amministrazioni pubbliche: come le amministrazioni usano i dati provenienti dal social media?*, in *Inf. e dir.*, 1-2, 2017, p. 357 ss.

(58) FORMEZPA, *Vademecum Pubblica amministrazione e social media*, Roma, dicembre 2011, consultabile in <https://bit.ly/37TCvjq> [10.12.2019].

(59) S. TALAMO, F. DI COSTANZO, R. CRUDELE (a cura di), *Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso – Il primo libro “in progress” della nuova comunicazione pubblica*, Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, FormezPA in collaborazione con PA Social, II ed., gennaio 2018 (in <https://bit.ly/2leAmWU> [10.12.2019]).

(60) Il Codice dell'amministrazione digitale è stato oggetto di numerose modifiche, ultima delle quali è avvenuta a seguito dell'entrata in vigore, nel gennaio 2018, del d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217.

(61) «Carta della cittadinanza digitale» è la rubrica della Sezione I Capo I del CAD (artt. 3-11) introdotta dall'ultimo correttivo al CAD. Tale inserimento costituisce una novità soltanto sul piano formale, in quanto a livello sostanziale già nella prima versione del d.lgs. n. 82 del 2005 erano previsti numerosi diritti dei cittadini all'uso delle tecnologie nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

(62) F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, cit., p. 329.

componenti. Innanzitutto, il cuore della c.d. cittadinanza digitale consiste nel diritto di chiunque di accedere ai servizi online delle pubbliche amministrazioni (e gestori di servizi pubblici e di società a controllo pubblico)⁶³ utilizzando gli strumenti tecnologici previsti dal CAD, anche per rapportarsi con le pubbliche amministrazioni per fini ulteriori rispetto all'esercizio del diritto di accesso e alla partecipazione al procedimento amministrativo⁶⁴. In questo modo viene incentivata l'accessibilità e l'efficacia nello scambio informativo con i poteri pubblici⁶⁵, a maggior ragione in forza della previsione per la quale tali servizi devono essere accessibili in modo semplice e integrato⁶⁶.

Vi sono poi alcuni aspetti che potrebbero parere erroneamente di contorno, ma che, invece, racchiudono in sé principi cardine. Da un lato, infatti, il CAD impone alle amministrazioni di incentivare l'impiego della tecnologia per promuovere la partecipazione dei cittadini al processo democratico e all'attività amministrativa⁶⁷; dall'altro, lo Stato e le amministrazioni devono favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini⁶⁸. Questi principi si riferiscono a due questioni alquanto spinose del processo di digitalizzazione che l'ordinamento giuridico sta subendo: da un lato, l'*e-democracy*, vale a dire la possibilità di affiancare al tradizionale sistema di votazioni (in alcuni casi ripensandolo) un sistema di votazioni digitali basate sull'impiego delle Ict⁶⁹, e più in generale di interveni-

(63) Cfr. artt. 3-*bis*, CAD e art. 6, CAD.

(64) Cfr. art. 3, co. 1, CAD.

(65) *Ibidem*.

(66) Cfr. art. 7, co. 1, CAD.

(67) Cfr. art. 9, CAD.

(68) Cfr. art. 8, CAD.

(69) Relativamente al fenomeno della *e-democracy*, una esperienza significativa è quella dell'Estonia, che è stato il primo Stato al mondo a introdurre, a partire dal 2005, un sistema di voto elettronico parallelo a quello tradizionale. Si veda in particolare R. KRIMMER, D. DUENAS-CID, I. KRIVONOSOVA, P. VINKEL, A. KOITMAE, *How Much Does an e-Vote Cost? Cost Comparison per Vote in Multi-channel Elections in Estonia*, in R. KRIMMER, M. VOLKAMER, V. CORTIER, R. GORÉ, M. HAPSARA, U. SERDÜLT, D. DUENAS-CID (eds.), *Electronic Voting (Third International Joint Conference, E-Vote-ID 2018, Bregenz, Austria, October 2-5, 2018, Proceedings)*, Switzerland, Springer Nature, 2018, p. 117 ss.

re nei tradizionali processi deliberativi⁷⁰; dall'altro, invece, la percentuale media di alfabetizzazione digitale dei cittadini. Pur non volendo soffermarsi nel merito su questi due temi, risulta essere evidente che i *social network* costituiscono uno strumento in grado di dare utili risposte a tali questioni. Grazie a essi, è possibile favorire la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa, così come si consente di aumentare la percentuale di alfabetizzazione digitale dei cittadini⁷¹. Parimenti essi rappresentano un mezzo con il quale dare attuazione alla cittadinanza digitale nei termini pocanzi descritti.

Come anticipato, dal dato formale del CAD non è rinvenibile una previsione esplicita che obblighi le amministrazioni a impiegare i *social network* nei rapporti con i cittadini. Il Codice contiene sì disposizioni precise, ma anche molte norme programmatiche, come nel caso della c.d. cittadinanza digitale. Se a ciò si ricollega il rilievo secondo il quale l'amministrazione può adoperare i mezzi concreti ritenuti più adatti per il raggiungimento dei fini stabiliti dal legislatore, è possibile allora affermare che l'utilizzo dei *social network* da parte delle pubbliche amministrazioni risulta essere accidentale *formalmente*, ma essenziale *sostanzialmente*.

A maggior ragione, considerato che il discorso sopra articolato si lega anche al tema della comunicazione politica, il carattere fondamentale dell'uso dei *social network* da parte delle amministrazioni dovrebbe ulteriormente emergere dalla disciplina dettata dalla citata l. n. 150 del 2000, poiché il loro impiego incide significativamente sulla separazione fra informazione e comunicazione. Esso potrebbe innanzitutto consentire di interrogarsi sulla validità della distinzione stabilita dal legislatore e basata sul soggetto emittente e su quello destinatario: per la legge n. 150 del 2000, come visto, l'informazione è rivolta ai mezzi di comunicazione di massa – si pensi alle televisioni, alla stampa, ecc. – mentre la comunicazione è diretta ai cittadini. Ma se si osserva che, ad esempio,

(70) Relativamente ai processi deliberativi si veda V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione dei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

(71) Sul punto anche F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, cit., p. 330.

il gestore del profilo di un'amministrazione presente sui *social network* è in grado di rivolgersi ad entrambe le platee in un unico momento e senza distinzioni, allora potrebbero sorgere interrogativi sulla (quanto meno parziale) obsolescenza della stessa.

3. Social network e politica: il valore di un tweet nella giurisprudenza

Il quadro appena delineato si complica ulteriormente se si considera il caso – oggi non raro – di un esponente politico che svolga una funzione istituzionale all'interno di una pubblica amministrazione. Se questi pubblica con il proprio profilo personale, ad esempio, un *tweet* (anche nell'ipotesi in cui egli venga assistito da un apposito *social media manager*), a chi si rivolge: ai cittadini, alla stampa o ad entrambi? A quale fine: informare o orientare l'elettorato? In quale veste, come vertice dell'amministrazione o esponente di partito? Ma, soprattutto, quale forza giuridica avrebbe tale *tweet*?

3.1. L'unico caso italiano (per ora)

La giurisprudenza italiana si è pronunciata di rado su questi temi⁷², ma in un caso ha risposto all'ultimo interrogativo sopra esposto. Con sent. n. 767 del 2015, la quarta sezione del Consiglio di Stato ha infatti affermato che il *tweet* di un ministro non è un atto amministrativo, non rispettando il principio di tipicità degli atti amministrativi⁷³. La vicenda era alquanto articolata. In un Comune ligure era stato approvato un intervento per riquilibrare una parte del centro storico (in particolare, una piazza), tutelata in quanto bene culturale. Il Comune, dopo aver richiesto e ottenuto dalla soprintendenza l'autorizzazione a intervenire,

(72) *Ex multis* si veda E. FALLETTI, *I social network: primi orientamenti giurisprudenziali*, in *Corr. Giur.*, 7, 2015, p. 992 ss.

(73) Cons. Stato, sez.VI, sent. 12/02/2015, n. 769 (Pres. Caracciolo, Est. De Felice). Sul punto si veda il commento di G. SGUEO, *La comunicazione di un Ministro attraverso un social network integra gli estremi di un atto amministrativo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2015, p. 523 ss., oltre ai riferimenti presenti in N. IBBA, *L'utilizzo delle tecnologie informatiche nella p.a.: dai diritti del cittadino agli odierni aspetti patologici*, in D. MARONGIU, I.M. DELGADO (a cura di), *Diritto amministrativo e innovazione. Scritti in ricordo di Luis Ortega*, in *Diritto e processo amministrativo – Quaderni*, 23, ESI, Napoli, 2016, p. 230 ss.

aveva iniziato i lavori, senonché, nel mentre, alcune associazioni ambientali e di cittadini avevano iniziato a protestare in quanto le riqualificazioni avrebbero comportato l'abbattimento di alcuni alberi caratteristici. Il clamore mediatico sollevato dalle contestazioni era giunto all'attenzione delle cronache nazionali al punto da suscitare l'interesse personale dell'allora Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo. Questi, con un *tweet* sul suo *account* personale Twitter, richiese al Comune di sospendere i lavori⁷⁴. Questo *tweet* venne "ascoltato" dalla soprintendenza che invitò il comune a sospendere la parte dei lavori di riqualificazione oggetto di contestazione (sospensione che poi venne decisa successivamente a seguito di una ulteriore istruttoria). L'amministrazione locale allora decise di impugnare innanzi al TAR Liguria il provvedimento di sospensione dei lavori.

Per quanto ivi di interesse, uno dei punti del ricorso concerneva proprio il *tweet* in questione: per l'amministrazione ricorrente esso aveva comportato un caso di eccesso di potere, in quanto il Ministro sarebbe intervenuto in una materia sottratta alla propria competenza. Pre-scindendo dalle questioni principali oggetto della vicenda, il TAR Liguria, sez. I, con sent. 19/05/2014, n. 787 ha affermato che «sebbene le dichiarazioni via *tweet* del Ministro non integrino un atto amministrativo annullabile per incompetenza [...] essi nondimeno costituiscono sicura spia dell'eccesso di potere per sviamento»⁷⁵. In secondo grado, invece, il Consiglio di Stato ha ribadito la validità del principio di tipicità degli atti amministrativi: «gli atti dell'autorità politica, limitati all'indirizzo, controllo e nomina ai sensi del decreto legislativo n. 165 del 2001, debbono pur sempre concretarsi nella dovuta forma tipica dell'attività della pubblica amministrazione [...], anche, e a maggior ragione, nell'attuale epoca di comunicazioni di massa, messaggi, cinguettii, seguiti ed altro, dovuti alle nuove tecnologie e alle nuove e dilaganti modalità di comunicare l'attività politica»⁷⁶.

(74) Cfr. <https://bit.ly/33gX0VL> [10.12.2019].

(75) TAR Liguria, sez. I, con sent. 19/05/2014, n. 787, *Diritto*.

(76) Cons. Stato, sez. VI, sent. 12/02/2015, n. 769, *Diritto*, p. 6.

Dunque, per i giudici amministrativi, nel caso di specie, la comunicazione via *social network* dei rappresentanti delle istituzioni, in special modo se viene posta in essere con un profilo non istituzionale (ma personale), non costituisce un atto amministrativo a rilevanza esterna e, pertanto, non può porre in essere effetti modificativi e/o estintivi di situazioni giuridiche soggettive e di rapporti giuridici, sulla base del principio di tipicità degli atti amministrativi in grado di fondare il legittimo affidamento dei cittadini⁷⁷.

Questa vicenda testimonia il tentativo della giurisprudenza di conciliare il formalismo giuridico ai repentini cambiamenti della società, a cui l'amministrazione si sta giocoforza adeguando non senza difficoltà. L'opera interpretativa del giudice amministrativo appare incentrata sul trovare un punto di sintesi fra formalismo giuridico e rapidi cambiamenti della società. Nel mezzo, si pone la difficoltà delle categorie giuridiche classiche di inquadrare correttamente questioni giuridiche legate alle nuove tecnologie⁷⁸.

(77) In tema di atti amministrativi e di provvedimenti, la dottrina è ampissima. Imprescindibili appaiono le opere di U. FORTI, "Atto" e "procedimento" amministrativo (note critiche), in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranelletti*, vol. I, Padova, CEDAM, 1931, p. 441 ss.; O. RANELLETTI, A. AMORTH, voce *Atti amministrativi*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. I, Torino, UTET, 1937, p. 1091 ss.; G. FAGIOLARI, *L'Atto amministrativo nella giustizia amministrativa*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, Vol. II, Padova, CEDAM, 1940, 287 ss.; M.S. GIANNINI, voce *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, 1959, 157 ss. Più recentemente invece si vedano D. SORACE, *Promemoria per una voce "atto amministrativo"*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1988, p. 747 ss.; F. SATTÀ, voce *Atto amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. I, Roma, 1988; B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, in G. SANTANIELLO, *Trattato di diritto amministrativo*, vol. III, Padova, CEDAM, 1993; E. CASSETTA, voce *Provvedimento e atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, UTET, 1997, p. 243 ss.; A. LOLLI, *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, Milano, Giuffrè, 2000; R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO e F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, IV ed., Bologna, Monduzzi, 2005, p. 767 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento amministrativo: struttura del provvedimento*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, Jovene, 2006, 303 ss.; M. RAMAJOLI, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/1990, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Dir. amm. proc.*, 2010, p. 459 ss.; R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017.

(78) Si pensi, ad esempio, al tema dell'intelligenza artificiale. Sul punto, *ex multis*, U. PAGALLO, *Intelligenza Artificiale e diritto. Linee guida per un oculato intervento normativo*, in *Sistemi intelligenti*, 3, 2017; M. BASSINI, L. LIGUORI, O. POLLICINO, *Sistemi di Intelligenza Artificiale, responsabilità e accountability. Verso nuovi paradigmi?*, in F. PIZZETTI (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Torino, Giappichelli, 2018; L. VIOLA, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, in *Foro amm.*,

Nel caso di specie, il principio di tipicità degli atti amministrativi, che impone all'amministrazione di agire con strumenti formali tipicizzati al fine di garantire la tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini, si contrappone alla fluidità della società digitale. In questo contesto, i giudici amministrativi, in particolare quelli del TAR Liguria, si sono dimostrati abili nel trovare un punto di sintesi: il principio di tassatività degli atti amministrativi rimane il criterio che deve orientare l'attività dell'amministrazione, tuttavia ciò non toglie che il *tweet* di un Ministro possa rappresentare una spia di eccesso di potere, in quanto finalizzato a incidere sull'attività amministrativa, indirizzandola o vincolandola, prima o durante l'avvio di un formale procedimento⁷⁹.

L'opera interpretativa di elaborazione di una nuova figura sintomatica di eccesso di potere riferita al *tweet* di un Ministro, potenzialmente valido anche per messaggi in altri *social network*, consente di lasciare aperto uno spiraglio per un eventuale, futuro e più approfondito orientamento giurisprudenziale sull'argomento. In questa vicenda, appare evidente come la giurisprudenza, specialmente quella amministrativa, sia uno dei soggetti che possono concretamente intervenire, grazie alla loro interpretazione evolutiva, in tematiche apparentemente trascurate da uno statico legislatore⁸⁰.

9, 2018, p. 1598 ss.; E. STRADELLA, *La regolazione della Robotica e dell'Intelligenza artificiale: il dibattito, le proposte, le prospettive. Alcuni spunti di riflessione*, in *Riv. dir. media*, 1, 2019, p. 74 ss.; P. CONTUCCI, *Intelligenza artificiale fra rischi e opportunità*, in *il Mulino*, 4, 2019, p. 637 ss.; C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2019, p. 101 ss.; A. AMIDEI, *Intelligenza artificiale e diritti della persona: le frontiere del "transumanesimo"*, in *Giur. it.*, 7, 2019, p. 1658 ss. In argomento sia consentito il rimando a S. ROSSA, *Società, diritti, tecnologia. Brevi riflessioni sul rapporto mezzo-fine e sul ruolo dei diritti fondamentali in una prospettiva storico-giusletteraria partendo da un'esperienza bavarese*, in R. LOMBARDI, A. PROVERA (a cura di), *Io perpetratore, io vittima. Una prospettiva giusletteraria*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 103 ss.

(79) In questo senso N. IBBA, *L'utilizzo delle tecnologie informatiche nella p.a.: dai diritti del cittadino agli odierni aspetti patologici*, cit., p. 237.

(80) D'altronde, come evidenziato da P.L. PORTALURI, *La regola estrosa: note su procedimento amministrativo e ius superveniens*, in *Foro Amm. – Tar*, 2013, p. 1810, «[i]l Giudice amministrativo si mostra dunque Giudice degli interessi, scevro da dogmatismi avulsi dalla realtà».

3.2. *Uno sguardo oltreoceano: i casi Trump*

Conclusioni simili a quelle del Consiglio di Stato, seppure partendo da assunzioni diametralmente opposte, sembrano essere state raggiunte anche oltreoceano, nel contesto di una diatriba scaturita da tre *tweet* di Donald Trump pubblicati nell'estate 2017. Come noto, il Presidente degli Stati Uniti d'America è un prolifico utilizzatore di Twitter. Il proprio predecessore Obama fu considerato il primo "social media President", avendo twittato per la prima volta nel 2007 ed avendo istituito nel 2015 l'*account* ufficiale del Presidente degli Stati Uniti @POTUS⁸¹. Trump, tuttavia, pur avendo ereditato da Obama le credenziali d'accesso all'*account* presidenziale, ha sempre continuato ad usare principalmente il proprio identificativo Twitter personale @realDonaldTrump.

All'alba del 26 luglio 2017, il Presidente Trump, a tre riprese, twittava: «A seguito di consultazioni con i miei generali e esperti militari, si informa che il Governo degli Stati Uniti non accetterà né permetterà...»⁸² «...che individui *transgender* servano nell'esercito degli Stati Uniti in qualsiasi capacità. Le nostre armate devono mirare esclusivamente a vincere...»⁸³ «...in maniera determinante e schiacciante e non possono essere gravate dalle ingenti spese mediche e dai disagi che conseguirebbero dalla presenza di *transgender* tra i nostri militari. Grazie»⁸⁴. Nel 2015, ancora sotto l'amministrazione Obama, era iniziato un processo di graduale revisione delle politiche relative all'ammissione e al servizio di mi-

(81) Si veda A. ACKER, A. KRIESBERG, *Tweets May Be Archived: Civic Engagement, Digital Preservation and Obama White House Social Media Data*, in *Proceedings of the Association for Information Science and Technology*, 1, 2017, p. 1 ss., <https://doi.org/10.1002/pr2.2017.14505401001> [10.12.2019]. @POTUS è l'acronimo di *President Of The United States*.

(82) D.J. TRUMP, «*After Consultation with My Generals and Military Experts, Please Be Advised That the United States Government Will Not Accept or Allow.....*», Tweet, @realDonaldTrump, 26 luglio 2017, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/890193981585444864> [10.12.2019].

(83) D.J. TRUMP, «*...Transgender Individuals to Serve in Any Capacity in the U.S. Military. Our Military Must Be Focused on Decisive and Overwhelming.....*», Tweet, @realDonaldTrump, 26 luglio 2017, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/890196164313833472> [10.12.2019].

(84) D.J. TRUMP, «*...Victory and Cannot Be Burdened with the Tremendous Medical Costs and Disruption That Transgender in the Military Would Entail. Thank You*», Tweet, @realDonaldTrump, 26 luglio 2017, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/890197095151546369> [10.12.2019].

litari *transgender*⁸⁵. Nel 2016, l'allora Segretario alla difesa statunitense Ash Carter permise per la prima volta ai soldati *transgender* di uscire alla luce del sole e servire nell'esercito in maniera "aperta"⁸⁶. Nel giugno 2017, dovevano ufficialmente iniziare le procedure di reclutamento di individui *transgender* nell'esercito, operazione tuttavia dapprima rinviata e poi definitivamente sospesa per intervento diretto del Presidente Trump.

A seguito della pubblicazione dei tre *tweet* sopra riportati, diversi militari *transgender* citarono in giudizio il Presidente per aver violato il principio di non-discriminazione sancito dal Quinto emendamento alla Costituzione americana⁸⁷. Tali *tweet*, dunque, sebbene pubblicati da Trump dal proprio *account* personale @realDonaldTrump, furono percepiti come una direttiva ufficiale del Presidente, avente valore giuridicamente vincolante in particolar modo nei confronti delle gerarchie militari, soggette nell'ordinamento statunitense alla guida diretta del Presidente, nella sua veste di comandante in capo delle forze armate⁸⁸. Diversa fu invece la reazione ai *tweet* presidenziali da parte dell'allora Segretario alla difesa Jim Mattis, il quale diede seguito all'ordine di Trump con delle linee guida provvisorie solo a seguito della pubblicazione di un *memorandum* ufficiale da parte del presidente a fine agosto 2017⁸⁹. Il vero

(85) Si veda US SECRETARY OF DEFENSE, *Memorandum for Secretaries of the Military Departments – Subject: Transgender Service Members*, 28 luglio 2015, <https://perma.cc/5ZTN-JLAX> [10.12.2019]; per una sintetica panoramica sul processo di emancipazione di individui *transgender* nell'esercito americano, si rinvia a *Recent social media posts. Executive power – Presidential directives – In Tweets, President purports to ban transgender servicemembers. – Donald J. Trump (@realDonaldTrump), Twitter (July 26, 2017, 5:55–6:08 AM)*, <https://perma.cc/X7J4-CUL3>, in *Harvard Law Review*, vol. 131, 2018, p. 934 ss.

(86) US SECRETARY OF DEFENSE, *Directive-Type Memorandum (DTM) 16-005, 'Military Service of Transgender Service Members'*, 30 giugno 2016, <https://perma.cc/ND4A-K32M> [10.12.2019].

(87) *Doe v. Trump*, Civil Action No. 2017-1597 (D.D.C. 2018).

(88) Così ai sensi dell'art. II, 2, I della Costituzione americana. Si veda D. LUBAN, *On the Commander-In-Chief Power*, in *Southern California Law Review*, vol. 81, 2008, p. 477 ss.

(89) PRESIDENT OF THE UNITED STATES, *Presidential Memorandum for the Secretary of Defense and the Secretary of Homeland Security – Subject: Military Service by Transgender Individuals*, 25 agosto 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-secretary-defense-secretary-homeland-security/> [10.12.2019]; US SECRETARY OF DEFENSE, *Memorandum for Secretaries of the Military Departments – Subject: Military Service by Transgender Individuals— Interim Guidance*, 14 settembre 2017, <https://perma.cc/HT6H-Q4SD> [10.12.2019].

e proprio piano Mattis, sostanzialmente volto ad impedire l'accesso da parte di reclute *transgender* alla carriera militare, fu adottato e confermato in vigore da un successivo *memorandum* presidenziale nel marzo 2018⁹⁰. Cautelarmente sospeso da diverse corti federali distrettuali, è entrato in vigore solo il 12 aprile 2019, dopo che una discussa pronuncia della Corte suprema federale datata 22 gennaio 2019 ha invalidato le sospensioni cautelari disposte dai giudici di prime cure e dato infine semaforo verde all'entrata in vigore del bando contro i *transgender*⁹¹.

I primi commenti a caldo sulla natura giuridica dei *tweet* del Presidente apparsi sui giornali americani sottolineavano le differenze tra un ordine formale del capo della Casa Bianca e una sua esternazione sui *social network*, concludendo perentoriamente che quest'ultima non potesse pretendere di assumere alcun valore legalmente vincolante⁹². Una più cogitata analisi pubblicata sull'*Harvard Law Review* ha invece smussato la categoricità di questa affermazione⁹³. Partendo dal presupposto – completamente differente rispetto al principio di tipicità degli atti amministrativi ribadito dal Consiglio di Stato italiano – che le direttive del Presidente degli Stati Uniti, in qualunque loro forma, sono giuridicamente vincolanti, l'articolo spiega come i *tweet* di Trump soddisfino sia il requisito di pubblicità sia quello di competenza, unici criteri necessari a valutare la validità di un ordine presidenziale⁹⁴. Poca, se non nulla,

(90) US SECRETARY OF DEFENSE, *Memorandum for the President – Subject: Military Service by Transgender Individuals*, 22 febbraio 2018, <http://bit.ly/309dsom> [10.12.2019]; PRESIDENT OF THE UNITED STATES, *Memorandum for the Secretary of Defense and the Secretary of Homeland Security – Subject: Military Service by Transgender Individuals*, 23 marzo 2018, <http://bit.ly/326bAyR> [10.12.2019].

(91) Si veda R. BARNES, D. LAMOTHE, *Supreme Court Allows Trump Restrictions on Transgender Troops in Military to Go into Effect as Legal Battle Continues*, in *Washington Post*, 22 gennaio 2019, <https://wapo.st/2XrP4Sv> [10.12.2019]. Il piano Mattis-Trump risulta tuttavia ancora oggetto di controversie giudiziarie a livello distrettuale nei casi *Stone v. Trump*, No. case 1:17-cv-02459-MJG; *Stockman v. Trump* No. case 5:17-cv-01799-JGB-KKx; *Karnoski v. Trump*, No. case 2:17-cv-01297-MJP e *Doe v. Trump*, No. case 1:17-cv-01597-CKK.

(92) Si vedano J. SUK GERSEN, *Trump's Tweeted Transgender Ban Is Not a Law*, in *New Yorker*, 27 luglio 2017, <http://bit.ly/2Xjbtwo> [10.12.2019]; R. SPIVAK, *Trump's Transgender Tweet Isn't In Force Yet, But It's Close*, in *Foreign Policy* (blog), <http://bit.ly/2LBwuAf> [10.12.2019].

(93) *Recent social media posts*, cit.

(94) *Ibid.*, p. 937 ss.

sarebbe poi la differenza tra un *tweet* e un *memorandum* presidenziale a livello contenutistico, essendo entrambi strumenti di comunicazione prettamente politica. L'articolo conclude dunque che la forza legale di un *tweet* di fatto dipende dalla intrinsecamente dinamica "cultura giuridica" dell'esecutivo al potere⁹⁵. La decisione del Segretario Mattis di non dare immediatamente seguito ai *tweet* di Trump mostra che l'informalità del Presidente in carica non è ancora riconosciuta e pienamente sottoscritta al livello dell'esecutivo, ma che forse – l'articolo non sembra escluderlo – lo sarà in futuro.

Se da una parte, il decretare via Twitter permette al presidente di eludere le garanzie minime richieste in termini di preliminare concertazione della decisione e non offre la possibilità di sviluppare pienamente eventuali motivazioni o di corredare la decisione con ulteriori linee guida, dall'altra, un alleggerimento delle formalità legate alla pubblicazione della decisione consentirebbe di accorciare la distanza con il cittadino e, in ultima analisi, di incrementare il livello di trasparenza dell'esecutivo⁹⁶. Da un punto di vista pragmatico, dunque, specialmente quando trasparenza e contatto con l'elettorato costituiscono dei cavalli di battaglia per il governo, il decretare via Twitter non sarebbe una soluzione da scartare, posto che l'esecutivo al potere sia sufficientemente aperto a riconoscerne il valore politico e giuridico.

Pur offrendo questa visione possibilista, il menzionato articolo pubblicato sull'*Harvard Law Review* fa riferimento, nella conclusione, a due problematiche di fondo che emergerebbero se fosse riconosciuta la vincolatività giuridica dei *tweet* presidenziali⁹⁷. In primo luogo, Twitter, al contrario dei canali di pubblicazione ufficiali, consentirebbe al Presidente di eliminare, a sua discrezione, il *tweet*-decreto: di qui il problema della stabilità dell'ordine. In secondo luogo, Twitter permetterebbe al Presidente di limitare l'accesso ai propri *tweet*, "bloccando" utenti non graditi: dunque la questione della pubblicità della decisione. Questi aspetti sono legati alla peculiare architettura di Twitter come *social*

(95) *Ibid.*, p. 941.

(96) *Ibid.*, p. 941 ss.

(97) *Ibid.*, p. 942 ss.

network prescelto per trasmettere gli ordini del Presidente ed è interessante notare come entrambi i profili sono stati oggetto di recenti iniziative di carattere legislativo e giudiziario che riguardano l'uso di Twitter da parte del Presidente Trump, più generalmente come mezzo di comunicazione ufficiale.

Nel 2017, il rappresentante democratico Mike Quigley introdusse al Congresso una proposta di legge volta a modificare il *Presidential Records Act 1978*, la normativa che regola l'archiviazione dei documenti relativi all'attività del Presidente degli Stati Uniti, al fine di imporre l'obbligo di conservare tutti i *tweet* del Presidente, senza esclusione, dunque, di quelli pubblicati attraverso il proprio *account* personale, come detta la legislazione in vigore⁹⁸. La proposta è stata beffardamente intitolata *COVFEFE Act*, denominazione che intenzionalmente evoca uno dei più famosi refusi twittati da Trump, ma che in realtà sarebbe l'acronimo di *Communications Over Various Feeds Electronically for Engagement Act*. Il fine dell'emendamento promosso da Quigley potrebbe porre rimedio a due problematiche collegate. In primo luogo, assicurerebbe la stabilità dei *tweet* presidenziali, i quali, una volta pubblicati, anche se successivamente cancellati dal Presidente, sarebbero in ogni caso disponibili negli archivi di Stato. In secondo luogo, riconoscerebbe la valenza dei *tweet* emessi dal Presidente attraverso il proprio account personale, andando oltre l'elemento formale dell'ufficialità del profilo Twitter e valutando invece con pragmatismo l'effettivo uso da parte del presidente dei propri canali *social*. Va ricordato infatti che, nel caso specifico del Presidente Trump, l'*account* Twitter ufficiale @POTUS svolge un ruolo di secondo piano rispetto al profilo @realDonaldTrump con cui il Presidente in persona annuncia notizie ufficiali, incluse rilevanti direttive governative, spesso – come abbiamo appena visto – prima che i tradizionali canali di comunicazione della Casa Bianca ne diano ufficialmente conto.

Da questa constatazione si può intuire la questione di fondo che ha dato origine ad un altro caso giudiziario che ha recentemente coinvolto il

(98) M. QUIGLEY, *H.R.2884 – 115th Congress (2017-2018): COVFEFE Act of 2017*, 12 giugno 2017, <http://bit.ly/2YwSZcY> [10.12.2019].

Presidente Trump⁹⁹. L'attuale titolare della Casa Bianca ha elevato uno strumento di comunicazione personale, gestito da una compagnia privata, al rango di punto di contatto ufficiale con i cittadini. Trump, prediligendo Twitter come mezzo di trasmissione dei propri messaggi ufficiali, di fatto neutralizza una serie di garanzie che invece caratterizzano le procedure tradizionali di comunicazione politica. Prima fra tutte, quella di pubblicità. La privatizzazione della comunicazione politica comporta nuove regole del gioco: ad esempio, su Twitter il Presidente Trump può, a suo piacimento, “bloccare” *followers* indesiderati.

Nel 2017, sette individui bloccati dal profilo personale del Presidente, assieme al *Knigh First Amendment Institute* della *Columbia University*, citarono in giudizio Trump, il suo *social media manager* e il responsabile dell'ufficio stampa della Casa Bianca¹⁰⁰. I primi sette ricorrenti lamentavano che, essendo stati bloccati, non avevano avuto la possibilità di leggere e, soprattutto, di interagire – commentando, ritwittando, mettendo “mi piace” – con i *tweet* pubblicati da Trump¹⁰¹. Il *Knigh Institute*, invece, sosteneva di essere stato privato dei potenziali commenti che i sette co-ricorrenti avrebbero potuto pubblicare, se non fossero stati bloccati.

Il giudice distrettuale Naomi Reice Buchwald, nella propria sentenza del 23 maggio 2018, confermata in appello il 9 luglio 2019, ha condannato il Presidente a “sbloccare” i sette individui. Citando il caso *Packingham*, il giudice federale ha ricordato come i *social network* rappresentano ai

(99) *Knigh First Amendment Institute at Columbia University et al. v. Donald J. Trump et al.*, No. 17 Civ. 5205 (US District Court, Southern District of New York) 23 maggio 2018; *Knigh First Amendment Institute at Columbia University v. Trump*, No. 18-1691 (2d Cir. 2019) 9 luglio 2019.

(100) Si rinvia ai commenti di J. ROBERTS, *Trump, Twitter, and the First Amendment*, in *Alternative Law Journal*, 2019, p. 1 ss., E. BERRY, *Suppression of Free Tweets: How Packingham Impacts the New Era of Government Social Media and the First Amendment*, in *ConLawNOW*, 1, 2018, p. 297 ss.; critica, L. BEAUSOLEIL, *Is Trolling Trump a Right or a Privilege?: The Erroneous Finding in Knigh First Amendment Institute at Columbia University v. Trump*, in *Boston College Law Review*, vol. 60, p. 31 ss.; sui limiti dell'immunità del Presidente degli Stati Uniti, si rimanda a S. R. WEST, *Suing the President for First Amendment Violations*, in *Oklahoma Law Review*, vol. 71, 2018, p. 321 ss.

(101) Gli utenti bloccati non possono vedere né interagire con i *tweet* pubblicati dall'utente bloccante. Tali *tweet* possono essere visualizzati dagli utenti bloccati solamente qualora essi accedano attraverso un account non bloccato o senza effettuare il *log-in*, essendo di norma tutti i *tweet* pubblici e visibili su qualsiasi *web browser*.

nostri giorni uno degli spazi più importanti per lo scambio di opinioni¹⁰². Sebbene Twitter sia una piattaforma privata, il Presidente Trump l'avrebbe di fatto designata come “foro pubblico” per interagire con i propri cittadini¹⁰³. Bloccando una serie di utenti sulla base degli orientamenti politici di questi ultimi, il Presidente Trump avrebbe violato il Primo emendamento alla Costituzione americana che protegge la libertà di parola¹⁰⁴. Gli utenti bloccati, infatti, pur potendo continuare ad avere accesso ai *tweet* di Trump attraverso degli *escamotages*¹⁰⁵, non avrebbero in alcun modo la possibilità di interagire direttamente con i *tweet* presidenziali, ad esempio commentandoli.

Si può notare, dunque, come il progressivo spostamento del baricentro della comunicazione politica dai canali tradizionali ai *social network* è accompagnato da un livello sempre crescente di interattività. All'epoca di Twitter, persino il cittadino comune può commentare direttamente una comunicazione del Presidente degli Stati Uniti. Canali comunicativi a senso unico vengono così gradualmente sostituiti da uno spazio di interazione complesso che coinvolge una pluralità di attori sociali: un foro pubblico – direbbero oltreoceano. Replicare ad un *tweet* scritto dal Presidente degli Stati Uniti non significa solo intraprendere una comunicazione con un esponente politico di spicco, ma vuol dire anche prendere parte ad un dibattito virtuale che coinvolge una platea sconfinata di altri cittadini, che possono leggere e, a loro volta, commentare i *tweet*. Maggior ragione per cui, come ha sottolineato il giudice Buchwald, neanche il Presidente degli Stati Uniti, neppure se utilizza il proprio *account* personale, può permettersi di bloccare altri utenti. Può sì ignorar-

(102) *Knight Institute v. Trump* (2018), cit., p. 60; si veda anche *Packingham v. North Carolina*, cit.

(103) *Knight Institute v. Trump* (2018), cit., p. 55 ss.; sull'applicazione della dottrina del “*public forum*” nel contesto dei *social network*, si rimanda a S. BRIGGS, *The Freedom of Tweets: The Intersection of Government Use of Social Media and Public Forum Doctrine*, in *Columbia Journal of Law and Social Problems*, 1, 2018, p. 1 ss.; BERRY, cit.; cf. BEAUSOLEIL, cit.; R. A. SMOLLA, *The First Amendment and the Social Media Accounts of Public Officials*, in *Computer and Internet Lawyer*, 11, 2018, p. 1 ss.

(104) *Knight Institute v. Trump* (2018), cit., p. 63.

(105) Si veda, *supra*, nota 105.

li, ad esempio rendendoli “muti”¹⁰⁶. Ma se la politica sceglie di esporsi alla piazza virtuale, lo deve fare fino in fondo, senza sottrarsi a critiche, nel rispetto dei diritti altrui.

4. Riflessioni conclusive. Il ruolo della giurisprudenza e del legislatore

Il quadro delineato in questa analisi sull'uso dei *social network* nel contesto istituzionale mostra una progressiva fusione sia tra attività di informazione e comunicazione operate dalle pubbliche amministrazioni sia, più in generale, tra dimensione politica e istituzionale con riferimento all'operato dei vertici di tali istituzioni. Comunicare e informare i cittadini attraverso l'uso dei *social network* permette alle amministrazioni pubbliche e ai titolari di cariche istituzionali di raggiungere una dimensione più prossima al singolo, incrementando la frequenza e la mole di informazioni trasmesse, innalzando il livello di trasparenza dell'azione dello Stato e garantendo una maggiore capacità di interazione con il pubblico¹⁰⁷.

Allo stesso tempo, tuttavia, si assiste ad una graduale accentuazione del livello di privatizzazione della funzione di comunicazione politico-istituzionale, con un ruolo di primo piano assunto da piattaforme digitali private quali Facebook e Twitter. Ciò implica che l'azione di comunicazione da parte di soggetti istituzionali non è più corredata dalle garanzie che caratterizzano strumenti di trasmissione di informazioni tradizionali, direttamente gestiti dall'operatore pubblico. Essa si trova invece soggetta alle regole di piattaforme private, spesso non nate con l'intento primario di servire una funzione pubblica.

La nostra analisi ha messo in luce in particolare l'assenza di garanzie all'uso dei *social network* per fini istituzionali, principalmente in termini di pubblicità e stabilità dell'informazione – si pensi alle discussioni relative ai due casi che coinvolgono il Presidente Trump. Tuttavia,

(106) *Knigh Institute v. Trump*, cit., p. 66. La funzionalità “muto” permette infatti di non ricevere notifiche relative alle attività dell'utente posto in tale modalità. Ciò consentirebbe quindi di “ignorare” un utente, senza bloccarlo.

(107) In argomento si rimanda al già citato articolo di M. FALCONE, *I social media, data analytics, amministrazioni pubbliche: come le amministrazioni usano i dati provenienti dal social media?*, cit.

emergono chiaramente anche diverse problematiche riguardanti l'aspetto dell'estemporaneità del momento decisionale, che la comunicazione attraverso *social network* acuisce, specialmente con riferimento all'operato di figure di vertice, senza fornire alcuna garanzia in termini di preliminare cogitazione e coinvolgimento di altri attori nella decisione. Infine, appare senza dubbio questionabile anche il profilo della professionalità dell'interazione che avviene mediante *social network*: senza evocare il caso estremo della pagina "INPS per la famiglia", basta fare riferimento ai toni e al linguaggio spesso usati dai nostri politici, anche quando si esprimono in vesti puramente istituzionali.

In secondo luogo, si è dimostrato come la normativa italiana in materia di comunicazione al cittadino da parte delle pubbliche amministrazioni risulti essere fortemente superata dalla realtà sociale. Se infatti, da una parte, in relazione a quanto sopra ricostruito per la disciplina dettata dal CAD, l'uso dei *social network* da parte delle amministrazioni non è obbligatorio e costituisce solo una scelta (fortemente consigliata), dall'altra, è possibile affermare che queste piattaforme costituiscano di fatto uno strumento essenziale. Dall'analisi della situazione statunitense, pur tenendo in considerazione tutte le differenze che separano nettamente i sistemi giuridici americano e italiano, emerge come la giurisprudenza stia svolgendo un ruolo di adeguamento della disciplina normativa al cambiamento della società contemporanea, in particolare attraverso una lettura dei nuovi problemi derivanti dall'uso dei *social network* alla luce di principi costituzionali già consolidati. Tuttavia, riteniamo che non ci si possa sempre attendere che la giurisprudenza supplisca alle carenze dell'apparato normativo in un contesto di così rapido mutamento come quello della società digitale. Basti pensare allo scenario analizzato dal Consiglio di Stato nel caso del *tweet* del Ministro. *Unicum* nel panorama giurisprudenziale italiano in tema di impiego dei social network da parte dei rappresentanti delle istituzioni, tale sentenza, pur risalendo solo a quattro anni fa, prendeva in considerazione una serie di condizioni sociali ben diverse da quelle attuali, in cui l'impiego quotidiano di Facebook, Twitter e Instagram da parte di esponenti politici e cariche istituzionali ha assunto dimensioni inimmaginabili. Come è stato corret-

tamente sottolineato, «[v]iviamo ormai in una bolla informativa»¹⁰⁸ nella quale è drasticamente cambiata non soltanto la comunicazione istituzionale ma, soprattutto, quella politica¹⁰⁹.

Queste circostanze mostrano come vi sia la necessità di accompagnare l'opera di adattamento messa in atto dalla giurisprudenza con un intervento ragionato del legislatore. Quest'ultimo non può sottrarsi dal disciplinare le questioni più spinose relative all'impiego dei *social network* da parte di pubbliche amministrazioni e titolari di cariche politico-istituzionali¹¹⁰. Questo è un bisogno che appare sempre più evidente dinnanzi alla prepotente erosione che la disciplina dell'informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni sta subendo, di fatto, giorno dopo giorno. Pur condividendo, in linea di principio, l'affermazione di parte della dottrina per la quale i *social network* «integrano e non sostituiscono i tradizionali canali di comunicazione attraverso i quali sono rese disponibili le informazioni e i servizi ai cittadini»¹¹¹, si ritiene necessario l'intervento del legislatore al fine di adeguare la disciplina normativa al dinamismo della società digitale¹¹².

Tuttavia, il caso della l. n. 150 del 2000, la cui disciplina è divenuta prematuramente obsoleta, ci insegna che il legislatore dovrà fare lo sforzo di definire principi e regole neutrali da un punto di vista tecnologico, pragmatiche, possibilmente soggette a meccanismi di aggiornamen-

(108) B. CARAVITA DI TORITTO, *Social network, formazione del consenso, istituzioni pubbliche: quale regolamentazione possibile?*, in *federalismi.it*, 2, 2019, p. 3.

(109) Come sottolineato da S. MICONI, *Comunicazione e pubblicità istituzionale: classificazioni e regolamentazioni*, cit., p. 932, Internet e i *social network* oggi consentono una comunicazione politica «*face to face*, caratterizzata dall'instaurazione di un rapporto personale con i cittadini, interattivo, alleggerito della mediazione giornalistica, più veloce, semplice, disponibile sempre e ovunque, nonché economico».

(110) Sul punto anche la dottrina, in particolare G. SGUEO, *La comunicazione di un Ministro attraverso un social network integra gli estremi di un atto amministrativo?*, cit., pp. 527-528, proprio in riferimento al caso esaminato.

(111) F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, cit., p. 339.

(112) In questo modo il legislatore potrebbe intervenire in quegli ambiti privi di una disciplina normativa, fra cui è possibile accennare alla regolamentazione politica online (sul punto cfr. S. MICONI, *Comunicazione e pubblicità istituzionale: classificazioni e regolamentazioni*, cit., pp. 932-933), tematica che, pur di estremo interesse, esula dalla presente trattazione.

to automatico da parte delle stesse pubbliche amministrazioni attraverso strumenti di *soft law*.

Solo un legislatore lungimirante, coadiuvato da interventi puntuali della giurisprudenza e da un atteggiamento dinamico e flessibile da parte dei soggetti pubblici, potrà impedire che l'attività dei titolari di cariche istituzionali e delle amministrazioni sfoci in comportamenti illegittimi¹¹³, riuscendo così a sviluppare un rapporto amministrazione-cittadini veramente a concreto vantaggio di questi ultimi¹¹⁴.

(113) Così anche la dottrina, per la quale è auspicabile «addivenire ad una regolamentazione dell'utilizzo degli account istituzionali al fine di evitare che un uso improprio possa portare all'adozione di provvedimenti illegittimi». N. IBBA, *L'utilizzo delle tecnologie informatiche nella p.a.: dai diritti del cittadino agli odierni aspetti patologici*, in D. MARONGIU, I.M. DELGADO (a cura di), *Diritto amministrativo e innovazione. Scritti in ricordo di Luis Ortega*, cit., p. 238.

(114) Sul punto G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, cit., p. 348.

Garanzia Giovani, dal programma nazionale alla dimensione territoriale delle politiche per l'occupabilità

Lorenzo Ciapetti, Renata Lizzi

Garanzia Giovani (Gg) è un programma di policy finalizzato al contrasto della disoccupazione giovanile e all'occupabilità dei giovani NEET. La sperimentazione di Gg in Italia ha avuto il merito di avere inserito la questione giovanile nell'agenda politica, di avere fornito una risposta immediata all'emergenza della disoccupazione dei giovani e avere contribuito a ridisegnare le politiche attive per il lavoro. L'articolo, nella prima parte, ripercorre le vicende di Gg in Italia, focalizzando l'attenzione non solo sulle difficoltà di implementazione, ma anche sul difficile contesto di relazioni intergovernative che ha costretto a ridefinire, in corso d'opera, il disegno di policy ed evidenziato l'importanza della dimensione territoriale. Nella seconda parte, con riferimento alle politiche per l'istruzione e la formazione professionale e a casi di sperimentazione locale in modalità di governance flessibile tra centro e periferia, viene evidenziata una prospettiva di programmazione incentrata sulla costruzione di reti e di combinazioni inter-settoriali per nuovi percorsi di occupabilità. Nella parte conclusiva, si propongono alcune riflessioni per la progettazione di politiche per l'occupabilità dei giovani.

1. Introduzione

L'acronimo NEET (*Not in Education Employment or Traineeship*) è stato utilizzato per identificare una varietà di situazioni e un'ampia categoria di soggetti, accomunati non solo da problemi di disoccupazione, ma anche di difficile inserimento lavorativo, abbandono scolastico, occupazioni precarie, esclusione sociale, marginalità e povertà. Quello dei giovani NEET è ormai un problema collettivamente rilevante in buona parte dei Paesi occidentali, legato a trasformazioni strutturali del mercato del lavoro, a fattori sociali ed economici che rendono più difficile rispetto al passato la transizione all'età adulta e uno stabile inserimento nel mondo

del lavoro¹. Queste transizioni non lineari, con percorsi complicati e “reversibili”, che possono perdurare nel tempo, sono state definite “yo-yo transitions”². Per fare fronte a situazioni di rischio e vulnerabilità legate a queste transizioni gli approcci di *policy* tradizionali sono diventati meno efficaci e si è resa necessaria la sperimentazione di nuove soluzioni³. In Europa, l’esplosione del fenomeno dei NEET a ridosso della crisi ha motivato l’urgenza di un’azione specifica da parte dell’UE: con la Raccomandazione del Consiglio dell’aprile 2013 è stato istituito il programma *Youth Guarantee* (YG), mirato a garantire a tutti i giovani NEET sotto i 25 anni un’opportunità di educazione, lavoro, tirocinio o apprendistato. Sulle dimensioni, la natura strutturale e congiunturale del problema NEET in Europa e sulle politiche di garanzia per i giovani attivate dagli Stati membri si è sviluppato un ampio dibattito politico, mediatico e accademico⁴. Dall’avvio dell’implementazione del programma YG nel 2014 numerosi studi e rapporti di ricerca⁵ hanno contribuito ad approfondire la cono-

(1) N. O’HIGGINS, *The impact of the economic and financial crisis on youth employment: Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States*, in *Employment Sector Employment Working Paper*, 70, 2010.

(2) A. BIGGART, A. WALTHER, *Coping with Yo-Yo Transitions: Young Adults’ Struggle for Support, between Family and State in Comparative Perspective*, in C. LECCARDI, E. RUSPINI (eds.), *A New Youth?: Young People, Generations and Family Life*, Aldershot, Ashgate Publishing, pp. 41-60; V. SERGI, R. CEFALO, Y. KAZEPOV, *Young people’s disadvantages on the labour market in Italy: reframing the NEET category*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 23, 2018, pp. 41-60.

(3) EUROFOUND, *Exploring the diversity of NEETS*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

(4) M. BUSSI, *The Youth Guarantee in Europe, ETUI/ETUC Report*, Brussels, European Trade Union Confederation, 2014; M. SCHARTZ, M. SCHARTZ, *Implementation of the Youth Guarantee in Europe, EZA Working paper; European Centre for Workers’ Questions*, Königswinter, 2015; C. DEHERET, J. RODEN, *Towards a Europeanisation of Youth Employment Policies? A comparative Analysis of Regional Youth Guarantee Policy Designs*, EPC Issue Paper No. 81, September 2016; V. ESCUDERO, E. LOPEZ MOURELO, *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*, Working Paper n. 4, ILO Report, 2015; M. BUSSI, P. GRAZIANO, *Europeanization and the Youth Guarantee, The Case of France*, in *International Journal of Social Welfare*, 4, 2019, pp. 394-403.

(5) ETUI/ETUC Report, *The Youth Guarantee in Europe*, Brussels, January 2015, <https://www.etuc.org/en/circular/etucetui-report-youth-guarantee-europe>; EUROPEAN COMMISSION – ICON, *Report on PES Implementation of the Youth Guarantee*, September 2017, Brussels B-1049; IZA 2017; G. ROSELEN, F. SEGHEZZI, *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, in *Adapt Labour Studies*, 35, 2016; EUROFOUND, *Exploring the diversity of NEETS*, cit.; ISPOL, *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, Roma, 2016; ANPAL, *Secondo rapporto della Garanzia Giovani e del PON IoG*, 2019, disponibile online al <https://www.anpal.gov.it/dati-e-pubblicazioni/biblioteca-anpal>.

scenza del fenomeno, distinguendone le composite dimensioni, fornendo un quadro delle misure attivate nei vari paesi: grazie a report nazionali di monitoraggio e valutazione è stato possibile far emergere differenziazioni sociali e territoriali del fenomeno; i report nazionali hanno fornito un quadro estremamente composito delle risposte di *policy*, innestate in contesti differenti e azioni in parte già esistenti o realizzate *ex novo* grazie all'*input* e alle risorse europee. Le questioni della disoccupazione giovanile, dell'esclusione sociale ed economica dei giovani e del difficile *matching* nella transizione scuola-lavoro sono oggi meglio conosciute, ma continuano a rappresentare un problema di *policy* dai contorni complessi, dal punto di vista sociale e territoriale⁶.

In Italia, il merito di Garanzia Giovani (GG) è stato duplice: *in primis* quello di avere sollevato la questione giovanile agli onori dei media e di averla quasi stabilmente inserita nell'agenda politica e istituzionale; in secondo luogo, quello di avere contribuito al processo di riforma delle politiche attive del lavoro, avendo rappresentato il banco di prova per una transizione verso un moderno sistema di politiche attive per il lavoro, cercando di recuperare un ruolo di coordinamento per lo Stato e rendendo più omogenei servizi e misure sul territorio nazionale⁷. GG in Italia ha anche rappresentato l'occasione per sperimentazioni e percorsi di aggiustamento/ridefinizione delle politiche locali per l'occupabilità dei giovani. Nonostante questi meriti, frequentemente i media hanno sottolineato i limiti e le criticità di GG; molto è stato scritto sul fallimento del program-

(6) «Benché diversi siano gli sviluppi positivi che si sono registrati nel quadro dell'Iniziativa Yg, i dati sulla disoccupazione giovanile rimangono elevate e preoccupanti ... e rimane problematico entrare nel mercato del lavoro anche per i giovani "bigb-skilled"». «Le percentuali elevate di disoccupati fra i giovani e di NEET segnalano il persistere di un elevato rischio di esclusione e di scoraggiamento nella ricerca attiva di lavoro ... la disoccupazione giovanile è quasi raddoppiata nello scorso decennio ed è un problema che presenta marcate variazioni regionali», cit., p. 29 in M. SCHATZ, *Implementation of the Youth Guarantee in Europe, EZA Working paper*; *European Centre for Workers' Questions*, Königswinter, 2015, www.eza.org.

(7) P. VESAN, *I giovani e le politiche del lavoro del Governo Renzi*, in M. CARBONE, S. PIATTONI (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 203-222; M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONE, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, *Politiche Sociali/Social Policies*, 2, 2017, pp. 317-334.

ma⁸; gli argomenti critici più ricorrenti hanno puntato il dito sui divari territoriali e sulle precarie condizioni dei servizi per l'impiego pubblici (SPI) in alcune Regioni italiane, sulle difficoltà di trasferire in un contesto come quello italiano misure di *policy* adottate in sistemi del tutto differenti. Gg è stata vista con sospetto dalle Regioni nella sua prima fase, non è stata sostenuta da alcuna coalizione di interessi, è rimasta in secondo piano rispetto alla riforma del mercato del lavoro, non è diventata una politica in senso proprio assumendo i contorni di una politica "interstiziale"⁹, un "esperimento di *policy*"¹⁰ lungo il percorso di riforma delle politiche attive del lavoro, la cui implementazione è poi proseguita in un contesto sostanzialmente ostile¹¹. Le sue sorti – in Italia – si sono intrecciate, da un lato, con la riforma più politicizzata del Governo Renzi, il *Jobs Act*, da un altro lato, con l'esito negativo – nel dicembre 2016 – del referendum popolare sulla riforma costituzionale del Titolo V. Il referendum voluto dal Governo Renzi era finalizzato ad avviare un riassetto sostanziale delle competenze Stato-Regioni anche in materia di politiche attive del lavoro (PAL), con l'obiettivo di accentrare i servizi per l'impiego e coordinare dal centro misure e servizi per l'occupazione¹².

(8) G. ROSELEN, F. SEGHEZZI, *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, in *Adapt Labour Studies*, n. 35, 2016; F. PASTORE, *The European Youth Guarantee: Labor Market Context, Conditions and Opportunities in Italy*, IZA Paper, 8921, 2015; P. VESAN, *I giovani e le politiche del lavoro del Governo Renzi*, cit.; F. GIUBILEO, *Garanzia Giovani, attuazione e problemi del programma*, in *Economia e Lavoro*, L, 1, 2016, pp. 129-148; T. GROZZI, *Garanzia Giovani: la dimensione regionale*, in G. ROSELEN, F. SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, in *Adapt Labour Studies*, 35, 2016, pp. 30-51.

(9) P. VESAN, R. LIZZI, *La Garanzia Giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2016, pp. 57-86.

(10) Diverse sono le dichiarazioni e le interviste nelle quali sia il Ministro Giovannini – fautore del programma nazionale di Garanzia Giovani nel 2014 – sia Renzi, presidente del successivo Governo e promotore dell'importante riforma del *Jobs Act* nel 2015, hanno esplicitamente dichiarato di avere utilizzato Gg come esperimento per costruire modalità e strumenti di *policy* (profilazione, mix di misure, standardizzazione dei costi) utilizzabili più ampiamente nelle PAL.

(11) F. PASTORE, *The European Youth Guarantee: Labor Market Context, Conditions and Opportunities in Italy*, IZA Paper, 8921, 2015.

(12) Renzi aveva dichiarato che «il primo problema di Gg non è l'implementazione ma il Titolo V della Costituzione italiana, il fatto cioè che vi sia una ripartizione allucinante delle competenze...» (intervento del 23 maggio 2015, si veda P. VESAN, *I giovani e le politiche del lavoro del Governo Renzi*, cit., p. 212).

Con la bocciatura referendaria e la caduta del Governo Renzi anche il riordino delle competenze fra centro e periferia è rimasto sospeso, continuando a rappresentare un nodo cruciale, «una *conditio sine qua non* per l'efficacia delle politiche attive»¹³.

Questo contributo sceglie una prospettiva d'analisi complementare agli studi già disponibili sulle difficoltà dell'implementazione di Gg, focalizzandosi sulla complessità delle politiche per l'occupabilità¹⁴, intesa, da un lato, come interconnessione di misure in diversi settori di *policy* (educazione, formazione, lotta alla disoccupazione, inclusione sociale), dall'altro come coordinamento di livelli d'intervento, nazionale e locali attraverso processi differenziati in funzione del problema e del contesto. Vi è un'ampia e recente letteratura dedicata a sperimentazioni locali, innovazioni di *policy* in contesti territoriali sub-nazionali, modalità di *governance* flessibili che vengono analizzate in una cornice di federalismo "ibrido" o "differenziato", di autonomie asimmetriche in funzione del *problem solving*. Secondo questa letteratura, il dilemma centralizzazione *vs* decentramento e le declinazioni operative della sussidiarietà non seguono un percorso unico né lineare; sono piuttosto le esperienze di *policy* in dimensioni territoriali adeguate che vanno a fornire valide indicazioni in tal senso¹⁵. L'implementazione di Gg fornisce diversi

(13) M. CERRUTO, M. MAROCCO, *Il programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, 2, 2017, p. 315.

(14) C. LAHUSEN, N. SHULTZ, P. GRAZIANO, *Promoting social Europe*, in *International Journal of Social Welfare*, 3, 2013, pp. 300-309. Gli autori definiscono semplicemente l'occupabilità come possesso/acquisizione di quelle capacità e abilità per diventare occupati, *skills* specifiche e tecniche così come conoscenze e capacità comuni. Per una rassegna della letteratura sul tema si rimanda a A. GRIMALDI, R. PORCELLI, A. ROSSI, *Orientamento: dimensioni e strumenti per l'occupabilità. La proposta dell'Isfol al servizio dei giovani*, in *Osservatorio ISFOL*, 2014, p. 48 ss.

(15) Y. PAIS, E. POLIZZI, T. VITALE, *Governare l'economia collaborativa per produrre inclusione: attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione*, in A. ANDREOTTI (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 215-237; E. POLIZZI, C. TAJANI, T. VITALE, *Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti*, Roma, Carrocci, 2013; E. POLIZZI, T. VITALE, *Governo collaborativo e catene relazionali di innovazione. Spunti a partire dal caso di Milano*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2, 2017, pp. 129-147; S. BOLGHERINI, A. LIPPI, *Italy: Remapping Local Government from Re-Allocation and Re-Shaping to Re-Scaling*, Cap. 11, in U. SADIOGLU, K. DEDE (eds.), *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, Hershey, PA, ISR Publishing, 2016, pp. 265-287; S. BOLGHERINI, A. LIPPI, *Hybridity and Dynamics: Trajectories of local government's change and the case of Italy*, paper, 5-8 settembre 2018, Convegno annuale SISP, Università di Torino; S. BOLGHERINI,

esempi in termini di percorsi differenziati, anche territorialmente, nella costruzione di politiche per l'occupabilità; uno di questi percorsi sperimentali è qui illustrato attraverso l'esperienza della riforma del sistema di Istruzione e Formazione professionale. L'utilità di questa prospettiva di analisi emerge anche dalle analisi sulle esperienze di Gg in alcune Regioni italiane – il modello Lombardia, il caso Campania, l'esperienza della Sicilia, così come dagli studi sulla eterogeneità di condizioni e contesti che fanno dei NEET in Italia un problema oltremodo complesso¹⁶. In tale prospettiva, queste politiche diventano variabile dipendente di contesti di *policy* non solo territorialmente, ma anche istituzionalmente connotati, che vanno a caratterizzare percorsi ed esiti delle politiche stesse, tanto quanto il programma di *policy* calato dall'alto (nello specifico il PON IOG del 2014) e mirato a costruire un sistema nazionale di servizi e misure per i NEET.

L'ipotesi di fondo – se di ipotesi si può parlare in un contributo descrittivo – è che un efficace disegno di *policy* deve tenere conto di fattori relativi al contesto, di variabili legate alle caratteristiche anche territoriali del problema, prefigurando i meccanismi e le soluzioni in grado di funzionare nelle diverse situazioni.

Il contributo sarà strutturato nel seguente modo: il paragrafo 2 sarà dedicato alla ricostruzione del programma nazionale di Gg fino ad oggi, evidenziandone le principali criticità e le persistenti differenziazioni regionali; il paragrafo 3, richiamandosi ad una letteratura su soluzioni e

A. LIPPI, S. MASET, *In mezzo al guado. La governance sub-regionale fra "vecchie" Province e "nuove" aree vaste*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2016, pp. 341-372; S. PROFETI, V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in *questa Rivista*, 4, 2019, pp. 861-890; S. BOLGHERINI, M. DI GIULIO, A. LIPPI, *From the Change of the Pattern to the Change in the Pattern. The Trilateral Game in the Italian Intergovernmental Relations*, in *European Policy Analysis*, 1, 2018, pp. 48-71.

(16) R. LIZZI, *Garanzia Giovani in Campania: un percorso dal basso, verso una possibile politica per l'occupabilità*, in *Percorsi di Secondo Welfare*, <https://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/>, 6 aprile 2017; M. CERRUTO, M. MOROCCO, *Il programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, 2, 2017, pp. 299-316; M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONE, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, 2, 2017, pp. 317-334. Sul caso italiano si rimanda a V. SERGI, R. CEFALO, Y. KAZEPOV, *Young people's disadvantages on the labour market in Italy: reframing the NEET category*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 23, 1, 2018, pp. 41-60.

modalità di *governance* territoriale differenziata, ne illustra le implicazioni in relazione al problema della disoccupazione giovanile e della transizione scuola-lavoro in Europa e in Italia. Il paragrafo 4, per mostrare il contributo di una diversa prospettiva di analisi centrata sulla descrizione di modelli ibridi ed evoluti di formazione e occupabilità, presenta l'esperienza della filiera del sistema nazionale di Istruzione e formazione professionale, illustrando una serie di casi che testimoniano come lo snodo del contesto locale e la valorizzazione del collegamento delle politiche con i contesti territoriali sia cruciale per l'efficacia delle *policies*. Nelle conclusioni si rifletterà sulla lezione che Gg può offrire, anche dal punto di vista prescrittivo, sugli aggiustamenti in fieri del disegno di *policy* suggeriti dalle sperimentazioni regionali e settoriali.

2. Il programma nazionale di Gg: il disegno incompiuto, l'implementazione e la differenziazione regionale

Il programma di Garanzia Giovani ha la sua genesi nell'arena europea: è l'esito di un percorso avviato prima della grande crisi globale che, con il progressivo aggravarsi della disoccupazione giovanile, trova un ampio consenso fra le istituzioni europee e si concretizza nel marzo del 2013 nella *Youth Employment Initiative* – YEI¹⁷. Tale iniziativa è stata sostenuta con un finanziamento *ad hoc* di 6,4 milioni di euro riservato ai Paesi con elevata presenza di NEET, superiore al 25%, da utilizzare entro un arco di tempo di 2 anni. I principali beneficiari delle risorse sono stati: Spagna, Italia, Francia, Polonia, UK, Grecia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Irlanda.

Nel disegno europeo della YEI lo scopo principale era quello di assicurare che «tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevessero un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale». Si trattava dunque di una strategia multiscopo che mirava alla prevenzione degli ab-

(17) P. VESAN, *Lost in implementation? Limiti e prospettive della Garanzia Giovani in Italia*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Secondo Rapporto su Secondo Welfare in Italia*, Centro Luigi Einaudi, Torino, 2015, pp. 265-287; M. CERRUTO, M. MOROCCO, *Il programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, cit.

bandoni scolastici, alla promozione dell'inserimento professionale e alla facilitazione dell'inserimento nel mercato del lavoro. A tale fine, la Raccomandazione del Consiglio dell'aprile 2013¹⁸ suggeriva agli Stati membri di elaborare piani di intervento basati su *partnership* fra attori pubblici e privati e di procedere alla pronta attivazione dei programmi di garanzia per i giovani attraverso campagne di sensibilizzazione e informazione anche tramite la creazione di *focal points*, ovvero di organizzazioni a livello locale che garantissero il coordinamento di tutte le istituzioni e le organizzazioni coinvolte nell'implementazione del programma¹⁹. Agli Stati membri come l'Italia, con situazioni più problematiche, veniva richiesto di mettere in atto misure urgenti per far fronte all'emergenza auspicando aggiustamenti strutturali nei sistemi di istruzione, di formazione, nelle politiche per l'occupazione e l'inclusione sociale. In Italia, sono stati quindi gli *input* e le risorse comunitarie a creare i presupposti per la nascita di Garanzia Giovani, che si delinea inizialmente come «uno dei più vasti programmi di politiche attive per il lavoro realizzato nel nostro Paese su scala nazionale e coordinato dal Governo centrale»²⁰. Pensata come complessa strategia di promozione dell'occupabilità per i giovani, doveva costituire l'apripista di una riforma complessiva delle politiche del lavoro e dei servizi per l'impiego²¹. La strategia era quella di costruire un'impalcatura nazionale delle politiche attive per il lavoro e al contempo fornire risposte immediate all'emergenza NEET, non garantendo un lavoro, ma agganciando i giovani e dando loro un'opportunità di occupabilità attraverso reinserimento, migliore qualificazione, formazione, tirocinio. L'Italia ha esteso la platea dei beneficiari ai giovani NEET di età 25-29 anni.

La realizzazione di questa strategia si è scontrata fin da subito con almeno tre ordini di difficoltà: 1) l'assenza di una dimensione nazionale di politiche attive per il lavoro e di contrasto alla disoccupazione giova-

(18) Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426(01)).

(19) P. VESAN, cit.

(20) P. VESAN, cit. p. 5.

(21) P. VESAN, *Il lavoro dopo il Jobs Act*, in *Il Mulino*, 3, 2016, pp. 468-476.

nile; 2) la situazione precaria in cui versavano i servizi per l'impiego; 3) le disparità regionali in relazione alla gravità del problema, le differenze regionali relative sia alla regolazione del mercato del lavoro sia alle misure di *policy* già avviate da alcune Regioni²².

Rimandando ad altri lavori che hanno ricostruito nel dettaglio i passaggi cruciali della formulazione del programma nazionale e i problemi incontrati nell'implementazione²³, qui ci limiteremo a richiamare alcune criticità e ad osservare se e come siano state superate e quale sia la situazione nella quale oggi si prosegue nell'impegno su Gg, rifinanziata con fondi europei anche per il periodo 2017-20²⁴.

L'intento di dare vita a un nuovo regime nazionale di politiche attive del lavoro sfruttando la finestra di opportunità di Gg fa optare per un approccio di tipo *top-down* nell'elaborazione del suo disegno: alla fine del 2013, il compito di elaborare una proposta di programma operativo per una rapida e omogenea attivazione di Gg su tutto il territorio nazionale è stato attribuito dal Governo italiano ad un'apposita struttura di missione, creata presso il Ministero del Lavoro e composta da rappresentanti del ministero, di alcune amministrazioni regionali e provinciali, di INPS, Unioncamere, ISFOL e Italia Lavoro.

Grazie ai lavori di questa struttura, il Piano operativo nazionale PON IOG è stato formalizzato fra la fine del 2013 e primi mesi del 2014: esso conteneva un disegno unificante sostanzialmente "vincolato" per le Regioni che in quanto "organismi intermedi" erano chiamate ad implementare attraverso specifiche convenzioni sottoscritte con il ministero pia-

(22) M.S. AGNOLI, E. NERLI BALLATI, *I NEET nell'Italia della crisi: caratteristiche e forme di esclusione dei giovani fuori dal sistema di istruzione, formazione e lavoro*, Conferenza ESPAnet Italia 2016, Macerata, 22-24 settembre 2016; M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONI, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, cit.

(23) Si rimanda ai lavori citati di P. VESAN e a P. VESAN, R. LIZZI, *La Garanzia Giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni*, cit., per approfondimenti.

(24) Dato il persistere del problema NEET nei Paesi più problematici e il relativo successo del programma – in termini di numero di giovani raggiunti, di misure individuali attivate – esso è stato rifinanziato per il periodo 2017-2020 con altri 2 milioni di euro (che diventano 8,8 insieme a quelli riservati per le medesime finalità dal FSE) e che sono sempre destinati ai Paesi europei con un tasso di disoccupazione giovanile elevata (>25%) (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>).

ni attuativi regionali dalla limitata autonomia (misure e tempistiche definite al centro, allocazione delle risorse fra le varie misure decise dalle Regioni). Il Piano prevedeva come primo strumento la costruzione di un'infrastruttura centralizzata e funzionante con i medesimi meccanismi su tutto il territorio nazionale: l'infrastruttura e il portale di GG, ideati dall'allora Ministro del lavoro Giovannini, servivano alla registrazione dei giovani NEET; sarebbe stato compito dei servizi per l'impiego a livello locale verificare la condizione di NEET e convocare ogni giovane per la prima presa in carico. Il Piano conteneva un elenco di nove macro-misure adottabili nei piani regionali e la definizione di alcuni principi operativi comuni che avrebbero uniformato le azioni a livello locale, allo scopo di rendere omogenee: i) la modalità di raccolta dei dati e il portafoglio di servizi da erogare; ii) la definizione di un sistema di profilazione degli utenti unico a livello nazionale, per classificare ogni giovane registrato sui portali nazionale o regionali in base al suo grado di occupabilità); iii) la definizione di un sistema di costi standard nazionale per la rendicontazione delle spese sostenute da qualsiasi operatore, al fine di garantire una maggiore uniformità di trattamento e la comparabilità degli investimenti realizzati nelle diverse Regioni; iv) l'adesione a un principio di premialità per valorizzare il raggiungimento di risultati e non la semplice erogazione di servizi; v) infine le condizioni per favorire la mobilità inter-regionale e fornire un sistema di informazione ed orientamento, una rete di servizi individualizzati, relativamente omogenei sul territorio nazionale²⁵.

La struttura di missione ha smesso di funzionare dopo pochi mesi, lasciando al livello ministeriale il compito del coordinamento di tutti gli attori coinvolti, in attesa che a *latere* della sperimentazione di GG si creassero le condizioni politiche e istituzionali per un riassetto delle competenze in materia di politiche attive per il lavoro²⁶. Con non poche difficoltà iniziali dovute anche a queste incertezze e alla novità di un pro-

(25) P. VESAN, *Lost in implementation?...*, cit..

(26) P. VESAN, *Il lavoro dopo il Jobs Act*, cit.

gramma nazionale di vasta portata²⁷, il funzionamento dell'impalcatura di GG entra a regime: dal maggio 2014 i portali vengono attivati, i piani attuativi regionali elaborati nell'arco dei mesi successivi e fin da subito si registrano flussi crescenti di adesioni. Secondo i primi rapporti di monitoraggio dell'ISFOL le adesioni procedono dal settembre 2014 a ritmi di almeno 10.000 registrazioni settimanali; a un anno dall'avvio, nel maggio 2015 ammontano a 595.000 individui, con una crescita mensile pari a 53 mila unità; a gennaio 2016 i dati evidenziano un numero dei registrati pari a poco più di 916.000 individui (circa il 51% del bacino potenziale dei giovani eleggibili alla GG); ad inizio 2019, ANPAL riporta che il numero di registrazioni è di oltre 1,4 milioni di giovani, avvicinandosi dunque alla stima Istat dell'universo dei NEET italiani, mentre i presi in carico superano 1 milione di giovani benché siano solo 641.000 quelli che hanno ricevuto un intervento concreto di politica attiva.

Box 1 – Alcuni dati su Gg

Disoccupazione giovanile e NEET in Italia

In Italia dal 2008 al 2014 la disoccupazione giovanile era salita al 42,6%, le percentuali di NEET – fra le più alte in Europa – era al 26,2% e riguardava seconde le stime e le valutazioni statistiche Istat **oltre 2 milioni di giovani** NEET (con una successiva rivalutazione, Istat stima i NEET in Italia pari a 1.726 mila giovani). Livelli di disoccupazioni e NEET presentano punte molte elevate al **Sud superiori al 50%** nelle Regioni meridionali e valori di molto inferiori (attorno al 20%) in diverse Regioni del Nord Italia²⁸.

In funzione di GG i dati forniti dall'Istat sono i seguenti: *stock* di giovani tra i 15-24 anni ammonta a 6.041.000 unità. Di questi, 1.274.000 non lavorano e non frequentano corsi di istruzione o formazione, quindi sono inoccupati/disoccupati e inattivi. Ampliando la popolazione di riferimento fino a 29 anni, il numero di NEET aumenta a 2.254.000 unità, su un totale di 9.439.200 giovani (23,9 per cento)

I report di monitoraggio su Gg

(27) G. ROSOLEN, F. SEGHEZZI, *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, in *Adapt Labour Studies*, 35, 2016.

(28) Isfol, 2016, *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, Roma, 2016.

Il primo rapporto ISFOL su GG a due anni dall'avvio rende noto che al 31 marzo 2016 sono oltre 1 milione i giovani che hanno aderito al programma (1.017.899 unità; il numero più alto di adesioni si rileva in Sicilia (16,6% del totale) e in Campania (12,4% del totale), guardando alle macro-aree geografiche si osserva come **nel Sud e nelle Isole si concentrano più del 51% di adesioni**. I dati relativi alla presa in carico dei giovani registrati sono anch'essi in progressivo miglioramento dopo le difficoltà del 2014. Si è manifestata un'evoluzione crescente della capacità dei servizi di prendere in carico gli utenti registrati: si è passati infatti **da un indice di copertura ben al di sotto del 50% nel 2014 al 73% circa a inizio 2016**. Qui si osservano però **forti differenze territoriali**, in particolare nelle Regioni del Nord-Ovest dove il tasso di copertura dei giovani registrati presenta valori inferiori al dato nazionale perché in queste Regioni la presa in carico del giovane è subordinata alla disponibilità di un'offerta concreta di misura disponibile.

Report ANPAL 2019

Il bilancio dell'ANPAL, l'Agenzia nazionale delle politiche attive, è fermo al 28 febbraio 2019, parla di oltre 1,8 milioni di adesioni ma **di effettive 1,4 milioni di iscrizioni**, al netto di tutte le cancellazioni di ufficio. I presi in carico – i giovani che sono stati ricontattati dai servizi per l'impiego – sono ancora meno, poco più di un milione. Di questi **641.000** (pari al 56,9% del totale) sono stati avviati a un intervento di politica attiva: **la media però nasconde forti differenze territoriali, con un tasso di copertura che al Sud scende al 45,7%, mentre nelle Regioni del Nord-Ovest si arriva al 73,9%**.

Il tirocinio extra-curricolare è la misura maggiormente utilizzata (57,6%), seguita dagli incentivi occupazionali (24,8%). La formazione riguarda il 12,6% delle misure, mentre il 2,8% sono attività di accompagnamento. Degli oltre 641mila che hanno avviato un percorso di reinserimento, quasi 50mila si sono persi per strada: in 595.685 hanno concluso l'intervento di politica attiva e di questi **poco più di 300mila** (il 52,5%) hanno trovato un lavoro vero e proprio (un lavoro che in oltre un caso su tre (39,5%) è a tempo indeterminato, nel 36,8% coincide con l'apprendistato e il 20,1% è a tempo determinato).

NEET in Italia

Ancora nel 2018 l'Eurostat colloca **l'Italia al primo posto tra i Paesi dell'Unione Europea per tasso di NEET**. La percentuale di giovani italiani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non sono in formazione e

non lavorano, è infatti la più alta in assoluto e ciò nonostante negli ultimi anni il fenomeno abbia fatto registrare una importante contrazione. Nella graduatoria europea il nostro Paese, con il 24,1% di giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano e non fanno formazione, precede Grecia (21,3%), Bulgaria (18,9%), Croazia (17,9%), Romania (17,8%). I paesi con il tasso di NEET più contenuto sono, di contro: Paesi Bassi (5,9%), Svezia (6,8%), Malta (8,0%), Austria (8,4%) (ANPAL 2018). Nei primi mesi del 2019 la disoccupazione giovanile (under 25) è scesa al 30,2%; nel confronto internazionale, l'Italia torna al terzo posto: ci supera la Spagna, che mostra un tasso di disoccupazione degli *under 25* in risalita al 33,7%. Restiamo, tuttavia, distanti anni luce dai primi della classe, la Germania stabile al 5,6% grazie al sistema di formazione duale²⁹. Il tasso di disoccupazione dei giovani è di 12 punti inferiore al massimo raggiunto nel 2014, ma ancora 12 punti superiore al minimo raggiunto nel 2007.

Se la sperimentazione di Gg tutto sommato ha funzionato, è rimasta invece un'incompiuta la costruzione di un comune sistema di *governance* per le politiche attive del lavoro; ma le cause non sono da attribuire tanto alle difficoltà di Gg, piuttosto alle altre due riforme con cui Gg ha incrociato il proprio destino: il *Jobs Act* – riforma delle politiche del lavoro in Italia (l. 183/2014) – che conteneva nella sua *pars construens* le disposizioni per la riorganizzazione e la costruzione di una rete nazionale di servizi per l'impiego guidata e coordinata dalla nuova Agenzia Nazionale per il lavoro (d.lgs. 150/2016); la proposta di riforma costituzionale del Titolo V – che è rimasta tale dopo la bocciatura referendaria del dicembre 2016 – con cui il Governo Renzi proponeva una nuova articolazione territoriale e una diversa (centralizzata) attribuzione delle competenze in materia anche di politiche attive del lavoro³⁰. Se sulla seconda vi è poco da dire, stante l'esito negativo del referendum popolare, sulla riorganizzazione dei servizi per l'impiego e la costruzione di un sistema nazionale e coordinato dal centro va precisato che le disposizioni del decreto attuativo 150 del *Jobs Act* sono state attuate, che l'ANPAL

(29) Dati ISTAT riportati da C. TUCCI in *Il sole 24ore*, 30 aprile 2019, <https://www.ilsole24ore.com/art/giu-disoccupazione-sui-giovani-primi-effetti-incentivi-male-fascia-d-eta-35-49-ABPMwxsB>.

(30) P. VESAN, *Il lavoro dopo il Jobs Act*, cit.

è stata istituita nel gennaio del 2016, è diventata operativa diversi mesi dopo, che al 2019 la situazione è la seguente: i centri per l'impiego dipendono dalle Regioni e continuano a persistere diversi modelli locali e differenti livelli di *performance*; il contesto nel quale hanno continuato ad operare – sia per Gg sia per le altre azioni – è stato quello differenziato delle strategie di *policy* regionali; per lo svolgimento dei servizi di intermediazione e di quelli elencati nel d.lgs. 150/2015, l'organizzazione del lavoro interna ai CPI è oggi rimasta quella di un tempo, non orientata a servizi avanzati e neppure supportata da una massiccia informatizzazione che avrebbe potuto avviare a parte delle carenze (box 2)³¹. L'accreditamento delle agenzie del lavoro private ha rappresentato uno strumento utile per ovviare a queste carenze, ma avrebbe potuto rappresentare forse un'opportunità di rafforzamento dei servizi per il lavoro se fosse stata governata in modo differente. Infatti, anche sull'accreditamento si è proceduto in ordine sparso a livello regionale, in tempi successivi, dando vita a modalità di raccordo e collaborazione ancora una volta differenziate nei diversi contesti³² (si veda box 2).

Il dibattito sul potenziamento dei centri per l'impiego che ha accompagnato l'implementazione di Gg è proseguito anche con la riforma del *Jobs Act*; si è riaperto nel 2019 in occasione del lancio del Reddito di Cittadinanza (RdC) e di altre misure di politica attiva, che per essere efficacemente implementate richiederebbero l'investimento di circa 2 miliardi di euro nei centri per l'impiego; il reclutamento di 2.980 *Navigator*³³ ha nel frattempo avviato al potenziamento dei CPI al fine di rendere immediatamente operativa la misura del RdC. Il ruolo di coordinamento dell'ANPAL consiste nell'indirizzare e monitorare l'azione dei servizi con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, dato che le competenze in materia di lavoro rimangono concorrenti fra Stato e Regioni. La rete dei servizi pubblici conta oggi su un insieme di 550 CPI e

(31) ANPAL, Secondo rapporto della Garanzia Giovani e del Pon Iog, Roma, 2019, disponibile on line al <https://www.anpal.gov.it/dati-e-pubblicazioni/biblioteca-anpal>.

(32) M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *Politiche attive: il tassello (mancante) dei regimi di accreditamento*, in *Working Paper Adapt*, 180, 2015.

(33) <https://www.ilsole24ore.com/art/navigator-via-molta-formazione-pochi-contatti-i-disoccupati-AC4umzj>.

8.000 operatori, cui si affianca un numero di *provider* accreditati per l'erogazione di politiche attive di circa 3.000 fra agenzie pubbliche e altri soggetti (camere di commercio, enti università ecc.).

Il sistema dei servizi per l'impiego è sempre stato indicato come l'attore chiave del successo sia di GG sia dell'implementazione delle PAL³⁴; i servizi per l'impiego – in particolare la componente pubblica – sono considerati cruciali nell'impostazione delle misure individuali per l'inserimento, il supporto/accompagnamento, l'intermediazione e più in generale per politiche di occupabilità³⁵. In Italia, tali capacità rimangono ancora molto limitate e soprattutto non messe a sistema; questo limita anche il potenziale ruolo di supporto delle agenzie private. Ciò non è dovuto solamente alla scarsità di risorse, alle caratteristiche del personale impiegato nei CPI (ereditato in buona misura dagli uffici di collocamento ministeriali), ma soprattutto al fatto che per l'80% il personale è impegnato in attività amministrative e non nella costruzione di *multi-organizational networking*³⁶, ovvero di reti e collegamenti con i sistemi educativi, della formazione, del mondo delle imprese e delle amministrazioni pubbliche.

È quindi opportuno tenere distinta quella che è stata la capacità da parte dei CPI di rispondere nell'immediato alle urgenze dell'implementazione di GG – avendo i CPI mostrato una crescente capacità di presa in carico dei NEET, come evidenziano i dati di monitoraggio ISFOL ed anche le esperienze di alcune Regioni come Campania e Sicilia particolarmente

(34) EUROPEAN COMMISSION, ICON INSTITUTE, *Report on PES Implementation of the Youth Guarantee*, September 2017, Brussels B-1049, 2017; J. TOSUN, *Promoting youth employment through multi-organizational governance*, in *Public Money & Management*, 37, 1, 2017, pp. 1-22; C. CARBONE, *Per creare nuova occupazione servono Servizi per l'impiego 4.0*, in *Il Sole24Ore*, 13 luglio 2018, <https://www.ilsole24ore.com/art/per-creare-nuova-occupazione-servono-servizi-l-impiego-40-AELvftKF>.

(35) Il programma di una garanzia per i giovani, per come era stato disegnato dalla Raccomandazione del 2013, implicava la capacità di attivare *network governance* ... una sua efficace implementazione esigeva la capacità di dare vita a *partnership* e meccanismi di coordinamento fra livelli, operatori e attori dei diversi ambiti di *policy* coinvolti (si rimanda a J. TOSUN, *Promoting youth unemployment*, cit. e a V. SERGI et al.).

(36) J. TOSUN, *Promoting youth employment*, cit.

problematiche³⁷ – dal ruolo strategico che un rinnovato sistema dei servizi per l'impiego dovrebbe svolgere nell'attuazione delle politiche attive per il lavoro. Su questo secondo fronte, molto resta da fare sia in termini di adeguatezza di risorse, di capacità di *networking*, sia di capacità di indirizzo e coordinamento da parte di ANPAL; le differenze regionali che ad oggi permangono rischiano di diventare ancora più accentuate, dato che il sistema nel suo insieme (operatori pubblici e privati) rimane frammentato e appare ancora privo di una regia centrale³⁸.

Box 2 – Il sistema dei servizi per l'impiego prima e dopo Gg

Prima. Secondo l'indagine dell'ISFOL del 2012 in Italia – diversamente da quanto avveniva in altri Paesi europei nello stesso periodo di forte crisi e di elevata disoccupazione – si assiste fra il 2008 e 2011 ad una significativa riduzione del numero di operatori delle risorse e contrazione delle spese per PAL; in Italia come in altri Paesi mediterranei l'impegno di spesa per disoccupato è decisamente irrisorio così come basso è il numero di operatori dedicati per disoccupato: dai poco più di 10mila operatori si passa nel 2011 a circa 8 mila (mentre in Francia da 26 a 49 mila, nel Regno Unito da 66 mila a 77 nello stesso periodo). Se, nel 2012, il carico di lavoro per un operatore dei centri per l'impiego era di 32 disoccupati in Germania, e di 105 in Francia, in Italia arriva a toccare quota 275 (Ministero del lavoro 2013). Similmente, il carico medio stimato di NEET di età compresa fra i 15 e i 29 anni per operatore nel nostro Paese è di 259 persone, con punte di 550 in Campania e 400 NEET in Puglia. Dopo. L'indagine ANPAL 2017 conferma il quadro critico: la carenza di personale, di attrezzature e di competenze. Poco meno di 8.000 operatori sono chiamati a far funzionare il servizio. Nel complesso delle attività svolte, a farne le spese è in particolare l'orientamento di secondo level-

(37) Dopo i primi mesi, i CPI fanno fronte egregiamente al loro lavoro di registrazione e presa in carico, l'impegno degli operatori – specie in Regioni difficili – ha consentito di far fronte alla prima fase delle operazioni di Gg; Gg ha prodotto un effetto tsunami sulle capacità immediate di risposta all'emergenza, anche grazie al supporto significativo del personale di Italia Lavoro. Si rimanda ai contributi citati di R. LIZZI, *Garanzia Giovani in Campania*, cit.; M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONE, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, cit.

(38) M. CERRUTO, M. MOROCCO, *Il programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, cit.

lo, che comprende più approfondite attività di profilazione dell'utente e consulenza orientativa. I CPI italiani mancano, in particolare, di orientatori e psicologi, personale amministrativo e consulenti aziendali e giuristi³⁹. Anche sotto il profilo informatico le carenze sono tante: l'inadeguatezza dei software (18% dei casi), cui si aggiunge un 9% di mancanza di *hardware*. E infatti, quasi il 50% dei CPI intervistati dichiara di non possedere una dotazione informatica adeguata per il personale. Il 36%, inoltre, afferma di non possedere una connessione in rete appropriata. La situazione continua a rimanere critica a quattro anni dall'avvio di GG: indagine ISTAT nel luglio 2018 è emerso che i centri per l'impiego continuano a giocare un ruolo del tutto marginale nel ricollocamento dei lavoratori in cerca di occupazione. Nell'87% dei casi ci si rivolge a contatti personali (parenti e amici) ed anche il ricorso ad agenzie private rimane minimale seppure con sostanziali differenze fra Nord, Centro e Sud⁴⁰. Lo strumento dell'accreditamento ha risolto solo parzialmente il problema, dando vita a percorsi differenziati; in Italia non tutte le Regioni hanno normato o reso operativo il sistema di accreditamento, ma con la Garanzia hanno cominciato a coinvolgere soggetti "esterni" al sistema dei centri pubblici, in particolare nella fase di offerta di un percorso al giovane. Nel complesso il programma ha fornito un impulso all'allargamento della platea degli operatori dei servizi per il lavoro, oltre i Centri per l'impiego pubblici, anche se il grado di apertura a soggetti "esterni" è diverso da Regione a Regione. A livello nazionale, mentre per la presa in carico i CPI mantengono un ruolo centrale (fatta eccezione per il Piemonte e la Lombardia), nella fase di avvio del giovane ad un intervento si osserva un sostanziale bilanciamento tra CPI e Agenzie per il Lavoro (APL) e altri enti accreditati. Tuttavia, emergono ancora chiaramente modelli regionali di erogazione dei servizi molto diversi tra loro. Vi sono contesti regionali in cui il ruolo delle APL e di altri enti risulta prevalente (Friuli Venezia Giulia, Puglia, Liguria, Veneto, Lombardia e Campa-

(39) F. GIUBILEO, *Garanzia Giovani, attuazione e problemi del programma*, in *Economia e Lavoro*, 1, 2016, pp. 129-148.

(40) Il quadro d'inefficienza e insoddisfazione non stupisce se si dà un'occhiata ai dati Eurostat sugli investimenti che negli anni sono stati dedicati allo sviluppo di questo tipo di servizi. In Italia soltanto lo 0,04 per cento del Pil è destinato alla creazione e mantenimento dei servizi pubblici per l'impiego. Spesa di gran lunga inferiore rispetto a quella sostenuta dalla Germania (0,36 per cento), dalla Francia (0,25 per cento) e dalla Spagna (0,14 per cento). Ciò che spendiamo in politiche del lavoro è in larga parte riversato nelle politiche passive (trasferimenti monetari).

nia), altri nei quali i CPI mantengono un ruolo centrale come Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Lazio, Toscana, Sardegna, Basilicata e Calabria; in sostanziale equilibrio le altre Regioni (Piemonte, Molise, Abruzzo Emilia Romagna). Le analisi condotte in occasione del monitoraggio sui servizi per il lavoro (ISFOL, 2016) evidenziano come i giovani che si rivolgono agli enti accreditati hanno caratteristiche molto diverse da coloro che hanno usufruito dei servizi offerti dai CPI. Infine, va notato che la i CPI, oltre a trattare, come già evidenziato, numeri di utenti decisamente più elevati di quelli delle APL e degli enti accreditati, si sono anche confrontati con una platea di soggetti mediamente più "problematica" di quanto non sia accaduto per gli enti accreditati, rimanendo un punto di riferimento per la platea di utenti che ha più difficoltà ad entrare nel mercato de lavoro. Tali dinamiche sono riscontrabili in particolare nel Sud dove persiste la componente più ampia e problematica dei NEET e dove il contributo delle APL è rimasto meno significativo (ISFOL 2016). Le prospettive future, dopo la pubblicazione di un nuovo decreto ministeriale (11 gennaio 2018) sui nuovi criteri per l'accREDITAMENTO dei servizi per il lavoro, non lasciano ben sperare⁴¹.

2.1. *Differenziazioni regionali, la sfida per le Regioni meridionali*

Rapporti di monitoraggio e ricerche hanno evidenziato percorsi differenziati di GG a livello regionale: il disegno di GG veniva calato in un contesto che – dato il riparto delle competenze in materia di formazione e lavoro – vedeva operare 20 sistemi regionali differenti di funzionamento dei mercati del lavoro, differenti per regole assetti istituzionali e capacità amministrative⁴². Quasi inevitabilmente e a dispetto di quanto previsto dal disegno del PON IOG, GG è stata declinata in 20 differenti Garanzie regionali: i piani operativi sono stati elaborati velocemente rispondendo alla necessità di adottare un format calato dall'alto, ma con la volontà di preservare le prati-

(41) A. D'ASCENZO, *Lo stato di salute dei servizi per il lavoro in Italia*, in *BollettinoAdapt.it*, 11 giugno 2018, <http://www.bollettinoadapt.it/>.

(42) F. PASTORE, *The European Youth Guarantee: Labor Market Context, Conditions and Opportunities in Italy*, cit. p. 4.

che preesistenti⁴³; l'implementazione dei piani regionali ha dato vita ad una stratificazione delle nuove modalità e misure in contesti preesistenti, che rimangono sostanzialmente differenziati. Uno degli obiettivi del disegno di *policy* originario era promuovere omogeneità e sistematicità nella gestione degli interventi, supportare le Regioni dove non vi erano azioni specifiche per la disoccupazione giovanile e dove le prestazioni dei servizi per l'impiego erano più insoddisfacenti e la pressione del problema più forte. L'implementazione di Gg a 5 anni dall'avvio restituisce un'immagine dei risultati in chiaroscuro. Ciò perché la situazione di partenza era molto differenziata, ma anche perché le misure di *policy* sviluppate in contesti territoriali disomogenei hanno prodotto combinazioni diverse. Anche l'atteggiamento dei *policy makers* regionali ha contato: sostanzialmente difensivo nelle Regioni del Nord, di veloce adattamento nel Sud, dove Gg è stata percepita da alcune Regioni come un'opportunità e una sfida⁴⁴.

Il disegno di Gg è stato recepito a livello regionale dapprima con diffidenza, dato che la struttura di missione non aveva concordato con le Regioni, né aveva chiesto pareri, ma predisposto in autonomia i contenuti del piano di Gg; quindi senza entusiasmo, almeno da parte delle Regioni che avevano attivato iniziative proprie (DUL in Lombardia, Giovani della Toscana; *Youth Corners* in Veneto punti nodali di una rete fra formazione istruzione lavoro per l'occupazione giovanile), o seguito modalità di *governance* molto decentrate e differenti a livello provinciale (come l'Emilia-Romagna); infine con una certa ostilità quando, oltre al *Jobs Act* il Governo Renzi aveva presentato la proposta di riforma costituzionale per il ri-accentramento delle competenze in materia di politiche attive del lavoro. Le Regioni hanno mostrato una netta contrarietà a tale proposta, perché l'accentramento avrebbe finito per azzerare le esperienze di maggiore successo e perché le Regioni intendevano difendere i propri modelli di *governance* e sostenevano un regime di politiche attive "a geometria variabile"⁴⁵ più vicino allo *status quo*.

(43) P. VESAN, R. LIZZI, *La Garanzia Giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2016, pp. 57-86.

(44) M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONE, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, cit.

(45) VESAN, cit., p. 214.

La differenziazione dei percorsi regionali è quindi proseguita con l'implementazione di GG, con il consolidamento di modelli virtuosi (Lombardia), alcune innovazioni dal basso, aggiustamenti *in fieri*. I report e gli studi che hanno analizzato i casi regionali rivelano appunto il persistere di percorsi innestati su politiche preesistenti o – laddove assenti – determinati da dinamiche di *policy* contingenti, determinate da contesti territoriali nei quali si sono variamente combinate le specificità del mercato del lavoro le caratteristiche quantitative e qualitative dei NEET, la *capacity building* degli attori regionali. I casi della Campania e della Sicilia sono sicuramente i più interessanti, dato che in queste due Regioni, in alcuni frangenti, l'avvicendamento di assessori attenti e capaci, il riordino emergenziale dei servizi per l'impiego, il supporto di Italia Lavoro, l'accreditamento di attori privati hanno ovviato alle debolezze istituzionali e consentito di cogliere l'opportunità offerta da GG⁴⁶. Anche dopo la riforma del *Jobs Act* e l'esito referendario, le Regioni hanno proseguito con aggiustamenti e senza radicali innovazioni: benché fosse prevista la creazione di una diversa *governance* dei servizi per l'impiego coordinata dall'ANPAL, composta da una varietà di attori (CPI ed enti accreditati in un albo nazionale, dalle camere di commercio alle università), funzionante attraverso lo strumento delle convenzioni, il quadro attuale rimane estremamente poco definito e differenziato; se per alcuni la questione si pone prevalentemente in termini di bassa performance dei servizi, di incapacità istituzionale di mettere in atto politiche per i NEET, per altri la questione è più complessa essendo legata anche alle caratteristiche del fenomeno NEET e alle connotazioni⁴⁷ che tale fenomeno assume nei diversi contesti regionali.

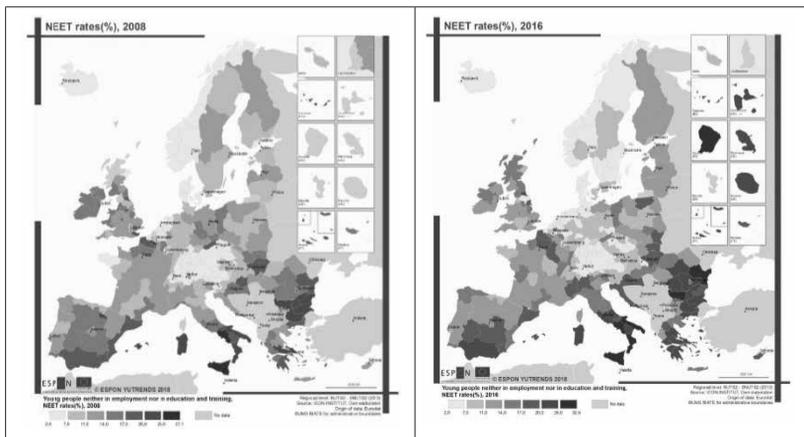
(46) R. LIZZI, *Garanzia Giovani in Campania*, cit., p. 7; M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONI, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, cit.; M. CERRUTO, M. MOROCCO, *Il programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale*, cit.

(47) Le analisi dei dati fanno emergere una differenziazione territoriale dei profili alti e bassi; la particolare concentrazione territoriale degli abbandoni scolastici, le diverse dinamiche del mercato del lavoro. Si rimanda a T. GROSSI, *Garanzia Giovani: la dimensione regionale*, in G. ROSOLEN, F. SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, in *Adapt Labour Studies*, 35, 2016, pp. 30-51; V. SERGI, R. CEFALO, Y. KAZEPOV, *Young people's disadvantages...*, cit.; V. CUZZOCREA, *Young People and Employability*, in J. WYN, H. CAHILL (eds.), *Handbook for Children and Youth Studies*, Singapore, Springer, pp. 557-568.

3. NEET, disoccupazione giovanile e Regioni italiane

Un recente lavoro del programma europeo ESPON⁴⁸ si è concentrato sui fattori di criticità che generano un inasprimento della disoccupazione giovanile e del tasso di NEET a livello di Regioni in Europa. Il tasso di non partecipazione al mercato del lavoro segnalato dai NEET è peggiorato sensibilmente soprattutto nei paesi del Mediterraneo, dopo la crisi del 2008. Nel lavoro ESPON (figura 1), emerge l'elevata incidenza dei NEET nelle Regioni del Mezzogiorno e si osserva ancora nettamente la demarcazione tra l'Italia centro-settentrionale e il Mezzogiorno, con quest'ultimo che presenta condizioni del mercato del lavoro per i giovani tra le più critiche nel Sud Europa. Sappiamo che in queste Regioni non agiscono solo aspetti di scarsa occupabilità legati ai profili di giovani provenienti da contesti vulnerabili, bensì anche aspetti strutturali legati alla debolezza dell'intero sistema economico italiano e alla scelta delle politiche pubbliche di trasferire tutti i rischi sulle coorti più giovani di popolazione⁴⁹.

Figura 1 – Il Tasso NEET nelle Regioni UE (2008 e 2016 a confronto)



Fonte: ESPON -Youtrends

(48) ESPON – YUTRENDS, *Youth unemployment: Territorial trends and regional resilience*.

(49) P. BARBIERI, G. CUTULI, S. SCHERER, *Giovani e lavoro oggi. Uno sguardo sociologico a una situazione a rischio*, in *Sociologia del Lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2014.

Il fenomeno NEET emerge, dunque, come un fenomeno con una forte “specificità Paese” ed una forte specificità legata al contesto⁵⁰. La presenza di molteplici fattori che determinano la condizione di occupabilità o disoccupazione dei giovani nelle diverse Regioni europee non permette un’univoca analisi ed indica chiaramente la presenza di un problema multifattoriale e la necessità di approcci basati su integrazione di più strumenti.

Sintetizzando i risultati del lavoro ESPON, esistono innanzitutto dei fattori istituzionali che pertengono al funzionamento dei diversi sistemi di politiche del lavoro nazionali e su cui abbiamo già avuto modo di verificare l’enorme eterogeneità presente in Europa negli approcci verso le politiche attive⁵¹. Esistono poi caratteristiche collegate ai diversi sistemi formativi secondari e post-secondari che coinvolgono quindi la formazione professionale, l’apprendistato, i percorsi di alternanza scuola-lavoro e altri programmi duali di collegamento tra mondo della scuola e mondo delle imprese. Questi fattori, sebbene collegati a programmi nazionali, possono avere declinazioni regionali in termini di politiche pubbliche. Esistono, infine, fattori collegati alla struttura economica regionale: la specializzazione settoriale e tecnologica, il livello di competenze nei settori chiave, il tasso di innovazione e il ciclo di business in cui si trova l’economia regionale.

Nell’affrontare il tema della disoccupazione giovanile diventa pertanto centrale il tema delle opportunità nella transizione tra sistema dell’istruzione a quello del lavoro, dove esiste una forte interazione tra fattori generali e istituzionali a livello nazionale e fattori che originano dalle caratteristiche peculiari delle singole Regioni.

Negli ultimi anni si è andata intensificando l’attenzione verso i diversi “regimi” di transizione scuola-lavoro⁵². Questa prospettiva e gli strumenti di monitoraggio utilizzati possono aiutare a inquadrare la complessità

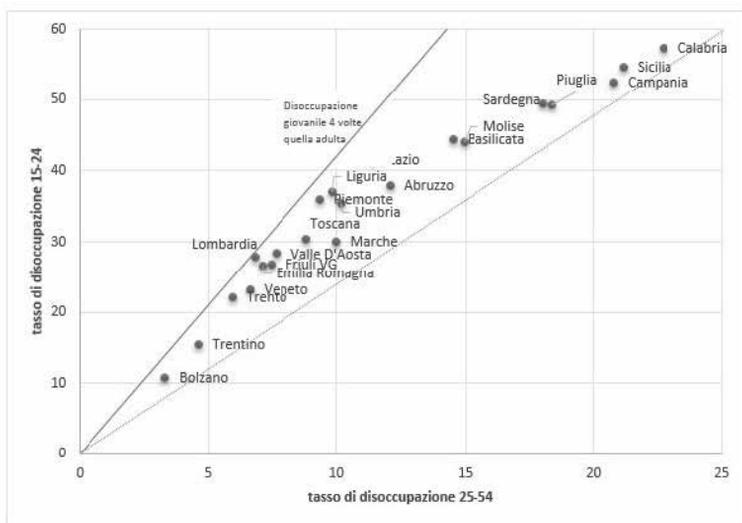
(50) V. CUZZOCREA, *Projecting the Category of NEET into the Future*, in *Perspectives on Youth*, 1, 2014, pp. 69–82.

(51) ANATERS-CCPP, *Uncoordinated job: EU labour market policies’ reaction since the crisis*, in *Policy Brief*, 1, 2017.

(52) F.K. ZIMMERMANN, *Understanding school-to-work transitions*, in *International Journal of Manpower*, 40, 3, 2019, pp. 374–378.

della dimensione territoriale a livello di Regioni. Nella figura 2 è riportata la relazione tra tasso di disoccupazione giovanile (15-24) ed il tasso di disoccupazione adulta (25-54) delle Regioni italiane, come media 2012-2018. Questo rapporto indica quanto si scosta il problema della transizione scuola-lavoro dalla situazione strutturale del mercato del lavoro regionale. Oltre alla bisettrice che indica il rapporto perfetto tra i due tassi, è riportata la linea che interseca i punti in cui la disoccupazione giovanile supera di quattro volte il tasso di disoccupazione adulta. Sono interessanti due considerazioni: le Regioni del Sud abbinano alti tassi di disoccupazione giovanile ad elevati tassi di disoccupazione adulta; le Regioni a maggiore traino economico del Paese (Regioni del Nord e Lombardia *in primis*) presentano invece una proporzione maggiore di disoccupazione giovanile rispetto a quella adulta (il rapporto tra il tasso di disoccupazione giovanile e quello della disoccupazione 25-54 è di 4 volte in Lombardia). La diversità dei contesti socio-economici tra Nord e Sud aumenta la complessità del quadro regionale in Italia.

Figura 2 – Tassi di disoccupazione giovanile e adulta nelle Regioni italiane (media 2012-2018)



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

Emergono pertanto due tipi di sfida nel contesto regionale italiano:

1. un'alta emarginazione dal mercato del lavoro nelle Regioni del Mezzogiorno, dove la disoccupazione giovanile e il problema di transizione si salda con una cronica ed elevata disoccupazione anche tra gli adulti e sappiamo che esiste un problema al contempo sociale ed economico alla radice di questi fenomeni;
2. la «trappola delle competenze»⁵³ e dipendenza dal contesto produttivo regionale (Regioni del Nord) in cui emerge la difficoltà in entrata dei giovani sul mercato del lavoro, di fronte ad una dinamica contenuta di disoccupazione adulta. Qui la transizione, evidentemente basata su alti standard di competenze deve contemperare la domanda di *skills* e garantire una formazione che non solo sia continuativa, ma anche altamente sintonizzata tra generazione di competenze e domanda locale.

L'evidenza della complessità della transizione all'interno di Regioni del Nord mette in risalto il paradosso per cui, in sistemi economici a maggior tasso di crescita, le competenze ricercate dalle imprese non sono solo generiche e ottenibili attraverso percorsi formali di istruzione, ma soprattutto definite attraverso esperienze lavorative che possono essere accumulate solo con il tempo e in approcci «duali» con il mercato del lavoro. Questa considerazione deve accompagnarci anche nella ricerca di buone prassi rispetto alla situazione dei NEET, senza ovviamente dimenticare che per le Regioni del Sud questa sfida è resa ancor più complessa per le condizioni socio-economiche di partenza.

4. NEET e dimensione multilivello delle politiche di contrasto: il caso del sistema di Istruzione e Formazione Professionale

I NEET tra i 14 e i 19 anni rappresentano l'11% dei giovani nella stessa coorte di età in Italia, ben sopra la media dell'area OCSE⁵⁴. La sfida dell'accompagnamento di questa parte della popolazione NEET verso il mercato del lavoro è anche quella del coordinamento e dell'integrazio-

(53) F. PASTORE, *The European Youth Guarantee: Labour Market Context, Conditions and Opportunity in Italy*, in *Iza Journal of European Labour Studies*, 4, 11, 2015.

(54) Rispetto al 6,8% in Francia e al 3,4% in Germania e il 6,3% come media OCSE, dati 2018.

ne delle diverse dimensioni delle politiche di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Ci soffermiamo, pertanto, su questo ambito delle politiche nazionali e regionali per comprendere la complessità dei nessi tra contesto, politiche e soluzioni.

Dall'anno scolastico 2010/2011, è entrata in vigore la riforma complessiva del secondo ciclo di istruzione e formazione, che si articola in percorsi di istruzione di durata quinquennale (licei, istituti tecnici, istituti professionali) e percorsi di istruzione e formazione professionale, di competenza regionale. Il sistema nasce da una articolata legislazione nazionale che, in successivi passaggi dal 2010, ha costruito l'integrazione in regime di sussidiarietà tra Istituzioni scolastiche e Istituzioni formative accreditate ed offre percorsi di durata triennale e quadriennale, finalizzati al conseguimento – rispettivamente – di qualifiche e diplomi professionali. Come definito dalla nuova disciplina del d.lgs. 61/2017 le modalità realizzative sono definite a livello regionale, attraverso appositi accordi tra la Regione e l'Ufficio scolastico regionale⁵⁵.

L'esperienza IeFP presenta, a dieci anni dalla partenza, luci ed ombre⁵⁶. Tra gli aspetti positivi il ruolo riconosciuto di aver ridotto la dispersione scolastica, di attrarre sempre più 14enni ed aver contribuito a potenziare l'offerta di servizi di orientamento. Tra le criticità c'è da registrare

(55) I tre strumenti in cui si espleta IeFP sono: a) Apprendistato; b) Alternanza scuola lavoro; c) Impresa formativa simulata. In tema di apprendistato, come regolato dal d.lgs. 167/2011 e dall'Accordo in Conferenza Stato Regioni del 15 marzo 2012 e successivamente dall'Accordo del 24 settembre 2015, a partire dai 15 anni di età, si può conseguire una qualifica professionale anche attraverso l'apprendistato di 1° livello. Nel 2015 il d.lgs. 81, nel riordinare il contratto di apprendistato, ha istituito l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore finalizzato ad integrare «organicamente, in un sistema duale, formazione e lavoro, con riferimento ai titoli di istruzione e formazione e alle qualificazioni professionali contenuti nel Repertorio nazionale [...], nell'ambito del Quadro europeo delle qualificazioni». In tema di alternanza scuola-lavoro, la cosiddetta legge sulla «buona scuola» (l. 107/2015) rende obbligatori i percorsi di alternanza scuola-lavoro negli istituti tecnico-professionali. La Legge di bilancio 2019 ha ridenominato i percorsi di alternanza scuola-lavoro in «percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento» e, già a decorrere dall'a.s. 2018/2019, ne ha ridotto il numero di ore minimo complessivo da svolgere. Infine, l'Impresa formativa simulata prevede metodologie didattiche improntate al *problem solving*, il *learning by doing*, il *cooperative learning* ed il *role playing*, costituendo un valido strumento per l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro.

(56) G. ZAGARDO, *La IeFP nelle Regioni Tra consolidamento e stasi*, studio CNOSEAP e Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2019.

la forte disomogeneità territoriale per cui convivono modelli regionali diversi improntati talvolta alla sussidiarietà integrativa (come in Emilia-Romagna) tra Istituzioni scolastiche e Istituzioni formative, talvolta alla sussidiarietà complementare (Lombardia e Veneto), oltre all'assenza di uno schema univoco di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni uniformi per tutto il sistema nazionale ed un approccio normativo basato sui fabbisogni standard e costi standard.

La complessità dell'avviamento alla professionalizzazione dei giovani tra i 14 e i 19 anni (ed in particolare di quelli oltre l'obbligo formativo) conferma che oltre all'impostazione regolativa, c'è la necessità di collegare l'impianto sussidiario Stato-Regioni con l'ecosistema "giovani-famiglie-scuole-territori" e che l'azione di traduzione verso i diversi ecosistemi socio-economici, per evitare dispersione e frammentazione, ha bisogno di metodologie e metodi condivisi che, all'interno del sistema di sussidiarietà, devono essere efficaci nelle azioni di transizione ed inserimento al lavoro⁵⁷.

In questa sede, interessa mettere in rilievo che la complessità è, anche in questo caso, duplice. Da una parte, c'è il tema di come rafforzare la sussidiarietà, anche in vista della possibile riforma del regionalismo differenziato e di come garantire finanziamenti stabili alle Regioni coinvolte nella riforma IeFP e approntare Livelli Essenziali delle Prestazioni a livello nazionale in tema di formazione⁵⁸. Dall'altra, a fronte di un *policy design* nazionale pensato in regime di sussidiarietà verticale e di legislazione concorrente, la complessa attuazione di politiche che agiscano efficacemente sulla transizione scuola-lavoro esige un adeguato livello di progettazione degli interventi a livello regionale e soprattutto la costruzione di una "filiera" formativa completa, improntata alla dualità scuo-

(57) Uno studio della Fondazione Agnelli (Bernardi, De Simone, 2017) attesta un evidente contributo all'occupabilità dei profili IeFP già dal primo anno dopo il diploma quantificando che il 60% dei qualificati ha già un'occupazione a 3 anni dal termine degli studi, contro un 35% di coloro che abbandonano gli studi alla ricerca di un posto di lavoro. Tuttavia, recenti dati di monitoraggio rivelano che, a fronte di una crescita delle previsioni delle imprese italiane (dati Excelsior) per assunzioni con diploma o qualifica professionale, cresce anche l'insoddisfazione delle imprese per i profili e per l'inadeguatezza dei candidati al lavoro (si rimanda al lavoro di Zagardo).

(58) G. ZAGARDO, *La IeFP nelle Regioni Tra consolidamento e stasi*, cit.

la-ambiente di lavoro. Difficilmente questa visione integrata delle politiche formative per l'occupabilità può esaurirsi solo nelle convenzioni tra Regioni ed Uffici scolastici regionali per il riconoscimento della sussidiarietà integrativa o tra Regioni e agenzie formative per la sussidiarietà complementare; presuppone anche la definizione di buone prassi e modelli di formazione innovativi "sul campo" (quindi costruiti tra Istituti scolastici, mondo economico e istituzioni locali) che sappiano tener conto, ad esempio, del tema delle *soft skills*, ovvero delle competenze che si generano e sviluppano grazie alla forte interazione tra scuola e ambiente di lavoro⁵⁹, nonché delle esigenze di competenze che ciascun contesto territoriale esprime in virtù della propria specializzazione⁶⁰.

4.1 Le nuove "piattaforme" duali ed il ruolo del territorio

Una seppur incompleta ricostruzione di alcuni casi emblematici aiuta a far comprendere come il buon esito di politiche per l'occupabilità dipenda anche dall'applicazione degli strumenti e da un'ampia partecipazione alla loro costruzione, all'interno dei contesti territoriali⁶¹.

Esistono casi di Istituti tecnici professionali, storicamente collegati con le specializzazioni richieste al tessuto produttivo che fanno di questa sinergia la chiave di una programmazione innovativa, come nel caso dell'Istituto Carcano di Como; la ultracentenaria scuola comunale di se-

(59) A. CARLINI, *L'istruzione e formazione professionale (IFP) nell'esperienza degli imprenditori*, Studi di caso, INAPP, Roma, 2016.

(60) La sfida dell'innovazione nella parte "a valle" della filiera formativa è anche relativa al repentino cambiamento che sta avvenendo nei contesti lavorativi, in virtù della rivoluzione digitale ed al relativo profondo cambiamento dei contesti e metodi di apprendimento che richiedono investimento nelle cosiddette competenze trasversali, si veda C. TINO, V. GRION, *Competenze trasversali in Alternanza Scuola-Lavoro: prospettive di insegnanti e studenti e processi valutativi messi in atto*, in *Italian Journal of Educational Research*, (22), 2019, pp. 243-270.

(61) Gli esempi di questo paragrafo si limitano ai territori del Nord e sono quindi esemplificativi di strategie locali volte a contrastare la «trappola delle competenze» nei mercati del lavoro più dinamici. La narrazione di questi casi propone, tuttavia, negli aspetti di coordinamento tra gli attori, elementi utili per definire il livello di coordinamento da raggiungere anche in contesti più arretrati, come in alcuni territori del Mezzogiorno. I casi emblematici di alternanza scuola-lavoro e formazione duale discussi qui sono stati proposti all'interno di un gruppo di lavoro dedicato al futuro delle politiche educative territoriali promosso da Unindustria Reggio Emilia, a cui uno degli autori ha partecipato in qualità di coordinatore scientifico. Si ringraziano il dott. Filippo Di Gregorio per il confronto sui nuovi modelli di apprendimento duale e il dott. Claudio Gentili per la segnalazione di alcuni casi qui riportati.

tificio, oltre a permettere l'acquisizione di competenze e abilità spendibili in vari contesti lavorativi e lo sviluppo di programmi di apprendistato che vede l'istituto impegnato insieme ad alcune aziende del settore tessile, si fa promotrice di una rete di relazioni diffusa sul territorio, tesa a coinvolgere gli studenti e le famiglie, anche attraverso l'azione del Comitato Genitori, le altre istituzioni scolastiche, le Università, gli enti locali e le associazioni di categoria, valorizzando in particolare l'apporto del Comitato Tecnico Scientifico. Sulla stessa lunghezza d'onda di Istituti professionali altamente connessi con il territorio si può annoverare l'Istituto Badoni di Lecco che persegue un modello di insegnamento orientato all'occupabilità dei giovani nel contesto industriale ed economico regionale ed è stato inserito dal Club dei 15 territori a maggiore vocazione manifatturiera di Confindustria per sperimentare percorsi evoluti di alternanza scuola-lavoro, anche in imprese estere⁶². Ci sono poi casi emblematici di programmi promossi da aziende nazionali e volti a generare nuove competenze, come nel caso di ENEL, che ha lanciato l'apprendistato 4.0 in cui sono coinvolti 39 studenti di due istituti tecnici, l'Amedeo Avogadro di Torino e il Nullo Baldini di Ravenna, che sperimentano un percorso di formazione "on the job", aperto a contenuti e metodologie digitali anche grazie alla *partnership* con il politecnico di Torino. L'iniziativa da parte delle imprese non è circoscritta ai grandi soggetti industriali: in Emilia-Romagna un'esperienza molto interessante è quella condotta in Provincia di Parma – su spinta della Dallara, l'impresa che produce "supercar" a Varano de' Melegari – incentrata sulla filiera formativa di Fornovo di Taro dove si trovano l'istituto tecnico Gadda, destinato agli adolescenti, l'istituto tecnico superiore (due anni post diploma) e la struttura di coordinamento – animata da aziende ed enti di formazione – chiamata *Innovation Farm* che ha una specializzazione anche nell'*additive manufacturing*, nelle macchine a controllo

(62) I casi di Como e Lecco rappresentano due casi emblematici di dialogo tra Istituti professionali e mondo del lavoro, all'interno di una Regione che attua un sistema IeFP in sussidiarietà complementare. Sono peraltro due contesti in cui il tasso di incidenza NEET 15-29 anni è molto contenuto (12,3% a Como e 13,6% a Lecco nel 2018), rispettivamente la quindicesima e la quinta provincia con il tasso NEET più basso in Italia.

numerico e nei materiali compositi, e dove è presente anche una fondazione ITS dedicata alla meccanica⁶³.

L'istruzione universitaria non è esente da percorsi di co-progettazione: esempi nella direzione di una sinergia tra atenei e ecosistemi territoriali si ritrovano nel corso di laurea digitale sviluppato dall'incubatore HFarm e Ca' Foscari e nel Corso di laurea in *Marketing* digitale co-progettato da Unindustria Reggio Emilia e l'Università di Modena e Reggio-Emilia. Appare dunque cruciale, anche a livello di istruzione avanzata, il tema della co-progettazione di nuovi contesti di apprendimento, per affrontare sia la trasformazione del lavoro, sia la sfida dell'occupabilità giovanile.

In tutti questi casi, possiamo parlare di “piattaforme” poiché, nei casi più emblematici, c'è tacitamente un “patto formativo” che lega l'istituzione formativa al proprio territorio in chiave di erogazione di competenze rivolto al sistema economico locale insieme ad una ampia partecipazione di *stakeholders*⁶⁴. Sempre più frequentemente, questa offerta formativa avviene anche ripensando le modalità e i metodi di apprendimento, al fine di permettere lo sviluppo di competenze specialistiche e trasversali necessarie per il nuovo mercato del lavoro⁶⁵.

5. Considerazioni conclusive: la governance flessibile delle politiche di occupabilità fra periferia e centro

In questo contributo si è inteso illustrare come l'esperienza non entusiasmante, ma indubbiamente positiva, di GG in Italia necessiti di letture accurate, allo scopo di spiegare le difficoltà incontrate da questo pro-

(63) La Provincia di Parma aveva un tasso NEET del 14,66% nel 2017.

(64) L'idea di piattaforme locali per la generazione di competenze è del resto contenuta anche nel progetto MIUR “Laboratori Territoriali per l'Occupabilità”, all'interno del PNSD e delle azioni espressamente previste dalla legge 107/2015, che prevede la creazione di spazi dall'alto profilo innovativo a disposizione di più scuole del territorio, dove sviluppare pratiche didattiche avanzate in sinergia con le politiche locali per il lavoro e le imprese.

(65) D. PINTO, G. SCARATTI, E. FREGNAN, *Giovani, Università e azienda: il nuovo perimetro formativo. L'esperienza della project e people management school*, Pearson, 2018. I modelli di apprendimento per i nuovi contesti lavorativi prevedono la stretta interazione tra *training* tradizionale in classe, l'esperienza applicativa e relazionale nel contesto di lavoro e la realizzazione di un progetto dedicato. Si veda da esempio il modello di Comau Academy.

gramma di *policy* sia nel contesto nazionale in trasformazione (riforme delle politiche attive del lavoro e ridisegno delle competenze fra centro e periferia) sia nelle risposte differenziate delle Regioni, risultato di combinazioni variabili fra gravità e specificità del problema con capacità e risorse differenziate per farvi fronte.

La programmazione di risposte al tema dell'occupabilità e la generazione di nuove competenze richiede un approccio strutturale e non congiunturale. Garanzia Giovani è stato un programma innovativo, che ha costruito l'impalcatura nazionale per le politiche di contrasto alla disoccupazione giovanile e per l'occupabilità dei giovani. Tuttavia, Gg ha scontato la diversità delle situazioni di partenza, la differenziata capacità di implementare misure omogenee, la varietà di risposte da parte di destinatari, imprese, scuole e operatori della formazione.

L'esistenza, in Italia, di contesti e mercati del lavoro con problematiche solo parzialmente sovrapponibili mette in evidenza che, senza l'attenzione a "variabili di contesto" nel disegno di *policy* e nel *policy making* sull'occupabilità, difficilmente si riescono a generare risposte efficaci.

L'analisi di esperienze locali differenti indica soluzioni che sfuggono ad interpretazioni generalizzabili e che richiedono flessibilità e adattabilità. Se, da una prospettiva teorica, si tratta di assumere una posizione che guardi di più all'"incrementalismo" piuttosto che al "*big bang*" nella scelta di strategie di riforma, nella generazione di programmi operativi è forse importante permettere geografie variabili di politiche attive del lavoro entro un quadro nazionale che ne stabilisca obiettivi comuni e livelli minimi di prestazione. Gg ha indiscutibilmente contribuito a delineare l'impalcatura di una politica per l'occupabilità; le sperimentazioni locali di cui abbiamo dato conto e le esperienze regionali virtuose forniscono il materiale per consolidare e completare il percorso.

Quali lezioni dunque? La prima sfida è vincere la complessità legata sia all'articolazione del fenomeno sia alla necessità di una corrispondente articolazione delle politiche; il che impone di procedere su basi di conoscenza contestuale e con politiche mirate ai contesti ed alle categorie e sub-categorie interessate. Nel *policy design* e nell'implementazione delle politiche diventa cruciale far funzionare i legami ed i nessi fra settori, attori e territori.

La seconda sfida è innovare il modo di fare politiche attive per i giovani in tempi di *soft skills* e di flessibilità e di formazione permanente: ovvero dare una base comune a realtà e politiche territoriali differenziate, supportando la diversità di percorsi rinunciando a soluzioni omogenee. Tali politiche devono essere coraggiose per essere innovative e di successo, rinunciando almeno in parte e temporaneamente a forme contrattuali “tipiche” affiancando il più possibile la flessibilità dell’istruzione/formazione a quella dell’inserimento occupazionale.

La terza sfida è quella di rafforzare e far diventare “buone prassi” le esperienze che dimostrano, nei diversi contesti, di essere in grado di rispondere alla domanda di generazione di nuove competenze, con nuovi approcci di *governance* per garantire l’occupabilità dei giovani. In questa sfida è il centro che deve sostenere e supportare la periferia: ogni sperimentazione di successo – anche se realizzata in assenza di istituzioni forti e di risorse stabili – va consolidata con il supporto delle autorità che hanno compiti anche formali di coordinamento (come l’Agenzia nazionale).

Difficile saper dire se la ricerca di coordinamento a livello nazionale e il dinamismo di alcuni contesti regionali e locali possa sottrarre il Paese al perdurante e strutturale problema della disoccupazione giovanile. Essendo in gioco il futuro del Paese, varrebbe la pena immaginare che le tre sfide ricordate possano diventare terreno di confronto e progettazione, sia a livello nazionale che regionale.

L'inclusione dei “non cittadini” attraverso la rigenerazione urbana

Annamaria Bonomo

Una delle questioni che hanno acceso il dibattito politico e giuridico degli ultimi anni è certamente quella dell'integrazione sociale degli stranieri residenti sul territorio dello Stato. L'amministrazione locale, in ragione della maggior prossimità fra istituzioni e abitanti e dell'autonomia ad essa riconosciuta nelle politiche di inclusione, ancora una volta è la sede ideale per cercare nuove risposte rispetto alle sfide poste dalla questione dell'accoglienza. L'obiettivo di queste brevi note è quello di indagare sul se il coinvolgimento degli stranieri nella realizzazione concreta di attività con finalità di interesse generale, attraverso le pratiche sussidiarie di rigenerazione urbana, dove il criterio legittimante l'intervento è rappresentato non dalla cittadinanza, ma dall'appartenenza ad una comunità locale, in base alla sola rappresentanza degli interessi del territorio, possa rappresentare un ambito di sperimentazione di nuove ed efficaci modalità inclusive dei soggetti immigrati (non cittadini, ma regolarmente residenti) nell'esercizio concreto dell'azione amministrativa.

1. Inclusione sociale come corollario del sistema dell'accoglienza

L'azione amministrativa finalizzata alla gestione del fenomeno migratorio può assumere due dimensioni opposte ed estreme. Da un lato quella securitaria, orientata all'obiettivo del contenimento dell'illegalità indotta dal fenomeno migratorio e quindi generatrice di politiche attive di espulsione e limitazione degli ingressi, dall'altro quella paternalista, ispirata ad un principio universale di accoglienza che porta al trattamento più o meno efficace delle richieste di ingresso di tipo ordinario o dettate dall'emergenza. Entrambe le modalità appaiono proporre soluzioni che si rivelano spesso inadeguate o inefficaci rispetto alla com-

plexità dei fenomeni migratori, il che inevitabilmente ha ricadute anche sul tessuto sociale dei territori nei quali i nuovi soggetti si insediano¹. Con riferimento alla seconda modalità di gestione del fenomeno migratorio, quella dell'accoglienza, nella consapevolezza che la regolazione di tale fenomeno non possa trovare la propria espressione principale esclusivamente in politiche di sicurezza e di ordine pubblico, è evidente che, oltre alla questione legata all'individuazione delle procedure più adeguate a coniugare le esigenze di controllo dei confini con la tutela dei diritti delle persone, una volta acquisito il titolo di soggiorno, si pone un ulteriore e non meno rilevante problema: quello dell'integrazione nel territorio dei soggetti stranieri, regolarmente soggiornanti² ma non cittadini³, coloro cioè che, indipendentemente dalla propria cittadinanza, risiedono formalmente all'interno di un territorio amministrativamente definito⁴.

(1) Sui processi di rigenerazione urbana inclusiva come dispositivi per la *governance* dell'accoglienza dei migranti si vedano N. MARTINELLI, C. PERRONE, *Introduzione*, in N. MARTINELLI, C. PERRONE (a cura di), *Urbanistica e azione pubblica per accogliere e valorizzare le presenze dei migranti*, Workshop 5, Roma-Milano, Planum Publisher, 2017; C. PERRONE, *Esperienze e politiche dell'accoglienza come possibile modello di rigenerazione territoriale*, in D. DE LEO, G. CAUDO (a cura di), *Innovare l'azione pubblica e l'urbanistica*, Roma, Donzelli, 2018, p. 79 ss.

(2) Com'è noto si considera "regolarmente soggiornante" lo straniero extracomunitario in possesso di: 1) carta di soggiorno; ovvero 2) permesso di soggiorno per: a) motivi di lavoro subordinato o autonomo; b) per l'esercizio di un'impresa individuale; c) per motivi familiari (familiari in regola con il soggiorno). Cfr. Corte di Cassazione, II sez. civile, 5 gennaio 2018, n. 164 che chiarisce che il concetto di "straniero regolarmente soggiornante" deve essere interpretato in modo estensivo, includendo anche lo straniero che ha in corso un procedimento amministrativo o giurisdizionale dal quale può derivare il rilascio del permesso di soggiorno. In argomento A. PRINO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2018. Cfr. anche E. GROSSO, voce «Straniero (status costituzionale dello)», in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XV, UTET, Torino, 1999, p. 156 ss.; L. RONCHETTI, *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, p. 195 ss.

(3) Sulla condizione di «non cittadini», cfr. *ex multis* A. RUGGIERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consultaonline*, 1, 2015; E. ROSSI, *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs. irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. cost.*, 1, 2013, p. 87 ss.; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Dir. e soc.*, 2009, p. 542.

(4) In argomento sullo status della residenza come condizione giuridica sempre più rilevante, specie a livello locale, rispetto alla cittadinanza si veda E. GARGIULO, *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in E. ROSSI, M. VRENNÀ, F. BION-

Si tratta di un ulteriore momento di gestione del fenomeno migratorio, legato al problema dell'integrazione sociale degli stranieri presenti sul territorio⁵, che vede coinvolta in prima linea l'amministrazione locale, chiamata all'individuazione delle azioni inclusive più adeguate a favorire l'integrazione effettiva dei nuovi arrivati⁶.

Le autonomie territoriali costituiscono, difatti, da sempre un interessante ambito esperienziale per i processi partecipativi⁷, caratterizzati da nuove soluzioni organizzative che, spesso anticipando le scelte dei legislatori statale e regionali, hanno dato spazio a più efficaci standard di integrazione dei migranti⁸.

Se è vero che la dimensione locale rappresenta il luogo elettivo di svolgimento della partecipazione, in ragione della maggior prossimità fra istituzioni e abitanti e dell'autonomia loro riconosciuta nelle politiche

DI DAL MONTE (a cura di), *La Governance dell'Immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013, che osserva come «quello incentrato sulla residenza è un criterio senza dubbio controverso, in quanto può dare luogo a forme di discriminazione non manifesta nei confronti dei non cittadini», p. 135, in part. p. 146.

(5) Come affermato dalla stessa Corte cost., 14 aprile 2006, n. 156, «l'intervento pubblico in materia di immigrazione non può limitarsi all'ingresso e al soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione [...]» punto 3 della motivazione in diritto.

(6) Recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», il quale valorizza il ruolo degli Enti locali ed in particolare dei Comuni chiamati all'adozione dei «provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana» (art. 3, comma 5). In argomento D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2013, p. 18; su questi temi cfr. M. CARTA, *La partecipazione alla vita pubblica dello straniero nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, 5, 2014.

(7) Sul contributo «pionieristico» degli enti territoriali nella gestione del fenomeno migratorio, cfr. L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli Enti locali: prime note*, in *Osserv. Cost.*, 1, 2018, p. 1 ss.

(8) Sul punto cfr. V. PRUDENTE, *L'integrazione dello straniero attraverso la partecipazione all'amministrazione locale*, in G. MOSCHELLA, L. BUSCEMA (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Roma, Aracne, 2016, p. 277 ss. Con riferimento all'ordinamento spagnolo si vedano le riflessioni di M.A. ARIAS MARTÍNEZ, *La integración de los inmigrantes y el acceso a la vivienda: un doble reto para la Administración española*, in *questa Rivista*, 1, 2019, p. 99 ss.

di inclusione⁹, diventa interessante indagare su quali siano gli strumenti di cui dispongono le amministrazioni locali per avviare un efficace percorso di inserimento e di inclusione di quei soggetti la cui distanza dalle istituzioni e la cui scarsa conoscenza dei meccanismi di funzionamento di queste si traduce spesso in una marginalità sociale che non può essere colmata dalla sola acquisizione del titolo di soggiorno.

Il coinvolgimento dei non cittadini nella vita pubblica locale trova fondamento nella normativa nazionale solo con riferimento alla partecipazione di tipo politico¹⁰. Com'è noto il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 riconosce allo straniero regolarmente soggiornante il diritto di partecipare alla vita pubblica locale (art. 2, comma 4)¹¹, nonché al titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo la possibilità di «partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa» (l'art. 9, comma 12).

Non è questa la sede per approfondire la delicata e controversa questione sottesa al riconoscimento del diritto di voto politico e amministrativo agli stranieri residenti non appartenenti all'Unione europea¹², que-

(9) Agli Enti locali viene riconosciuta infatti, come risulta dall'analisi della legislazione regionale, una notevole autonomia nell'organizzazione dei servizi, nell'erogazione delle prestazioni e nelle modalità di collaborazione e interazione con gli altri attori pubblici e privati del territorio, e in linea generale nelle azioni finalizzate a favorire interventi d'inclusione sociale da realizzare, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Sullo spazio riconosciuto agli Enti locali in materia di inclusione sociale dalla legislazione regionale cfr. L. CASTELLI, *Il ruolo degli Enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 163-182.

(10) *Infra* par. 2.

(11) Ai sensi del quale «Lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale». In argomento D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla "partecipazione politica"? Spunti di carattere comparato e brevi considerazioni sulle proposte più recenti e sulle prassi locali*, in *gruppodipisa.it*, febbraio 2014.

(12) Sul dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri esiste un'ampissima letteratura, cfr. *ex multis* P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, 2003; T.F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri tra "cittadinanza" e autonomie territoriali*, in *Forum di Quad. cost.*, 25 ottobre 2003; *Id.*, *Il voto amministrativo agli stranieri: verso un diritto «condizionato»?*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 126 ss. Sull'evoluzione della disciplina del diritto di voto degli stranieri alle elezioni amministrative nel contesto italiano cfr. V. ANTONELLI, *Quale disciplina della cittadinanza per l'inclusione sociale*, in *Amministrazioneincammino.it*, 5, 2011.

stione, come noto, ancora irrisolta, stante il perdurante necessario collegamento tra diritto di voto e possesso della cittadinanza¹³. Si vuole, invece, riflettere sul rapporto tra gli stranieri regolarmente soggiornanti e l'amministrazione locale con riferimento alla partecipazione all'attività di interesse generale dell'amministrazione del territorio sul quale risiedono e alle cui decisioni sono sottoposti. Una partecipazione intesa come strumento propedeutico ad agevolare la piena integrazione degli stranieri nel tessuto sociale, che possa supplire alle spesso inadeguate politiche di accoglienza promosse dalle istituzioni locali.

Nella consapevolezza che l'integrazione sociale in una data comunità senza una corrispondente partecipazione alle scelte politiche, finché esse rimangono di appannaggio esclusivo dei soli organi rappresentativi dei cittadini¹⁴, risulti una modalità ancora debole e poco efficace di coinvolgimento dei non cittadini, si intende verificare se la partecipazione degli stranieri, attraverso le pratiche sussidiarie di manutenzione dei beni comuni, possa facilitarne il percorso di inclusione sociale¹⁵. In queste brevi note ci si vuole interrogare sul se la rigenerazione urbana, intesa nel senso di micro-rigenerazione quando cioè gestita dalle autorità locali e disciplinata dai regolamenti comunali sui beni comuni¹⁶, possa rappresentare un ambito di sperimentazione di nuove modalità inclusive dei soggetti immigrati (non cittadini, ma regolarmente residenti) nell'esercizio concreto dell'azione amministrativa.

(13) Sui diversi orientamenti in merito all'estensione al non cittadino dei diritti di partecipazione politica cfr. D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla "partecipazione politica"?*, cit., p. 18 ss.; A. LOLLO, *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino*, in *Osservatorio AIC*, 2013. In argomento cfr. anche G. ZINCONI, S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *questa Rivista*, 5, 2004, p. 741 ss.

(14) Su questi temi, si rinvia *ex multis* a B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in *Aa.Vv., Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti XIV Convegno Annuale AIC, Napoli, Jovene, 2010, p. 133 ss.; L. TRUCCO, *Problemi e prospettive della partecipazione politica dei non cittadini a livello locale*, in *Giur. it.*, 2011, p. 1449 ss.; P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, 11, 2003.

(15) Su questi temi, L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, cit., p. 12 ss.

(16) Sulla distinzione tra macro-rigenerazione e micro-rigenerazione cfr. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *questa Rivista*, 3, 2017, p. 625 ss.

2. Il coinvolgimento degli stranieri nei processi partecipativi negli Enti locali: dalla p-artecipazione politica all'amministrazione condivisa

Il coinvolgimento degli immigrati regolari¹⁷ nella vita pubblica locale, così come auspicato dal Tu dell'immigrazione, è garantito dalle normative regionali e comunali¹⁸ tramite diversi istituti che configurano invero una partecipazione di tipo politico, più che amministrativo.

Com'è noto, la partecipazione di tipo politico (*political participation*) che punta a coinvolgere i soggetti privati nel processo di *policy-making* e quindi nell'individuazione degli obiettivi da realizzare anche attraverso la selezione dei propri rappresentanti negli organi deliberativi, si distingue dalla partecipazione di tipo amministrativo (*participation in administration*) che, invece, mira al coinvolgimento dei privati nell'adozione e nell'esecuzione della decisione amministrativa¹⁹.

È appena il caso di ricordare che tra gli strumenti di partecipazione di tipo "politico" introdotti a livello regionale e comunale, sono compresi quelli di partecipazione "diretta", che permettono allo straniero residente²⁰ di incidere direttamente, senza la mediazione di organismi intermedi, sulle scelte di Regioni e Comuni, attraverso ad esempio il riconoscimento del diritto di voto nei referendum regionali per tutti gli immigrati

(17) Si ricorda che se i destinatari delle politiche di inclusione e partecipazione politica o amministrativa sono rappresentati dagli immigrati regolarmente soggiornanti, contraddistinti da un legame stabile con il territorio di riferimento, invece il riconoscimento delle prestazioni sociali di tipo assistenziale segue altre logiche legate alla tutela dei diritti fondamentali della persona che possono anche prescindere dalla titolarità dello *status* di immigrato regolare. Su questi temi L. BUSCEMA, *Flussi migratori, logiche securitarie ed inclusione sociale*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 357 ss.; E. DI SALVATORE, M. MICHETTI (a cura di), *I diritti degli altri. Gli stranieri e le autorità di governo*, Napoli, 2014; C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3, 2014.

(18) Sull'evoluzione della legislazione statale sull'immigrazione e la formalizzazione del ruolo degli enti locali cfr. L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, cit., *passim*; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

(19) S. RODRIGUEZ, *Representative democracy vs. participatory democracy in the UE and USA*, in R. CARANTA (ed.), *Interest representation in administrative proceedings*, Napoli, Jovene, 2008, p. 24 ss.

(20) La maggior parte delle normative locali adotta il criterio della residenza (semplice o qualificata) per legittimare il riconoscimento di alcune prerogative agli immigrati.

residenti²¹, e quelli di partecipazione “indiretta” che consentono il coinvolgimento nella vita politica o per il tramite di organismi intermedi di carattere consultivo o mediante moduli partecipativi di tipo consultivo attualmente presenti in molte Regioni ed Enti locali per coinvolgere cittadini e non cittadini in decisioni pubbliche di interesse generale²².

Gli strumenti di partecipazione indiretta, adottati a livello locale per il coinvolgimento di coloro che, pur non essendo titolari del diritto di voto, tuttavia appartengono stabilmente e regolarmente ad una comunità territoriale, in realtà assumono un valore meramente simbolico²³. I principali sono, come noto, le Consulte e i consiglieri aggiunti.

Le prime sono organi collegiali la cui costituzione è prevista dagli Statuti locali che gli attribuiscono essenzialmente un ruolo di supporto all'attività del Consiglio e della Giunta, con i quali interagiscono a livello istituzionale²⁴. Tali organi sono eletti dagli stranieri regolarmente residenti e sono composti da un numero di membri generalmente proporzionale alla consistenza numerica delle diverse comunità presenti sul territorio. In particolare, le Consulte collaborano con gli organi deliberativi for-

(21) Si veda ad esempio lo Statuto della Regione Emilia-Romagna che all'art. 15 riconosce a tutti i residenti in un comune della Regione «i diritti di partecipazione (...), ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare», o lo Statuto del Comune di Napoli, che ammette il diritto di voto per tutti i residenti anche cittadini di Stati esteri. Infine, molto ampio il riconoscimento dello Statuto del Comune di Torino che include «tutti i soggetti che siano iscritti da almeno sei mesi nel registro della popolazione residente del Comune» tra i titolari dei diritti di partecipazione a cui sono riconosciuti il diritto di voto nei referendum abrogativo, consultivo e propositivo. In argomento V. PRUDENTE, *L'integrazione dello straniero attraverso la partecipazione*, cit., p. 287 ss.; D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla "partecipazione politica"?*, cit., p. 29 ss.

(22) Sulle varie manifestazioni del principio di partecipazione negli ordinamenti degli Enti locali cfr. U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei Comuni «dopo» le circoscrizioni*, in *questa Rivista*, 2, 2011, pp. 193, 201 ss.

(23) In tal senso, cfr. L. CASTELLI, *Il ruolo degli Enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, cit., p. 177.

(24) In argomento si veda V. PRUDENTE, *L'integrazione dello straniero attraverso la partecipazione*, cit., p. 297, la quale precisa che «le "Consulte" per gli stranieri si distinguono dalle analoghe "Consulte" che l'Ente locale istituisce per categorie di soggetti o per materia perché, mentre per le prime è prevalente l'aspetto della rappresentatività dell'organo, posto che esse si costituiscono su base elettiva, per le seconde la costituzione avviene di frequente sotto l'egida degli organi rappresentativi dell'ente che le insediano e le presiedono, sovrintendendo al loro funzionamento».

mulando, a richiesta, pareri, anche obbligatori, ma non vincolanti, sulle questioni di specifico interesse per gli immigrati ed elaborando proposte per l'adozione di deliberazioni e atti amministrativi. Se è indubbio che tali organi non siano in grado di incidere sulle scelte di indirizzo politico dell'ente nel quale sono inserite (tra l'altro limitate a quelle in materia di immigrazione), anche perché al mancato accoglimento del parere non è ricondotta alcuna conseguenza giuridica, né in termini di obbligo di motivazione del diniego, né in termini di aggravio procedurale per l'adozione dell'atto in caso di parere contrario, il ricorso a tali organi consultivi ha tuttavia il merito di consentire l'emersione di interessi che altrimenti rimarrebbero inespressi e di dare voce alle aspettative di una categoria di residenti spesso troppo lontana dalle istituzioni²⁵. La seconda tipologia di modello partecipativo di tipo indiretto, quella del consigliere aggiunto, consiste in un organo di tipo monocratico che partecipa alle sedute dei Consigli degli Enti locali e delle commissioni consiliari con funzioni propositive e consultive, ma senza diritto di voto. I consiglieri aggiunti sono eletti dai cittadini stranieri non comunitari e apolidi che siano residenti nel territorio del Comune. Tali organi, che a volte possono essere anche più di uno all'interno dello stesso Consiglio²⁶, hanno pari dignità rispetto ai consiglieri comunali o provinciali, ed hanno quindi diritto di essere convocati, di essere informati preventivamente sull'ordine del giorno e di intervenire nella discussione, ma non concorrono alla determinazione del numero legale delle sedute. Anche in questo caso il limite è dato dal loro apporto meramente in-

(25) In tal senso, V. PRUDENTE, *L'integrazione dello straniero attraverso la partecipazione*, cit., p. 297. Cfr. anche L. CASTELLI, *Il ruolo degli Enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, cit., p. 179, il quale rileva che tali organi pur nella loro intrinseca debolezza abbiano avuto una notevole diffusione e svolgano un'utile funzione suppletiva rispetto alla mancata estensione del diritto di voto amministrativo agli stranieri.

(26) Si veda ad esempio lo Statuto della Provincia di Venezia, il quale ne prevede tre (art. 8-bis dello Statuto, introdotto con deliberazione consiliare 8 aprile 2004, n. 28) o quello del Comune di Roma (art. 20 dello Statuto, votato con deliberazione del Consiglio n. 122 del 17 luglio 2000) che ne ha istituiti due.

formativo, senza capacità di poter incidere sulle decisioni dell'ente cui partecipano²⁷.

Nell'ambito, invece, della partecipazione di tipo amministrativo, il coinvolgimento dei soggetti stranieri è assicurato sia a titolo individuale in base allo spazio riconosciuto dalla legge sul procedimento amministrativo anche ai soggetti stranieri nella fase di acquisizione degli interessi coinvolti dall'azione amministrativa²⁸, sia in maniera diffusa nella fase di adozione od esecuzione di decisioni delle amministrazioni locali relative ad attività di interesse della collettività. In tale seconda modalità la partecipazione di tipo amministrativo può perseguire due finalità diverse: da un lato favorire l'inclusione nel processo decisionale che porta all'adozione di scelte che riguardano interessi strategici o sensibili di un dato territorio, e dall'altro consentire il coinvolgimento in azioni concrete a favore della collettività secondo il modello dell'amministrazione condivisa, ispirato all'art. 118, ultimo comma, della Costituzione²⁹. In entrambe le tipologie la partecipazione è diffusa, collettiva, prescindendo cioè dalla titolarità di un interesse qualificato, ma mentre nella prima i privati sono coinvolti nella sola fase decisionale (c.d. partecipazione al decidere), nella seconda il coinvolgimento è esteso anche (e soprattutto

(27) Cfr. L. CASTELLI, *Il ruolo degli Enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, cit., p. 177, secondo il quale la natura monocratica di tali organi non consente di garantire una rappresentanza di tutte le componenti della popolazione immigrata. Tuttavia, nonostante la scarsa influenza sul processo decisionale, il Consiglio di Stato (Cons. St., V, sentenza del 9 giugno 2008, n. 2872) è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità delle disposizioni dello Statuto della Provincia di Venezia relative alla istituzione dei Consiglieri aggiunti. Il Supremo Consesso ha confermato la legittimità delle disposizioni contestate, che considerate nel loro effettivo contenuto, non potevano influire sulla struttura e sulle funzioni degli organi di governo della Provincia, né potevano determinare alcuna concreta invasione nella sfera dei poteri normativi statali. Sul punto V. PRUDENTE, *L'integrazione dello straniero attraverso la partecipazione*, cit., p. 298.

(28) È pacifica infatti l'applicabilità della legge n. 241 del 1990 anche ai soggetti che non siano cittadini italiani, ma che entrino in contatto con la nostra amministrazione. Sulla relazione tra partecipazione al procedimento amministrativo e soggetti stranieri si vedano: F. MANGANARO, *Partecipazione al procedimento amministrativo e cittadinanza plurale*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, esperienze e prospettive*, Milano, 2002, p. 277 ss.; L. GILI, *Straniero e partecipazione al procedimento amministrativo*, *ivi*, p. 55 ss.; A. CANEPA, *Immigrati e procedimenti amministrativi. La complessa questione della partecipazione*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2010.

(29) Cfr. per tutti G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *St. parl. pol. cost.*, 1997, p. 29 ss.

to) al momento della realizzazione concreta della scelta effettuata, conformemente al modello della c.d. partecipazione “al fare”³⁰.

Quanto alla partecipazione degli stranieri nelle attività decisionali delle istituzioni pubbliche locali, essa può avvenire, così come anche previsto dal Testo unico sugli Enti locali³¹, attraverso quelle pratiche partecipative che favoriscono il coinvolgimento diretto dei soggetti interessati, compresi quindi anche gli stranieri regolarmente soggiornanti, mediante diverse modalità che vanno dalla consultazione al dibattito pubblico, nelle decisioni relative a determinati ambiti di intervento ritenuti di particolare interesse o di elevata conflittualità per la collettività³². Si tratta di quelle forme di partecipazione, che rientrano nel modello della democrazia partecipativa³³, che prevedono un processo strutturato di discussione o di progettazione su temi di rilevanza pubblica che possono coinvolgere una pluralità di soggetti (istituzioni pubbliche, gruppi organizzati, esperti di settore, singoli cittadini) potenzialmente coin-

(30) Sulla distinzione tra partecipazione “al decidere” e partecipazione al “fare”, cfr. A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, pp. 35, 88. Si veda anche D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *questa Rivista*, 4, 2019, pp. 947, 966, il quale definisce tale impegno spontaneo dei cittadini in attività e veri e propri servizi tesi a migliorare il benessere individuale e collettivo come “collaborazione sussidiante” al fare.

(31) D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 «Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali» all'art. 8, comma 5, prevede che «Lo Statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti». Cfr. A. SIMONATI, *Per una gestione partecipata dei beni comuni*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 103 ss.; L. CLAURO, *I diritti fondamentali dello straniero*, in P. BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, L'Aquila, Il Silente, 2008, p. 21 ss.

(32) Rientrano in queste modalità partecipative le ormai consolidate forme del dibattito pubblico, le giurie civiche, la predisposizione di bilanci partecipativi, oltre che i modelli di pianificazione e programmazione in materia ambientale e di governo del territorio. In argomento cfr. U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, agg., Milano, Giuffrè, 2011; ID., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative*, in *Rivista AIC*, 1, 2011 (29 marzo 2011).

(33) Per una completa ricognizione dei tratti caratterizzanti la democrazia partecipativa, si veda U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, cit., p. 22 ss.; ID., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 7 ss.

volti dalle decisioni amministrative³⁴. La propensione alla regolamentazione formale di tali moduli di inclusione della voce dei cittadini nelle scelte di interesse comune è senz'altro in aumento in settori quali, ad esempio, la pianificazione territoriale, l'assistenza, la sanità, il commercio, lo sviluppo economico, l'ambiente, nei quali gli enti territoriali iniziano ad includere fra i titolari dei diritti di partecipazione anche gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nei territori interessati dai processi partecipativi³⁵.

Con riferimento alla seconda forma di partecipazione amministrativa a titolarità diffusa, quella riconducibile al modello dell'amministrazione condivisa, l'ambito più interessante di sperimentazione è quello della rigenerazione urbana che configura nuove pratiche partecipative tese a favorire il coinvolgimento degli immigrati nelle azioni pubbliche concrete che interessano il territorio dove essi formalmente risiedono³⁶. L'esercizio della funzione di rigenerazione³⁷, che com'è noto ha l'obiettivo di creare un'alleanza tra amministrazione e privati finalizzata al re-

(34) Si tratta di un approccio già sperimentato e perfezionato in molti altri Paesi. Ricordiamo a titolo esemplificativo le forme obbligatorie di consultazione e dialogo diretto con le comunità locali presenti nel Regno Unito, sotto forma di *public hearings* e *inquires* e, soprattutto, la procedura del *débat public* francese, o, ancora, il metodo del *Consensus Building* adottato negli Stati Uniti. Sia consentito rinviare a A. BONOMO, *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti pubblici*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro. Disciplina pubblicistica*, Torino, Giappichelli, 2017, vol. 1, pp. 193-212, e alla bibliografia comparata ivi richiamata.

(35) Le Regioni che hanno approvato una legge sulla partecipazione ed espressamente istituzionalizzato tali pratiche partecipative sono la Toscana (la l.r. n. 69/2007 e la successiva l.r. n. 46/2013), l'Emilia-Romagna (l.r. n. 3/2010) e la Puglia (l.r. n. 28/2017) e per certi versi anche l'Umbria (l.r. n. 14/2010, anche se in questa legge vi è un'idea di partecipazione molto dipendente, fin dall'impulso iniziale, dall'azione dell'amministrazione regionale). In argomento M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *questa Rivista*, 3, 2017, p. 838 ss.; M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 870 ss.; M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *questa Rivista*, 2011, p. 215 ss.

(36) Sulla partecipazione diffusa *uti cives* nelle amministrazioni locali come strumento per un'amministrazione efficace cfr. già F. MANGANARO, *Partecipazione al procedimento amministrativo e cittadinanza plurale*, cit., p. 289.

(37) Sulla rigenerazione come funzione amministrativa si veda E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 15 ss. Secondo Chiti l'attività di rigenerazione si può definire una nuova *funzione amministrativa* in quanto presenta fi-

cupero in senso lato di beni e spazi urbani suscettibili di fruizione collettiva³⁸, rientra infatti a pieno titolo nelle pratiche di amministrazione condivisa³⁹ dal momento che, pur potendo conseguire ad una decisione unilaterale dell'autorità pubblica, ben più sovente, è il risultato di una negoziazione tra amministrazione e soggetti privati che trova nei patti di collaborazione la sua procedura privilegiata⁴⁰. In più nella rigenerazione urbana, la partecipazione non si esaurisce nel processo decisionale, ma si estende in modo particolare alla fase attuativa della decisione, manifestandosi principalmente nell'esercizio sussidiario della funzione di cura del bene comune oggetto dell'intervento⁴¹. Nella prospettiva della presente riflessione tale seconda modalità assume particolare interesse in quanto più coerente con l'oggetto della rigenerazione, che

nalità, strumenti e assetto degli interessi tipici, tali da non renderla riconducibile ad alcuna delle azioni amministrative esistenti. Si tratta secondo l'Autore, «di una funzione amministrativa tipica di uno specifico modello di azione pubblica, al quale possiamo riferirci come *enabling state*».

(38) Secondo la definizione dell'art. dell'art. 2, lett. h), del Regolamento di Bologna sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, di cui alla delibera Consiglio comunale 19 maggio 2014, n. 172, della funzione di attività di rigenerazione fanno parte tutti gli «interventi di recupero, trasformazione ed innovazione dei beni comuni, partecipi, tramite metodi di co-progettazione, di processi sociali, economici, tecnologici ed ambientali, ampi e integrati, che complessivamente incidono sul miglioramento della qualità della vita nella città». Il Regolamento di Bologna, approvato sul prototipo di regolamento sulla rigenerazione dei beni comuni elaborato da Labsus, ha rappresentato il modello di riferimento per tutti i regolamenti che sono stati emanati successivamente che, con pochissime variazioni, ne hanno replicato il contenuto. Per una rassegna di queste esperienze si veda LABSUS, *Rapporto Labsus 2015. Sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, Roma, 2015, disponibile anche su labsus.org e per tutti G. ARENA, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prenderci cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, cit., pp. 283-305.

(39) Cfr. C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *questa Rivista*, 4, 2019, pp. 971, 973, che osserva come «l'amministrazione condivisa (...) sia essenziale per l'incremento della coesione sociale tra individui e gruppi».

(40) Come osserva A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione*, cit., 58, «i nuovi regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni hanno potuto contare su un terreno giuridico vergine che, seppure da edificare *ex novo*, ha sicuramente favorito la "fantasia istituzionale" dei Comuni più intraprendenti; mentre i regolamenti sugli istituti di democrazia partecipativa scontano la difficoltà di "ripulire" dalla ruggine un panorama normativo ampiamente risalente».

(41) In tal senso si vedano le osservazioni di L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione*, cit., pp. 117, 123.

è appunto quello di consentire, attraverso atti non autoritativi di natura pattizia, interventi concreti sui beni comuni al fine di un miglioramento della qualità della vita del territorio e dei suoi abitanti⁴².

In quest'ottica è interessante verificare quale ruolo (e se ve ne sia alcuno) sia riconosciuto agli stranieri residenti nel territorio interessato dalla rigenerazione e se il quadro normativo consenta o agevoli tale coinvolgimento.

Con riferimento agli strumenti necessari per esercitare la funzione di rigenerazione o comunque per perseguire le finalità della rigenerazione, secondo il regolamento per l'amministrazione condivisa, il modello giuridico di riferimento, mediante cui dare forma alle diverse fattispecie di collaborazione tra amministrazioni comunali e cittadini attivi⁴³, è rappresentato dai "patti di collaborazione"⁴⁴, moduli di natura negoziale attraverso cui comuni e privati possono concordare «tutto ciò che è necessario per realizzare gli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani»⁴⁵.

Nei patti di collaborazione l'amministrazione locale e gli abitanti del territorio interessato dalla attività di rigenerazione definiscono gli interventi su un piano di parità per lo meno nell'elaborazione del contenu-

(42) In argomento si veda F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 285.

(43) Secondo la definizione del nuovo prototipo di regolamento elaborato da Labsus a tre anni dall'approvazione di quello di Bologna i cittadini attivi sono «tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali o di natura imprenditoriale, che indipendentemente dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza si attivano per periodi di tempo anche limitati per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento». Cfr. F. GIGLIONI, *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, in *labsus.org*, 2017. Il concetto di cittadinanza attiva si deve ad Arena che lo descrisse in un saggio: G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Bari-Roma, Laterza, 2006.

(44) Sul collegamento indispensabile tra Costituzione, Regolamento e Patti di collaborazione cfr. G. ARENA, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni*, cit., p. 283, 295.

(45) Così l'art. 5 del Regolamento di Bologna sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani, approvato con delibera Consiglio comunale, 19 maggio 2014, n. 172. Sul contenuto e le procedure di tali patti si veda F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione*, cit., p. 209 ss.

to degli accordi, mentre l'adozione finale dell'atto spetterà comunque all'amministrazione. Si tratta di una modalità deliberativa senza precedenti che riconosce a tutti i cittadini, per il solo fatto di essere abitanti di una città, un ruolo quasi paritario nella definizione di una funzione che rimane pubblica in quanto comunque preordinata alla realizzazione dell'interesse generale⁴⁶.

Ma chi sono i soggetti che possono essere coinvolti nell'attività di rigenerazione? Se il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost., ultimo comma) fa riferimento ai soli cittadini, singoli o associati⁴⁷, dall'analisi dei regolamenti comunali, che rappresentano la principale fonte di riferimento in materia, la legittimazione all'intervento da parte dei soggetti privati nel patto di collaborazione trova invece fondamento, in base alla nozione della *vicinitas*, nella sola rappresentanza degli interessi del territorio⁴⁸.

Secondo il Regolamento per l'amministrazione condivisa sui beni comuni, la partecipazione ai patti di collaborazione non conosce infatti limitazioni di tipo soggettivo⁴⁹. L'art. 4, comma 1, stabilisce che gli interventi di rigenerazione dei beni comuni sono «aperti a tutti, senza necessità di ulteriori titoli di legittimazione»⁵⁰. Conseguentemente nei patti di collaborazione possono essere coinvolti tutti i cittadini, anche non residenti, che si rendano disponibili a prendersi cura degli spazi e dei be-

(46) In argomento sia consentito rinviare ad A. BONOMO, *Rigenerazione urbana e nuove modalità partecipative: una riflessione*, in *Annali DJSGE (edizionidjsge.uniba.it)*, 2017, pp. 11-26.

(47) Come tuttavia osserva G. ARENA, *Immigrazione e cittadinanza*, cit., p. 20, «il nucleo essenziale del principio di sussidiarietà sta nell'attivarsi autonomamente per l'interesse generale di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni. È significativo e positivo che la Costituzione chiami questi soggetti "cittadini" e non "privati", (...), tuttavia tale individuazione soggettiva non va intesa in senso letterale e quindi restrittivo, escludendo coloro che cittadini italiani non sono».

(48) Sulla legittimazione in base al principio di sussidiarietà cfr. F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. soc.*, 2, 2016, p. 305 ss.

(49) Facciamo riferimento al «Prototipo del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani sull'amministrazione condivisa dei beni comuni» elaborato da Labsus nel gennaio 2018.

(50) L'art. 4 del Prototipo del Regolamento per l'amministrazione condivisa, significativamente rubricato «Cittadini attivi», è presente in tutti i Regolamenti approvati dai Comuni con contenuto identico quanto alla legittimazione attiva.

ni comuni urbani per la loro trasformazione ad uso sociale⁵¹. Solo in alcuni regolamenti si trova un richiamo espresso alla partecipazione dei migranti, ma solo con riferimento ai rifugiati in attesa del riconoscimento della protezione internazionale, in tal modo implicitamente confermando l'inclusione degli stranieri regolarmente residenti tra i cittadini attivi. È il caso del Regolamento del Comune di Genova che all'art. 4, comma 9 stabilisce che «gli interventi di cura, rigenerazione e gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani possono costituire progetti educativi e di inclusione per migranti ospitati nel territorio cittadino che abbiano presentato istanza per il riconoscimento della protezione internazionale»⁵².

Se dunque i soggetti legittimati alla partecipazione all'attività di rigenerazione non sono più identificati in virtù di un particolare rapporto (cittadini, residenti, proprietari, consumatori o utenti), ma si pongono come «collaboratori indifferenziati», meri alleati dell'amministrazione nella realizzazione di un interesse della collettività, la partecipazione degli stranieri residenti assume un significato più pregnante in quanto essi, come titolari dell'«interesse al territorio» operano in veste di «non cittadini attivi» e, come è stato osservato, «così facendo, si prendono cura di un particolarissimo bene comune, la loro stessa integrazione sociale nella nostra comunità»⁵³.

(51) In argomento F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 271 ss.

(52) Comune di Genova «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani», adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 51 del 25/10/2016. Disposizioni analoghe che prevedono la possibilità di svolgere attività di rigenerazione a titolo di volontariato e di intesa con la Prefettura anche ai soggetti richiedenti protezione internazionale, si trovano nel Regolamento del Comune di Brescia del 28.7.2016 n. 78, all'art. 4, comma 10.

(53) G. ARENA, *Immigrazione e cittadinanza*, in *Labsus.org*, 6, 2008, p. 21, il quale aggiunge che «i diritti di libertà costituiscono patrimonio di ogni persona, indipendentemente dalla nazionalità. Se questo vale per le libertà fondamentali, perché non dovrebbe poter valere per quella libertà solidale che si esprime attraverso la cittadinanza attiva? Gli immigrati se si attivano nell'interesse generale, realizzano più pienamente se stessi come persone».

3. *Rigenerazione urbana e inclusione sociale attraverso i patti di collaborazione*

La correlazione tra rigenerazione urbana ed inclusione sociale, che come noto rappresenta ormai un dato ampiamente approfondito negli studi di tipo sociologico e urbanistico⁵⁴, dimostra di essere in grado di produrre effetti positivi anche nelle dinamiche relazionali tra amministrazioni locali e i suoi abitanti, promuovendo il coinvolgimento dei soggetti stranieri nell'adozione e nell'esecuzione di decisioni amministrative.

Se a livello teorico l'attività di rigenerazione dei beni comuni si pone come una significativa opportunità, in aggiunta alle tradizionali pratiche partecipative, per lo sviluppo di nuove modalità di inclusione sociale per i soggetti stranieri, i patti di collaborazione rappresentano, in concreto, il campo di osservazione per verificarne l'attuazione.

Come risulta dal dato esperienziale dei patti di collaborazione sottoscritti dalle amministrazioni locali, numerosi sono i patti approvati dai Comuni che hanno ad oggetto attività di rigenerazione finalizzate all'inclusione sociale dei soggetti stranieri residenti nei territori oggetto dell'intervento⁵⁵. A volte sono gli stessi stranieri a sottoscrivere il patto, altre sono le associazioni a cui tali soggetti sono iscritti che sono firmatarie dell'accordo, altre ancora essi non sono parte formale dell'accordo, ma è il contenuto dell'attività di rigenerazione che è finalizzato all'inclusione sociale degli immigrati.

Di interesse, ad esempio, un recente Patto di collaborazione sottoscritto tra il Comune di Trento e quattro donne straniere per l'attivazione di un punto di incontro, aggregazione e promozione culturale volto a pro-

(54) Cfr. *ex multis* C. PERRONE, *Esperienze e politiche dell'accoglienza come possibile modello di rigenerazione territoriale*, cit., p. 79 ss.; B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione*, cit., p. 177 ss.; M. BALBO, *Fare o lasciar fare? L'amministrazione locale nella sfida della rigenerazione urbana*, in *la rigenerazione urbana alla prova dell'innovazione sociale*, Urisemaster.org., Venezia, 2018; L. LO SCHIAVO, *Immigrazione, cittadinanza, partecipazione: le nuove domande di inclusione nello spazio pubblico. Processi di auto-organizzazione e partecipazione degli immigrati*, in *Quaderni di intercultura*, 2009, p. 1 ss.

(55) Dei circa mille patti di collaborazione approvati (dato al 2019) circa l'otto per cento concernono azioni di inclusione sociale. Cfr. C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa*, cit., p. 978.

muovere la cultura della lettura, della conoscenza e della cittadinanza attiva a favore di tutti i cittadini del quartiere⁵⁶ o l'accordo stipulato tra il Comune di Narni e l'Arci Terni per la riqualificazione di un parco al fine di promuovere lo sviluppo di una rete territoriale che implementi le sinergie mettendo in connessione i cittadini immigrati, valorizzi lo sviluppo di forme di aggregazione e collaborazione tra cittadini immigrati e tra gli stessi e i cittadini italiani⁵⁷. Ancora, a Cortona il Comune insieme alla Provincia di Arezzo e ai soggetti gestori dei CAS e SPRAR (a cui aderiscono i migranti che partecipano al patto) hanno sottoscritto un patto di collaborazione che mira proprio a favorire l'integrazione degli stranieri attraverso interventi di tutela ambientale che vanno dalla manutenzione e la cura del verde a percorsi di informazione da tenere nelle scuole⁵⁸. Nello stesso senso l'accordo tra il Comune di Genova e un centro di solidarietà (CEIS) al fine di eseguire interventi di piccola manutenzione ordinaria, pulizia e cura del verde avvalendosi della collaborazione di persone richiedenti asilo politico, sul sedime dei tracciati dell'Antico Acquedotto⁵⁹. Di interesse anche il Patto sottoscritto tra il Comune di Li-

(56) Patto di collaborazione tra Comune di Trento e gruppo informale Bilù, gennaio 2020.

(57) Patto di collaborazione tra il Comune di Terni e Arci Terni del 17 luglio 2015. Nella stessa data il Comune di Terni ha sottoscritto un altro patto di collaborazione con l'Associazione di Volontariato Laboratorio IDEA, per un progetto di cura e rigenerazione di due aree urbane al fine di offrire un'opportunità di formazione professionale e di un successivo inserimento in tirocini extracurricolari ai cittadini stranieri, nonché promuovere la cultura della reciprocità tra nuovi e vecchi abitanti del territorio.

(58) Patto di Collaborazione tra il Comune di Cortona, Provincia di Arezzo, ARCI Comitato Regionale Toscano, Cooperative l'Isola che non c'è, Associazione SICHEM, Cooperativa l'Aurora, per l'attuazione del progetto "*PartecipAzione dei migranti alla cura del bene comune*", Delibera di GM Cortona n. 104 del 22 Maggio 2018 e del Decreto della Provincia di Arezzo n.91 del 6/6/2018. Nello stesso senso di favorire l'integrazione dei migranti il Patto di collaborazione sottoscritto tra il Comune di Genova (Municipio V Valpolcevera) e due associazioni per la cura e manutenzione dei giardini e organizzazione di eventi per promuovere l'inserimento dei migranti nel tessuto della comunità (n. 78 del 28.7.2016).

(59) Patto di collaborazione fra il Municipio IV Media Valbisagno e il CEIS Genova per la realizzazione di un progetto di volontariato richiedenti asilo politico, delibera n. 44 del 11/05/2018. Si veda anche il Patto di collaborazione tra Comune di Genova (Municipio IV Valpolcevera) e quattro associazioni di volontariato (Fondazione l'Ancora Onlus, Auser Certosa, A.N.P.I. Rivarolo, Comitato liberi cittadini Certosa del 18 maggio 2018) fra le cui finalità vi è l'organizzazione di eventi e manifestazioni finalizzate all'incontro e all'integrazione dei migranti e l'assistenza nelle procedure di richiesta di permessi.

vorno e la Comunità di Sant'Egidio per la realizzazione di una Scuola di lingua e cultura italiana aperta a tutti gli adulti stranieri presenti sul territorio raccogliendo «il loro desiderio di inserirsi e sentirsi parte integrante della città e del Paese»⁶⁰. Infine, il Comune di Milano ha dato vita al Patto di via Abbiati tra cittadini, associazioni attive sul territorio e amministrazione comunale per la riqualificazione e la manutenzione successiva di una strada situata in una zona di case popolari multietnica, con il fine renderla uno spazio culturale abitato che favorisca l'integrazione tra comunità di diverse etnie⁶¹.

I patti di collaborazione si pongono dunque come esperimenti di attuazione concreta delle politiche integrative attraverso le attività di rigenerazione che, proprio perché hanno ad oggetto interventi concreti sulla vita della collettività, si prestano ad essere condivise tra cittadini di diversa provenienza. L'interpretazione estensiva della legittimazione a partecipare alle esperienze di rigenerazione a tutti i "cittadini attivi", intesi nel senso ampio di tutti i soggetti che vivono e lavorano in un dato territorio e vogliono autonomamente prendersi cura di beni comuni, sembra funzionare come efficace strumento di inclusione sociale nei confronti dei migranti.

4. Cenni conclusivi

Il lungo percorso di inserimento di un soggetto straniero nel nostro Paese non può dirsi dunque compiuto senza l'insediamento e l'integrazione nella comunità in cui egli si trova a risiedere. Superata la fase dell'accoglienza, conseguito il necessario titolo di soggiorno, acquisito il riconoscimento dei diritti sociali nonché politici in senso lato, il problema rimane quello delle misure in grado di assicurare l'inclusione sociale dei nuovi soggetti. Se è vero che i processi di integrazione possono svilupparsi efficacemente solo in una prospettiva dinamica e bidirezionale, attraverso percorsi di condivisione che coinvolgono cittadini e

(60) Patto di collaborazione tra Comune di Livorno e la Comunità di Sant'Egidio Livorno e Pisa ONLUS per la realizzazione di una Scuola di lingua e cultura italiana, Deliberazione della Giunta comunale n. 501 del 24/07/2018.

(61) Patto di collaborazione complesso di Via Abbiati approvato dalla Giunta comunale di Milano con delibera del 21.12.2018

stranieri, la partecipazione alla funzione amministrativa di rigenerazione urbana, in un sistema caratterizzato da una profonda disomogeneità del tessuto sociale, si pone dunque come l'anello finale della catena dell'accoglienza.

Alla luce delle osservazioni svolte, le pratiche di rigenerazione urbana rappresentano una modalità virtuosa ed efficace per perseguire l'obiettivo dell'inclusione sociale degli stranieri per almeno due ordini di ragioni.

Da un lato, l'oggetto dell'attività di rigenerazione, quello del recupero di beni comuni a beneficio della collettività, funziona da collante tra i diversi attori privati coinvolti (cittadini e non cittadini) in quanto pone una finalità che non è individuale, ma è collettiva, così conferendo alla partecipazione degli stranieri regolari un'accezione positiva, rendendola una risorsa in grado di arricchire l'attività dell'amministrazione. L'impegno concreto nella cura dei beni comuni attraverso il contributo del loro sapere esperienziale in quanto abitanti di una data comunità, genera negli stranieri una nuova consapevolezza e li rende dei validi interlocutori nei processi decisionali che sono alla base delle azioni rigenerative degli Enti locali.

In secondo luogo, il profilo soggettivo. La funzione amministrativa di rigenerazione, basandosi sul modello dell'amministrazione condivisa, si mostra indifferente rispetto ai requisiti di cittadinanza e non conosce limitazioni di tipo soggettivo, ma consente il coinvolgimento di tutti gli individui solo in quanto titolari di un mero interesse al territorio. Ecco che l'irrilevanza del criterio della cittadinanza, ai fini della partecipazione all'attività amministrativa dell'Ente locale finalizzata alla rigenerazione urbana, trasforma implicitamente i soggetti stranieri coinvolti in «cittadini attivi»⁶².

Se, come è stato osservato, «la cittadinanza attiva è qualcosa di molto concreto, non dipende da un timbro su un documento» e se «non si è cittadini attivi perché una legge riconosce tale qualifica, ma perché si partecipa, insieme con altri cittadini e con l'amministrazione, alla cura

(62) G. ARENA, *Immigrazione e cittadinanze*, cit., p. 20, il quale osserva come «la cittadinanza attiva presenta una caratteristica molto importante, consistente nella possibilità che di essa siano titolari non solo i cittadini, ma anche gli immigrati».

dei beni comuni del proprio territorio», i soggetti stranieri, attraverso la partecipazione all'attività di rigenerazione del territorio nel quale risiedono, benché privi dello *status* formale, acquisiscono una nuova cittadinanza nei fatti, una cittadinanza che non è formale, ma sostanziale⁶³. Dal disegno complessivo della normativa sull'attività di rigenerazione emerge come la titolarità della cittadinanza sostanziale, oggi da molti evocata con la locuzione «cittadinanza amministrativa»⁶⁴, acquisita sul campo attraverso la partecipazione alla cura concreta di un bene della collettività, sia diventata il criterio di legittimazione degli immigrati all'intervento nelle pratiche partecipative.

L'amministrazione locale, attraverso l'individuazione di azioni innovative di rigenerazione urbana inclusiva, offre nuove risposte rispetto alle sfide poste dalla questione dell'accoglienza e si dimostra ancora una volta la sede ideale per la sperimentazione di innovative e virtuose tecniche di dialogo tra amministrazione e amministrati, bypassando quegli ostacoli che il legislatore nazionale non vuole o non può superare.

(63) G. ARENA, *Immigrazione e cittadinanze*, cit., p. 21. Su questi temi anche F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, University Press, 2016, p. 235 ss., il quale definisce come di «cittadinanza praticata» quelle azioni attraverso cui qualunque cittadino collabora con le pubbliche amministrazioni per risolvere questioni avvertite come rilevanti dalla collettività; D. DONATI, *Le città collaborative*, cit., p. 952, che richiama il concetto di «cittadinanza locale» comprensivo di «un sistema di prestazioni e misure «egalizzanti» nella differenza che (...) sappia creare comunità civiche solidali». Sulle trasformazioni che sta subendo il concetto stesso di cittadinanza intorno alle migrazioni cfr. L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle Regioni*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012.

(64) Si rinvia agli scritti raccolti nel volume di A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, cit., *passim*. Si veda anche R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 4, 2018, p. 839 ss.

Tra *smart city* e *smart land*: le agende urbane delle Regioni italiane

Simone Pettirossi

Sommario: 1. Premessa – 2. La smart city: tecnologia, sostenibilità, inclusione sociale – 3. L'agenda urbana – 4. Le agende urbane regionali – 5. Idealtipo campione globale – 5.1 Agenda urbana della Lombardia – 6. Idealtipo diffuso – 6.1. Agenda urbana della Puglia – 7. Idealtipo aree disagiate – 7.1. Agenda urbana della Toscana – 8. Idealtipo città capofila – 8.1. Agenda urbana del Veneto – 8.2. Agenda urbana del Molise – 9. Idealtipo policentrico – 9.1. Agenda urbana del Piemonte – 9.2. Agenda urbana del Friuli Venezia Giulia – 9.3. Agenda urbana della Liguria – 9.4. Agenda urbana dell'Emilia-Romagna – 9.5. Agenda urbana della Sardegna – 6. Agenda urbana delle Marche – 9.7. Agenda urbana dell'Umbria – 9.8. Agenda urbana dell'Abruzzo – 9.9. Agenda urbana della Basilicata – 9.10. Agenda urbana della Campania – 10. Idealtipo mix di riequilibrio – 10.1. Agenda urbana della Calabria – 10.2. Agenda urbana della Sicilia – 11. Conclusioni

1. Premessa

Il fenomeno delle *smart city* è oggetto di studio da parte di ricercatori provenienti da diversi ambiti¹ e negli ultimi anni è stata prodotta una bibliografia internazionale² tanto vasta da far ipotizzare la nascita di un

(1) Il tema è trattato da urbanisti, ingegneri, esperti di nuove tecnologie, sociologi, storici, architetti, filosofi, giuristi, scienziati politici e tanti altri. Cfr. T.B. ASLAM, Y. SALMAN, S. IRFAN, N. JABEEN, *Smart Cities. A multidisciplinary Perspectives Model*, in *A Research Journal of South Asian Studies*, 2, 2018, pp. 435-459.

(2) Si veda: A. MEIJER, M.P.R. BOLIVAR, *Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2016, pp. 392-408. Gli autori analizzano oltre 760 *paper* e individuano tre filoni di ricerca (più uno) sulle città *smart*: 1) gli studi che considerano intelligenti le città che utilizzano tecnologie innovative (*technological focus*); 2) gli studi che mettono in evidenza l'importanza della presenza di cittadini *smart* (*human resource focus*); 3) gli studi che focalizzano l'attenzione sulle forme di governo urbano collaborativo (*governance focus*); 4) gli studi che combinano insieme i tre approcci precedenti (*technological, human, governance*).

nuovo e specifico *research field*³ interdisciplinare. Questo articolo punta a comprendere come l'Unione europea abbia declinato il concetto di città *smart* e come lo abbia concretamente attuato. In particolare vengono analizzate le agende urbane delle Regioni italiane, prendendo in esame tutti i casi disponibili, cioè tutti i programmi operativi regionali FESR 2014-2020 contenenti specifici assi destinati alle città e alla promozione di «azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile»⁴. Sono considerate alcune variabili principali: a) le modalità di selezione dei Comuni beneficiari dei fondi; b) le dimensioni demografiche degli enti; c) le caratteristiche istituzionali di questi enti (capoluogo di Regione, di Provincia, di Città metropolitana, non capoluogo); d) la presenza o meno di Unioni e di aggregazioni di Comuni; e) il prevalere di azioni volte alla concentrazione degli investimenti oppure alla loro diffusione nel territorio; g) l'impatto delle risorse messe in campo rispetto al numero di abitanti e ai bilanci degli enti coinvolti; e) l'omogeneità o l'eterogeneità delle politiche regionali tra di loro; f) la prevalenza del paradigma della *smart city* o di quello dello *smart land*⁵.

La legenda seguente permette di interpretare le raffigurazioni sintetiche delle agende urbane riportate nei paragrafi successivi. Otto simboli indicano le dimensioni demografiche dei Comuni⁶ e altri tre evidenziano se gli enti siano capoluogo di Città metropolitana o di provincia e se facciano parte di Unioni di Comuni o di aggregazioni temporanee di Comuni.

(3) N. KOMNINOS, L. MORA, *Exploring the Big Picture of Smart City Research*, in *Scienze Regionali*, 1, 2018, pp. 15-38.

(4) L'art. 7, comma 4, del regolamento dell'Unione europea n. 1301 del 2013, chiede di utilizzare «almeno il 5% del fondo economico di sviluppo regionale (FESR) per azioni di sviluppo urbano. Le uniche Regioni che non hanno previsto assi urbani dedicati nei programmi operativi 2014-2020 sono la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e il Lazio.

(5) A. BONOMI, R. MASIERO, *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, Marsilio, 2014.

(6) Per quanto riguarda i parametri per categorizzare le città in «grandi», «medie» e «piccole» ci riferiamo a: ESPON, *Potentials for polycentric development in Europe. Final Report*, Nordregio, Stockholm, 2005 e ESPON, *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO)*, Final Report, 1.4.1, 2006.

Tabella n. 1

Caratteristiche	Simbolo	Descrizione
Comuni grandi <i>Oltre 250 mila abitanti</i>		Da 1.000.000 di ab. <i>(metropoli)</i>
		Da 500.000 a 999.999 ab. <i>(molto grandi)</i>
		Da 250.000 a 499.999 ab. <i>(grandi)</i>
Comuni medi <i>Da 50.000 a 249.999 abitanti</i>		Da 100.000 a 249.999 ab. <i>(medio-grandi)</i>
		Da 50.000 a 99.999 ab. <i>(medio-piccoli)</i>
Comuni piccoli <i>Meno di 50.000 abitanti</i>		Da 30.000 a 49.999 ab. <i>(piccoli)</i>
		Da 10.000 a 29.999 ab. <i>(molto piccoli)</i>
		Da 1 a 9.999 ab. <i>(piccolissimi)</i>
Capoluogo di Città metropolitana		
Capoluogo di Provincia		
Unione di Comuni o aggregazioni temporanee di Comuni		

Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

Nei grafici sintetici presenti nei paragrafi successivi le Regioni sono rappresentate come rettangoli arrotondati, all'interno dei quali i Comuni sono posizionati in base alla reale collocazione geografica. I dati demografici e di bilancio sono attinti dalle seguenti fonti: *demo.istat.it* (2017, gennaio, vista territoriale, popolazione inizio periodo) e *openbilanci.it* (2017, spese, preventivo, competenza).

2. La smart city: tecnologia, sostenibilità, inclusione sociale

Il concetto di città *smart*⁷ appare per la prima volta negli anni '90⁸, in un contesto mondiale connotato dall'ideologia neoliberista⁹ e dalla globalizzazione¹⁰, sempre più competitivo, instabile e fluido¹¹. Gli effetti macro di questo nuovo assetto sono: l'indebolimento del ruolo degli Stati¹²; il rafforzamento di grandi società private che si muovono tra le frontiere nazionali¹³; l'emergere di un nuovo protagonismo urbano. Alcune grandi città come New York, Tokyo o Londra diventano vere e proprie *world cities*¹⁴ o *global cities*¹⁵, cioè degli *hub* (nodi) in cui si concentrano risorse economiche, persone, imprese, centri di ricerca, idee, progetti. Que-

(7) Il termine significa: intelligente, arguto, pronto, sveglio, bravo, brillante, agile, astuto, furbo, audace, acuto, saggio, attivo, capace, efficace, veloce, innovativo, buono, elegante, alla moda. Sono stati consultati i seguenti dizionari *on line*: dictionary.cambridge.org; en.oxforddictionaries.com; treccani.it.

(8) D.V. GIBSON, G. KOZMETSKY, R.W. SMILOR, *The Technopolis Phenomenon: Smart Cities, Fast Systems, Global Networks*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, 1992. Il testo è caratterizzato da una visione molto ottimistica della società dei media e della rivoluzione tecnologica, viste come straordinarie leve di sviluppo economico, capaci di garantire «*diversity of goods and services*» e «*opportunities for new and old nations, both big and small*».

(9) J. HACKWORTH, *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*, New York, Cornell University Press, 2007; G. PINSON, C. MOREL JOURNAL, *The Neoliberal City – Theory, Evidence, Debates*, in *Territory, Politics, Governance*, 4, 2016, pp. 137-153; G. GROSSI, *Smart cities: Utopia or neoliberal ideology?*, in *Cities*, 69, 2017, pp. 79-85.

(10) R. ROBERTSON, *Globalization. Social Theory and Global Culture*, London, Sage Publications, 1992.

(11) Si inizia a parlare di «società liquida», «postmoderna», «del rischio», «in rete». Cfr. Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press, 2000; D. HARVEY, *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford, Blackwell Publishers, 1990; J.-F. LYOTARD, *The Postmodern condition: A Report of knowledge*, Manchester, Manchester University Press, 1984; U. BECK, *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Sage Publications, 1992; A. GIDDENS, *The Consequences of Modernity*, Stanford, Polity Press, 1990; M. CASTELLS, *The Network Society. A Cross-cultural Perspective*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2004.

(12) R. SEGATORI, *Sociologia dei fenomeni politici*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

(13) D. HARVEY, *Breve storia del Neoliberalismo*, Milano, Il Saggiatore, 2005.

(14) A. D. KING, *Global cities. Post-Imperialism and the Internationalization of London*, London-New York, Routledge, 1990.

(15) S. SASSEN, *Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991; A.J. SCOTT, J. AGNEW, E.W. SOJA, M. STORPER, *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, New York, Oxford University Press, 2004.

ste metropoli, da un lato sono in grado di affrontare le sfide dell'innovazione e della trasformazione tecnologica, sociale ed economica meglio degli stati e delle città più piccole¹⁶; dall'altro lato hanno bisogno di governare, all'interno di territori sempre più «sconfinati»¹⁷, questioni urbane molto complesse: dalla gestione del traffico e dei trasporti allo smaltimento dei rifiuti, dall'efficienza delle reti di distribuzione di energia e di acqua al tema della sicurezza, dal sovraffollamento al fenomeno della «gentrificazione»¹⁸.

La *smart city* inizialmente si caratterizza soprattutto come città tecnologica, in cui sperimentare soluzioni ICT per dare risposte alle problematiche delle grandi aree metropolitane. Nel corso degli anni però il concetto si amplia, divenendo multidimensionale, con un graduale spostamento dell'asse dal versante tecnico a quello «umano»¹⁹. Diventano centrali anche altri aspetti come la sostenibilità, il benessere urbano, la creatività, l'inclusione sociale. Circoscrivere il concetto di *smart city* e di *smartness*, comunque, è piuttosto complesso, considerata l'ampiezza della produzione bibliografica, la varietà degli approcci di studio e le numerose definizioni²⁰. Una delle più note è quella dell'Università del-

(16) L.M.A. BETTENCOURT, G.B. WEST, *Bigger Cities do more with less*, in AA.VV., *Designing the Urban Future. Smart Cities*, New York, Editor of Scientific American, 2014.

(17) A. BONOMI, A. ABRUZZESE (a cura di), *La città infinita*, Milano, Paravia Bruno Mondadori Editori, 2004; L. BENEVOLO, *La fine della città*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

(18) R. ATKINSON, G. BRIDGE, *Gentrification in a Global Context. The new urban colonialism*, London-New York, Routledge, 2005; G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland*, Bologna, il Mulino, 2015; L. HAE, *The Gentrification of Nightlife and the Right to the City*, New York, Routledge, 2012.

(19) S. BOLOGNINI, *Dalla «Smart city» alla «Human smart city» e oltre. Profili epistemologici e giuridici nello sviluppo del paradigma «smartness oriented»*, Milano, Giuffrè, 2017; G. CONCILIO, F. RIZZO, *Human Smart Cities. Rethinking the Interplay between Design and Planning*, Cham, Springer, 2017; A. GUTIERREZ-RUBI, *Smart Citizens. Ciudades a escala humana*, Barcelona, Rubi Editor, 2017; E. RIVA SANSEVERINO, *L'umanesimo della tecnologia nelle comunità intelligenti*, in AA.VV., *Città intelligenti per comunità intelligenti. Smart city fra tecnologia, cultura, cittadinanza e partecipazione*, Milano, Energia Media, 2015; EUROPEAN HOUSE AMBROSETTI, *Smart Cities in Italia. Un'opportunità nello spirito del Rinascimento per una nuova qualità della vita*, 2012.

(20) Per un'antologia di definizioni si vedano: N. KOMINOS, L. MORA, *Exploring the Big Picture of Smart City Research*, cit.; V. ALBINO, U. BERARDI, R.M. DANGELICO, *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives*, in *Journal of Urban Technology*, 1, 2015, pp. 3-21; V. ALBINO, U. BERARDI, R.M. DANGELICO, *Smart cities – definitions, dimensions, and performance*, in *Proceed-*

la tecnologia di Vienna, che individua sei gruppi di indicatori nei quali una città dovrebbe raggiungere elevati livelli di performance per essere considerata *smart*: 1) *smart economy* (competitività); 2) *smart people* (capitale umano e sociale); 3) *smart governance* (partecipazione); 4) *smart mobility* (trasporto e Ict); 5) *smart environment* (risorse naturali); 6) *smart living* (qualità della vita)²¹. Un'altra interessante definizione individua invece come elementi essenziali: 1) «*technology (infrastructures of hardware and software)*», 2) «*people (creativity, diversity, and education)*»; 3) «*institution (governance and policy)*»²².

Leydesdorff e Deakin applicano al tema della città *smart* la teoria della «*triple helix*»²³, sostenendo che per promuovere l'intelligenza urbana siano necessarie proficue relazioni di confronto e di scambio tra università, industria e governo²⁴. Oggi si parla anche di «quadrupla elica» o di «quintupla elica»²⁵, aggiungendo come ulteriori attori la società civile e

ings Ifkad, 2013, pp. 1723-1738; R. DE SANTIS, A. FASANO, N. MIGNOLLI, A. VILLA, *Smart city: fact and fiction*, in *The European Journal of Social Science Research*, 2, 2012, pp. 137-149.

(21) R. GIFFINGER, C. FERTNER, H. KRAMAR, R. KALASEK, N. PICHLER-MILANOVIĆ, E. MEIJERS, *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*, Vienna, University of Technology, 2007.

(22) T. NAM, T.A. PARDO, *Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions*, in *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*, June 2011, pp. 282-291 (286).

(23) «*The Triple Helix thesis is that the potential for innovation and economic development in a Knowledge Society lies in a more prominent role for the university and in the hybridisation of elements from university, industry and government to generate new institutional and social formats for the production, transfer and application of knowledge*». Definizione tratta dal sito della Stanford University (triplehelix.stanford.edu/3helix_concept).

(24) L. LEYDESDORFF, M. DEAKIN, *The Triple-Helix Model of Smart Cities: A Neo-Evolutionary Perspective*, in *Journal of Urban Technology*, 18, 2011, pp. 53-63; M. DEAKIN, *Smart cities: the state-of-the-art and governance challenge*, in *Triple Helix*, 21 novembre 2014, pp. 1-16; H. ETZKOWITZ, *The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation in Action*, New York, Routledge, 2008 (in particolare il sesto capitolo, *Triple helix technopolis*); R. DE SANTIS, A. FASANO, N. MIGNOLLI, A. VILLA, *Smart City: la città del futuro?*, in *Economia e Lavoro*, 1, 2014, pp. 177-193.

(25) E.G. CARAYANNIS, D.F.J. CAMPBELL, *Mode 3 and Quadruple Helix: Toward a 21st century fractal innovation ecosystem*, in *International Journal of Technology Management*, 3-4, 2009, pp. 201-234.; E.G. CARAYANNIS, D.F.J. CAMPBELL, *Triple Helix, Quadruple Helix and Quintuple Helix and How Do Knowledge, Innovation and the Environment Relate To Each Other? A Proposed Framework for a Trans-disciplinary Analysis of Sustainable Development and Social Ecology*, in *International Journal of Social Ecology and Sustainable Development*, 1, 2010, pp. 41-69; E.G. CARAYANNIS, T. BARTH, D. CAMPBELL, *The Quintuple Helix innovation model: Global warming as a challenge and driver for innovation*, in *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 2, 2012, pp. 1-12.

il «pubblico non organizzato»²⁶. Questa evoluzione della teoria della tripla elica si sposa bene con il concetto di *smart city* che si forma in ambito europeo e che si caratterizza per una *governance* partecipativa e collaborativa fondata sul nuovo paradigma amministrativo dell'*open government*²⁷, volto a promuovere ed attuare politiche *smart* tramite forme di co-progettazione tra enti locali, centri di formazione, imprese, soggetti del terzo settore, singoli cittadini.

3. *L'agenda urbana*

Il concetto di *smart city* chiama in causa tutte le istituzioni che nel contesto urbano definiscono le politiche e le scelte. Per realizzare una città intelligente, infatti, è necessaria una *smart governance* multilivello²⁸, attraverso la collaborazione di diversi soggetti, privati e pubblici, dalle imprese alle università, dai Comuni agli enti di area vasta, dalle Regioni agli Stati, dalle reti di città²⁹ agli organismi sovranazionali. In Europa, peraltro, le città, oltre ad affrontare la sfida delle nuove tecnologie, sono chiamate a difendere i diritti urbani dei propri cittadini³⁰, promuovere l'inclusione sociale, attuare progetti di rigenerazione dei centri storici, valorizzare un paesaggio unico al mondo frutto dell'intreccio di beni architettonici, cultura e ambiente naturale. Per raggiungere obiettivi così ambiziosi è necessario coniugare l'innovazione e le opportunità globali con la salvaguardia della storia e dell'identità locale³¹, promuovendo

(26) C. IAIONE, E. DE NICOLIS, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale*, in F. MONTANARI, L. MIZZAU (a cura di), *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, in *Quaderni Fondazione G. Brodolini*, 55, 2016, pp. 75-89 (81).

(27) E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.

(28) E. CARLONI, *Città intelligenti e Agenda Urbana: Le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, pp. 235-269.

(29) Si veda: eurocities.eu.

(30) E. MOROZOV, F. BRIA, *Rethinking the Smart City. Democratizing Urban Technology*, New York, Rosa Luxemburg Stiftung, 2018.

(31) EU, *Culture, Cities and Identity in Europe*, Bruxelles, Visits and Publications, 2016.

do uno sviluppo della *smartness* globale³². Il Patto di Amsterdam, firmato il 30 maggio 2016, che lancia l'agenda urbana europea, rappresenta un passo in avanti importante nel percorso di trasformazione delle città europee in *smart city*. Nel documento si afferma infatti che per vincere le sfide globali contemporanee le «*urban authorities*» devono cooperare con «*local communities, civil society, businesses and knowledge institutions*», dato che insieme rappresentano «*the main drivers in shaping sustainable development with the aim of enhancing the environmental, economic, social and cultural progress of Urban Areas*»³³. Si tratta del punto di approdo di un lungo percorso che conduce gradualmente le tematiche urbane, inizialmente non previste nei trattati, ad assumere un'importanza crescente all'interno delle azioni, dei programmi e delle politiche dell'Unione europea³⁴. Nella c.d. *soft law*³⁵ comunitaria si sedimenta un *acquis urbain*³⁶, cioè un «*accumulated body of knowledge*,

(32) Sul concetto di globale si veda: globusetlocus.org/glocalism/glocalism.kl.

(33) EU, *Urban Agenda for the Europe. 'Pact of Amsterdam'*, Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters, 30 May 2016, p. 2

(34) Tra il 1989 e il 1999 la Commissione europea lancia gli *Urban Pilot Project*, che in base all'art. 10 del Reg. del Consiglio CEE, 19 dicembre 1988, n. 4254, finanziano sperimentazioni economiche, sociali, ambientali secondo un approccio integrato di rigenerazione urbana. Altri programmi importanti sono: *Urban, Urbact, Recite*. I primi documenti in cui si parla della dimensione urbana sono: *Green Paper on the urban environment*, 27 giugno 1990; *Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, 1991; *Città europee sostenibili*, Bruxelles, marzo, 1996; *Towards an urban agenda in the European Union*, 6 maggio 1997.

(35) «*The designation as soft law of instruments such as recommendations, notices, resolutions, conclusions, guidelines, declarations, programmes, codes of practice etc is induced by the fact that they can all be typified as Community legal instruments that have not been attributed legally binding force*»: L. SENDEN, *Soft law in European Community Law*, Portland, Hart Publishing, 2004, p. 23.

(36) C. TESTONI, *Towards Smart City. Amministrazione Pubblica e città di media dimensione: strategie di governance per uno sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo del territorio*, Milano, Franco Angeli, 2016; P. AMATO SABATELLI, *La dimensione urbana nelle politiche di coesione 2014-2020: tra opportunità e sfide mancate con uno sguardo al post 2020*, in A. GUERRA, A. MARCHILI (a cura di), *Europa concentrica. Soggetti, città, istituzioni fra processi federativi e integrazione politica dal XVIII al XXI secolo*, Roma, Sapienza Università Editrice, 2016; E. CARLONI, M. VAQUERO PINERO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *questa Rivista*, 4, 2015, pp. 865-894; W. VITALI (a cura di), *Un'Agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, Bologna, il Mulino, 2014; L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, il Mulino, 2012; I. VINCI, *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Eu-*

*actions, ways of doing things and behaving*³⁷, che rappresenta il fondamento giuridico del concetto di *smart city* europeo³⁸, attraverso il quale si delinea un vero e proprio «modello di città»³⁹: «*green*», «*medium size*», «*inclusive*» e «*smart*». Grazie alla rivoluzione digitale, si può dire che le città di dimensione europea possano tornare «ad essere, come in epoche più lontane, veicolo di integrazione culturale, politica» e «incubatrici di grandi salti in avanti»⁴⁰, «*place of advanced social progress*», «*platform for democracy, cultural dialogue and diversity*», «*place of green, ecological or environmental regeneration*», «*place of attraction and engine of economic growth*»⁴¹. Con l'agenda urbana si afferma solennemente che esse rappresentano «il futuro» dell'Europa, essendo fondamentali per promuovere la crescita economica sostenibile, l'innovazione digitale, l'inclusione sociale, la qualità della vita. In Italia l'agenda urbana viene declinata attraverso due azioni principali volte alla trasformazione delle città in *smart city*: a livello nazionale tramite il PON metro destinato alle città metropolitane; a livello regionale per mezzo di specifiche agende urbane inserite all'interno dei POR FESR 2014-2020.

ropa degli anni novanta, Milano, Franco Angeli, 2002; L.H. KLAASSEN, L. VAN DEN BERG, J. VAN DER MEER, *The City: Engine Behind Economic Recovery*, Avebury, Aldershot, 1989.

(37) R. ATKINSON, *The Urban Dimension in Cobesion Policy: Past developments and future prospects*, Bruxelles, Vrije University, 2014.

(38) Sulla declinazione europea della *smart city* si vedano: A. CARAGLIU, C. DEL BO, P. NIJKAMP, *Smart cities in Europe*, in *Journal of Urban Technology*, 2009, pp. 45-59; T. BEATLEY, *Green cities. Learning from European Cities*, Washington Dc, Island Press, 2000; E. CARLONI, M. VAQUERO PINERO, *Le città intelligenti*, cit.; S. PETTIROSSI, *Smart city. La città "glo-cale"*, in P. DE SALVO, A. POCHINI (a cura di), *La città in trasformazione*, Roma, Aracne, 2018, pp. 217-229; EIP-SCC, *Roadmap 2017. Supporting Action Clusters' Iniziatives to deliver business cases and scale them up*, Market Place of the European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities, 2017; EU, *Mapping Smart Cities in EU*, 2014; R. GIFFINGER, C. FERTNER, H. KRAMAR, R. KALASEK, N. PICHLER-MILANOVIĆ, E. MEIJERS, *Smart cities*, cit.; EU, *The Urban Dimension of Eu Policies. Key features of an EU Urban Agenda*, 18 July, 2014; EU, *Investimenti per l'occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e Regioni dell'UE*, in *Politica Regionale e Urbana*, Bruxelles, 23 luglio 2014.

(39) EU, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, in *Regional Policy*, Bruxelles, ottobre 2011, p. 2. Cfr. J. BLOOMFIELD, *Developing Europe's urban model. 25 years of Eurocities*, in *Eurocities.eu*, 2011.

(40) E. CARLONI, M. VAQUERO PINERO, *Le città intelligenti e l'Europa*, cit.

(41) EU, *Cities of tomorrow*, cit.

4. Le agende urbane regionali

Le strategie urbane presenti nei programmi operativi regionali mostrano notevoli differenze tra di loro, in particolare per quanto riguarda la quantità e la tipologia dei Comuni coinvolti (pochi/molti, grandi/piccoli, capoluogo/non capoluogo, sviluppati/in ritardo). Anche le modalità di scelta sono diverse, perché alcune Regioni decidono di assegnare direttamente i fondi a specifiche città (ad esempio la Lombardia, l'Emilia-Romagna, l'Umbria), mentre altre attivano procedure di selezione ad evidenza pubblica con cui individuare i progetti da finanziare (ad esempio le Marche, la Toscana, la Puglia). Un altro elemento da sottolineare è la grande varietà di dotazioni economiche a disposizione delle Regioni, che va dagli undici milioni e mezzo di euro del Friuli Venezia Giulia agli oltre 420 milioni della Sicilia.

Tabella n. 2

POR	Risorse UE	Risorse nazionali	Totale
Regione	Euro	Euro	Euro
Sicilia	€ 315.068.334	€ 105.022.778	€ 420.091.112
Campania	€ 214.522.701	€ 71.507.567	€ 286.030.268
Calabria	€ 191.126.919	€ 63.010.783	€ 254.137.702
Puglia	€ 68.000.000	€ 68.000.000	€ 136.000.000
Basilicata	€ 41.301.566	€ 41.301.566	€ 82.603.132
Veneto	€ 38.500.000	€ 38.500.000	€ 77.000.000
Sardegna	€ 31.149.641	€ 31.149.641	€ 62.299.282
Lombardia	€ 30.000.000	€ 30.000.000	€ 60.000.000
Toscana	€ 24.605.712	€ 24.605.712	€ 49.211.424
Piemonte	€ 24.146.118	€ 24.146.118	€ 48.292.236
Liguria	€ 20.000.000	€ 20.000.000	€ 40.000.000
Umbria	€ 15.408.200	€ 15.408.200	€ 30.816.400
Emilia-Romagna	€ 15.000.858	€ 15.000.858	€ 30.001.716
Abruzzo	€ 11.500.000	€ 11.500.000	€ 23.000.000
Molise	€ 9.478.815	€ 9.478.815	€ 18.957.629
Marche	€ 8.839.653	€ 8.839.653	€ 17.679.306
Friuli Venezia Giulia	€ 5.794.456	€ 5.794.456	€ 11.588.912

Fonte: elaborazione di IFEL Fondazione ANCI, *Sviluppo urbano e Politica di coesione nel settennio 2014-2020. Stato di avanzamento delle agende urbane regionali*, 2017, p. 14.

Dall'analisi dei POR emergono due tendenze principali. La prima è quella di seguire fino in fondo la *ratio* dell'agenda urbana europea, che punta a concentrare le risorse per rafforzare i processi di trasformazione in *smart city* delle città più grandi, più innovative e più competitive, con la convinzione che lo sviluppo di questi poli urbani promuova, indirettamente, anche lo sviluppo di aree territoriali più ampie attraverso una sorta di effetto traino. La seconda tendenza è quella di ripensare l'approccio dell'agenda urbana europea e adattarlo al contesto italiano, investendo le risorse anche sulle città di dimensione media e piccola⁴², incentivando l'aggregazione tra enti, connettendo tra loro aree urbane di cerniera, collegando i capoluoghi di provincia con i rispettivi Comuni dell'*hinterland*, in un'ottica di *smart land*.

A partire dai casi di studio abbiamo sistematizzato sei 'idealtipi'⁴³ principali di sviluppo urbano:

- 1) campione glocale;
- 2) diffuso;
- 3) aree disagiate;
- 4) città capofila;
- 5) policentrico;
- 6) *mix* di riequilibrio.

5. *Idealtipo campione glocale*

Questo approccio sposa in pieno la filosofia dell'agenda urbana europea, destinando risorse significative a singole città particolarmente dinamiche e innovative, per renderle ancora più attrattive, *smart* e competitive. L'assunto di fondo è che investire in questi campioni globali

(42) In Italia c'è una forte prevalenza di piccolissimi Comuni. Il 70,4% conta infatti meno di 5.000 abitanti. Se si considerano anche i Comuni fino a 10.000 abitanti si arriva all'85,1% del totale e se si considerano i Comuni fino a 20.000 residenti, si raggiunge addirittura il 93,7%. Di fatto i Comuni italiani in cui vivono più di 100.000 abitanti sono appena 46, di cui 14 sono definiti per legge "Città metropolitane". Solo 12 Comuni, infine, superano la soglia dei 250.000 residenti.

(43) L'idealtipo è inteso come una concettualizzazione che, a partire dai casi concreti, descrive gli aspetti caratteristici del fenomeno osservandone le regolarità che si ripetono. M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 2003.

produca effetti positivi su un territorio più ampio rispetto a quello strettamente cittadino. L'idealtipo si adatta bene a città di grandi dimensioni a forte vocazione internazionale, cioè alle così dette «*global city*»⁴⁴ e «*global city-region*»⁴⁵.

5.1. Agenda urbana della Lombardia

Nel POR lombardo è previsto l'asse 5, «sviluppo urbano sostenibile», a cui sono assegnati 60 milioni di euro. Di queste risorse la Regione ne destina ben 52,7 milioni a Milano, la città più importante e globale del proprio territorio⁴⁶, che già beneficia di quasi 40 milioni provenienti dal

Grafico n. 1 - Regione Lombardia



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

PON città metropolitane. I restanti 7,3 milioni del POR vengono attribuiti a Bollate, Comune della cintura milanese di 36.486 abitanti, che può attivare così un processo di trasformazione *smart* grazie alla sua connessione con il campione globale⁴⁷. L'impatto di queste risorse straordinarie sul piccolo Comune è significativo, pari al 13,97% in più rispetto al bilancio annuale dell'ente (52.262.289 di euro) e ad un investimento medio per abitante di 200 euro.

Le risorse del POR assegnate a Milano, metropoli di 1.366.180 abitanti, hanno invece un impatto più li-

(44) S. SASSEN, *Global City*, cit.

(45) A.J. SCOTT, J. AGNEW, E.W. SOJA, M. STORPER, *Global City-Regions*, cit.

(46) Milano è da anni al vertice delle classifiche *I City-Rate* (dal 2019 rinominate *I City Rank*), stilate da ForumPA, che misurano annualmente l'intelligenza urbana dei capoluoghi di provincia italiani.

(47) Il caso di Bollate è simile a quello di Sant Cugat, città spagnola che ha potuto attivare negli anni avanzate strategie di sviluppo urbano *smart* anche grazie alla vicinanza a Barcellona. Cfr. L. MORA, *San Cugat Smart City: il grande esempio di una piccola città*, in *FPA*, 23 ottobre 2013.

mitato, con un aumento dello 0,73% rispetto al bilancio comunale annuale (7.243.583.394 di euro) e con un investimento medio per cittadino di 38,57 euro. Proprio per questa ragione la scelta del capoluogo lombardo è quella di focalizzare ulteriormente gli investimenti, prevenendo azioni di trasformazione *smart* destinate soltanto alle «dinamiche abitative che investono le città, individuando l'inclusione sociale e l'abitare sociale quali temi portanti della propria strategia e del proprio intervento»⁴⁸. Vengono affrontate così le questioni più problematiche del campione globale, che pur raggiungendo livelli di eccellenza in molti ambiti (trasformazione digitale, sviluppo economico, tasso di occupazione, mobilità sostenibile, offerta culturale) mostra ritardi importanti per quanto riguarda il «fabbisogno abitativo» e il «tasso di povertà materiale»⁴⁹.

6. *Idealtipo diffuso*

Sul versante opposto rispetto all'approccio del campione globale, in un ipotetico asse tra i sei idealtipi, troviamo quello che abbiamo definito diffuso, che punta a distribuire le risorse dell'agenda urbana ad un numero molto elevato di Comuni.

Si tratta di una scelta che intende garantire un processo di sviluppo integrato, sostenibile, *smart* a livello regionale, finanziando numerosi progetti di trasformazione intelligente anche in aree urbane minori o periferiche. Se da un lato viene tradita completamente la *ratio* dell'agenda urbana europea di concentrare le risorse in alcune città, dall'altro lato si promuove uno sviluppo *smart* territoriale che consente un'interessante progettualità dal basso e che promuove l'aggregazione temporanea di Enti locali anche di piccolissime dimensioni.

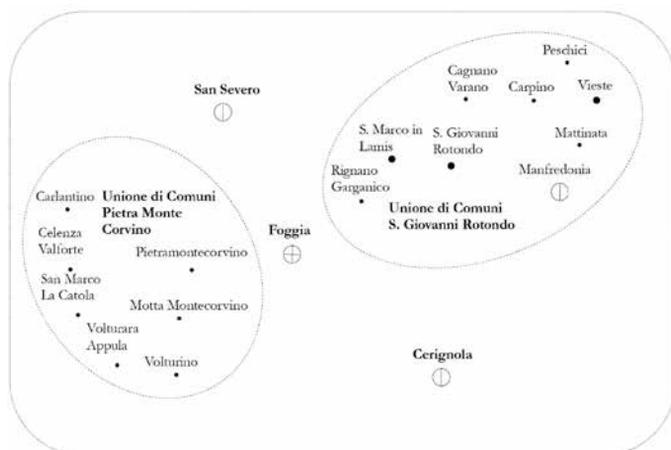
(48) REGIONE LOMBARDIA, *POR FESR FSE 2014-2020*, p. 4.

(49) OSSERVATORIO REGIONALE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE, *L'esclusione sociale in Lombardia. Quarto Rapporto*, 2011, p. 33.

6.1. Agenda urbana della Puglia

La Regione inserisce nel POR 2014-2020 l'asse XII, «rigenerazione urbana sostenibile», a cui destina risorse significative⁵⁰ per finanziare lo sviluppo intelligente del proprio territorio. Le aree in cui effettuare gli investimenti sono individuate attraverso un bando pubblico, finalizzato a selezionare «Programmi Integrati di Rigenerazione Urbana» (PIRU), presentabili da Comuni o da associazioni di Comuni di almeno 15.000 abitanti. I progetti devono prevedere interventi multi settoriali che contribuiscano a «perseguire il miglioramento della vivibilità e della sostenibilità nelle aree urbane, ponendo particolare attenzione alle zone urbane e alle fasce di popolazione più disagiate e marginali sotto il profilo socio-economico e con maggiori problemi di connessione ai centri di erogazione di servizi, ricompattando il tessuto urbano attraverso soluzioni sostenibili, inclusive e integrate»⁵¹. La scelta pugliese è quella di offrire la possibilità di attivare progetti *smart* a tantissimi

Grafico n. 2 (a) - Regione Puglia (Nord)



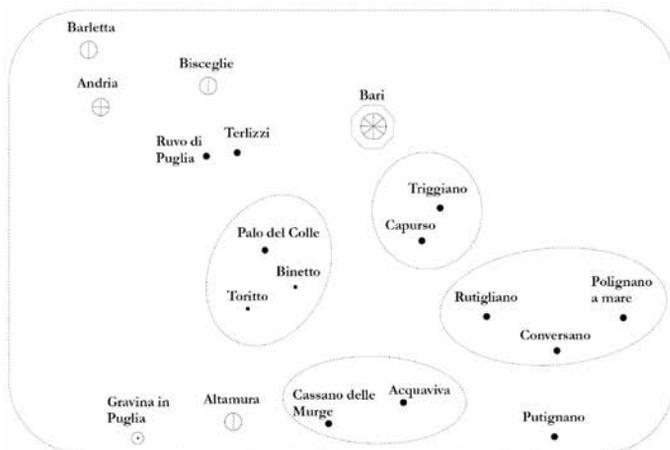
Fonte: elaborato da S. Pettirossi

(50) Inizialmente lo stanziamento è di 108 milioni di euro. Grazie ad ulteriori risorse regionali raggiunge i 175 milioni di euro.

(51) D.g.r. 4 maggio 2017, n. 650 (Approvazione del bando pubblico per la selezione delle aree urbane e per l'individuazione delle autorità in attuazione dell'asse prioritario XII – Sviluppo urbano sostenibile SUS del POR FESR FSE 2015-2020). La scadenza del bando è prorogata fino al 16 ottobre 2017 con d.g.r. 25 settembre 2017, n. 1479.

mi Enti locali. Nella classifica finale sono presenti ben 83 PIRU ammissibili⁵², con una richiesta complessiva da parte dei Comuni di oltre trecento milioni di euro. Vengono finanziati subito i primi 26 progetti della graduatoria, che coinvolgono 58 Comuni e che sono presentati da: 1°) Unione di Comuni Monteroni di Lecce; 2°) Unione di Comuni San Giovanni Rotondo; 3°) Cassano - Acquaviva; 4°) San Vito dei Normanni - Carovigno; 5°) Unione Terre di Mezzo (Nociglia); 6°) Brindisi; 7°) San Severo; 8°) Altamura; 9°) Ruvo di Puglia; 10°) Unione Pietra Monte Corvino; 11°) Parabita - Matino; 12°) Andria; 13°) Rutigliano - Conversano - Polignano; 14°) Barletta; 15°) Sava - Torricella - Fragagnano - San Marzano di San Giuseppe; 16°) Cerignola; 17°) Bisceglie; 18°) Triggiano - Capurso; 19°) Gravina in Puglia; 20°) Foggia; 21°) Palo del Colle - Binetto - Toritto; 22°) Grottaglie; 23°) Taranto; 24°) Putignano; 25°) Bari; 26°) Terlizzi.

Grafico n. 2 (b) - Regione Puglia (Centro)



Fonte: elaborazione di S. Pettirosi

La Puglia, dopo neanche un mese dalla pubblicazione della prima graduatoria, stanza ulteriori risorse regionali che consentono di finanziare

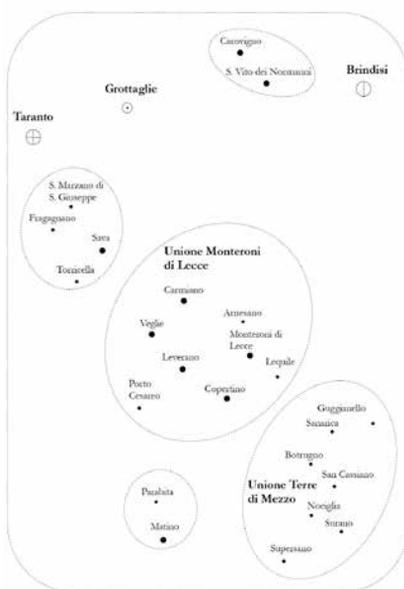
(52) Determinazione del direttore del dipartimento mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio, 22 marzo 2018, n. 6.

altri 19 PIRU, che interessano 40 Comuni, facendo scorrere la graduatoria fino al 45° posto⁵³. L'agenda urbana pugliese, quindi, incide su quasi cento Comuni, molto diversi l'uno dall'altro. Per quanto riguarda le dimensioni demografiche è presente soltanto una grande città, Bari (324.198 ab.), capoluogo di Regione e di Città metropolitana. Ci sono poi tre città medio-grandi, che superano i cento mila abitanti, Andria (100.331 ab.), Foggia (151.726 ab.), Taranto (199.561 ab.). Altre sette città sono medio-piccole, con un numero di abitanti compreso tra cinquanta e cento mila abitanti, cioè Brindisi (87.820 ab.), San Severo (53.434 ab.), Altamura (70.595 ab.), Barletta (94.673 ab.), Bitonto (55.354 ab.), Lecce (94.989 ab.).

Tutte le altre sono piccole città (con meno di 50 mila abitanti) e ben 43 sono piccolissime (con meno di 10 mila abitanti). Il Comune più piccolo coinvolto nell'agenda urbana pugliese è Volturara Appula (416 ab.), che fa parte dell'Unione Pietra Monte Corvino.

Per quanto riguarda la tipologia di enti, vengono finanziati tutti i capoluoghi (di Regione, di Città metropolitana e di Provincia): Bari; Barletta-Andria-Trani, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto. Inoltre, venti PIRU sono presentati da Unioni di Comuni o di aggregazio-

Grafico n. 2 (c) - Regione Puglia (Sud)



Fonte: elaborato da S. Pettirossi

(53) Gli ulteriori PIRU finanziati sono quelli di: 27° Manfredonia – Zapponeta; 28° Nardò – Leverano – Porto Cesareo; 29° Cagnano Varano – Ischitella – Carpino; 30° Copertino; 31° Lecce; 32° Noicattaro – Cellamare; 33° San Nicandro Garganico; 34° Martina Franca; 35° Corato; 36° Galatone – Seclì; 37° Bitonto; 38° Cisternino – Loco Rotondo; 39° Adelfia; 40° Santeramo – Gioia del Colle; 41° Sannicola – Aradeo – Neviano – Collepasso; 42° Francavilla Fontana; 43° Terre di Acaya e di Roca; 44° Unione San Pietro in Lama; 45° Lecce.

ni temporanee di Comuni, in sintonia con la volontà di promuovere uno sviluppo intelligente diffuso a livello territoriale, che favorisca anche la collaborazione inter-istituzionale.

Le risorse assegnate ai diversi progetti vanno dai 2 ai 6 milioni di euro. Per quanto riguarda l'impatto dei finanziamenti c'è una grande varietà, vista l'eterogeneità delle aree urbane coinvolte. I 5 milioni di euro ottenuti da Bari (che già beneficia degli oltre 90 milioni di euro del PON metro), ad esempio, corrispondono solo ad uno 0,68% in più rispetto al bilancio comunale annuale (738.001.543 di euro) e ad un investimento medio per abitante di 15 euro. I 4 milioni e mezzo di euro assegnati congiuntamente a Cassano delle Murge (14.776 ab.) e ad Acquaviva (20.760 ab.), invece, corrispondono al 10,54% in più rispetto alla somma dei bilanci annuali (42.707.040 euro) dei due piccoli Comuni e ad un investimento medio per abitante di 127 euro. Significativo è anche l'impatto dei 3 milioni di euro assegnati all'Unione Pietra Monte Corvino (che conta solo 9.062 ab.), che corrispondono ad un aumento del 6,31% rispetto ai bilanci dei sette piccolissimi Comuni che la compongono (Carlantino, Celenza Valforte, Motta Montecorvino, Pietramontecorvino, San Marco La Catola, Volturara Appula, Volturino) e ad un investimento medio per abitante di 331 euro.

7. Idealtipo aree disagiate

Questo approccio è caratterizzato dalla scelta di destinare le risorse ad un numero limitato di Comuni (a differenza di quanto avviene nell'idealtipo diffuso), ma ribaltando la logica dell'agenda urbana europea, attuando cioè una politica redistributiva delle risorse e investendo sulle città più depresse della Regione, invece che su quelle più dinamiche.

7.1. Agenda urbana della Toscana

La Regione prevede nel POR l'asse VI, «urbano», a cui vengono destinati 49,2 milioni di euro. C'è una forte continuità con la programmazione 2007-2013, che finanziava Piani Integrati Urbani di Sviluppo Sostenibile (PIUSS) attraverso procedure di evidenza pubblica e criteri specifici di ammissibilità. In questo caso vengono finanziati Progetti di Innovazione Urbana (PIU) caratterizzati dai temi dell'inclusione sociale, dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, della rigenerazione urbana di vec-

chi immobili da destinare ad attività di animazione sociale e partecipazione cittadina. I soggetti che possono presentarli sono i Comuni delle 14 Aree Funzionali Urbane (FUA)⁵⁴, cioè delle zone toscane caratterizzate da condizioni di maggiore disagio socio-economico e di criticità ambientale. Sono esclusi dalla possibilità di presentare PIU i Comuni con meno di 15.000 abitanti⁵⁵, i Comuni periferici interessati dalla Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) e quelli già inseriti negli interventi del programma di sviluppo rurale 2014-2020 asse *leader*. Alla fase di co-progettazione sono ammessi i progetti di quattordici Comuni su venti⁵⁶ e, alla fine della procedura, nell'ottica della concentrazione delle risorse, la Regione finanzia i migliori otto PIU, che interessano nove città:

1°) Prato (193.325 ab.), 2°) Pisa (90.118 ab.), 3°) Cecina (28.112 ab.), 4°) Rosignano Marittimo (31.039 ab.), 5°) Empoli (48.626 ab.), 6°) Poggibonsi (29.031 ab.) e Colle Val d'Elsa (21.651 ab.), 7°) Pistoia (90.195 ab.), 8°) Lucca (89.818 ab.). Dal punto di vista della tipologia di Ente locale, si tratta di quattro Comuni capoluogo di Provincia, tre Comuni non capoluogo, un'aggregazione temporanea di Comuni. Dal punto di vista della scala urbana vengono finanziati: un Comune medio-grande di quasi 200 mila abitanti, tre Comuni medio-piccoli con meno di 100 mila abitanti, due Comuni piccoli con meno di 50 mila abitanti, tre Comuni molto piccoli, con meno di 30 mila abitanti. I fondi assegnati ai singoli progetti vanno da 3.390.380 euro a 6.546.934 euro, con impatti diversificati. I 4 milioni di euro assegnati a Cecina, infatti, cor-

Grafico n. 3 - Regione Toscana



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

(54) Montecatini Terme, Poggibonsi, Massa, Santa Croce sull'Arno, Prato, Carrara, Livorno, Piombino, Cecina, Pontedera, Lucca, Pistoia, Pisa, Empoli (d.g.r. 57/2015).

(55) REGIONE PUGLIA, *Bando pubblico per la selezione delle Aree Urbane e per l'individuazione delle Autorità Urbane in attuazione dell'Asse Prioritario XII "Sviluppo Urbano Sostenibile", Azione 12.1 "Rigenerazione urbana sostenibile" del POR FESR-FSE 2014-2020*, p. 3.

(56) Si veda il d.p.g.r. 21 giugno 2016, n. 4718.

rispondono ad un aumento del 10,60% rispetto al bilancio comunale annuale e ad un investimento medio per abitante di 142 euro. Significativo l'incremento anche per Poggibonsi (+9,06% e 156 euro per abitante) e Colle Val d'Elsa (+9,54% e 157 euro per abitante). I 6.031.667 di euro destinati a Prato, invece, hanno un effetto più limitato (+1,21% rispetto al bilancio e 31 euro per abitante). Lo stesso vale per Lucca (+1,86% e 73 euro per abitante), Pistoia (+2,19% e 69 euro per abitante) e Pisa (+3,30% e 71 euro per abitante). Hanno un impatto intermedio le risorse destinate a Empoli (+8,82% e 126 euro per abitante) e Rosignano Marittimo (+3,74% e 129 euro per abitante).

8. Idealtipo città capofila

Questo idealtipo è tra i più interessanti e innovativi. Vengono individuate infatti le città più importanti della Regione, che però sono chiamate a diventare il fulcro di un territorio più esteso, che comprenda anche i Comuni limitrofi di dimensioni medie o piccole. In questo caso i finanziamenti sono finalizzati a realizzare azioni di sviluppo *smart* non solo all'interno del territorio del Comune capofila, ma all'interno dei territori di tutti i Comuni dell'*hinterland*, che diventano una sorta di satelliti del Comune principale.

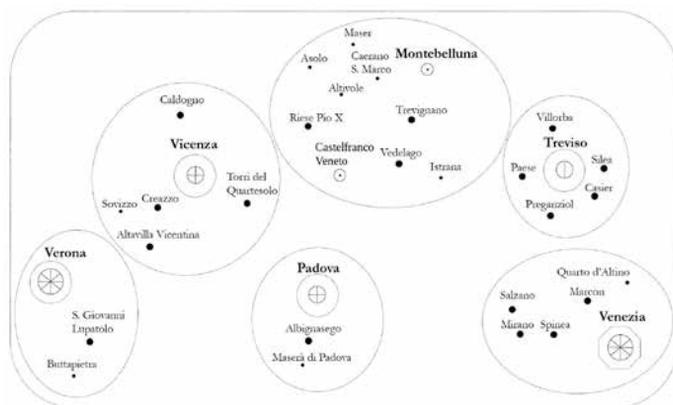
8.1. Agenda urbana del Veneto

La Regione nel POR prevede l'asse VI, «sviluppo urbano sostenibile», che individua azioni Integrate relative a: mobilità sostenibile, inclusione sociale, agenda digitale. La strategia veneta di sviluppo urbano sostenibile persegue il «miglioramento della vivibilità e della sostenibilità nelle aree urbane, ponendo particolare attenzione alle zone urbane e alle fasce di popolazione più disagiate e marginali sotto il profilo socio-economico e con maggiori problemi di connessione ai centri di erogazione di servizi, ricompattando il tessuto urbano attraverso soluzioni sostenibili, inclusive, *smart* e integrate»⁵⁷. La scelta è quella di individuare, attraverso avvisi pubblici, un massimo di cinque aree urbane composte da un Co-

(57) REGIONE VENETO, *Criteri per la selezione delle operazioni Asse 6 – SUS del POR FESR 2014-2020*, p. 4.

mune capofila (che assume il ruolo di autorità urbana) e da altri Comuni dell'*hinterland* (minimo due e massimo cinque). Il Veneto punta su queste cinque aree per garantire lo sviluppo di tutta la Regione e affrontare le sfide contemporanee dal punto di vista economico, ambientale, climatico, demografico e sociale, tenendo conto anche dell'esigenza di promuovere collegamenti tra aree urbane e zone rurali.

Grafico n. 4 - Regione Veneto



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

Dei sette Comuni capoluogo di Provincia vengono pre-selezionati i cinque Comuni più popolosi: Venezia (261.321 ab.), Verona (257.275 ab.), Padova (210.440 ab.), Vicenza (111.620 ab.) e Treviso (84.954 ab.).⁵⁸ Viene prevista anche l'individuazione, tramite avviso pubblico, di una sesta area di intervento con un numero di abitanti compreso tra 100 e 150 mila abitanti (con densità non inferiore a 300 ab./kmq), costituita da un Comune polo e da quelli dell'*hinterland*, escludendo i Comuni già inclusi nelle zone *leader* e dando priorità alle Unioni di Comuni. La prima area urbana, «Venezia e *hinterland*» conta 354.736 abitanti. È composta dal capoluogo di Regione e da altri cinque Comuni molto piccoli: Spinea (27.794 ab.), Mirano (27.169 ab.), Marcon (17.447 ab.), Salzano (12.991

(58) Rimangono esclusi Rovigo e Belluno.

ab.), Quarto d'Altino (8.094 ab.). Gli 11.200.000 euro assegnati a questa area urbana hanno un impatto teorico relativamente basso, corrispondendo ad un aumento di solo lo 0,66% in più rispetto ai bilanci dei Comuni interessati e ad un investimento medio per abitante di 32 euro. L'impatto concreto sui piccoli Comuni dell'*hinterland* veneziano di queste risorse, però, potrebbe essere molto più elevato rispetto a quello mostrato da questo dato. Va considerato infatti che il Comune di Venezia ha da solo un bilancio annuale di 1.618.099.093 euro e che come capoluogo di Città metropolitana è già beneficiario di circa 40 milioni di euro del PON metro. La seconda area urbana, «Verona e *hinterland*», conta complessivamente 289.674 abitanti. È composta dal capoluogo di Provincia e da altri due Comuni molto piccoli: San Giovanni Lupatolo (25.337 ab.) e Buttapietra (7.062 ab.). I 16.480.000 euro attribuiti a questa area urbana corrispondono ad un aumento del 2,62% rispetto ai bilanci e a 57 euro per abitante. La terza area urbana, «Padova e *hinterland*», conta complessivamente 245.638 abitanti. È composta dal capoluogo di Provincia e da altri due Comuni molto piccoli: Albignasego (26.071 ab.) e Maserà di Padova (9.127 ab.). I 16.480.000 euro assegnati a questa area corrispondono ad un aumento del 2,93% rispetto ai bilanci annuali dei Comuni interessati e ad un investimento medio per abitante di 67 euro. La quarta area urbana, «Vicenza e *hinterland*», conta complessivamente 165.609 abitanti. È composta dal capoluogo di Provincia e da altri cinque Comuni molto piccoli: Altavilla Vicentina (12.013 ab.), Torri del Quaresolo (11.684 ab.), Creazzo (11.373 ab.), Caldogno (11.272 ab.), Sovizzo (7.647 ab.). I 10.946.667 euro assegnati a questa area corrispondono ad un aumento del 3,42% rispetto ai bilanci annuali e ad un investimento per abitante di 66 euro. La quinta area urbana, «Treviso e *hinterland*», conta complessivamente 163.357 abitanti. È composta dal capoluogo di Provincia e da altri cinque Comuni molto piccoli: Paese (21.992 ab.), Villorba (17.879 ab.), Preganziol (16.957 ab.), Casier (11.412 ab.), Silea (10.163 ab.). I 10.946.667 euro assegnati a questa area corrispondono ad un aumento del 6,63% rispetto ai bilanci e a 67 euro per abitante. La sesta area urbana, «Asolano Castellana Montebellunese» conta complessivamente 141.600 abitanti. È composta da dieci piccoli Comuni: Montebelluna (31.258 ab.), Comune capofila non capoluogo di Provincia, Castelfranco Veneto (33.435 ab.), Vedelago (16.781 ab.), Riese Pio X (11.028 ab.), Trevignano (10.759 ab.), Istrana (9.197 ab.),

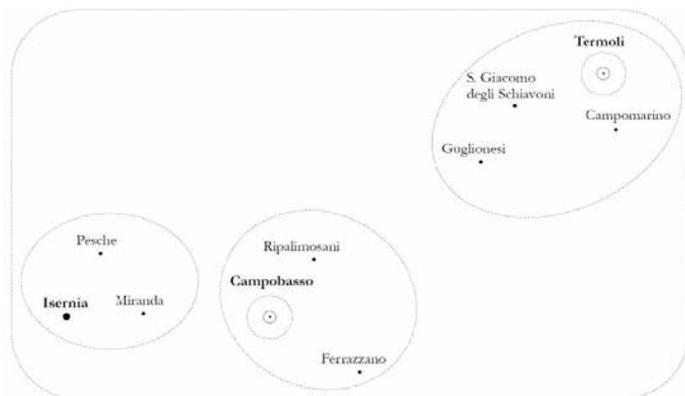
Asolo (9.089 ab.), Caerano di San Marco (8.000 ab.), Altivole (6.959 ab.), Maser (5.094 ab.). I 10.946.667 euro assegnati a questa area corrispondono ad un aumento dell'8,06% rispetto ai bilanci e a 77 euro per abitante. La peculiarità dell'agenda urbana veneta è che coniuga la decisione di concentrare le risorse nei cinque capoluoghi di Provincia più popolosi, tra cui il capoluogo di Regione e di Città metropolitana, con la volontà di coinvolgere nello sviluppo urbano *smart* anche i piccoli Comuni dell'*hinterland*.

8.2. Agenda urbana del Molise

Nel POR molisano, al paragrafo 4.2., sono previste «Azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile», con cui la Regione individua come poli strategici da sostenere e finanziare i Comuni più popolosi: Campobasso (49.262 ab.), Termoli (33.582 ab.) e Isernia (21.666 ab.).

Si tratta di piccoli centri urbani, con meno di 50.000 abitanti, caratterizzati dalla presenza di «servizi di rango elevato» come una «stazione ferroviaria *silver*», «scuole di diverso ordine e grado», «servizi sanitari»⁵⁹.

Grafico n. 5 – Regione Molise



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

(59) REGIONE MOLISE, *POR FESR FSE 2014-2020*, p. 293.

I Comuni capofila, individuati come autorità urbane, devono intervenire in aree più estese rispetto a quella cittadina, includendo anche i Comuni dell'*hinterland*. Viste le dimensioni assai ridotte della Regione, sia dal punto di vista geografico che dal punto di vista demografico, le aree urbane individuate sono comunque molto piccole.

L'area urbana di Campobasso, la più grande, conta complessivamente 55.680 abitanti ed è composta dal capoluogo di Regione e altri due piccolissimi Comuni, Ripalimosani (3.102 ab.) e Ferrazzano (3.316 ab.). L'area di Termoli conta complessivamente 48.309 abitanti ed è composta dal capoluogo di Provincia e da altri tre piccolissimi Comuni, Campomarino (8.074 ab.), San Giacomo degli Schiavoni (1.406 ab.), Guglianesi (5.246 ab.).

L'Area di Isernia, la più piccola, conta 24.378 abitanti ed è composta da Isernia e da altri due piccolissimi Comuni che non raggiungono i 2 mila abitanti, Pesche (1.690 ab.) e Miranda (1.022 ab.).

Per quanto riguarda le caratteristiche degli enti inseriti nell'agenda urbana regionale, sono finanziati i due Comuni capoluogo di Provincia e un Comune non capoluogo. Le risorse economiche assegnate alle tre aree urbane vanno da 3,3 a 9,1 milioni di euro, con impatti piuttosto diversi. I 3.389.525 euro destinati all'area di Isernia, infatti, rappresentano un aumento del 10,99% rispetto ai bilanci annuali dei tre Comuni e un investimento medio per abitante di 139 euro. I 6.398.572 euro destinati all'area di Termoli, invece, hanno un impatto minore rispetto ai bilanci comunali (+4,04%), ma quasi identico per quanto riguarda l'investimento per abitante (132 euro). I 9.168.869 euro destinati all'area di Campobasso corrispondono ad un aumento del 7,08% rispetto ai bilanci comunali e a 165 euro di investimento medio per abitante.

9. Idealtipo policentrico

Questo approccio caratterizza la maggior parte dei programmi operativi regionali, sebbene con sfumature e declinazioni diverse. L'obiettivo è quello di concentrare le risorse dell'agenda urbana nelle città più importanti della Regione. La selezione viene fatta a volte con criteri quantitativi (ad esempio i Comuni più popolosi), a volte con criteri qualitativi (ad esempio i capoluoghi di Provincia oppure i Comuni con specifiche infrastrutture: ospedali, scuole, aeroporti, ecc.).

9.1. Agenda urbana del Piemonte

La Regione prevede nel suo POR l'asse VI, «sviluppo urbano sostenibile», per «migliorare l'accesso alle TIC» attraverso investimenti finalizzati a sviluppare «l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusion, l'e-culture e l'e-be-alith», a «sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori», a tutelare l'ambiente, promuovendo e sviluppando «il patrimonio naturale e culturale», favorendo «l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche»⁶⁰. Il Piemonte finanzia tutti i Comuni capoluogo di Provincia, escludendo però Torino, capoluogo di Città metropolitana che già beneficia del PON metro, compiendo quindi una scelta opposta rispetto a quella effettuata dalla Lombardia. Per quanto riguarda le

Grafico n. 6 – Regione Piemonte



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

dimensioni demografiche nell'agenda urbana piemontese sono inserite: tre città piccole, VerCELLI (46.153 ab.), Biella (44.289 ab.), Verbania (30.672 ab.); tre città medio-piccole, Alessandria (93.935 ab.), Asti (76.112 ab.) e Cuneo (56.219 ab.); una città medio-grande, Novara (104.047 ab.). La scelta dei capoluoghi di Provincia non coincide con i poli urbani più popolosi della Regione, perché ci sono diversi Comuni piemontesi che superano, per numero di abitanti, i capoluoghi di Provincia più piccoli⁶¹.

L'agenda urbana del Piemonte prevede uno stanziamento di 48.292.236 euro che, grazie ad ulteriori fondi

(60) Disciplinare per la progettazione operativa e l'attuazione degli interventi a valere sull'asse VI – Sviluppo urbano sostenibile (approvato con d.d. n. 54 del 21/02/2018), pp. 2-3.

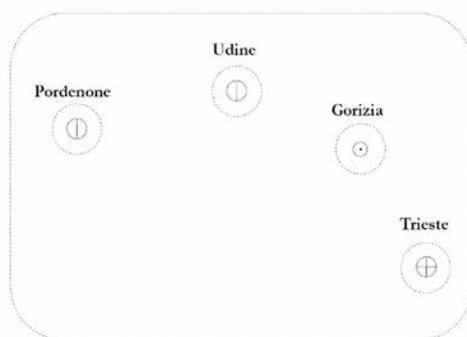
(61) Ad esempio Moncalieri, Collegno, Rivoli, Nichelino, Settimo Torinese, che sono Comuni di medie dimensioni, con oltre 50 mila abitanti. Anche piccoli Comuni come Grugliasco, Chieri, Pinerolo, Casale Monferrato, Venaria Reale e Alba, peraltro, superano per numero di abitanti la piccola Verbania.

aggiuntivi post-programmazione, raggiunge i 58.292.235 euro. Le risorse destinate dal POR ad ogni singola città sono diverse, ma con variazioni piuttosto limitate (da 7,4 a 9,4 milioni di euro) rispetto alle dimensioni demografiche. L'impatto dei fondi è significativo in particolare sui Comuni capoluogo più piccoli. I 7.458.242 euro destinati a Verbania, infatti, corrispondono ad un aumento del 12,89% rispetto al bilancio comunale annuale e ad un investimento medio per abitante di 243 euro. I 7.812.658 euro attribuiti a Biella rappresentano l'11,23% di aumento rispetto al bilancio annuale e un investimento medio per abitante di 176 euro. Gli 8.105.285 euro assegnati a Cuneo corrispondono ad un aumento del 10,89% rispetto al bilancio e ad un investimento per abitante di 144 euro.

9.2. Agenda urbana del Friuli Venezia Giulia

La Regione inserisce nel POR l'asse 4, «sviluppo urbano», individuando come città da finanziare i quattro capoluogo di Provincia Trieste (204.457 ab.), Pordenone (51.204 ab.), Udine (99.498 ab.) e Gorizia (34.446 ab.). Si tratta dei poli urbani più importanti della Regione, in cui è presente il 32% della popolazione complessiva e il 29,6% delle imprese. Viene attivato un processo di programmazione degli interventi concertato con i Comuni, a cui è attribuito il ruolo di autorità urbane, per individuare interventi integrati che concilino le «strategie locali per lo sviluppo economico e sostenibile del territorio e la strategia, regionale, che mira alla realizzazione di città

Grafico n. 7 – Regione Friuli Venezia Giulia



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

smart ed attrattive»⁶². Trieste punta sulla sua vocazione di polo dell'innovazione e della ricerca, in particolare nel settore *high tech* e *bio high tech* mettendo a disposizione il proprio patrimonio pubblico per creare incubatori e spazi in cui vengano favorite opportunità di collaborazione tra cittadini, professionisti e imprese. Pordenone affronta il problema dell'inquinamento atmosferico (il limite massimo giornaliero viene superato in media 42 volte all'anno), attraverso l'uso di sistemi intelligenti di raccolta di dati in tempo reale per il monitoraggio ambientale che consentiranno di rafforzare le azioni legate alla mobilità sostenibile. Gorizia e Udine mirano a potenziare i «propri punti di forza turistici e culturali da proporre anche in chiave innovativa attraverso sistemi digitali»⁶³.

Per quanto riguarda le dimensioni demografiche, nell'agenda urbana friulana sono presenti: una città medio-grande, due città medio-piccole e una città piccola. I fondi assegnati alle diverse aree urbane sono differenti: Trieste ottiene 4.476.196 euro (+0,64% rispetto al bilancio comunale e 22 euro di investimento medio per abitante), Pordenone 2.204.455 euro (+1,66% rispetto al bilancio comunale e 43 euro di investimento medio per abitante), Udine 2.936.784 euro (+1,52% rispetto al bilancio comunale e 30 euro di investimento medio per abitante), Gorizia 1.971.475 euro (+2,13% rispetto al bilancio comunale e 57 euro di investimento medio per abitante).

9.3. *Agenda urbana della Liguria*

La Regione prevede nel POR l'asse 6, «città», con cui punta a «concentrare gli investimenti sulla promozione di servizi per i cittadini e gli utilizzatori delle città» attraverso «un approccio integrato», «l'utilizzo di nuove tecnologie della comunicazione», «il potenziamento della mobilità sostenibile e dell'efficienza energetica», al fine di produrre un «miglioramento della qualità della vita» e anche lo «sviluppo della sicurezza» e la «difesa del territorio»⁶⁴.

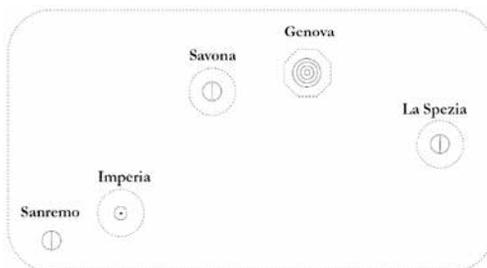
(62) REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 107.

(63) REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *cit.*, p. 108.

(64) REGIONE LIGURIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 162.

Sono finanziate le cinque città più popolose: Genova (579.453 ab.), La Spezia (93.075 ab.), Savona (60.591 ab.), Sanremo (54.479 ab.), Imperia (42.302 ab.). Questi cinque poli urbani sono nettamente i più significativi della Regione (che è caratterizzata da numerosi Comuni piccoli e piccolissimi)⁶⁵ e ognuno attiva flussi, al di là del numero dei residenti, di circa 150 mila *city user*⁶⁶. Per quanto riguarda la tipologia di enti sono presenti: il capoluogo di Regione e di Città metropolitana, i tre capoluoghi di Provincia, un Comune non capoluogo. Considerando le dimensioni demografiche, si tratta di una città molto grande, tre città medio-piccole, una città piccola. L'agenda urbana ligure finanzia tutte le città con la stessa cifra, otto milioni di euro, indipendentemente dalle dimensioni. L'impatto di questi fondi è molto diversificato. Gli otto milioni di euro assegnati a Genova, ad esempio, che già beneficia dei circa 40 milioni di euro del PON metro, corrispondono ad uno 0,49% in più rispetto al bilancio comunale annuale (che ammonta a 1.648.057.412 euro) e ad un investimento medio per abitante di soli 14 euro. Gli otto milioni di euro assegnati ad Imperia, invece, comportano un aumento del 7,80% rispetto al bilancio comunale annuale e un investimento medio per abitante di 189 euro.

Grafico n. 8 – Regione Liguria



Fonte: elaborazione di S. Pettrossi

(65) Il 78% circa dei Comuni liguri ha meno di 5.000 abitanti, dei quali oltre la metà ha meno di 1.000 abitanti. REGIONE LIGURIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 21.

(66) Sul concetto di «*city user*» e di «città dei flussi» si vedano: R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2013, pp. 307-315; M. CASTELLS, *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Oxford, Blackwell Publishers, 1989, pp. 126 e ss.

9.4. *Agenda urbana dell'Emilia-Romagna*

La Regione prevede nel POR l'asse VI, «città attrattive e partecipate (in attuazione dell'agenda urbana)»⁶⁷, a cui è destinata una dotazione finanziaria pari al 6% del FESR, cioè 30 milioni di euro, a cui si aggiungono 7,5 milioni di euro di cofinanziamento da parte dei Comuni.

Vengono supportati i dieci Comuni più grandi, che complessivamente rappresentano il 38% della popolazione regionale: Bologna (389.326 ab.), Ferrara (132.526 ab.), Forlì (117.763 ab.), Modena (184.727 ab.), Parma (195.720 ab.), Piacenza (103.147 ab.), Ravenna (159.018 ab.), Reggio Emilia (171.914 ab.), Rimini (149.505 ab.), Cesena (97.133 ab.). Dal punto di vista delle dimensioni demografiche, nell'agenda urbana dell'Emilia-Romagna sono presenti: un grande città di oltre 250 mila abitanti, otto città medio-grandi di oltre 100 mila abitanti, una città medio-piccola che conta poco meno di 100 mila abitanti. Per quanto riguarda le caratteristiche degli Enti locali, sono finanziati il Comune capoluogo di Regione, tutti i Comuni capoluoghi di Provincia e un Comune non capoluogo. L'Emilia-Romagna, come la Liguria, inserisce nell'agenda urbana anche il capoluogo di Città metropolitana, già beneficiario dei fondi del PON metro. Altra similitudine con l'agenda ligure è che vengano assegnate le stesse identiche risorse economiche (tre milioni di euro) a tutte le città, indipendentemente dalle dimensioni demografiche.

L'impatto delle risorse è piuttosto diversificato. I 3 milioni di euro destinati a Bologna corrispondono ad un aumento dello 0,32% rispetto al bilancio comunale annuale (927.500.000 euro) e ad un investimento medio per abitante di 8 euro. I 3 milioni di euro assegnati a Cesena, comportano un aumento del 2,19% rispetto al bilancio comunale (136.785.990 euro) e un investimento per abitante di 31 euro.

Il percorso per l'attivazione degli interventi è fondato sulla co-progettazione tra la Regione e le dieci autorità urbane, per mezzo di «laboratori urbani» e di «laboratori aperti», cioè di «spazi attrezzati con soluzioni tec-

(67) L'asse, nelle prime versioni del POR, in particolare quella approvata dalla Commissione europea il 12 febbraio 2015 (Codice CCI 2014 IT 6RFOP00), aveva una diversa denominazione, «città intelligenti, sostenibili ed attrattive (in attuazione dell'agenda urbana)», che esplicitamente si richiamava al tema della *smart city* e dell'intelligenza urbana. L'attuale dicitura è stata introdotta con la Decisione CE del 12 dicembre 2017 (Codice CCI 2014 IT 16RFOP008).

nologiche ICT avanzate»⁶⁸ all'interno dei quali si sviluppano «forme strutturate e innovative di confronto, cooperazione e collaborazione tra imprese, cittadinanza, terzo settore, università e mondo della ricerca e la pubblica amministrazione e in generale di tutti gli attori che abbiano un ruolo significativo nella trasformazione della società dell'informazione nell'ambito urbano»⁶⁹. L'obiettivo è che questi luoghi stimolino l'aggregazione sociale e inneschino processi di qualificazione e rivitalizzazione della città. Il «laboratorio aperto» è un *hub*, «un luogo generativo, con effetto moltiplicatore» che «punta allo sviluppo della cittadinanza attiva sul territorio regionale favorendo la crescita della resilienza necessaria per affrontare i continui cambiamenti sociali ed economici»⁷⁰.

Grafico n. 9 – Regione Emilia-Romagna



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

9.5. Agenda urbana della Sardegna

La Regione, anche se non crea un asse dedicato specificamente ai temi urbani, individua tre aree territoriali principali in cui concentrare le risorse disponibili, attraverso Investimenti territoriali integrati (ITI) destinati ai Comuni di Cagliari (154.083 ab.), di Sassari (127.533 ab.) e di

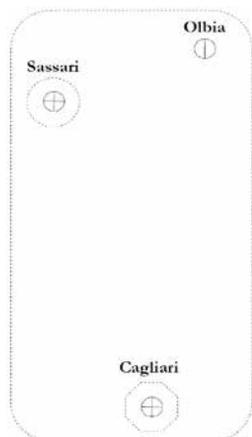
(68) REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *POR FESR 2014-2020*, p. 170.

(69) REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Strategia di comunicazione POR FESR 2014-2020*, p. 22.

(70) REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *L'esperienza dell'attuazione dell'agenda urbana nel POR FESR Emilia-Romagna 2014-2020 ed il Laboratorio Urbano*, p. 20.

Olbia (59.968 ab.)⁷¹. Si tratta dei tre poli urbani principali della Regione, che attraggono gran parte della popolazione, con importanti flussi migratori dall'entroterra. Questa affluenza di persone, a cui si è sommata quella dei migranti, ha comportato fenomeni sempre più significativi di esclusione sociale e di povertà all'interno delle aree urbane. Non stupisce perciò che l'asse prioritario utilizzato per gli Iri urbani sia l'asse VII, «promozione dell'inclusione sociale, lotta alla povertà e ad ogni forma di discriminazione», in particolare le azioni 9.4.1 («interventi di potenziamento del patrimonio abitativo») e 9.6.6 («interventi di recupero funzionale e riuso del patrimonio pubblico per attività di animazione sociale»). L'obiettivo regionale è promuovere la coesione sociale ed economica, attraverso una «crescita inclusiva», affrontando soprattutto il problema abitativo riguardante in particolare gli «insediamenti di edilizia residenziale pubblica del primo e secondo dopoguerra, ormai inglobati nel cuore delle città dalle urbanizzazioni dei decenni successivi»; gli «insediamenti di ERP degli anni '80 e '90, costituenti periferia in senso fisico e sociale»; le «porzioni di centri storici, spesso abbandonate dai residenti 'storici', che hanno vissuto la progressiva inadeguatezza dei servizi, soprattutto pubblici»⁷².

Grafico n. 10 – Regione Sardegna



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

Per quanto riguarda la tipologia di enti presenti all'interno dell'agenda sarda troviamo il capoluogo di Regione e di Città metropolitana, uno dei quattro capoluoghi di Provincia, un Comune non capoluogo. Dal punto di vista della dimensione demografica ci sono due città medio-grandi e una città medio-piccola. Come nel caso dell'Emilia-Romagna e della Ligu-

(71) REGIONE SARDEGNA, *POR FESR 2014-2020*, p. 8.

(72) REGIONE SARDEGNA, *POR FESR 2014-2020*, p. 20.

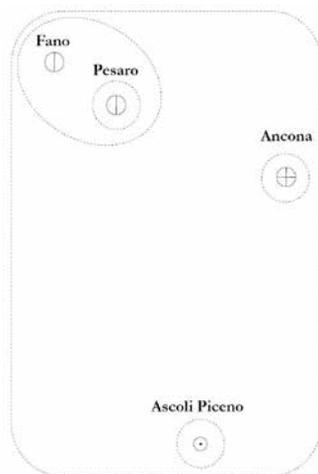
ria alle aree urbane vengono destinate le stesse risorse (15 milioni di euro), che producono ovviamente un impatto piuttosto diverso. L'impatto maggiore è su Olbia, visto che i fondi del POR corrispondono ad un aumento dell'11,50% rispetto al bilancio comunale annuale e ad un investimento medio per abitante di 250 euro. Su Cagliari, invece, che già beneficia di quasi 40 milioni di euro del PON metro, l'impatto è minore, con un aumento del 3,82% rispetto al bilancio comunale (392.893.425 euro) e un investimento medio per abitante di 97 euro. Su Sassari l'impatto è intermedio con un aumento del 5,76% rispetto al bilancio e un investimento di 118 euro per abitante.

9.6. *Agenda urbana delle Marche*

La Regione non individua nel POR uno specifico asse urbano, ma nel capitolo 4, «approccio integrato allo sviluppo territoriale», indica le «sfide territoriali prioritarie» da affrontare: 1) gli «squilibri che interessano i 5 capoluoghi di Provincia e il Comune di Fano»; 2) la «crisi industriale fortemente concentrata a livello territoriale (area di Fabriano) con gravi conseguenti in termini di disoccupazione tali da generare esternalità negative sull'insieme delle condizioni socio-economiche locali»⁷³.

I soggetti che possono proporre progetti nell'ambito dell'agenda urbana marchigiana sono i capoluoghi di Provincia (Ancona, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Pesaro-Urbino) e la città di Fano, che è il Comune più popoloso tra quelli non capoluogo. Le risorse sono concentrate sui tre progetti migliori, che sono presentati da: 1° Ancona (100.786 ab.); 2° Ascoli Piceno (48.792 ab.); 3° Pesaro (94.934 ab.)

Grafico n. 11 – Regione Marche



Fonte: elaborazione di S. Pettirosi

(73) REGIONE MARCHE, *POR FESR 2014-2020*, p. 187.

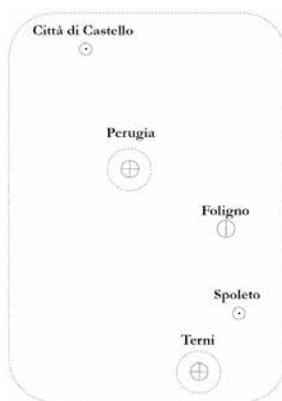
e Fano (60.939 ab.) congiuntamente. Dal punto di vista delle dimensioni demografiche si tratta di un Comune medio-grande; due Comuni medio-piccoli; un Comune piccolo. I finanziamenti assegnati a ciascun progetto variano di poco, mentre cambia l'impatto sulle diverse aree. Ad Ancona sono concessi 6.227.000 euro, con un aumento dell'1,71% rispetto al bilancio annuale del Comune (364.882.404 euro) e un investimento medio per abitante di 62 euro. A Pesaro-Fano sono assegnati 6.393.103 euro, che comportano un aumento del 2,51% rispetto ai bilanci annuali dei due Comuni (254.945.930 euro) e un impatto per abitante di 41 euro. Ad Ascoli Piceno sono attribuiti 6.748.500 euro, con un aumento del 3,65% rispetto al bilancio annuale (184.851.071 euro) e un investimento per abitante di 138 euro.

9.7. Agenda urbana dell'Umbria

La Regione prevede nel POR l'asse VI, «Sviluppo urbano sostenibile», per attuare «le implementazioni tecnologiche necessarie ad una vera *smart city*»⁷⁴, migliorare la «sostenibilità ambientale»⁷⁵, promuovere gli «standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale»⁷⁶.

I finanziamenti sono destinati alle città più popolose, con almeno 35.000 abitanti, che sono: Perugia (165.544 ab.), Terni (111.120 ab.), Foligno (39.604 ab.), Città di Castello (39.604 ab.), Spoleto (37.928 ab.). Si tratta di due Comuni medio-grandi di oltre 100 mila abitanti; un Comune medio-piccolo con più di 50 mila abitanti ma meno di 100 mila; due piccoli Comuni che non rag-

Grafico n. 12 – Regione Umbria



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

(74) REGIONE UMBRIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 103.

(75) REGIONE UMBRIA, cit., pp. 107 e 110.

(76) REGIONE UMBRIA, cit., p. 114.

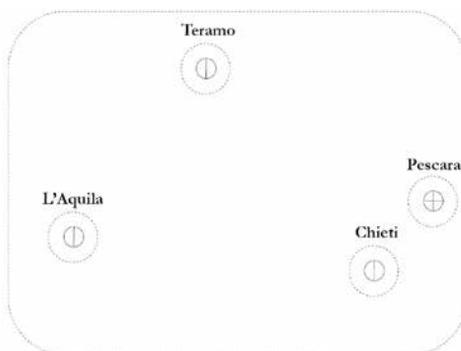
giungono i 50 mila abitanti. Sono finanziati i due Comuni capoluogo di Provincia e tre Comuni non capoluogo.

Le risorse europee attivate dal Por sono 15.408.200 euro, a cui si aggiungono fondi nazionali (14.823.730 euro) e un cofinanziamento da parte dei Comuni (5.335.046 euro), che fanno arrivare il *budget* complessivo a 35.566.976 euro. Le risorse assegnate alle diverse città variano in base alle dimensioni demografiche. L'impatto minore dei fondi è quello su Perugia, visto che i 9.883.202 euro destinati al capoluogo regionale comportano un aumento del 2,20% rispetto al bilancio comunale annuale (448.339.477 euro) e un investimento medio per abitante di 60 euro. L'impatto maggiore è su Foligno, dato che i 5.582.769 euro assegnati corrispondono ad un aumento del 4,48% rispetto al bilancio (124.661.435 euro) e ad un investimento medio per abitante di 98 euro. L'aumento percentuale rispetto ai bilanci comunali annuali è abbastanza omogeneo nelle altre tre aree urbane: +2,41% per Terni, +2,79% per Spoleto, + 3,31% per Città di Castello.

9.8. Agenda urbana dell'Abruzzo

Il Por prevede lo specifico asse VII, «sviluppo urbano sostenibile», a cui viene riservato circa il 10% dei finanziamenti complessivi del FESR. Le finalità dell'agenda abruzzese sono: «potenziare la mobilità sostenibile», «realizzare interventi per la promozione dell'offerta turistico-culturale», diffondere «l'uso delle Ict in termini di servizi e contenuti digitali»⁷⁷. La sfida principale è quella di recuperare i ritardi per quanto riguarda la «crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, al livello di frui-

Grafico n. 13 – Regione Abruzzo



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

(77) REGIONE ABRUZZO, *POR FESR 2014-2020*, p. 17.

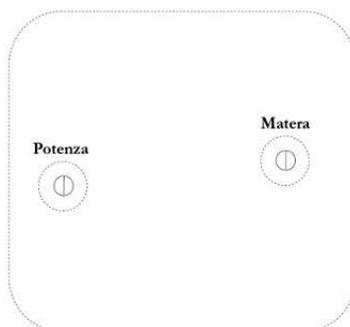
zione di servizi *web* e *wifi* a valore aggiunto alla cittadinanza⁷⁸. Gli interventi messi in campo sono il frutto di un lungo processo di consultazione, attraverso il quale ogni città ha individuato «gli interventi integrati considerati importanti e rispondenti alle proprie potenzialità, vocazioni e fabbisogni»⁷⁹.

I Comuni inseriti nell'agenda sono i quattro capoluoghi di Provincia: Pescara (119.327 ab.), L'Aquila (69.416 ab.), Teramo (54.286 ab.), Chieti (50.736 ab.). Dal punto di vista demografico si tratta di una città medio-grande e di tre città medio-piccole. Le risorse assegnate ai Comuni vanno da 4,6 a 6,9 milioni di euro. Gli aumenti di fondi nelle diverse aree urbane, rispetto ai bilanci annuali comunali e alla popolazione, sono piuttosto omogenei: per Pescara corrisponde a un +2,78% sul bilancio e ad un investimento medio per abitante di 58 euro; per Chieti ad un +2,98% rispetto al bilancio e a 122 euro per abitante; per L'Aquila ad un +0,55% e a 76 euro per abitante; per Teramo ad un +2,71% rispetto al bilancio e a 85 euro per abitante.

9.9. Agenda urbana della Basilicata

La Regione nel POR prevede l'asse 4, «energia e mobilità urbana», individuando due ITI (Investimenti Territoriali Integrati) per lo sviluppo urbano, destinati ai due capoluoghi di Provincia: Potenza (67.209 ab.) e Matera (60.422 ab.). Si tratta di città medio-piccole, che sono però le più popolose della Regione. Potenza intende rafforzare la sua «vocazione di polo di servizi, con una strategia sull'economia della conoscenza, i servizi avanzati, la mobili-

Grafico n. 14 – Regione Basilicata



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

(78) REGIONE ABRUZZO, cit., pp. 121-122.

(79) REGIONE ABRUZZO, cit., p. 18.

tà sostenibile, l'istruzione terziaria e l'alta formazione, la digitalizzazione dei servizi, l'assistenza»⁸⁰. Matera punta «sulla valorizzazione culturale e l'industria creativa, la mobilità sostenibile, il miglioramento dei servizi digitali in una logica di *smart community*, l'efficientamento energetico, la creazione di imprese innovative e il miglioramento dei servizi collettivi»⁸¹. La scelta è in linea con Matera Capitale europea della cultura 2019, che prevede numerose azioni sul fronte della creatività e dell'innovazione digitale.

L'impatto dei finanziamenti dell'agenda urbana regionale sulle due città è notevole. I 45.431.723 euro destinati a Potenza comportano un aumento del 9,71% rispetto al bilancio comunale annuale (467.748.091 euro) e un investimento medio per abitante di 676 euro.

I 37.171.410 euro assegnati a Matera comportano un incremento del 24,53% rispetto al bilancio comunale (151.534.940 euro) e un investimento per abitante di 615 euro.

9.10. *Agenda urbana della Campania*

La Regione inserisce nel programma operativo FESR l'asse X, «sviluppo urbano», che punta a «migliorare la qualità della vita» attraverso «quattro *driver*: a) contrasto alla povertà ed al disagio (...), b) valorizzazione dell'identità culturale e turistica delle città (...), c) miglioramento della sicurezza urbana (...) e d) accessibilità dei servizi per i cittadini».⁸² Una delle sfide più importanti è quella di promuovere la «*Internet Economy*, sviluppare progetti ed iniziative di innovazione e digitalizzazione», utilizzando un «approccio integrato e multisettoriale» finalizzato a rafforzare «i centri urbani con maggiore pressione demografica e che rivestono un ruolo di raccordo con il resto del territorio, anche per la loro prossimità ad alcune aree più periferiche»⁸³. L'agenda urbana campana è dotata di risorse significative (286.030.268 euro) e finanzia le «19 città medie, di almeno 50 mila abitanti, che nella precedente programmazione (2007-2013) hanno attua-

(80) REGIONE BASILICATA, *POR FESR 2014-2020*, p. 12.

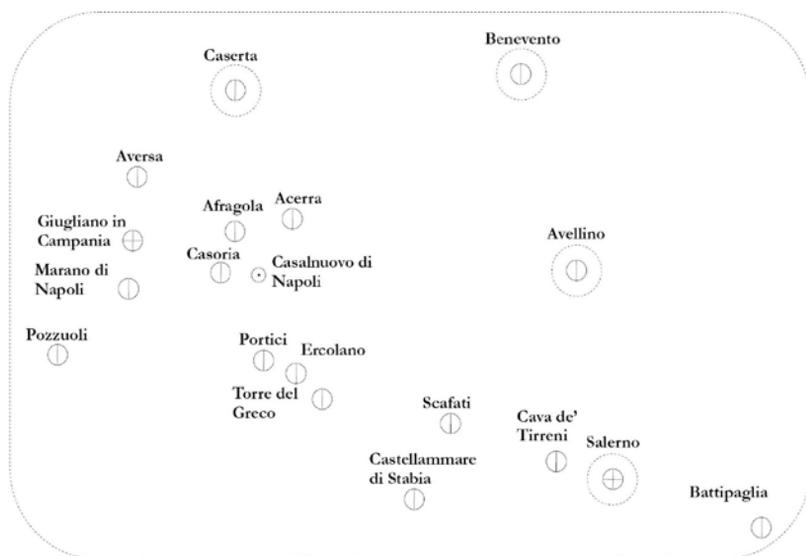
(81) REGIONE BASILICATA, *POR FESR 2014-2020*, p. 12.

(82) REGIONE CAMPANIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 20.

(83) REGIONE CAMPANIA, cit., p. 2.

to Programmi Integrati Urbani (PIU Europa)⁸⁴: Acerra (59.910 ab.), Afragola (64.762 ab.), Avellino (54.292 ab.), Aversa (52.866 ab.), Benevento (59.739 ab.), Battipaglia (50.949 ab.), Casalnuovo di Napoli (49.242 ab.), Caserta (75.528 ab.), Casoria (77.057 ab.), Castellammare di Stabia (65.877 ab.), Cava dei Tirreni (53.059 ab.), Ercolano (52.689 ab.), Giugliano in Campania (124.465 ab.), Marano di Napoli (59.859 ab.), Portici (54.452 ab.), Pozzuoli (81.099 ab.), Salerno (133.854 ab.), Scafati (50.684 ab.), Torre del Greco (85.273 ab.). Sono tutte città medio-piccole, tranne Salerno, che è una città medio-grande con oltre 100 mila abitanti. Il finanziamento attribuito alle città medie è diversificato, perché è composto da una quota fissa (€ 9.389.882,54), da una quota variabile in base al numero di abitanti, da un'ulteriore quota (€ 4.815.324,38) destina soltanto ai capoluoghi di Provincia (Avellino, Benevento, Caserta, Salerno).

Grafico n. 15 – Regione Campania



Fonte: elaborazione di S. Pettrossi

(84) REGIONE CAMPANIA, cit., p. 19.

Gli stanziamenti per ogni Comune sono significativi e l'impatto, almeno teorico, è notevole, sia in rapporto ai bilanci comunali, sia in rapporto all'investimento medio per abitante. I 15.261.104 euro destinati a Torre del Greco, ad esempio, comportano un incremento del 17,46% rispetto al bilancio comunale e un investimento medio per abitante di 179 euro. Significativo anche l'impatto su Giugliano in Campania (+13,33% rispetto al bilancio annuale e 140 euro per abitante), Afragola (+12,86% e 213 euro per abitante), Castellammare di Stabia (+11,95% e 211 per abitante), Aversa (+11,23% e 245 euro per abitante), Battipaglia (+10,48 euro e 251 euro per abitante), Acerra (+10,41% e 223 euro), Ercolano (+10,10% e 247 euro per abitante), Marano di Napoli (+10,04% e 224 euro per abitante).

Un elemento interessante del programma operativo campano è che, oltre ai fondi attribuiti alle città medie, sia prevista una «riserva finanziaria destinata prioritariamente ai Comuni singoli o associati con popolazione superiore ai 30.000 abitanti», che propongano «una strategia di sviluppo integrata e intersettoriale»⁸⁵. Quella campana, quindi, pur essendo un'agenda urbana che compie una chiara scelta policentrica, si avvicina anche all'idealtipo che trattiamo nel prossimo paragrafo e che abbiamo definito *mix* di riequilibrio.

10. *Idealtipo mix di riequilibrio*

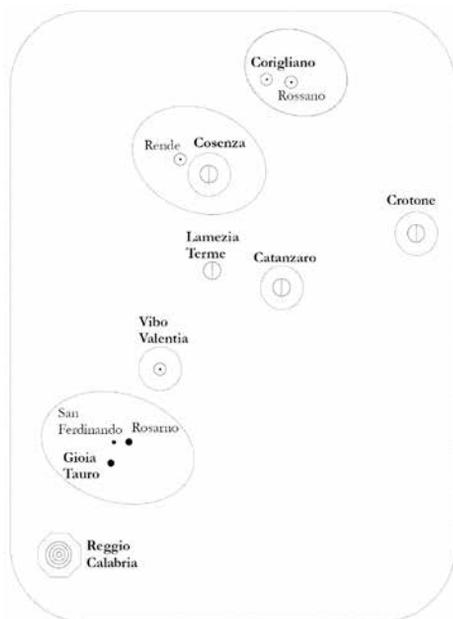
In questo idealtipo vengono inserite le politiche urbane regionali che non scelgono tra *smart city* e *smart land*, tra città più forti e città più deboli, tra capoluoghi e nuclei urbani più piccoli, tra singole città e territorio. Si tengono insieme più approcci contemporaneamente. Si finanziano le città più importanti e competitive, ma anche sistemi urbani frutto dell'aggregazione dei piccoli Comuni nell'ottica dell'aumento di scala, al fine di dare prospettive di sviluppo «intelligente» a territori che altrimenti non avrebbero la forza di promuovere una strategia di sviluppo integrato, sostenibile, *smart*.

(85) REGIONE CAMPANIA, cit., p. 16.

10.1. *Agenda urbana della Calabria*

La Regione aveva già dedicato particolare attenzione al tema delle città nella programmazione 2007-2013, inserendo l'asse VIII, «città, aree urbane

Grafico n. 16 – Regione Calabria



Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

e sistemi territoriali». Nel POR 2014-2020 non viene previsto un asse prioritario ma specifiche azioni: «azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile» e «città e territorio»⁸⁶. Viene posto in evidenza come «punto di forza» il «consolidamento delle città di Reggio Calabria e di Cosenza - Rende come aree metropolitane», oltre che di «Catanzaro - Lamezia Terme come terzo polo metropolitano regionale»⁸⁷. Tra i punti di debolezza ci sono la «scarsa qualità urbana a causa dell'abusivismo edilizio», l'eccessivo «consumo di suolo», le «gravi carenze della mobilità urbana e territoriale», la conseguente «inefficienza energetica nell'uso del patrimonio

edilizio urbano», la «scarsa attrattività delle città», la diffusione nelle città «di problematiche relative alla marginalità ed all'esclusione sociale», lo «spopolamento» e la «desertificazione economica»⁸⁸.

Tra le opportunità, invece, si fa esplicito riferimento alla «applicabilità delle innovazioni tecnologiche e sociali, in particolare nel quadro del-

(86) REGIONE CALABRIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 16.

(87) REGIONE CALABRIA, cit., p. 17.

(88) REGIONE CALABRIA, cit., pp. 38 e 57.

la specializzazione intelligente e del paradigma delle *smart city* e delle *smart communities*, tali da sostenere la trasformazione e lo sviluppo delle città e dei territori della Calabria»⁸⁹.

L'agenda urbana calabrese finanzia complessivamente dodici Comuni, in forma singola o aggregata: il capoluogo di Regione e di Città metropolitana, Reggio Calabria (181.262 ab.); i quattro capoluoghi di Provincia, Catanzaro (89.641 ab.), Cosenza (67.261 ab.), Crotona (63.987 ab.), Vibo Valentia (33.602 ab.); altri sei Comuni non capoluogo, Rende (35.637 ab.), Corigliano (40.508 ab.), Rossano (36.611 ab.), Lamezia Terme (70.834 ab.), Gioia Tauro (20.082 ab.), Rosarno (14.777 ab.), San Ferdinando (4.983 ab.). Per quanto riguarda le dimensioni si tratta di un Comune medio-grande (di oltre 100 mila abitanti), quattro Comuni medio-piccoli (con meno di 100 mila), sei Comuni piccoli (con meno di 50 mila abitanti), un Comune piccolissimo (con meno di 10 mila abitanti). I finanziamenti del POR hanno un impatto significativo. I 39.969.757 euro destinati a Reggio Calabria corrispondono ad un aumento dell'8,70% in più rispetto al bilancio e a un investimento medio per abitante di 219 euro. Va considerato inoltre che il capoluogo di Città metropolitana beneficia già dei fondi del PON metro (91.895.334 euro), che sommati a quelli del POR corrispondono complessivamente ad un incremento di circa il 30% rispetto al bilancio comunale e ad un investimento medio per abitante di 728 euro.

Anche i 15.518.505 euro assegnati alla città Porto di Gioia Tauro (Gioia Tauro, Rosarno, San Ferdinando) hanno un impatto notevole, corrispondendo al 18,65% di aumento rispetto ai bilanci annuali dei tre Comuni e ad un investimento medio per abitante di 390 euro. Importanti anche gli effetti degli investimenti su Catanzaro (+15,02% rispetto al bilancio e 361 euro per abitante), su Crotona (+14,46% e 271 euro per abitante), su Corigliano-Rossano (+11,83% e 244 euro per abitante), su Lamezia Terme (+10,26% e 262 euro per abitante), su Cosenza-Rende (+10,01% e 327 euro per abitante), su Vibo Valentia (+7,83% e 447 euro per abitante).

(89) REGIONE CALABRIA, cit., pp. 17-18.

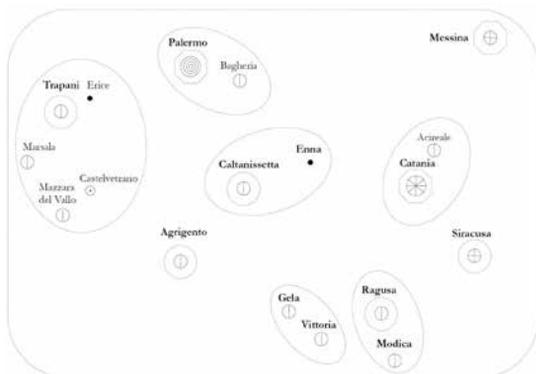
10.2. *Agenda urbana della Sicilia*

Nel POR siciliano, al paragrafo 4.2, vengono previste «azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile», a cui è destinato il 9,2% dei fondi del FESR, pari a 315.068.334 euro, a cui si aggiungono 105.022.778 euro di cofinanziamento nazionale, arrivando alla considerevole cifra di 420.091.112 euro, la più importante di tutte le agende urbane regionali. Con queste risorse si intendono finanziare, attraverso ITI (Investimenti Territoriali Integrati), diverse tipologie di aree urbane, considerate strategiche: a) le città di oltre 100 mila abitanti; b) i capoluoghi di Provincia più piccoli del sistema centro meridionale; c) i poli del sistema urbano policentrico Sicilia occidentale e del sistema urbano policentrico Sicilia sud-orientale, composti da almeno due Comuni che insieme raggiungano la soglia dei 100 mila abitanti⁹⁰. I singoli Comuni ricevono una dotazione finanziaria composta da un 20% di quota fissa (4.667.679 euro ciascuno) e da un 80% calcolato in base alla popolazione e (in percentuale minore) all'estensione territoriale. La Regione Sicilia sceglie una politica urbana interessante, perché viste le significative risorse in campo, decide comunque di concentrarle, anche se con un *mix* di criteri. Innanzitutto vengono finanziati i poli più importanti per numero di abitanti: Palermo (667.992 ab.), Catania (311.578 ab.), Messina (233.999 ab.), Siracusa (121.474 ab.).

Per quanto riguarda la tipologia di enti, sono finanziati, in diversi modi, tutti i capoluoghi di Provincia e i tre capoluoghi di Città metropolitana, che già beneficiano di oltre 90 milioni di euro ciascuno provenienti dal PON metro.

(90) REGIONE SICILIA, *POR FESR 2014-2020*, p. 202.

Grafico n. 17 – Regione Sicilia



Fonte: elaborazione di S. Pettirosi

Infine si promuovono forme di aggregazione temporanea di Comuni, finanziando tre ITI di oltre 100 mila abitanti: a) il sistema urbano occidentale costituito da Trapani (67.875 ab.), Erice (27.671 ab.), Marsala (82.883 ab.), Mazzaara del Vallo (51.452 ab.), Castelvetro (31.457 ab.); b) il sistema urbano sudorientale costituito da Gela (74.745 ab.) e Vittoria (64.159 ab.); c) il sistema urbano sudorientale costituito da Ragusa (73.623 ab.) e Modica (54.472 ab.). I fondi attribuiti alle diverse aree urbane vanno dagli 11.470.180 euro concessi ad Acireale fino ai 42.013.331 euro assegnati a Catania. L'impatto maggiore è quello su Enna, dove i 16.624.713 euro di finanziamento corrispondono ad un aumento del 29,78% rispetto al bilancio comunale annuale (55.826.975 euro) e ad un investimento medio per abitante di 603 euro. Significativi anche gli impatti su Caltanissetta (+19,25% e 353 euro per abitante), su Castelvetro (+13,25% e 426 euro per abitante), su Vittoria (+13,19% e 252 euro per abitante), su Modica (+12,14% e 330 euro per abitante), su Ragusa (+11,96% e 319 euro per abitante), su Erice (+11,13% e 324 euro per abitante), su Mazzaara del Vallo (+11,01% e 333 euro per abitante), su Agrigento (+10,49% e 291 euro per abitante), su Bagheria (+10,38% e 210 euro per abitante), su Gela (+10,14% e 268 euro per abitante).

11. Conclusioni

Questo studio, pur limitandosi ad effettuare un'analisi comparativa documentale dei POR, non considerando invece lo stato di avanzamento e l'attuazione concreta dei piani urbani dei singoli Enti locali beneficiari (che potrebbe essere oggetto di ulteriori approfondimenti e riflessioni future sul tema), permette comunque di mettere in evidenza alcuni aspetti significativi delle agende urbane regionali.

Nei confronti della sfida economica globale ci sono idealtipi mossi da una logica competitiva (campione globale, policentrico, capofila) e idealtipi animati invece da una logica redistributiva (aree disagiate, diffuso, *mix* di riequilibrio). I primi finanziano poche città particolarmente forti e innovative per renderle ancora più attrezzate ad affrontare la competizione globale. I secondi, invece, attuano forme di redistribuzione delle risorse per aiutare anche i centri urbani più piccoli o depressi a recuperare i ritardi.

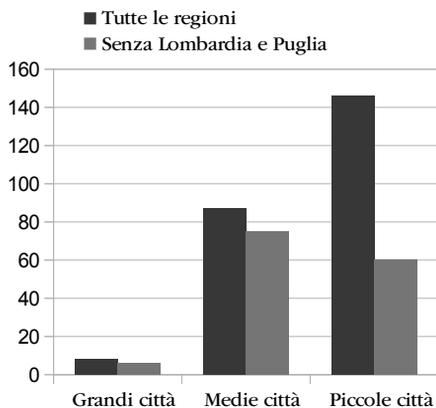


Grafico n. 18 - Dimensioni delle città

Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

Sul versante delle dimensioni demografiche delle città coinvolte, gli idealtipi globale e policentrico puntano decisamente sui Comuni grandi e medi, mentre tutti gli altri idealtipi danno ampio spazio ai piccoli Comuni. La maggior parte degli enti presenti nelle agende urbane regio-

nali sono di piccola dimensione (146), seguiti da quelli medi (87) e infine da quelli grandi (8). Se si eliminano le due Regioni che attuano gli idealtipi più estremi, cioè la Lombardia (campione globale) e la Puglia (diffuso), la situazione cambia, perché prevalgono i Comuni medi (75), seguiti da quelli piccoli (60) e infine da quelli grandi (6).

Per quanto riguarda il tema dell'agglomerazione dei Comuni, alcuni idealtipi (diffuso, *mix* di riequilibrio e capofila) interessano molte Unioni di Comuni o aggregazioni temporanee di Comuni, mentre tutti gli altri idealtipi (globale, policentrico, disagiate) finanziano quasi esclusivamente delle singole città⁹¹.

Sul versante della concentrazione e della diffusione dell'investimento rispetto al numero dei cittadini, l'idealtipo che interessa la percentuale maggiore di popolazione regionale è quello diffuso, mentre quello che ne coinvolge meno è il campione globale.

Tabella n. 3

Competizione	Concentrazione	Grandi città	Enti singoli	Smart city
Campione Globale				
Policentrico	Aree Disagiate	Policentrico	Policentrico	Policentrico
Capofila	Policentrico	Capofila	Aree Disagiate	Aree Disagiate
<i>Mix</i> di Riequilibrio	Capofila	<i>Mix</i> di Riequilibrio	Capofila	Capofila
Diffuso	<i>Mix</i> di Riequilibrio	Aree Disagiate	<i>Mix</i> di Riequilibrio	<i>Mix</i> di Riequilibrio
Aree Disagiate	Diffuso	Diffuso	Diffuso	Diffuso
Redistribuzioe	Diffusione	Piccole città	Enti aggregati	Smart land

Fonte: elaborazione di S. Pettirossi

Un ulteriore aspetto interessante è che tutte le Regioni italiane, tranne la Lombardia, attuino politiche volte a resistere alle spinte urbane monocentriche, valorizzando invece il policentrismo che caratterizza il paesaggio italiano, costellato da numerosi Comuni medio-piccoli e piccoli, i quali incontrano innegabili difficoltà ad attivare autonomi percor-

(91) Solo le agende urbane della Toscana (idealtipo aree disagiate) e delle Marche (idealtipo policentrico) finanziano, oltre a singoli Comuni, anche una aggregazione temporanea di Comuni ciascuna.

si di trasformazione *smart*, per carenza di competenze e di risorse economiche. Nelle agende urbane si riscontrano due modalità di sostegno nei confronti di questi piccoli Comuni: la prima è quella di far svolgere ai Comuni più grandi e dinamici un ruolo di supporto e di traino (in particolare l'idealtipo capofila); la seconda è quella di favorire l'aggregazione dei piccoli Comuni per attivare processi di innovazione urbana intercomunale (in particolare l'idealtipo diffuso). Molte agende urbane, però, non si preoccupano affatto dei Comuni più piccoli, con il rischio concreto che si amplii la distanza tra «città in crisi» e «città attrattive», «città povere» e «città ricche»⁹².

È urgente perciò affrontare, a livello nazionale, la questione della *governance* dei processi di innovazione urbana intelligente, cercando di individuare i soggetti istituzionali che possano promuovere e attuare più efficacemente una trasformazione in *smart city* delle città italiane, grandi o piccole che siano. Ci sono certamente le Regioni, che possono svolgere un importante ruolo sul versante della programmazione, dell'erogazione dei finanziamenti, del supporto e dell'assistenza alla progettazione. C'è poi il Governo nazionale, che potrebbe destinare fondi diretti e specifici ai Comuni medi e piccoli per finanziare progetti di sviluppo dell'intelligenza urbana, favorendo ad esempio forme di aggregazione e di collaborazione inter-istituzionale. Ci sono infine gli enti di area vasta, a cui si potrebbe attribuire, quali enti sistema⁹³, la specifica missione di promuovere la *smartness* nei Comuni del proprio territorio. Le Città metropolitane sono già state in parte investite di questa funzione, grazie ai finanziamenti PON metro⁹⁴. Anche alcune Province (ad esempio Bergamo, Brescia, Cremona, Forlì-Cesena, Frosinone, Trento, Treviso), peraltro, hanno iniziato a muoversi autonomamente in questa direzione, attivando interessanti progetti di *smart land*.

(92) E. MOROZOV, F. BRIA, *Rethinking the Smart City*, cit.; B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

(93) P. CARROZZA, *Le Province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it*, 3, 2018, pp. 2-14.

(94) I fondi, pur essendo destinati al Comune capoluogo metropolitano, consentono un protagonismo dell'ente Città metropolitana grazie al ruolo di traino e di coordinamento del Sindaco metropolitano.

Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna

Lorenzo Minganti

Sommario: 1. Introduzione – 2. Il problema del consumo del suolo – 3. Possibili soluzioni al problema del consumo di suolo – 4. Il silenzio del legislatore nazionale – 5. Il legislatore regionale del Veneto – 6. Il legislatore regionale dell'Emilia-Romagna – 7. Conclusioni

1. Introduzione

Negli ultimi anni è finalmente balzata all'attenzione dell'opinione pubblica la grave criticità derivante dal progressivo consumo di suolo. L'argomento non è certo nuovo per gli addetti ai lavori: geografi, pedologi, urbanisti se ne occupano da anni, spesso lanciando allarmi anche al grande pubblico, ma quest'ultimo è parso fin qui ben più attento ad altre problematiche ambientali, che non quella in oggetto.

Fortunatamente diversi fattori hanno contribuito ad inserire il consumo di suolo nell'*agenda setting* ambientale.

In primo luogo, una ricalibratura delle sensibilità sociali che ha portato a non preoccuparsi "solo" di emergenze e criticità acute, come incidenti ed inquinamento, ma a dedicare interesse anche al progressivo esaurimento delle risorse di cui è fornito il nostro pianeta. Dobbiamo a Kenneth Boulding la fortunata metafora che vuole la Terra quale un'astronave in viaggio nel sistema solare che possa contare solamente sulle risorse immagazzinate nella stiva¹: bene, tutte queste risorse sono in progressivo depauperamento, l'unico apporto esterno è costituito dall'energia solare. Il suolo è una di queste risorse non rinnovabili:

(1) Il riferimento è ovviamente a K. BOULDING, *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, in H. JARRET (ed.), *Environmental quality in a growing economy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1966, testo fondamentale della cultura ambientalista.

l'uomo deve apprendere come utilizzare il suolo con parsimonia, pena la perdita della sua principale fonte alimentare e la compromissione dei servizi ecosistemici.

L'interesse sul consumo di suolo è stato decisamente influenzato dall'azione degli organi sovranazionali: innanzitutto l'Unione europea², ed in parte minore anche l'Organizzazione delle Nazioni Unite³. Numerosi sono i documenti prodotti e le iniziative promosse. Fra questi, quello che ha maggiormente sferzato l'opinione pubblica è certamente l'impegno al «saldo zero del consumo di suolo» da raggiungersi entro il 2050, pro-

(2) Il lungo percorso di attenzione delle istituzioni comunitarie verso la materia in parola prende avvio già nel 2001 con il sesto programma di azione ambientale - PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, Decisione n. 1600/2002/UE del 22 luglio 2002, ove si declina l'obiettivo di prevenire i «fenomeni di erosione, deterioramento, contaminazione e desertificazione». Il principale precursore della politica europea in parola è la comunicazione «Verso una strategia tematica per la protezione del suolo», COM (2002) 179, in cui si evidenziava per la prima volta come il suolo fosse una risorsa non rinnovabile sottoposta a crescenti pressioni; a tale Comunicazione ne fece seguito una seconda nel 2006, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2006) 231, che proponeva l'adozione di una direttiva quadro. La «Tabella di marcia verso un'Europa efficientemente nell'impiego delle risorse», COMMISSIONE EUROPEA, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM (2011) 571, propose per la prima volta l'obiettivo del saldo zero nell'occupazione di suolo da raggiungersi entro il 2050. La Comunicazione non aveva ovviamente valore cogente, pertanto tale obiettivo fu ribadito nel 2013 con il settimo programma di azione ambientale «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, decisione n. 1386/2013/UE del 20 novembre 2013, che, essendo una decisione del Parlamento e del Consiglio, aveva natura normativa e quindi la forza giuridica per imporsi ai vari Stati membri. Non è però stato possibile giungere all'approvazione di una direttiva sul consumo del suolo, che è stata ritirata nel 2014, a causa della vivace opposizione di vari Stati membri che temevano che questa avrebbe depotenziato le politiche di tutela ivi già in essere: molti paesi, in particolare nordici, possiedono infatti una legislazione consolidata in materia. N. LUCIFERO, *Il «contenimento del consumo di suolo agricolo»: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Dir. Agroalimentare*, 1, 2017, p. 33; G.F. CARTEI, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, in G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014.

(3) Meno noto di quest'ultimo, e comunque privo di alcuna cogenza normativa, è l'obiettivo delle Nazioni unite di allineare il consumo di suolo alla crescita demografica entro il 2030. Dopo aver invitato i Governi nazionali ad intervenire per arrestare i processi di degrado del suolo con le conclusioni della conferenza del 2012 *Il futuro che vogliamo*, UN (2012), *The future we want*, A/RES/66/288, United Nations, l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite del 2012, UN (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda of Sustainable Development*, A/RES/70/1, United Nations, ha definito alcuni obiettivi per la conservazione del suolo, fra i quali garantire l'accesso universale a spazi verdi e spazi pubblici e soprattutto assicurare che il consumo di suolo non superi la crescita demografica; è seguito l'impegno dei paesi sottoscrittori ad attivare un sistema di rilevazione statistica, tramite appositi indicatori, del consumo di suolo a livello mondiale.

clamato dal settimo programma di azione ambientale UE del 2013. Si tratta, a ben vedere, di un obiettivo abbastanza modesto, ma si sa che nella terra dei nani è facile risultare giganti.

Un contributo importante alla nascita nel nostro Paese di questa consapevolezza lo si deve al rapporto che dal 2014 viene annualmente curato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)⁴: «In Italia si consumano 8 mq di suolo al secondo» è stata l'efficace sintesi del primo di questi rapporti⁵, che ha particolarmente colpito l'opinione pubblica; l'edizione più recente ha mostrato come il dato sia decisamente migliorato, attestandosi intorno ai circa 2 mq al secondo, evidenziando però come il consumo di suolo continui a crescere in Italia, avendo riguardato nel 2017 altri 54 kmq, ed inoltre come tale “rallentamento” sia forse da attribuire più alla crisi economica in atto, che non a virtuose politiche territoriali attuate dai decisori pubblici⁶.

Infine, deve ricordarsi la diffusione della categoria giuridica dei “beni comuni”, ovvero di quei beni il cui accesso risulti necessario per la tutela di diritti fondamentali⁷.

(4) Denominato dapprima «Il consumo di suolo in Italia» ed a partire dal 2016 «Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici», giunto ormai alla sua VII edizione.

(5) ISPRA, *Il consumo di suolo in Italia*, 2014.

(6) Dal dopoguerra si sono consumati mediamente 7 mq al secondo per quasi 50 anni, toccando il livello più alto negli anni '90 con quasi 10 mq al secondo. Questo preoccupante dato non si spiega solo con la crescita demografica, basti pensare che nel 1950 l'occupazione del suolo era pari a 178 mq ad abitante, mentre nel 2012 questo dato era lievitato a 369 mq per abitante, P. BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo*, Bologna, 2015, p. 14.

(7) Ha preso piede negli ultimi anni una innovativa interpretazione giuridica che vorrebbe considerare il suolo un “bene comune”, e conseguentemente ritenere la capacità edificatoria, il cosiddetto *ius aedificandi*, non inerente intrinsecamente alla proprietà; evidenziando come si tratti di una controversa categoria giuridica, è in ogni caso importante osservare come tale prospettiva paia idonea a contrastare l'approccio liberista che a partire dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 5/1980 ha ritenuto consustanziale al diritto di proprietà lo *ius aedificandi* e portato il decisore pubblico a giustificare e motivare la scelta di non rendere edificabile un'area. E. BOSCOLO, *Il suolo bene comune*, in P. STELLA RICHTER (cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione: atti del sedicesimo e del diciassettesimo Convegno nazionale, Perugia, 11-12 ottobre e Catanzaro, 26-27 settembre 2014 / AIDU*, Milano, 2016, 123; v. poi S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata ed i beni comuni*, Bologna, 2013; P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014.

Spinta da questa nuova attenzione la dottrina ha prodotto diversi studi, analizzando il problema del consumo di suolo sotto diverse prospettive, individuandone le possibili cause e proponendo alcune soluzioni⁸. Pare però che, nonostante questo recente proliferare di studi, non si sia ancora giunti ad un'analisi condivisa ed effettivamente convincente; ne deriva anche una non piena soddisfazione delle proposte avanzate per risolvere il problema.

In particolare, pare a chi scrive che si siano troppo spesso, e comodamente, individuati quali cause del consumo di suolo fenomeni patologici, come l'abusivismo edilizio, o degenerativi, come la speculazione edilizia, che possono tutt'al più spiegare una parte del problema, ma sono assai lontani dal descriverlo nelle sue globalità e complessità. Queste ricostruzioni, oltre forse a peccare di eccessiva assertività, hanno il limite di imputare il consumo di suolo a fenomeni certamente negativi che la generalità dei consociati non ha dubbi nel criticare; però, qualora non

(8) La dottrina pare volersi fare perdonare il ritardo con cui si è dedicata al tema con la numerosità dei contributi, tutti ovviamente recenti; si segnalano innanzitutto gli studi di P. PILERI, ad iniziare dal fondamentale *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Roma 2007, seguito da volumi che hanno avuto larga eco anche presso l'opinione pubblica, come *Che cosa c'è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo*, Milano, 2016; *Il suolo sopra tutto. Cercasi "terreno comune": dialogo tra un sindaco ed un urbanista*, Milano, 2017; *100 parole per salvare il suolo*, Milano, 2018. Una speciale menzione per l'influenza verso il grande pubblico merita poi P. BONORA, *Atlante del consumo di suolo per un progetto di città metropolitana, il caso Bologna*, Bologna, 2013, seguito da ID., *Fermiamo il consumo di suolo*, 2015 ed ancora S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010; P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani*, cit. e G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014. Dal 2009 è attivo il CRCS - Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo, diretto da A. Arcidiacono, promosso da INU - Istituto Nazionale di Urbanistica e da Legambiente, www.consumodisuolo.org. L'INU cura poi il *Rapporto dal territorio*, che ha sempre dedicato molto spazio al tema in oggetto. Molto spazio è stato dedicato anche dalla Rivista *online* curata da E. SALZANO www.eddyburg.it, all'interno della quale si segnala M. BAIONI, C.M. CARLINI, *Consumare stanza*, 9/4/2016, da cui numerosi richiami. L'associazione degli studiosi di diritto urbanistico ha dedicato al consumo di suolo il convegno svoltosi a Catanzaro nel 2014: P. STELLA RICHTER (a cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione: atti del sedicesimo e del diciassettesimo Convegno nazionale, Perugia, 11-12 ottobre e Catanzaro, 26-27 settembre 2014 / AIDU*, Milano, 2016. Fra i giuristi meritano infine un cenno P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 3, pp. 227-248, che spicca per autorevolezza, che ha anche curato *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, 2015; ed E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. App.*, 2, 2014, pp. 129-146. In precedenza, fra i pochissimi studi, si possono segnalare P. BERDINI, *Il consumo di suolo in Italia: 1995-2006*, in *Democr. Dir.*, 1, 2009, p. 60; e W. TOCCI, *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*, *ivi*, 1, 2009, p. 7.

fossero per l'appunto sufficienti a descriverne le cause, ecco che queste comode spiegazioni avrebbero il difetto di deviare l'attenzione verso quella che potrebbe essere tutt'al più una concausa del problema, e certo non permetterebbero di risolverlo.

Forse, si può avanzare l'ipotesi che il consumo di suolo sia una criticità collaterale alla città post-moderna, ovvero a quella urbanizzazione che si è andata affermando dagli anni '80 in avanti: città opulenta, energivora, dai margini slabbrati. Se fosse così, ecco che non sarebbero affatto sufficienti a contrastare il fenomeno le mere lotte all'abusivismo edilizio ed alla speculazione, ma servirebbero cure ben più invasive, con effetti ortopedici sulle prassi urbanistiche.

Colto il problema, il legislatore, sia nazionale che regionale, ha cercato una risposta. Colpisce innanzitutto un'evidente contraddizione: mentre tutti i 21 legislatori hanno approvato testi legislativi che si propongono di limitare il consumo di suolo⁹, quello nazionale rimane silente, non essendo riuscito a giungere ad alcun approdo. Fra quelle regionali, spiccano le leggi delle Regioni Emilia-Romagna e Veneto, approvate ambedue a fine 2017, ma diverse per impostazione e strumenti, pur entrambe finalizzate a porre un argine al dilagante consumo di suolo che, proprio in quelle Regioni, si è mostrato più preoccupante. L'Emilia-Romagna ha deciso di non consentire più il consumo di suolo al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, consentendo però alcune eccezioni per ragioni di interesse pubblico o economico, e concedendo una "generosa" disciplina transitoria. Il Veneto ha invece deciso di contingentare con un provvedimento dell'organo esecutivo le previsioni urbanistiche già previste dagli strumenti urbanistici comunali e, nel solco di tale legge, decide oggi di usare i crediti edilizi da rinaturalizzazione quale leva per rimuovere edifici e manufatti incongrui dal territorio, che non meritino di rimanere oltre alla nostra vista.

(9) Un'analisi delle legislazioni regionali si può trovare in F. GUZZI, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2016, p. 25; elencazioni aggiornate sullo stato della legislazione regionale si possono rinvenire in G. INZAGHI, *Consumo di suolo. La mappa delle leggi che danno lo stop a nuove costruzioni*; in *Edil. terr.*, 15/1/2018; ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemi*, 2018, p. 15.

2. *Il problema del consumo del suolo*

Da un paio di secoli a questa parte gli uomini consumano le risorse della Terra come se queste fossero illimitate ed infinite. Una delle più basilari leggi dell'economia, ma forse ancora prima del buon senso, suggerisce che il consumo di un determinato bene non sia superiore al suo tasso di produzione, pena la cessazione delle sue riserve¹⁰. Invece l'uomo continua ad utilizzare le risorse che la Terra gli mette a disposizione con una rapidità, o forse potremmo dire voracità, tale da non permetterne la riproduzione. Restando immutato tale saggio di consumo vi sarà una generazione futura che non potrà più beneficiare di queste risorse, preceduta da altre generazioni che vedranno il costo crescente di quelle medesime risorse vista la loro progressiva indisponibilità.

Il mondo scientifico ha più volte lanciato segnali di allarme¹¹. Il padre della termodinamica Rudolf Clausius, già a metà del XIX secolo, quindi nel pieno della rivoluzione industriale, diffidava l'uomo dal consumo dissennato del carbone, poiché si trattava di una risorsa destinata all'esaurimento. Altrettanto illuminate le parole di Giacomo Ciamician, professore dell'*Alma Mater* che a lui ha intitolato il Dipartimento di chimica, che già nel 1912 avvertiva che un giorno sarebbero terminate le fonti fossili, invitando a sviluppare fonti energetiche rinnovabili provenienti dal sole, come quella idroelettrica: una vera e propria anticipazione della "transizione energetica".

La crescita della popolazione in termini assoluti, ma soprattutto il desiderio delle popolazioni più povere di emulare il tenore di vita ed il benessere di quelle più ricche, ha portato nella direzione del consumo delle risorse. Il nostro pianeta non è però "grande abbastanza", nel senso che non ha abbastanza risorse, affinché tutta la popolazione mondiale possa usufruire del benessere della sua minoranza più abbiente. L'«impronta ecologica», introdotta a metà degli anni '90 da Mathias Wackernagel, misura l'area di superficie terrestre capace di fornire le risorse necessarie al consumo quotidiano di una persona e di smaltirne i ri-

(10) D.W. PEARCE, R.K. TURNER, *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Bologna, 1991, p. 53 ss.

(11) M. CIARDI, *Terra: Storia di un'idea*, Roma-Bari, 2013, p. 120.

fiuti¹². È inquietante sapere che avremmo bisogno di circa 1,8 Terre per produrre quanto consumiamo; ma forse lo è ancora di più sapere come uno statunitense medio abbia un'impronta ecologica di 9,6 Ha, mentre un eritreo di 0,7 Ha. Per la cronaca l'italiano medio necessita di 4,2 Ha, certo meno dell'opulento *yankee*, ma sempre di più di quella soglia di poco meno di 2 Ha che consentirebbe la riproducibilità delle risorse planetarie.

Ricordiamoci come siano assai numerose le funzioni del suolo. Esso è innanzitutto la piattaforma su cui si svolgono le attività umane. Ma soprattutto è fonte di biomassa, materie prime e soprattutto cibo: il 95% dell'alimentazione umana deriva dal suolo. Da non scordare come il suolo sia elemento imprescindibile del paesaggio e del patrimonio culturale. Da ultimo, ma non per importanza, il suolo è un *fornitore di servizi ecosistemici*: nel suolo vengono stoccate, filtrate e trasformate molte sostanze, tra le quali l'acqua, il carbonio e nutrienti vari: ogni forma di degradazione del suolo è quindi un pregiudizio ad uno o più dei sistemi che consentono la vita sul nostro pianeta. I processi fisici, chimici e biologici che portano alla costituzione del suolo, la "pedogenesi", richiedono un tempo assai lungo: per tale motivo affermiamo che *il suolo sia una risorsa sostanzialmente non rinnovabile*, in quanto una volta distrutto occorrerebbe un periodo temporale non comparabile con quello delle attività umane, per ricostituirlo¹³. Tutelare il suolo significa quindi tutelare la vita.

3. Possibili soluzioni al problema del consumo di suolo

La ricerca di soluzioni al problema sopra descritto ha animato un vivace dibattito, del quale qui si possono solo sintetizzare le linee principali. Pare innanzitutto ormai acquisita la consapevolezza che non possano praticarsi politiche di contenimento del consumo del suolo che non siano strettamente connesse con quelle di rigenerazione urbana, interve-

(12) M. WACKERNAGEL, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, 1996.

(13) COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2006) 231, p. 2; ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, 2018, p. 1.

nendo in particolare su aree abbandonate o sottoutilizzate¹⁴. Fattori sfavorevoli alla rigenerazione sono i prezzi delle aree, spesso inseriti a libro cespite di chi li detiene con valori che superano l'ottimismo, i costi assolutamente imprevedibili delle bonifiche, ma soprattutto il costo di trasformazione edilizia delle aree vergini, che risulterà sempre inferiore di quelle dismesse. La concorrenza fra rigenerazione e nuova urbanizzazione, lasciata alle semplici regole del mercato, vedrà sempre la seconda prevalere. Per questo è necessario un intervento del decisore pubblico, che limiti il consumo di suolo e favorisca la rigenerazione, poiché l'asimmetria fra costi delle aree dismesse e costi delle aree agricole, vedrà il mercato indirizzarsi spontaneamente sempre verso le seconde.

Si è anche proposto che fossero corrisposte alla municipalità quote rilevanti delle plusvalenze generate dalle operazioni di trasformazione urbanistica, rammentando come ciò accada già in altre nazioni, come ad esempio in Francia e Germania¹⁵. La "cattura" da parte della mano pubblica di parte della rendita edilizia è un obiettivo individuato da tempo dalla più autorevole dottrina¹⁶ e declinato in varie modalità come la «perequazione urbanistica»¹⁷ o l'urbanistica negoziata¹⁸. Questi strumenti perseguono indubbiamente risultati pubblici significativi, ma non hanno la capacità di contenere il consumo di suolo, anzi, a ben vede-

(14) P. BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo*, Bologna, 2015, pp. 123-124; F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *Federalismi.it*, 22, 2015; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2015, p. 592; F. TIGANO, *La riqualificazione dell'esistente*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione: atti del sedicesimo e del diciassettesimo Convegno nazionale*, Perugia, 11-12 ottobre e Catanzaro, 26-27 settembre 2014 / *AIDU*, Milano, 2016, p. 213.

(15) P. BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo*, cit., p. 124.

(16) G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, 1967. V. anche E. MICELLI, *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Venezia, 2004; P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011.

(17) S. POMPEI, *Il piano regolatore perequativo*, Milano, 1988.

(18) P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000; P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, Torino, 2007; F. CURTI, *Lo scambio leale*, Roma, 2006; M. DE DONNO, *Consensualità ed interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, 2015.

re, un'amministrazione locale potrebbe proprio incentivare un maggior consumo di suolo finalizzato ad un'ampia cattura del plusvalore fondiario generato, analogamente a chi pianifica in espansione alla ricerca di maggiori entrate da oneri di urbanizzazione; al riguardo, sarebbe certamente un disincentivo allo sfruttamento del territorio quale stampella per i bilanci comunali, ripristinare il vincolo di destinazione degli oneri di urbanizzazione previsto dalla legge Bucalossi e rimosso a partire dal 2007¹⁹.

Una proposta avanzata in dottrina in coerenza con gli obiettivi europei è quella del "*de-sealing*", ovvero della "desigillazione": questa condiziona l'occupazione di spazi liberi al contemporaneo ripristino ad usi permeabili di aree di pari superficie urbanizzate e impermeabilizzate; infatti, a ben vedere, il settimo programma di azione ambientale europea non richiede di non consumare suolo dal 2050, ma un'occupazione netta di suolo pari a zero (*no net land take*)²⁰. Alcune esperienze di *de-sealing* e compensazione del consumo di suolo nell'ottica del consumo netto zero sono state sviluppate in Germania: ad esempio la città di Dresda ha sviluppato un innovativo «bilancio per le compensazioni del suolo»: i promotori immobiliari possono scegliere se realizzare loro stessi gli interventi di *de-sealing* ovvero pagare un onere di compensazione all'*authority* ambientale del Comune che ha in carico la realizzazione di svariati progetti di *de-sealing* su aree pubbliche. Approcci simili sono stati seguiti dal Comune di Berlino e dal Comune di Stoccarda che è stato anche capofila del progetto *Urban Soil Management Strategy* (URBAN SMS3), finanziato dall'Unione europea.

Un ulteriore approccio è quello della «compensazione ecologica preventiva» che può, a ben vedere, applicarsi ad ogni forma di deterioramento di risorse ambientali e si basa su un principio apparentemente semplice, ovvero restituire alla natura quello che le fosse eventualmente tolto dall'azione antropica proponendo di dotare un'area, diversa da quella consumata, di un equipaggiamento ecologico-ambientale (es.

(19) E. FERRERO, *Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive*, in *Urb. App.*, 2, 2017, p. 196.

(20) N. DALL'OLIO, *Consumo netto di suolo zero*, in *www.eddyburg.it*, 23/11/2013; Id., *Ce lo chiede l'Europa: consumo netto di suolo zero*, in *www.nicoladallolio.it*, 13/5/2012.

una fascia boscata oppure un'oasi umida) tale da compensare il danno ambientale, o per meglio dire la perdita di servizi ecosistemici, cagionata dal consumo stesso²¹. La compensazione ha il compito di garantire che i valori ambientali non vengano ridotti nel territorio ove si compie un'opera o una trasformazione (*no-net-loss*) rimpiazzando il "capitale naturale" pregiudicato. È però fondamentale sottolineare come il ricorso alla compensazione possa avvenire solo dopo aver escluso la possibilità di evitare l'intervento nonché di mitigarlo. Si è infatti rilevato come la compensazione ecologica preventiva potrebbe paradossalmente sortire un effetto ambientalmente negativo ove venga utilizzata come leva, o meglio giustificazione, per consumare suolo: ad essa deve ricorrersi residualmente e responsabilmente, ovvero intervenire solo ove sia ritenuto assolutamente necessario l'intervento impattante e già esclusa ogni possibile alternativa²². Questo approccio può annoverare alcuni buoni esempi di compensazioni ecologiche praticate in Paesi stranieri, come il piano strategico delle aree rurali olandesi, le «*mitigation bank*» statunitensi²³ o analoghe esperienze tedesche²⁴.

4. Il silenzio del legislatore nazionale

La ben nota latitanza del legislatore nazionale nell'approvare una riforma della legge urbanistica si riscontra anche con riguardo al tema in parola, nonostante diverse iniziative abbiano tentato di richiamare l'attenzione del legislatore sul problema del consumo di suolo, ad esempio quelle del CRCS - Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo, nato da una collaborazione tra Legambiente ed INU - Istituto Nazionale di Urbanistica²⁵.

(21) P. PILERI, *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Roma, 2007; P. PILERI, *Compensazione ecologica preventiva per un nuovo governo del territorio*, in *Urbanistica*, 2007, p. 125.

(22) P. PILERI, *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Roma, 2007, p. 209.

(23) www.mitigationbank.org; al momento limitata al possibile danneggiamento ambientale di aree umide.

(24) BAYERISCHE STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ, *Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft*, 2003.

(25) V. www.consumosuolo.org e www.inu.it/crcs.

Il primo disegno di legge sull'argomento è stato presentato nel dicembre 2012 dal Ministro per le politiche agricole Mario Catania: si trattava di un testo teso più alla tutela delle risorse agricole che non alla lotta al consumo di suolo, in quanto completamente avulso dalla promozione della rigenerazione urbana e del riuso, ma ciò non lo priva del merito di aver avviato la discussione istituzionale sul punto; la ormai prossima scadenza della XVI legislatura (2008-2013), non ne ha consentito neppure l'avvio dell'*iter* di approvazione²⁶.

La XVII legislatura (2013-2018) si è invece caratterizzata per una grande attenzione all'argomento: sono stati numerosi i disegni di legge presentati dalle forze politiche aventi ad oggetto il contenimento del consumo di suolo²⁷; la discussione è stata però difficoltosa poiché, se da un lato tutte le forze politiche si dichiaravano favorevoli a contenere il consumo di suolo, dall'altro proponevano azioni assai diverse, che oscillavano tra bloccare qualsiasi forma di sviluppo territoriale, a quelle di chi non era invece disposto ad accettare il blocco di aree già pianificate²⁸. Fra questi merita innanzitutto una menzione il disegno di legge C-948 dell'on. Catania il quale, non più Ministro, ripresentava il testo del suo precedente progetto legislativo²⁹, che veniva raccolto in una proposta formulata direttamente dal Governo Letta e sottoscritto da tutti i Ministri competenti: il d.d.l. C-2039³⁰. La norma presentava diversi spunti di sicuro interesse, come il riconoscimento del suolo quale «bene comune e

(26) E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, 2015, p. 91; A. RONDINONE, U. ROSSI, A. VANOLO, *Alle radici della crisi: questione urbana e consumo di suolo in Italia*, in *Riv. geog. it.*, 4, 2013, p. 428.

(27) Sinteticamente analizzati da E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., p. 93; l'elenco completo è proposto da N. LUCIFERO, *Il «contenimento del consumo di suolo agricolo»: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, cit., p. 32, nt. 12.

(28) G. SANTILLI, *Ddl sul consumo di suolo, Pd alla ricerca di una mediazione alta tra blocco e riqualificazione*, in *Edil. terr.*, 29/6/2015.

(29) D.d.l. C948 presentato in data 15/5/2013 dall'on. Catania ed altri.

(30) D.d.l. C2039 presentato in data 3/2/2014 dai Ministri De Girolamo, Bray, Orlando, Lupi, Delrio, Saccomanni; SCALIA, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urb. App.*, 10, 2016, p. 1068; F. GUALANDI, *Il recente disegno di legge (n. C2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o po-*

risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici» e come la sua tutela sia funzionale alla prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico ed all'adattamento ai cambiamenti climatici (art. 1). Il cardine della proposta legislativa era però costituito dalla norma che voleva che tramite un decreto del Ministero dell'agricoltura fosse determinato a livello nazionale, con cadenza quinquennale, il limite quantitativo di riduzione del consumo di suolo, in vista dell'appuntamento al 2050 con l'obiettivo del saldo zero; tale limite sarebbe poi stato suddiviso fra le varie Regioni, ed infine queste lo avrebbero trasferito ai propri Comuni (art. 3); il d.d.l. tentava quindi di mutuare l'esperienza tedesca del *plafond* nazionale di suolo trasformabile³¹. La norma recava poi una assai discussa norma transitoria che tentava di far salve le previsioni urbanistiche per un periodo di tre anni successivo all'entrata in vigore della legge (art. 9)³². Tale proposta legislativa sarà approvata dalla Camera in data 12/5/2016, dopo un travagliato *iter* durato quasi due anni, ma una volta giunta al Senato non sarà nemmeno discussa³³. La dottrina che si è occupata di questa proposta legislativa ha consegnato riflessioni abbastanza critiche: pur condividendo l'opportunità di un provvedimento in materia, si è osservato come fosse molto lacunoso su alcuni punti, come il mancato coinvolgimento delle componenti economiche o l'assenza di una nuova disciplina del contributo di costruzione, o ancora la presunta incostituzionalità del divieto di cambio d'uso delle aree che abbiano ricevuto contributi comunitari, o infine la disciplina transitoria, giungendo a rilevarne addirittura la sua «ingenuità

co coraggio?, in *www.pausania.it*, 20/7/2016; G.F. CARTEI, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2016, p. 16.

(31) E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., p. 92.

(32) G. LATOUR, *Consumo di suolo, per evitare la tagliola non serve il permesso (basta la richiesta)*, in *Edil. terr.*, 5/5/2016; Id., *Primo sì al consumo di suolo, salvi tutti i progetti presentati prima dell'entrata in vigore*, in *Edil. terr.*, 13/5/2016.

(33) Al Senato presentato come S2383 verrà presentato in Commissione il 31/10/2017, certamente troppo tardi per poter essere approvato.

e rozzezza», auspicando infine un intervento con «scelte molto più nette e coraggiose»³⁴.

L'attenzione non è venuta meno nel corso dell'attuale XVIII legislatura: risultano presentati oltre una decina di disegni di legge aventi, a vario titolo, ad oggetto il consumo di suolo³⁵. Tutti condividono il principio della necessità di tutelare la "risorsa" suolo; diffusa è anche la definizione del suolo quale "risorsa non rinnovabile" e "bene comune". Sono previste fundamentalmente tre modalità di intervento; partendo da quella meno invasiva rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, si vorrebbero innanzitutto fermare le eventuali nuove previsioni riducendo gradualmente quelle non attuate (984 ROSSOMANDO). La maggioranza delle proposte vorrebbe poi ridurre gradualmente il consumo di suolo di una certa percentuale, in genere determinata in base al consumo degli anni precedenti (es. 86 DE PETRIS, 843 TARICCO, 609 MOLLAME). Infine vi è chi vorrebbe non solo limitare, ma esplicitamente «arrestare», il consumo di suolo, cancellando ogni previsione che non sia in corso di attuazione (164 NUGNES)³⁶. Il dibattito è attualmente in corso al Senato senza che si sia ancora individuato un testo comune³⁷.

Alla data attuale l'Italia è ancora priva di una legge nazionale sul contenimento del consumo di suolo, mentre la sua legge urbanistica fondamentale sta per compiere gli ottant'anni. Superfluo è ricordare l'urgenza di un intervento del legislatore nazionale in materia.

5. Il legislatore regionale del Veneto

Il dato del consumo di suolo registrato in Veneto è uno dei più preoccupanti del nostro Paese. Secondo il rapporto ISPRA è la seconda Regio-

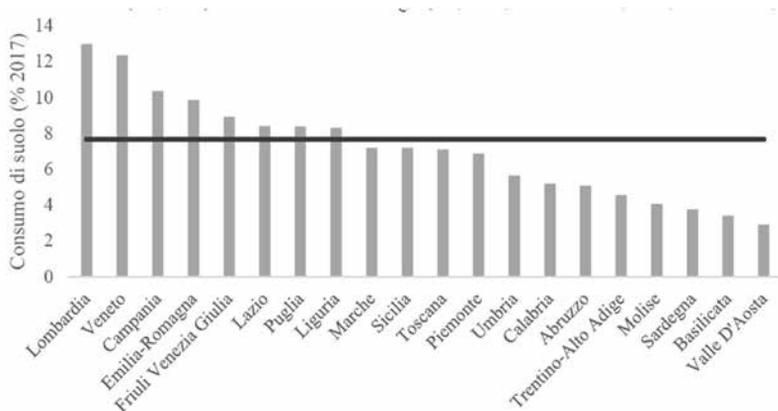
(34) F. GUALANDI, *Il recente disegno di legge (n. C2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?*, cit.

(35) Fra questi si segnalano i d.d.l. 86 DE PETRIS, 164 NUGNES, 843 TARICCO, 984 ROSSOMANDO, 609 MOLLAME, 866 NASTRI, 965 LA MURA, tutti aventi il consumo di suolo quale precipuo oggetto; si segnalano poi i d.d.l. 438 GALLONE, 63 QUAGLIARIELLO, 572 NASTRI, che si occupano principalmente di rigenerazione urbana e di riflesso anche di consumo di suolo.

(36) Tale proposta legislativa è stata apprezzata da V. DE LUCIA, G. STORTO, *Consumo di suolo: audizione al Senato*, in *www.eddyburg.it*, 28/3/2019.

(37) M. SALERNO, *Consumo di suolo, riparte il dibattito al Senato (ma il testo del Ddl non c'è ancora)*, in *Edil. Terr.*, 16/1/2019.

ne italiana per consumo di suolo: 227 mila ettari pari al 12,35% del territorio regionale, preceduta dalla sola Lombardia con il 12,99%, ma soprattutto il Veneto è la Regione che ha visto maggiormente crescere tale percentuale tra il 2016 ed il 2017, essendo incrementata di 1.134 ettari, più del doppio della Lombardia.



Del resto, la dottrina aveva rilevato da tempo come l'urbanizzazione veneta si caratterizzasse per la rilevante dispersione e frammentazione urbana, in particolare lungo l'asse Venezia-Verona, osservando come nell'area centrale veneta la superficie urbanizzata fosse aumentata del 134%, a fronte di un incremento della popolazione solamente del 17%³⁸. Una interessante ricerca aveva poi evidenziato una singolare criticità "derivata" dal consumo del suolo, ovvero i numerosi fenomeni di conflittualità e protesta spontanea: oltre 72 casi, concentrati lungo l'asse Verona-Venezia, relativi ad infrastrutture, progetti di espansione ed impianti a biomassa³⁹. Il legislatore veneto aveva tentato una prima risposta con la l.r. n. 11/2004 che pareva voler porre un limite al consumo di suolo agricolo chiedendo

(38) L. FREGOLENT, *Veneto: consumo di suolo come problema collettivo*, in M. GIUDICE, F. MINUCCI (a cura di), *Governare il consumo di suolo*, Firenze, 2013, p. 63.

(39) L. FREGOLENT (a cura di), *Conflitti e territorio*, Milano, 2014; L. FREGOLENT, *Atlante del malessere territoriale*, in www.iuav.it; L. FREGOLENT, *Malessere territoriale e proteste dei cittadini. Caratteri e peculiarità delle mobilitazioni territoriali in Veneto*, in www.legambiente.it.

di motivare analiticamente le scelte urbanistiche espansive⁴⁰. Il successivo monitoraggio ha però registrato un sovradimensionamento degli strumenti comunali, i PAT - Piani di Assetto del Territorio, sia relativamente al calcolo della popolazione che delle superfici trasformabili per cui, alla prova dei fatti, la sostenibilità ambientale è risultata nella pratica assai debole⁴¹. Il tentativo di arginare il consumo di suolo limitandosi ad aggravare l'onere motivazionale delle delibere di approvazione non pare aver sortito effetto, né in Veneto né in altre legislazioni regionali coeve.

Il legislatore regionale ha quindi deciso di intraprendere un'azione molto più decisa ed innovativa con l'approvazione della l.r. n. 14/2017, il cui obiettivo era palesato sin dal titolo, «Disposizione per il contenimento del consumo di suolo»⁴². Anche in questo caso, come già visto per il disegno di legge nazionale, la disciplina dettata è stata imperniata sull'obiettivo del saldo zero al 2050 stabilito dall'Unione europea.

Il primo comma della legge costituisce una sorta di premessa generale con il fine di chiarirne sin dall'apertura le finalità: «Il suolo, risorsa limitata e non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni attuali e future, per la salvaguardia della salute, per l'equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola finalizzata non solo all'alimentazione ma anche ad una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio» (art. 1, c. 1); non rinnovabilità, bene comune, proprietà ecosistemiche del suolo paiono quindi ben presenti al legislatore veneto. Quest'ultimo si propone di tutelare il suolo tramite «la programmazione dell'uso del suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale ...» nonché tramite «la riqualificazione e la rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata» (art. 1, c. 2). In effetti diverse norme dell'articolato incentivano e promuovono la riqualificazione, sia ambientale che urbana, la rigenerazione ed il riuso (artt. 5, 6, 7, 8), ritenendo che il mercato edilizio dovrà nel futuro sempre più avere

(40) B. BAREL (a cura di), *La legge urbanistica della Regione Veneto*, Corriere del Veneto, 2004; F. SBETTI (a cura di), *Veneto. Norme per il governo del territorio*, Milano, 2006.

(41) L. FREGOLENT, *Veneto: consumo di suolo come problema collettivo*, cit., p. 68.

(42) B. BAREL (a cura di), *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, Corriere del Veneto, 2017.

ad oggetto gli «ambiti di urbanizzazione consolidata», definiti all'art. 2, c. 1, lett. e) come «l'insieme delle parti del territorio già edificato, comprensivo delle aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, delle dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive, delle infrastrutture e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola».

Il vero perno della disciplina è però contenuto all'art. 4, che dispone che un'apposita delibera della Giunta regionale determini la «la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale nel periodo preso a riferimento, in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo entro il 2050, e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei»; tale quantità dovrà essere ripartita fra i vari Comuni anche in funzione di parametri quali le caratteristiche territoriali, lo stato della pianificazione, la tensione abitativa, le tipicità agroalimentari, ed altri ancora. È pertanto di tutta evidenza l'importanza di tale delibera a cui spetta stabilire quanto terreno possa ancora essere consumato e, conseguentemente, come debbano essere adeguati gli strumenti urbanistici comunali vigenti, affinché vengano recepite tali «tagli»⁴³.

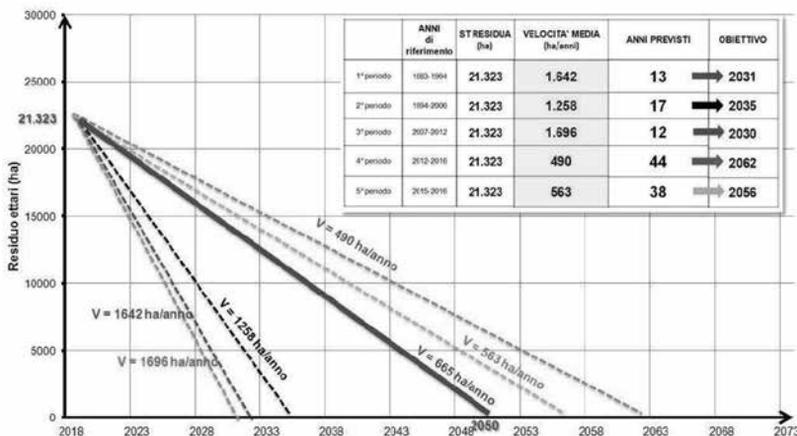
La delibera è stata assunta con d.G.r. n. 668 del 15 maggio 2018⁴⁴, che riporta analiticamente nel suo allegato il percorso volitivo seguito. Ai fini della redazione si è chiesto ai Comuni veneti di indicare, tramite un'apposita scheda informativa, le previsioni di suolo da trasformare pianificate dai diversi strumenti urbanistici. Dall'analisi di queste è emerso come fossero previsti 33.547 Ha, dei quali 12.224 già effettivamente urbanizzati; pertanto restavano da consumare 21.323 Ha, pari al 1,15% della superficie regionale. Sulla base dei dati storici disponibili si è quindi calcolata la «velocità del consumo del suolo» individuando in particolare cinque periodi:

(43) Il legislatore regionale ha infatti opportunamente previsto una procedura semplificata di adeguamento dei piani urbanistici, al fine di poter celermente recepire le quantità massime di suolo da poter consumare stabilite dalla Giunta, e che in assenza di tali modifiche la Regione possa esercitare un potere sostitutivo (art. 13, l.r. n. 14/2017).

(44) Disponibile sul sito www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/contenimento-consumo-di-suolo.

PERIODO	ANNI	ETTARI (ha)	VELOCITA' (ha/anno)	FONTE
1°	11 (1983-1994)	18.059	1.652	Regione Veneto DB Copertura suolo
2°	12 (1994-2006)	15.100	1.258	Regione Veneto DB Copertura suolo
3°	5 (2007-2012)	8.480	1.696	Regione Veneto DB Copertura suolo
4°	4 (2012-2016)	1.950	490	ISPRA
5°	1 (2015-2016)	563	563	ISPRA

Emerge chiaramente come negli ultimi anni sia fortemente diminuita la velocità di consumo di suolo, probabilmente a causa della crisi economica che ha particolarmente colpito il settore edilizio. Queste velocità sono state quindi proiettate al 2050 evidenziando come quelle dei primi tre periodi farebbero esaurire i 21.323 Ha residui ben prima del 2050, mentre al contrario quelle degli ultimi non la consumerebbero tutta nemmeno a quella data. Precisamente, la quantità di aree pianificate potrebbe essere consumata integralmente al 2050 se la velocità di consumo di suolo risultasse essere intermedia fra quella dei primi tre periodi e quella degli ultimi due, ovvero se fosse 665 Ha/anno:



Ipotizzando che il suolo fosse consumato alla più “lenta” fra le velocità registrate, emerge un ipotetico consumo al 2050 di 15.680 Ha, residuando quindi 5.643 Ha, pari al 26% della quantità totale pianificata; si può pertanto affermare che, ferma restando la velocità di consumo del suolo, si potrebbe tagliare il 26% delle previsioni urbanistiche comunali attuali.

La Giunta regionale ha però ritenuto non sufficiente tale riduzione, optando per un taglio molto più coraggioso e rispettoso del suolo, vale a dire del 40%, pari ad 8.530 Ha. Residuerrebbero pertanto trasformabili 12.793 Ha, pari al 60% delle previsioni attuali e corrispondenti allo 0,69% del territorio veneto. Si tratta di un taglio molto consistente che ha generato alcune critiche, in particolare da parte delle imprese del settore edilizio e di alcuni Comuni. Non può ovviamente che apprezzarsi l'intervento del legislatore veneto, che segna un'inversione di rotta rispetto ad un modello di sviluppo economico poco rispettoso dei valori ambientali, non mancando però di osservare come le previsioni pianificatorie residui appaiano comunque assai consistenti; ma forse era difficile che la politica potesse ottenere di più e vale la pena di vedere il famoso bicchiere mezzo pieno.

6. Il legislatore regionale dell'Emilia-Romagna

La legislazione urbanistica emiliano-romagnola è stata tradizionalmente considerata come una delle più avanzate ed attente alla qualità dell'urbanizzazione, alla presenza di servizi ed alla tutela ambientale; diverse amministrazioni locali si sono caratterizzate per il contrasto alla speculazione edilizia ed alla rendita fondiaria. Ciò nonostante, dal più volte citato rapporto ISPRA, emerge come l'Emilia-Romagna sia comunque in cima alla classifica delle Regioni che hanno consumato più suolo, al quarto posto con 221.190 Ha pari al 9,85% del proprio territorio, preceduta solo da Lombardia, Veneto e Campania. Pare però che tale aggressione al territorio stia rallentando, infatti nel 2017 risulta una delle Regioni ad avere consumato meno suolo, per quanto il dato resti comunque preoccupante: 456 Ha, pari allo 0,21% del territorio.

Questi pochi dati sarebbero già sufficienti per concludere che anche quelle istituzioni attente, e conosciute, per le buone prassi urbanistiche

possano non essere consapevoli del proliferare del problema in esame, o non riuscire efficacemente ad arginarlo.

Il contenimento del consumo di suolo, assieme alla promozione della riqualificazione urbana, era stato espressamente assunto dal legislatore regionale già con la l.r. n. 20/2000⁴⁵, ispirata alle conclusioni del convegno INU di Bologna del 1995, che infatti disponeva di «prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione». Il medesimo obiettivo era poi stato recepito da tutti i PtCP - Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, in forma più o meno esplicita, ora indicando regole per i dimensionamenti dei piani comunali, ora indicando soglie percentuali come limite all'incremento del territorio urbanizzabile, ora addirittura con un approccio quantitativo a saldo zero⁴⁶. È però risultato evidente, alla prova dei fatti, come i risultati di tale approccio non siano stati soddisfacenti⁴⁷. Fra le cause vanno annoverati i “residui urbanistici”, ovvero quelle aree pianificate dai precedenti strumenti urbanistici, anche risalenti, ma non ancor attuate, che venivano confermate nei nuovi per scongiurare possibili contenziosi con le proprietà o per non avere soluzioni di continuità alla maglia urbana, e che venivano così ad aggiungersi all'ordinaria pianificazione⁴⁸. Parallelamente si è osservato come anche la rigenerazione urbana non sia riuscita ad incidere significativamente sui tessuti urbani: gli interventi sono risultati pochi, fondamentalmente solo quelli che beneficiavano di contributi pubblici. In dottrina è pertanto maturata la convinzione che la limitazione del consumo di

(45) G. GUARAGNO, B. NEROZZI, *Evitare, contenere e ridurre l'uso irrazionale del suolo: la pianificazione di area vasta dell'Emilia-Romagna*, in P. BONORA (a cura di), *Atlante del consumo di suolo*, 2013, p. 226.

(46) L'ordine temporale di approvazione dei PtCP, adeguati alla l.r. n. 20/2000, è stato il seguente: 2004 Bologna, 2005 Forlì-Cesena e Ravenna, 2007 Parma, 2008 Rimini, 2009 Modena, 2010 Reggio Emilia e Piacenza.

(47) G. GUARAGNO, *Il consumo di suolo nella pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna*, in M. GIUDICE, F. MINUCCI (a cura di), *Governare il consumo di suolo*, cit., p. 72.

(48) Sul contenimento dei residui urbanistici v. il progetto europeo SOS4life in www.sos4life.it.

suolo sia “pre-condizione” necessaria affinché possa essere messa al centro dello sviluppo territoriale la promozione delle politiche di rigenerazione urbana⁴⁹.

Le preoccupazioni conseguenti a tali riflessioni sono state fatte proprie dal legislatore regionale che ha deciso di avviare il percorso volto all'approvazione di una nuova legge regionale contro il consumo di suolo.

In primo luogo, è stato condotto uno studio non solo sull'impermeabilizzazione ma anche sullo stato della pianificazione urbanistica⁵⁰. Lo studio ha definito «piuttosto preoccupante» il livello di consumo di suolo rilevando come al 2008 circa il 10% del suolo risultasse urbanizzato (in sostanziale coerenza con il rapporto ISPRA), seguito dal 33% di aree naturali e dal 57% di aree agricole. Il 25% del suolo consumato appare concentrato nei Comuni capoluogo, i quali ospitano il 36% della popolazione, confermando così la presenza di una struttura territoriale fortemente policentrica e diffusa. Lo *sprawl* è confermato da un secondo dato, speculare del precedente: il 23% del suolo consumato risulta disperso in agglomerati che non possiedono le caratteristiche minime di urbanità⁵¹.

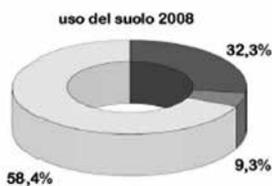
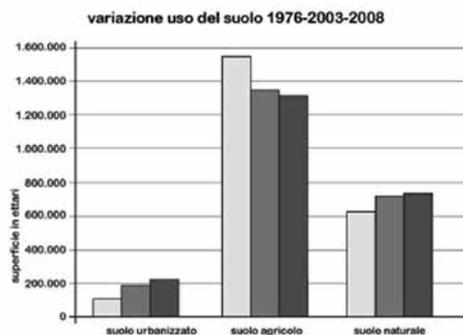
Sotto il profilo diacronico, prendendo come intervallo il periodo 1976-2008, si è osservata una perdita di oltre duecentomila ettari di terreno agricolo trasformati in aree naturali o seminaturali (+119.400 Ha) o urbanizzate (+100.600 Ha)⁵².

(49) G. GUARAGNO, *Il consumo di suolo nella pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna*, cit., p. 75.

(50) Si tratta dello studio REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Consumo di suolo e pianificazione. Conoscere per decidere*, ottobre 2015; i materiali preparatori sono disponibili sul sito Geoportale regionale <http://geoportale.regione.emilia-romagna.it/it/contenuti/monitoraggio-del-consumo-di-suolo-in-emilia-romagna>.

(51) *Ivi*, pp. 17-18.

(52) *Ivi*, p. 21.



Di certo interesse è però la rilevazione negli strumenti urbanistici (PRG e Psc) di ben 25.755 ettari di territorio potenzialmente urbanizzabile in ambiti di nuovo insediamento⁵³. Tale dato apparentemente allarmante, e posto alla base della politica comunicativa della nuova legge urbanistica regionale⁵⁴, merita però di essere ridimensionato, in quanto frutto della somma di due valori profondamente diversi, ovvero le aree «C» dei Piani Regolatori Generali⁵⁵ e gli areali di espansione dei Piani Struttu-

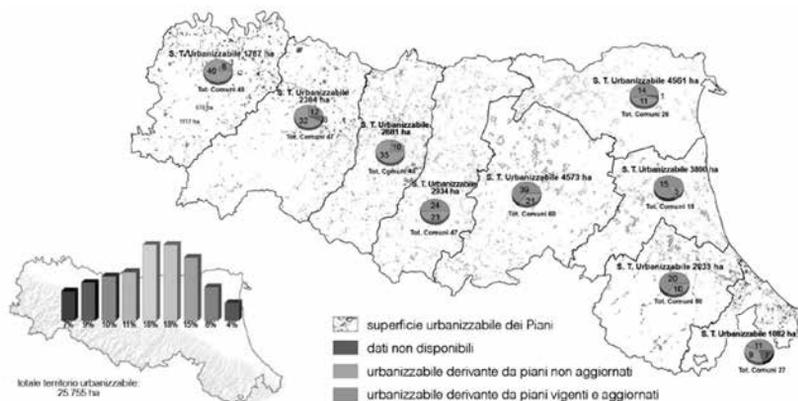
(53) *Ivi*, p. 23.

(54) Uno degli slogan per illustrare la nuova legge, di cui poco oltre si descriveranno i contenuti, era infatti passare dai “250 kmq di espansione” attuali ai “70 kmq previsti dalla nuova legge”, corrispondenti al 3% del suolo già consumato.

(55) Il d.m. n. 1444/1968 definisce le zone territoriali omogenee C come «le parti di territorio destinate a nuovi complessi insediativi che risultino inedificate», si tratta in altri termini delle

rali Comunali⁵⁶: mentre le prime attribuiscono immediatamente capacità edificatoria ai suoli, i secondi si limitano a prevedere una possibilità edificatoria astratta, che dovrà poi essere attivata, nei limiti del dimensionamento massimo, dai Piani Operativi Comunali. Conseguentemente non pare metodologicamente corretta tale somma, anche considerando come i secondi siano stati spesso “sovradimensionati” al fine di mettere in concorrenza fra di loro le proprietà nell’ambito di politiche di lotta alla rendita fondiaria⁵⁷, e dichiarando esplicitamente negli stessi piani come non tutti questi ambiti sarebbero poi stati effettivamente trasformati.

Potenziale consumo di suolo nei piani vigenti – *Consumo di suolo e pianificazione 2015*



Il legislatore regionale non si è accontentato di emendare la precedente legge, ritenendo non fosse possibile inserire istituti volti alla tutela

previsioni di sviluppo residenziale. A queste sono poi da sommare le zone D destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali.

(56) L’art. A-12 della l.r. n. 20/2000 definisce gli ambiti per nuovi insediamenti come le «parti di territorio oggetto di trasformazione intensiva»; la norma deve però esser eletta in combinato con l’art. 28 che stabilisce come il Psc non attribuisca «in nessun caso potestà edificatoria alle aree», facoltà che spetta invece al POC - Piano Operativo Comunale.

(57) L’art. 30 della l.r. n. 20/2000 prevedeva infatti che i Comuni potessero pubblicare appositi bandi per assegnare capacità edificatorie, in base anche alla maggior disponibilità delle proprietà a contribuire alla realizzazione di opere pubbliche, e quindi a catturare la maggior quantità di plusvalore fondiario.

del consumo di suolo in un testo pensato originariamente per l'ordinaria espansione urbanistica, ed ha così approvato a fine 2017 una nuova legge urbanistica, la l.r. n. 24/2017⁵⁸, un testo assai complesso ed articolato, dove trovano collocazione istituti urbanistici diversi ed anche la disciplina regionale sul paesaggio. In estrema sintesi, vi si prevede un nuovo strumento urbanistico, il PUG - Piano Urbanistico Generale, chiamato a disciplinare invarianze strutturali, scelte strategiche ed uso del territorio, ma senza poter attribuire diritti edificatori, competenza attribuita agli accordi operativi, da stipularsi fra soggetti privati e Comune. Per quanto qui di interesse, il cuore della disciplina sul contenimento del consumo di suolo è contenuto negli artt. 5 e 6. Ivi è disposto, innanzitutto, il solito perseguimento dell'obiettivo del saldo zero al 2050 in linea con la disciplina europea; saldo che è definito come la differenza fra le aree al di fuori del perimetro urbanizzato, per le quali è prevista la trasformazione, ed aree all'interno del perimetro, per le quali è prevista la «desigillazione». Indi è disposto che al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato il consumo di suolo sia consentito esclusivamente per opere pubbliche, insediamenti produttivi strategici e per gli interventi residenziali che siano strettamente necessari per attivare interventi di rigenerazione-riuso, nonché per realizzare interventi di edilizia residenziale sociale. È poi stabilito un ulteriore limite: il consumo di suolo ammesso non deve comunque superare il 3% della superficie del territorio urbanizzato, misurato alla data di entrata in vigore della legge; sono previste alcune eccezioni a tale tetto, come le opere pubbliche di rilievo sovracomunale, l'ampliamento di insediamenti produttivi già insediati, gli insediamenti produttivi giudicati «strategici» o «rilevanti», i parchi urbani e le dotazioni ecologiche. Parimenti vengono promossi il

(58) S. CIRIESI, S. DELLA CASA, F. GUALANDI, A. MORELLO, G. RUSCONI, *La nuova disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, Confindustria Emilia-Romagna, 2018; I. AGOSTINI (a cura di), *Consumo di luogo. Neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Bologna, 2017; S. VASSALLO (a cura di), *Regulation review. Una strategia per la semplificazione a partire dai progetti su edilizia e urbanistica*, Bologna, 2017; B. GRAZIOSI, *Il regime transitorio sulla quota massima di consumo del suolo nella nuova legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 21.12.2017*, in *Riv. Giur. edil.*, 2018, p. 41; T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *questa Rivista*, 2018, p. 681; M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, *ivi*, p. 597; M. ROVERSI MONACO, *Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna*, *ivi*, p. 827.

riuso e la rigenerazione urbana con semplificazioni procedurali, deroghe agli standard urbanistici e riduzione del costo di costruzione (artt. 7-17). La legge è poi attenta ad individuare cosa faccia parte del «territorio urbanizzato», anche al fine di diminuire le possibili difficoltà interpretative in sede di attuazione (art. 32).

Parte della dottrina ha sollevato critiche contro tale meccanismo, in particolare è stato giudicato eccessivo il tetto del 3% perché consentirebbe un consumo di suolo ancora troppo consistente⁵⁹; in realtà, a ben vedere, tale tetto risulta aggiuntivo al divieto di trasformare il suolo, se non per i pochi interventi visti prima, ed è ragionevole aspettarsi che sarà ben lungi dall'essere esaurito; infatti, è assai improbabile che le future opere pubbliche, i futuri insediamenti produttivi strategici e quella pochissime residenza futura consentita possano consumare il 3% del territorio urbanizzato, se non in situazioni molto particolari, come ad esempio quella di un Comune piccolo che si trovi interessato da una rilevante opera pubblica o dalla localizzazione di un insediamento strategico di rilevanti dimensioni. Anche le deroghe al summenzionato tetto paiono ipotesi assolutamente marginali e di scarsa incidenza, con forse l'unica eccezione consentita alle aziende già insediate di ampliarsi; ma in tal caso il legislatore ha effettuato una ponderazione fra interessi pubblici, privilegiando la valorizzazione del tessuto produttivo emiliano-romagnolo.

Anche la disciplina transitoria ha ricevuto critiche: questa prevede che entro il primo triennio di applicazione, una parte delle previsioni di espansione previste dagli strumenti urbanistici vigenti possa trovare at-

(59) P. DIGNATICI, *Enigmi e misteri dell'articolato*, in I. AGOSTINI (a cura di), *Consumo di luogo. Neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, cit., p. 89 ss.; v. anche P. CAVALCOLI, *Una lettera dall'Emilia Romagna, Regione non più "rossa"*, in www.eddyburg.it, 11/1/2018; S. CASERTA, *Per qualche ettaro in più*, in www.eddyburg.it, 24/12/2017; I. AGOSTINI, S. CASERTA, *Emilia-Romagna, la fine del piano. Ipotesi per un'altra urbanistica*, in www.eddyburg.it, 20/12/2017; A. BARBANENTE, *Rigenerazione urbana per chi?*, in www.eddyburg.it, 3/12/2017; P. BONORA, *Rigenerazione urbana, un nuovo ciclo per la rendita passiva*, in www.eddyburg.it, 29/11/2017; R. CAMAGNI, *Una legge sottomessa agli interessi immobiliari, fatale per la finanza pubblica locale*, in www.eddyburg.it, 27/11/2017; P. CAVALCOLI, *La linea del Piave*, in www.eddyburg.it, 22/11/2017; E. RIGHI, *Una dozzina di "semplificazioni" che ci complicheranno la vita*, in www.eddyburg.it, 22/11/2017; P. ROCCHI, *Urbanistica in Emilia-Romagna: che tristezza*, in www.eddyburg.it, 19/5/2017.

tuazione⁶⁰ prima della decadenza sancita dalla l.r. n. 24/2017 stessa, e comunque previa individuazione delle aree da parte dei Comuni. La dottrina vi ha letto una sorta di invito alle proprietà ad affrettarsi alla presentazione dei progetti edilizi per non perderne la possibilità; tale critica appare però troppo severa, poiché appare difficile immaginare come la legge potesse cancellare sin dalla sua entrata in vigore ogni previsione in espansione, senza tenere in debita considerazione le possibili conseguenze sui piani giuridico ed economico.

Forse sarebbe più opportuno evidenziare come, mentre l'Unione europea si sia assegnata l'obiettivo del "saldo zero" in un orizzonte temporale più che trentennale, la Regione Emilia-Romagna si sia data il medesimo obiettivo in tempo dieci volte più piccolo: né i disegni di legge nazionali, né le leggi regionali, si sono poste un obiettivo altrettanto ambizioso e tutelante per l'ambiente. Si può pertanto affermare che la disciplina scelta dal legislatore regionale emiliano-romagnolo si caratterizzi per essere la più severa e la più propensa ad una efficace tutela del suolo.

Naturalmente questa spiccata propensione alla tutela dell'ambiente non deve impedire di scorgere le criticità della legge, come alcune formulazioni testuali che paiono poco chiare, ad esempio la «cartografia ideogrammatica»⁶¹ richiesta per rappresentare il territorio urbanizzato. Sul piano invece della concreta efficacia delle misure di contrasto del consumo di suolo, si rilevano l'apparente indebolimento del livello provinciale di pianificazione e la maggiore lassità della disciplina dei terreni rurali. Una delle concause dell'esplosione del consumo di suolo è infatti dovuta alla frammentazione della pianificazione locale, in cui i Comuni competono fra di loro per attrarre funzioni urbanistiche pregiate, oppure pianificano senza curarsi delle scelte *extra moenia*. La l.r. n. 24/2017 pare affievolire la coerenza ed i contenuti dei piani territoriali metropolitano e di area vasta (che prendono il posto di quel-

(60) Cfr. art. 4, cc. 1-3, l.r. n. 24/2017; l'attuazione potrà avvenire tramite accordi operativi (art. 38), oppure permessi di costruire convenzionati (art. 28-bis del d.p.r. n. 380/2001).

(61) Cfr. art. 33 l.r. n. 24/2017.

lo provinciale)⁶². A ciò si sommi l'aver attribuito il compito di emanare il «parere motivato» sui PUG e sugli accordi operativi ad un organo, il «Comitato Urbanistico», che rischia di non essere un adeguato contro-potere alle proposte pianificatorie comunali. Il CU è infatti composto da tre membri: un rappresentante del Comune proponente, uno della Città metropolitana o dell'Area vasta, ed un terzo della Regione, pertanto ben due membri su tre sono espressione diretta o indiretta del Comune, e questo potrebbe condizionarne le valutazioni⁶³. La disciplina del territorio rurale appare poi assai meno rigorosa di quella precedente: sarà più facile costruire nuovi edifici e destinare edifici a funzioni non agricole. In dottrina si è infatti individuato, accanto al *land cover*, anche il *land take* quale problematica fattispecie di uso del suolo: questa scelta del legislatore regionale pare non capace di arginarlo adeguatamente⁶⁴. Tali criticità appaiono in ogni caso marginali rispetto alla precipua attenzione dedicata da parte del legislatore regionale emiliano-romagnolo alle ragioni ambientali e alla lotta al consumo del suolo.

7. Conclusioni

Come si è visto il consumo di suolo è un problema acuto che il decisore pubblico non può ignorare oltre.

I legislatori regionali si sono dimostrati molto più attenti di quello nazionale, fornendo però risposte assai diverse fra di loro, anche in funzione delle differenti condizioni urbanistiche, sociali e politiche dei rispettivi territori. I modelli esaminati, quello veneto e quello emiliano-romagnolo, pur nelle loro differenze, sono accomunati dal piglio deciso con cui hanno affrontato l'argomento. È difficile formulare un giudizio prognostico assertivo sulla capacità di questi di risolvere il problema nel

(62) Cfr. artt. 41 e 42 l.r. n. 24/2017. La necessità di una pianificazione di area vasta risulta maturata già prima del II° conflitto mondiale da Abercrombie e dal noto Rapporto Barlow, con riferimento al caso del progetto della *Great London*: v. D. CALABI, *Storia dell'urbanistica europea*, Milano, 2008, p. 241.

(63) Come noto, a seguito della cd. riforma Delrio (l. n. 56/2014), le Città metropolitane e le Province sono state trasformate in «enti di secondo grado», i cui organi politici non sono più eletti dai cittadini, bensì dai membri dei consigli comunali del territorio all'interno di amministratori comunali.

(64) Cfr. art. 36 l.r. n. 24/2017.

lungo periodo. Importante sarà monitorare tempestivamente i risultati di questi, e adottare eventuali correttivi muovendosi anche per stadi di approssimazione progressivi.

Si ritiene, in ogni caso, che la frammentazione offerta dalle 21 diverse leggi regionali e provinciali possa pregiudicare l'efficacia della lotta al consumo di suolo. Si ritiene pertanto ormai improcrastinabile quell'intervento del legislatore nazionale in materia urbanistica, auspicato da decenni, che detti principi uniformi in materia urbanistica, contenimento del consumo di suolo e promozione di riuso e rigenerazione urbana.

TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

Editorial

Differentiation, Inequalities, Asymmetries. Regional Autonomy from a Democracy Perspective and the Protection of Fundamental Rights (p. 5)

Francesco Bilancia

Essays and Articles

Differentiation and Inequalities: Asymmetric Regionalism in the One and Indivisible Republic (p. 19)

Laura Ronchetti

The public debate on “autonomy”, concerning the «additional special forms and conditions» of autonomy allowed by the third paragraph of art. 116 of the Constitution, reflects the serious misrepresentation of the constitutional idea of autonomy. The latter is confused and made to overlap with independence, separateness, self-sufficiency from the rest of the Nation, instead of being correctly understood as self-government in the awareness of the interdependence among the entities of the Republic as a whole.

The Right to Health Put to the Test of Differentiation: Autonomy, Organization and In-Equality (p. 37)

Alessandra Pioggia

In Italy, regional differences in health protection are explained by regional health systems' differing degrees of efficiency. Although this is a key factor, it is not the only one. There are deeper differences regarding the idea of service, the concept of health need, how to take care of patients and other similar features. Differences in these areas depend on organizational choices and affect the way we think of the health service, individuals' health needs and even society and its well-being. The danger is that, in addition to different regional health systems, different definition of health rights may emerge and having a much more serious impact on the equality of a fundamental right such as that to health. To

avoid this, politics and society need engage in a discussion about the function of the public health service.

The Implementation of the Principle of Loyal Cooperation in the State-Regions Conference Practice (p. 69)

Francesco Del Prete

The Italian State-Regions Conference plays a central role within the system of inter-institutional liaison, proffering regular, systematic and steady exchanges between the State and Regions. These exchanges are based on the principle of loyal cooperation, which is required to perform the consultative process that culminates in the definition of public policies that affect the competences of regional autonomies. Although required by law, this collegiate body appears to be devoid of well-defined rules that would otherwise determine and regulate its activity. Instead, it assumes a function that is largely defined through practice. An analysis of the debate that actually takes place in the Conference highlights the political value of loyal cooperation and its ability to affect the major political-institutional strategies. Additionally, analysis also points to the significance that the Conference has assumed within institutional dynamics through the setting of the Conference of the Regions where inter-regional exchange plays out. The political strength attained by the State-Regions Conference brings into question the suitability of this venue to achieve a balanced exchange between centre and periphery through shared solutions in order to enact legislative choices of interest for the involved territories.

The Internationally Relevant Activities of Italian Municipalities (p. 101)

Giacomo Biagioni

The essay examines the existing opportunities provided by the current constitutional framework for Italian municipalities' activity that puts them in contact and achieves forms of cooperation with similar bodies of other systems. It therefore analyses the assumptions, characteristics and legal basis of the so-called activities of mere international impor-

tance carried out by municipalities, as well as the mechanisms of cross-border cooperation based on supranational instruments.

Notes and Comments

A Battle of Tweets: Social Media, Public Administration and Politics (p. 121)

Edoardo Celeste, Stefano Rossa

The essay critically analyses the role of social media as a communication tool for state bodies and, especially, politicians performing institutional functions. The first part of the text examines how the Italian Digital Administration Code and the domestic legislation governing state bodies' communication regulate the use of social media. The second part analyses a set of issues, which have recently emerged in Italian and Us case-law, relating to the use of social media by politicians performing institutional functions. The text highlights a growing discrepancy between existing legislation and social reality and argues that case-law has so far played an important role in interpreting domestic legislation in light of the needs of the digital society. In conclusion, the essay encourages adoption of technologically neutral and flexible legislation, is capable of offering appropriate guarantees when social media are employed in an institutional context.

The Youth Guarantee: from the National Programme to the Territorial Dimension of Employability Policies (p. 155)

Lorenzo Ciapetti, Renata Lizzi

Youth Guarantee (YG) is a policy programme aimed at tackling youth unemployment and the problem of employability of young Neets. Yg trial testing in Italy has had the merit of putting the youth issue on the political agenda, providing an immediate response to the emergency of youth unemployment, thus contributing to redesigning active employment policies. The first part of the article traces the evolution of Yg in Italy and focuses on the difficulties of implementation and, especially, the challenging context of intergovernmental relations, which led to the redefinition of policy design and highlighted the importance of the

territorial dimension. The second part, referring to vocational education and training policies and local experiments under a flexible governance method, proposes a policy-making perspective based on examples of networks and inter-sectoral combinations of new pathways to employability. The final part develops reflections for designing youth employability policies.

Inclusion of “Non-Citizens” through Urban Regeneration (p. 187)

Annamaria Bonomo

An issue unquestionably dominating political and legal debate in recent years is the social integration of foreigners residing on State territory. Local authorities, due to the greater proximity of institutions to inhabitants and to the autonomy granted them in developing inclusion policies, are once again the ideal venue to seek out new answers to the challenges posed by integration policy. The aim of these brief notes is to investigate whether the involvement of foreigners in the actual execution of general interest activities – by means of subsidiary practices for regeneration of common urban goods, in which the criterion of legitimacy is structured according to membership in a local community (rather than citizenship), based exclusively on the representation of the territorial interests – represents a testing ground for new and effective means for integrating immigrants (not citizens, but regular residents) in the actual exercise of administrative action.

Regional Observatory

Smart Cities and Smart Lands: The Urban Agendas of Italian Regions (p. 207)

Simone Pettirossi

Limiting Soil Consumption in National and Regional Legislation: the Policies of the Veneto and Emilia-Romagna Regions (p. 251)

Lorenzo Minganti

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Giacomo Biagioni

Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Cagliari

Francesco Bilancia

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

Annamaria Bonomo

Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Edoardo Celeste

Dottorando in Diritto, Scienza e Tecnologia, University College Dublin (Ireland)

Lorenzo Ciapetti

Direttore di Antares, Centro di Ricerche Economiche, Politica Industriale e Territoriale

Francesco Del Prete

Funzionario della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Struttura stabile presso l'Ufficio di rappresentanza in Roma, Ufficio di Gabinetto della Presidenza della Regione

Renata Lizzi

Professore associato di Scienza Politica, Università di Bologna

Lorenzo Minganti

Avvocato, Dottore di ricerca in Diritto ed economia - *Law and economics*, Università di Bologna

Simone Pettirossi

Dottore di Ricerca in Politica, Politiche pubbliche e Globalizzazione, Università degli Studi di Perugia

Alessandra Pioggia

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Perugia

Laura Ronchetti

Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università degli Studi del Molise

Stefano Rossa

Dottorando in Autonomie, Servizi pubblici e Diritti, Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro"

Criteria editoriali

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

EDITORIALE

Differenziazione, diseguaglianze, asimmetrie. L'autonomia regionale nella dimensione della democrazia e la tutela dei diritti fondamentali
Francesco Bilancia

SAGGI E ARTICOLI

Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile
Laura Ronchetti

Il diritto alla salute alla prova della differenziazione
Alessandra Pioggia

L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni
Francesco Del Prete

Le attività internazionalmente rilevanti dei Comuni italiani
Giacomo Biagioni

NOTE E COMMENTI

A colpi di *tweet*: *social network*, pubblica amministrazione e politica
Edoardo Celeste, Stefano Rossa

Garanzia Giovani, dal programma nazionale alla dimensione territoriale delle politiche per l'occupabilità
Lorenzo Ciapetti, Renata Lizzi

L'inclusione dei «non cittadini» attraverso la rigenerazione urbana
Annamaria Bonomo

OSSERVATORIO REGIONALE

Tra *smart city* e *smart land*: le agende urbane delle Regioni italiane
Simone Pettirossi

Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna
Lorenzo Minganti