

Materiali del Panel
“Coesione economica, sociale e territoriale nella società civile in trasformazione”
Chair, Giuseppe Caia e Maria Giulia Roversi Monaco

nell’ambito della
IV Conferenza annuale Icon-S Italian Chapter
“Politica e istituzioni tra trasformazioni e riforme”
Università Bocconi, Milano 13 e 14 ottobre 2023

Il presente scritto è stato realizzato nell’ambito delle attività di ricerca della SP.I.S.A. – Scuola di Specializzazione in Studi sull’Amministrazione Pubblica – Università di Bologna

COESIONE E COLLETTIVITÀ: ELEMENTI INSCINDIBILI O ELEMENTI OCCASIONALI?

PROF. DANIELE DONATI
DIPARTIMENTO DELLE ARTI – UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

SOMMARIO: Premessa – 1. L’evoluzione nella concezione comunitaria della coesione – 2. La coesione come principio costituzionale – 3. Coesione e differenziazione tra gli enti territoriali

Premessa

Col titolo della relazione che mi è assegnata (almeno così ritengo) ci si chiede se le politiche di coesione, ontologicamente egalizzanti e necessariamente solidali, siano concepite prima e realizzate poi a favore delle comunità che vivono e lavorano aree diverse e diversamente fragili. E quindi se e quali amministrazioni territoriali possano essere gli interlocutori giusti per raggiungere le persone (e le loro forme di aggregazione, le loro imprese).

Per provare a rispondere, credo che abbia senso guardare all’evoluzione e alle declinazioni concrete che l’idea di coesione ha avuto – nelle sue varie aggettivazioni (economica prima, poi sociale e territoriale) - per poi andare a vedere come, nella transizione dall’ordinamento europeo all’ordinamento interno, l’idea stessa sia diventata valore, e poi principio, riverberando nelle relazioni tra livelli di governo e tra queste istituzioni e i cittadini.

Per tale motivo, propongo una lettura della coesione, prima nell’ordinamento europeo, poi nel testo costituzionale e, infine, nel sistema delle amministrazioni territoriali.

1. L’evoluzione nella concezione comunitaria della coesione

Il riferimento alla «coesione» si trova sempre più frequentemente nel *lògos* della politica e nel lessico normativo italiano¹, quale obiettivo proclamato per disposizioni che, di volta in volta, intervengono su profili diversi, istituzionali o infrastrutturali, specifici o di sistema.

L’esordio dell’espressione (comunque commentatissima)² è, com’è ben noto, nell’ordinamento prima della Comunità e poi dell’Unione europea, dove si è da subito evidenziata in reazione al «divario tra

¹ In quest’ultimo senso per tutti si veda l’art.1, comma 4, del D.lgs 201/2022, Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, si cui torneremo in testo.

² Per tutti si veda G. De Giorgi Cezzi e P. L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Vol. II degli Studi A 150 anni dall’Unificazione Amministrativa Italiana, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, Firenze University Press, Firenze, 2016.

i livelli di sviluppo delle sue varie regioni», sollevando l'esigenza di interventi a favore di aree svantaggiate per ragioni economiche (zone rurali, zone interessate da transizione industriale), di conformazione territoriale o scarsamente popolate (regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici - quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica o le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna)³.

La ricerca di una coesione, oggi assunta nei Trattati come vero e proprio *bene pubblico europeo*⁴, si presenta così come tratto originario o comunque strettamente connaturato all'azione europea, originato da una considerazione tutta incentrata sul profilo economico e i mercati. E su una previsione, in buona parte "eurocentrica", secondo la quale «uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione» sarà presupposto determinante per un consolidamento anche politico dell'Unione stessa, prima e oltre il benessere delle singole comunità territoriali.

Se intesa prevalentemente in questo modo, l'idea di coesione come strumento di solidarietà e "compattazione" sociale si andava annebbiando.

Ne conseguì (e ne consegue ancora) la concretizzazione nella cosiddetta «politica degli investimenti» europei: già il trattato di Roma del 1957 prevede meccanismi di solidarietà istituendo il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), ai quali, nel 1975, si affiancò il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e, nel 1994, il Fondo di coesione. L'idea da cui muovevano questi interventi, realizzati poi con meccanismi oggettivamente barocchi, era che la leva finanziaria, giocata attraverso una serie di incentivi mirati alla crescita economica, alla creazione di posti di lavoro, alla competitività delle imprese, avrebbe ridotto sensibilmente le diverse disparità tra aree territoriali.

La previsione si rivelò erronea: la complessità alla base di quelle differenze era ben più articolata di quella che una loro lettura in chiave esclusivamente economica evidenziava e poteva contrastare⁵, laddove ogni paese presentava, al confronto con gli altri e al suo interno, differenze sociali, strutturali «non recuperabili attraverso le logiche e gli strumenti di mercato, che anzi hanno spesso contribuito ad acuirle»⁶.

Eppure, all'esigenza di coesione *economica* si affianca subito il richiamo alla dimensione *sociale* secondo la redazione dell'art. 23 dell'Atto unico europeo del 1986 (con cui le relative azioni diventano una delle competenze della Comunità europea) e del Trattato di Maastricht del 1992. A seguire però, quasi a cercare rimedio a quanto non si era realizzato, con il Trattato di Lisbona del 2007, con un'evoluzione ricca di significati si ha infine l'ulteriore aggettivazione della coesione, che ora diventa anche *territoriale* aprendo a una considerazione delle diseguaglianze articolata per aree, in considerazione delle loro condizioni specifiche.

Asseccano questa impostazione quelle che oggi sono le vere e proprie basi normative della politica di coesione, ovvero le disposizioni di cui all'art. 130 e al Titolo XVIII («Coesione Economica, Sociale e Territoriale»), con gli articoli da 174 a 178) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

E asseccano questa lettura sia la rinnovata consistenza delle risorse imputate ai Fondi europei che la progressiva mutazione nei criteri adottati per la loro assegnazione. Ai Fondi alla politica di coesione per il periodo 2014-2020 è stato destinato un terzo delle risorse previste nel bilancio dell'Unione

³ In virgolettato è il testo attuale dell'art. 172 TFUE.

⁴ In merito si veda E. Russo, *I beni pubblici europei (con una postilla di Riccardo Perissich)*, al sito https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Russ/Russo_I-beni-pubblici-europei_postilla-Perissich.pdf

⁵ S. Battini, *L'unione europea quale originale potere pubblico*, in M. P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2014.

⁶ Così P. L. Portaluri, op. cit., p. 10. Questa posizione è originariamente espressa da S. Cassese, *La fine della sovranità economica dello Stato*, in Id., *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002 pp. 36-50.

europea⁷ che sono attribuiti tra i territori in vista di obiettivi tematici⁸ per contrastare, in una logica di sviluppo comunque ecosostenibile, fattori di debolezza strutturale e sociale come la disoccupazione e la povertà diffusa, l'abbandono scolastico o la poca formazione, la piccola dimensione e la scarsa tenuta delle imprese, la mancanza di ricerca e innovazione, l'insufficienza delle infrastrutture.

Un ultimo capitolo di questa vicenda merita attenzione: nella programmazione europea dei Fondi per il prossimo periodo 2021-2027 si evidenzia (oltre all'attenzione al *Green New Deal*, a cui è destinato un terzo degli investimenti a disposizione) l'intento di coinvolgere nelle politiche di coesione, oltre i tradizionali interlocutori, quelli che si ritengono essere i «nuovi agenti del cambiamento» ovvero attori sociali (in particolare giovani e donne) in grado (riprendo quasi testualmente dai documenti europei) di rinnovare i processi di *governance* territoriale, di attivare le comunità e valorizzarne le risorse⁹. Al contempo, sul fronte delle imprese, si torna a guardare ai settori tradizionali, chiave dell'economia europea, da riattivare e rinnovare (un esempio è la *Just Transition Platform* per i settori dell'acciaio, del cemento e della chimica).

A questi obiettivi altisonanti, tutti da verificare nella loro fattibilità, si affianca, non senza qualche problematicità il dispositivo di Ripresa e la Resilienza che in buona parte incrocia gli ambiti di intervento della politica di Coesione che abbiamo appena ricordato. Le differenze sono però evidenti: mentre la politica di Coesione è finanziata con le fonti tradizionali del bilancio dell'Unione, *Next Generation EU* si basa su prestiti da debito europeo “comune” e ha come base piani nazionali che di fatto sono “contratti di performance” e non meri programmi di spesa.

Queste differenze strutturali potrebbero rivelarsi elementi dirompenti per politiche che, invece, richiederebbero considerazione e attuazione congiunta.

2. La coesione come principio costituzionale.

Non v'è dubbio che l'affermazione della coesione nelle disposizioni poste a fondamento dell'Unione abbia riflessi rilevanti sull'ordinamento interno, al punto di farla già ritenere, da alcuni commentatori¹⁰, un vero e proprio principio costituzionale.

Se ciò è vero, se quindi alla «coesione» in accezione attuale si può attribuire un grado così alto di generalità e astrattezza da farne una vera e propria fonte primigenia¹¹, capace di determinare la

⁷ Pari a un investimento di 351,8 miliardi di euro, a cui si aggiungono i contributi nazionali e gli investimenti privati, per un impatto quantificabile in circa 450 miliardi di euro.

⁸ Gli undici obiettivi della Agenda 2020 sono

- Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
- Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
- Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
- Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

⁹ In questo senso muovo il progetto del cosiddetto Nuovo Bauhaus Europeo, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/newsroom/news/2021/09/15-09-2021-new-european-bauhaus-new-actions-and-funding-to-link-sustainability-to-style-and-inclusion

¹⁰ L. Mezzetti, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale e dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 83 ss.

¹¹ Cfr., su queste posizioni, R. Nania e P. Saitta, voce *Interpretazione costituzionale*, in S. Cassese (diretto da) *Diz. Dir. Pubbl.*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3207-3217.

conformazione di norme (e comportamenti, e scelte) ulteriori e successivi, occorre fare chiarezza su quale siano oggi, nel nostro ordinamento, la consistenza giuridica, e quindi le forme e le declinazioni di quella che in prima battuta poteva apparire come una mera espressione di valore.

La natura formale della nostra Costituzione impone che l'affermazione della coesione come principio – pur implicito, derivato o “generale” - trovi una “copertura” nel testo o almeno nello “spirito” delle disposizioni fondamentali¹². Di fatto, nella nostra Carta il termine «coesione» è presente, menzionato soltanto una volta, al comma 5 dell'art. 119¹³, ove si prevede che «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali «in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Pur se la previsione si riferisce a un intervento eccezionale, mirato a casi specifici, non organico o sistemico, la stessa è stata ripresa a fondamento per la creazione dell'Agenzia per la coesione territoriale, istituita ai sensi dell'art. 10 del decreto-legge n. 101 del 31 agosto 2013 (conv. con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125) e poi riordinata nelle sue competenze dalla legge 9 agosto 2018, n. 97. Di recente l'Agenzia, fin qui chiamata a facilitare la cooperazione delle istituzioni e l'instaurazione di partnership tra i diversi soggetti per «eliminare il divario territoriale all'interno del Paese e rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni» territoriali, è stata trasformata in Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri in forza degli artt. 50 e 51 del decreto legge 13/2023 «al fine di assicurare un più efficace perseguimento» proprio delle finalità di cui all'articolo 119. 5 Cost. e «di rafforzare l'attività di programmazione, di coordinamento e di supporto all'attuazione, al monitoraggio, alla valutazione e al sostegno delle politiche di coesione, con riferimento alle pertinenti risorse nazionali e comunitarie, nonché di favorire l'integrazione tra le politiche di coesione e il PNRR. L'incrocio tra politiche di coesione e PNRR, con le incongruenze e le differenze ricordate, ritorna quindi anche nell'ordinamento interno, a testimoniare quello che pare essere un destino di necessaria – ma non facile -interazione.

Tornando alle radici costituzionali, al di là del richiamo testuale viene alla mente, e credo giustamente¹⁴, il rimando a quella che a ben vedere va assunta come prima e originaria base costituzionale su cui fonda il valore (e ora il principio) costituzionale della coesione, ovvero l'art. 2 della Carta fondamentale, con quel suo richiedere «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Con questo richiamo, come ben noto, la Costituzione ci chiede di alzare lo sguardo dai soli diritti dell'individuo, monade astratta da ciò che la circonda, ricordandone (e ricordandoci) la sua proiezione sociale in un preciso contesto di vita e di lavoro. All'idea dell'*homme*, tipico delle carte liberali, si sostituisce il multidimensionale concetto di «persona»¹⁵, con una disposizione che non resta sterile, ma che si traduce, negli artt. 29-34, in politiche di coesione tra istituzioni e individui, realizzate attraverso la prescrizione di «prestazioni pubbliche dirette a rimuovere le cause della disuguaglianza sociale, secondo il programma dell'eguaglianza sostanziale annunciato dall'art. 3.2»¹⁶.

¹² Così F. Modugno, voce *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXIV, Treccani, Roma.

¹³ Della vasta letteratura su questa disposizione si segnalano qui come letture fondamentali G. D'Auria, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, c. 212 ss; F. Gallo, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. tribut.*, 2002; P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Regioni*, 2001, n. 6, p. 1225 ss.; *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, a cura di M. Bertolissi, Bologna, Il Mulino, 2002.

¹⁴ Così ritiene anche Q. Camerlengo, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in <http://www.rivistaaic.it/la-dimensione-costituzionale-della-coesione-sociale.html> n.09/2016. Analoga posizione è espressa da P. L. Portaluri, op. cit., p. 10.

¹⁵ Il riferimento è all'accezione attribuita al termine da Aldo Moro nella relazione all'Assemblea costituente sul compromesso raggiunto fra le diverse posizioni presenti nella I sottocommissione fra liberali, cattolici e socialisti.

¹⁶ Così in R. Bin, D. Donati, G. Pitruzzella, *Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali e sanitari*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 175.

A seguire questa direzione, si giunge all'affermazione di un sistema necessariamente solidale, necessariamente orientato a una solidarietà/coesione tra individui che in tal modo diviene elemento caratterizzante le dinamiche interne collettività (territoriali e non). Il tutto, non senza travagli interpretativi e, soprattutto, applicativi, relativi al ruolo e alle forme di impegno delle istituzioni pubbliche: si pensi alle differenze di "architettura" tra il sistema dell'assistenza sociale e il sistema sanitario, o tra le diverse interpretazioni regionali del sistema sanitario stesso.

Il tutto avviene – mi pare – non in ragione di una considerazione delle persone come naturalmente socievoli (si ricordi il *politikòn zôon* di Aristotele) o benevole (come volevano gli Stoici), né la ragione risiede in mere ragioni di sopravvivenza (così immaginavano Epicuro e la sua scuola) o nell'istintivo bisogno di sicurezza (si veda Hobbes)¹⁷. È piuttosto il contrasto al bisogno, come elemento discriminante e inabilitante «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» a giustificare il complesso di interventi a favore della coesione sociale. In tal senso si è espressa la Corte costituzionale che, con la sent. 287/2004, ha affermato «la sussistenza di un nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (a esempio famiglia, minori, anziani, disabili), e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona».

3. Coesione e differenziazione tra gli enti territoriali.

Le cose appaiono però più articolate quando ci concentriamo sull'esigenza di solidarietà – e quindi di coesione – tra istituzioni, nella forma che, a ben vedere, ha caratterizzato fin qui le politiche europee.

In primo luogo, ci dobbiamo chiedere se i principi fondamentali che abbiamo ricordato estendano la loro portata, e cioè la consapevolezza o persino il sostegno all'altro da sé, anche alle relazioni tra enti territoriali. Muoveva in senso a ciò assonante la prima redazione dell'art.117 Cost, che apriva prevedendo come limite alla potestà legislativa regionale l'interesse nazionale e «quello di altre Regioni». Scomparso quel riferimento con la riforma del 2001, mi pare si possa comunque leggere nel complesso delle disposizioni riformate una linea coerente con il principio qui in esame che, a partire da una possibile riscoperta dell'interesse nazionale all'art. 5 Cost.¹⁸, muove poi decisamente a disegnare un sistema non più articolato in livelli di governo di rango diverso e ben distinti nella loro posizione in senso (quasi) gerarchico¹⁹, bensì verso un sistema di pluralismo paritario²⁰ tenuto assieme dal principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.)²¹ e dai meccanismi della sussidiarietà verticale (art. 118 Cost. commi 1-2). Rispetto a quest'ultima, che pur opera congiuntamente ai principi di differenziazione e adeguatezza, non è superfluo sottolineare come la disposizione di cui al comma 1 dell'art.118 ripensi il sistema amministrativo come «funzione essenzialmente locale»²²,

¹⁷ Ricorda bene le possibili radici filosofiche della solidarietà T. Simeone, *Diritti umani, doveri sociali*, in <https://www.micromega.net/diritti-doveri-filosofia/>

¹⁸ A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 345; R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Regioni*, 2001, p. 1213.

¹⁹ Sulle forme di interazione prima della riforma del 2001 si vedano per tutti S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 84; S. Cassese e D. Serrani, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Regioni*, 1980, p. 398; C. Desideri e L. Torchia, *I raccordi tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1986.

²⁰ L'espressione è di M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 6, 2001, pp. 1278 ss.

²¹ Sul tema è intervenuta a più tratti la Corte costituzionale. Tra le altre si vedano C. cost., 14 dicembre 1998, n. 408, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3493, con nota di A. Anzon, «Leale collaborazione» tra Stato e regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità. Per la dottrina si veda C. Bertolini, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, 2007 e S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Giuffrè, 2008.

²² In questo modo ci si esprime in S. Battini, C. Franchini, R. Perez, G. Vesperini e S. Cassese, *Manuale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 330

altro tratto che evidenzia la fiducia che il nostro ordinamento – qui in assonanza con l’Unione europea – ha nei territori e nelle amministrazioni politiche più vicine ai cittadini che (almeno così si ritiene) sono le più attrezzate a individuare le cause dell’arretramento o della lentezza nella crescita dei diversi ambiti.

In secondo luogo, e a parziale smentita di quanto si è visto, restano però indimenticate – pur se tutte da verificare nella loro attuazione – le prospettive aperte dalle disposizioni sul cosiddetto regionalismo differenziato (art. 116 Cost.)²³, che incontrano fortissime obiezioni alimentate da argomentazioni che si appuntano proprio sulla possibile frattura della solidarietà tra territori che una “fuga in avanti” di alcune regioni, economicamente più solide, recherebbe a quelle più fragili, riverberando sul già complesso funzionamento dei trasferimenti finanziari dallo Stato, sulla relazione tra regioni ed enti locali, sulla trasversalità – finalmente (almeno in apparenza) bilanciata – di alcune materie di legislazione concorrente. E ancora, come si è premesso, sui sistemi posti a tutela dei diritti sociali, ove non può perdersi la simmetria “possibile e sostenibile” tra le regioni.

L’impressione è quella che entrambi i fronti si attestino su posizioni ancora fortemente ideologiche, e che ancora manchi una seria verifica sia dei vantaggi che avrebbero i cittadini e le imprese delle aree interessate dalla differenziazione, sia di cosa risulterebbe a carico delle altre aree. O, ancora, di come tutto questo impatterebbe sulla nostra presenza in Europa, o sullo storico divario tra nord e sud del paese, con regioni capaci di farsi interlocutori sempre più significativi nelle diverse sedi concertative e altre lasciate a invocare la coesione in sede sovranazionale, una volta che si fosse persa la fiducia in politiche perequative in seno al nostro ordinamento.

Al di là di questa prospettiva, come si è detto ancora incerta, rimane comunque il segno di un sistema delle autonomie territoriali che, proprio per quanto imposto dalla nostra Costituzione, deve saper muovere sul delicato equilibrio tra coesione e differenziazione, tra dinamiche mirate a rafforzare le aree più deboli e la giusta aspirazione delle eccellenze territoriali a poter muovere in un regime che promuova la loro ulteriore crescita.

La dicotomia è però forse soltanto apparente²⁴, laddove una vera uguaglianza (o ancora una volta il contrasto al bisogno, obiettivo ultimo della coesione) presuppone la capacità di differenziazione organizzativa e/o anche funzionale²⁵, con «un’allocazione diversificata e asimmetrica delle competenze» che ha «trovato addirittura copertura costituzionale nell’art. 118, comma 1, Cost.». Di fatto questa prospettiva fa emergere al contempo un’esigenza inedita di collaborazione e coordinamento²⁶ tra enti, messa in atto solo occasionalmente, o solo in alcune aree, con accordi tra le amministrazioni e gli strumenti della programmazione negoziata, da adottare nell’intento di completare - e non di limitare - l’autonomia degli enti, che qui si tenta di portare alla massima espansione.

L’essenza della coesione territoriale diviene così «fare della diversità territoriale un punto di forza»²⁷ nella prospettiva della «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» lanciata dalla strategia «Europa

²³ Un primo commento fu quello di A. Morrone, *Il regionalismo differenziato* Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione, in *Federalismo Fiscale* – 1/2007, pp. 139 ss. Oggi la produzione scientifica sul tema è vastissima. Citerei senz’altro Giandomenico Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Regioni*, 4/2017, pp. 625 e ss. e C. Tubertini al par. *La prospettiva del regionalismo differenziato ed il suo impatto sull’equilibrio finanziario Stato-Regioni*, in G. Gardini, C. Tubertini *L’amministrazione regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 468 e ss.

²⁴ Si veda in proposito M. Brocca, *Coesione territoriale e città metropolitane*, in G. De Giorgi Cezzi e P. L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., p. 155 ss.

²⁵ F. Manganaro, *Il principio di autonomia*, in M. Renna M., F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 259 ss.

²⁶ Così D. D’Orsogna, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali*, in A. Romano A., E. Casetta, F. G. Scoca (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli, Attività, organizzazione, servizi*, II, Cedam, Torino, 2007, p. 299 ss.

²⁷ L’espressione è presa dal *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale europeo del 6 ottobre 2008).

2020»²⁸, e quindi perseguendo non l'omologazione²⁹, ma – a parità di garanzie³⁰ – la valorizzazione delle vocazioni territoriali e delle identità locali. Infatti, se differenziazione diventa il nuovo nome dell'uguaglianza, questa non può che collegarsi all'effettività e direi alla specialità della autonomia consegnata a enti differenziati³¹.

Il vero problema è andare a verificare come tutto ciò si rifletta sulle diverse comunità o, meglio, sui cittadini, singoli e associati, sulle loro attività, sugli standard delle prestazioni che gli sono offerte. Sulla qualità della loro cittadinanza. Su questo profilo, a offrire un ulteriore tassello alle risposte che andiamo cercando, insistono le dinamiche della sussidiarietà orizzontale (art. 118, 4° comma), la quale per parte sua immagina che la coesione sociale esista, e convenga. È sulla base di questa idea, peraltro tutta da verificare e ben discutibile proprio nelle aree più fragili e arretrate del paese, che si apre a un'ipotesi di attivazione, spontanea o incentivata, delle collettività a favore dell'interesse generale³². E ciò al punto che, con i ben noti travagli, si arrivano a prevedere (prima nel Codice del Terzo settore, D.lgs. 117/2017, art. 55 e poi anche nel Codice degli appalti, D.lgs. 36/2023, art. 6) strumenti come la co-programmazione e la co-progettazione, con i quali non solo si chiede ai soggetti" espressione della società solidale e organizzata prima di individuare e poi di intervenire sulle fragilità assieme alle amministrazioni locali, instaurando «un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la “co-programmazione”, la “co-progettazione” e il “partenariato” (che può condurre anche a forme di “accreditamento”)»³³.

Un'ultima serie di osservazioni riguarda allora ancora una volta il PNRR, a ribadire le tendenze in atto. Il Piano mostra scarsissima attenzione le potenzialità di questa soluzione, eppure alla «Missione 5: Inclusione e Coesione» si prevede che l'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo settore, e che la pianificazione in coprogettazione di servizi, sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consentirà di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi (si pensi in questo senso alla Componente M5C2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore”, o all'ambito di intervento “M5C2.2 rigenerazione urbana e housing sociale - Investimento 2.2. Piani Urbani Integrati”).

Resta, in chiusura, un dubbio. E cioè che al fine della coesione sociale e territoriale, ma anche economica, sia davvero funzionale il metodo dell'“amministrazione per finanziamenti”, pur progettati e distribuiti con criteri verificati e condivisibili³⁴. In altri termini il timore è che la fiducia per i trasferimenti e le sovvenzioni porti ad abbandonare o almeno a sottovalutare l'importanza di interventi di vera e propria regolazione, recando alla fin fine a credere in mere logiche redistributive senza alcuna garanzia sul fronte dei diritti.

²⁸ B. Baldi, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2014, p. 505 aa

²⁹ Queste considerazioni mutuano da G. De Giorgi Cezzi, op. cit., p. 175.

³⁰ Alcuni autori, tra cui la stessa De Giorgi Cezzi, op. cit., p. 176, ma anche F. Manganaro, op. cit., p. 275 e P.L. Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene, Napoli, 2003, trovano invece che il principale fattore di coesione e uguaglianza sia da cercar nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

³¹ Ancora D. D'Orsogna, op. cit., p. 302.

³² Mi si consenta il rinvio a D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2013.

³³ Così la Corte costituzionale nella sent. 131/2020. A commento si veda F. Giglioni, *L'Amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà*, 17 aprile 2023.

³⁴ Si veda in merito M. Mattalia, *L'incentivazione pubblica*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.2, 1 giugno 2023, pag. 339