



16 OTTOBRE 2019

# Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata

di Sara Valaguzza

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Milano

# Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata \*

di Sara Valaguzza

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Milano

**Sommario:** 1. Le intese tra Stato e Regioni per l'autonomia differenziata nella prospettiva del diritto delle città. 2. Premessa maggiore: imprescindibilità delle autonomie locali nel dibattito su autonomia e differenziazione. 2.1. Autonomia e differenziazione. 2.2. Il significato istituzionale di autonomia e il suo legame con la differenziazione nel sistema amministrativo policentrico italiano. 2.3. La capacità amministrativa come elemento essenziale per disegnare l'autonomia differenziata. 3. Premessa minore: essenzialità e forza delle città. 4. Conclusione del sillogismo. Le città: il pannello mancante nell'attuale dibattito sull'autonomia.

## 1. Le intese tra Stato e Regioni per l'autonomia differenziata nella prospettiva del diritto delle città

Autonomia differenziata, regionalismo asimmetrico, regionalismo differenziato: la scelta del termine con cui esordire sottende una valutazione di merito<sup>1</sup>. Il contenuto di questo scritto ci porta a preferire la prima

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Lo scritto rielabora una relazione presentata a Milano, in occasione dell'incontro *Autonomia differenziata: la forza delle città*, Fondazione Feltrinelli, 25 febbraio 2019.

<sup>1</sup> Parla di autonomia differenziata M. D'AMICO, nel testo dell'audizione tenutasi presso la Regione Lombardia sulla bozza di intese nel settembre 2018, *scritto in corso di pubblicazione*; nello stesso senso: E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 16 comma 3 Cost: profili problematici di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2018; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, cit., p. 336; si riferisce al 'Regionalismo differenziato' R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2008, p. 9 ss.; usa l'espressione 'regionalismo asimmetrico' F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali questioni ancora aperte?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), n. 11/2018; 'federalismo amministrativo o regionalismo differenziato' è il termine utilizzato invece da B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica amministrazione*, Milano, 2005, p. 452 ss..

In argomento cfr. anche A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 23/2015; G. TERRACCIANO, *La revisione del Titolo V della Costituzione: nuovi equilibri tra livelli di governo e il coordinamento della finanza pubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10/2015; L. ANTONINI, *L'assetto finanziario delle autonomie speciali tra pseudo vincoli di sistema, opzioni politiche e prospettive*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 2358 ss.; G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2005, p. 127 ss.; G. CERA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2009, 453 ss.; G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, p. 21 ss.; G. C. DE MARTIN, *Contraddizioni e incoerenze nella riforma costituzionale in materia di autonomie territoriali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2015, p. 19 ss.; G. C. POLA, *La finanza degli enti territoriali*, in *Amministrare*, 2016, p. 239 ss.; E. ROTELLI, *Autonomie e territori nei progetti formativi dei professori di scienze amministrative (1976-1993)*, in *Amministrare*, 2016, p. 271 ss.; G. C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali: i nodi pendenti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015; C. PADULA, *Riflessioni sulle autonomie territoriali dopo la mancata riforma*, in *Le Regioni*, 2016, p. 857-872; F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016; AA. VV., *Gli enti territoriali in Europa: un bilancio dopo la stagione delle riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4/2016; ISAP, *Le amministrazioni della Repubblica*, Bologna, 2017;

espressione. Qui ci occuperemo di verificare per quali ragioni ed in che termini il dibattito possa riguardare le autonomie locali e, in particolare, le città; indagheremo, cioè, il rapporto tra le competenze oggetto di intese e le funzioni fondamentali degli enti locali. Il tema prescelto è ricco di implicazioni sia per il concetto di autonomia differenziata che verrà, via via, precisandosi, sia per le conseguenze procedurali e organizzative che ne derivano.

Il motivo dell'interesse per il ruolo giocato dalle autonomie locali sta nella ormai consolidata concentrazione, a quel livello di governo, delle sfide maggiormente rilevanti della società contemporanea, tra cui: le emergenze sanitarie, abitative ed educative connesse al fenomeno dell'immigrazione; le problematiche relative all'inquinamento e ai cambiamenti climatici; le politiche di consumo del suolo e il rapporto tra istituzioni e comunità.

Per esempio, l'analisi delle politiche ambientali ha dimostrato, in maniera lampante, che un approccio internazionale e intergovernativo 'marco'<sup>2</sup> - che parta dal livello di governo più alto - non è efficace, perché, nei fatti, non riesce ad essere tramutato in azioni concrete e a coinvolgere in iniziative spontanee e responsabili gli attori sociali. È invece promettente la dimensione locale: il tema della sostenibilità trova nelle città il centro delle sperimentazioni sul benessere comune e sulla coscienza ecologica. Le città hanno acquisito un ruolo centrale ai fini dei parametri dei *Sustainable Development Goals* e dell'Agenda 2030<sup>3</sup>. Con il supporto della Commissione Europea, si è dato corso al *Covenant of Majors* per il clima e l'energia, che oggi aggrega quasi diecimila firmatari.

---

L. VANDELLI - G. GARDINI - C. TUBERTINI, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Bologna, 2017; M. BERTOLASSI - G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, 2017; G. RIVOSECCHI, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 22/2017.

<sup>2</sup> Sul fallimento delle politiche del protocollo di Kyoto si vedano, tra gli altri, M. B. GERRARD, *Kyoto's Clean Development Mechanism in Action*, in *New York Law Journal*, 24 Settembre 2007; M. B. GERRARD, *Will International Law Save Us From Climate Disasters?*, in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, n. 108/2014, p. 180 ss.; M. B. GERRARD, T. HESTER, *Climate Engineering and the Law: Regulation and Liability for Solar Radiation Management and Carbon Dioxide Removal*, Cambridge, 2018; AA. VV., *Lesson from Kyoto: Paris Agreement will fail national economies and the climate*, *United States Senate Committee on Environment and Public Works*, 144esimo Congresso, 21 aprile 2016; M. B. GERRARD - J. FREEMAN, *Global Climate Change and U.S. Law*, Chicago, 2015; D. G. VICTOR, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the struggle to slow down global warming*, Princeton, 2001; N. GRUNEWALD - I. MARTINEZ - Z. ARZOSO, *Did the Kyoto Protocol fail? An evaluation of the effect of the Kyoto Protocol on CO<sub>2</sub> emissions*, in *Environment and Development Economics*, n. 21/2016, p. 1 ss.; G. KUTNEY, *Carbon Politics and the Failure of the Kyoto Protocol*, Londra, 2014.

<sup>3</sup> Sul concetto di sostenibilità, per quanto qui si intende rilevare: E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Bari, 2018; L. CAVALLI, *Agenda 2030 da globale a locale*, Fondazione Eni Enrico Mattei, Marzo 2018; L. CAVALLI - G. LIZZI - L. LAURENZA, *Per un'Italia sostenibile: la leadership locale come motore dello sviluppo*, in *Briefs*, Fondazione Eni Enrico Mattei, Dicembre 2018; R. COSTANZA - L. DALY - L. FIORAMONTI - E. GIOVANNINI - I. KUBISZEWSKI - L. FOGH MORTENSEN - K. E. PICKETT - K. VALA RAGNARSDOTTIR - R. DE VOGLI - R. WILKINSON, *The UN Sustainable Development Goals and the Dynamics of Well-being*, in *The solutions journal*, vol. 7 n.1/2016, p. 20 ss.; F. BIERMANN - N. KANIE - R. E. KIM, *Global governance by goal-setting: the novel approach of UN Sustainable Development Goals*, in *Current Opinion in Environmental Sustainability*, n. 26-27/2017, p. 26 ss.; D. FRENCH - L. KOTZÉ, *Sustainable Development Goals, Law, Theory and Implementation*, Cheltenham, 2018.

Sarebbe fuori contesto, quindi, ragionare delle intese sull'autonomia differenziata senza tenere conto di ciò. Proseguendo nell'esemplificazione, determinare la sorte della tutela dell'ambiente, in intese Stato-Regioni, senza che i governi locali siano profondamente coinvolti apparirebbe paradossale.

In altri termini, il fenomeno delle intese potrebbe essere approcciato con maggiore fortuna, se si partisse da un nuovo approccio nelle relazioni istituzionali.

In tale ottica, considereremo, nelle riflessioni che seguono, le ripercussioni che le intese sull'autonomia differenziata *ex art.* 116, comma 3, della Costituzione<sup>4</sup> avranno sulle autonomie locali, per interrogarci sul *se* e sul *come* il percorso dell'autonomia e della differenziazione possa offrire strumenti utili per migliorarne l'azione, nella prospettiva dell'efficienza e dell'efficacia della risposta pubblica alle esigenze comuni.

---

<sup>4</sup> Sulla natura di queste intese, la dottrina costituzionalista ritiene, prevalentemente, che si tratti di intese simili a quelle tra Stato e confessioni religiose di cui all'art. 8 comma 3 della Costituzione. Giunge a questa conclusione M. D'Amico, individuando nelle intese in questione la medesima *ratio* che la Corte Costituzionale aveva ravvisato nelle intese tra lo Stato e le confessioni religiose nella sentenza n. 52 del 2016. Analogamente, D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, cit., p. 349. In questo senso si è espresso anche l'Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali del Servizio studi del Senato nel maggio 2018, par. 7.

Trattandosi di un'intesa, ossia di un accordo sia pure ad oggetto 'pubblico' complesso con il quale si definisce l'assetto delle attribuzioni e dei poteri attribuiti dalla legge, si ottiene il risultato di evitare che il Governo possa agire davanti alla Corte Costituzionale per far rilevare un conflitto di attribuzioni ai sensi dell'art. 134 della Costituzione. Eppure questa eventualità, sia pure residuale almeno in termini di pura logica giuridica, non può ancora esse esclusa *in toto*: il Governo, infatti, potrebbe lamentare una scorretta interpretazione dell'intesa e richiedere l'intervento della Corte Costituzionale.

Il risultato che il meccanismo dell'intesa conclusa ai sensi dell'art. 116 comma 3 della Costituzione raggiunge è quello di rendere mobili i confini dell'ambito di intervento del potere legislativo, che non sono più istituzionalizzati rigidamente e uniformemente secondo disposizioni di legge, ma possono diventare anche il risultato di trattative tra poteri dello Stato, in un regime giuridico che può progressivamente venire a modificarsi, in cui la differenziazione diviene una parte della regola del riparto tra competenze legislative tra il governo centrale e le Regioni.

Considerato che l'art. 116 comma 3 crea una regola speciale – quella della differenziazione – all'interno di un regime generale – quello del riparto 'ordinario' tra poteri legislativi statali e regionali – le motivazioni sulla base delle quali le Regioni propongano per sé stesse il riconoscimento di margini maggiori di autonomia legislativa dovrebbero giustificare il regime di differenziazione auspicato. Se ragioniamo applicando al caso i principi dell'azione amministrativa, *ex ante*, la motivazione dovrebbe essere sostenuta da valutazioni svolte in termini di efficienza dell'assetto che si prospetta e, *ex post*, dovrebbe essere verificabile la coerenza tra quell'efficienza che ha consentito la deroga e i risultati ottenuti grazie all'ampliamento dei poteri regionali.

Nell'ottica ipotizzata, l'*efficienza* potrebbe motivare le richieste di autonomia differenziata delle Regioni nell'occuparsi di faccende che sono gestibili in maniera ottimale al livello del territorio regionale e la *coerenza* farebbe sì che la differenziazione valorizzi i territori sulla base della loro capacità di risposta, appunto differenziandoli.

Come è giusto che sia, dato il carattere programmatico della norma costituzionale, questi ultimi aspetti di carattere procedurale, inerenti alla motivazione alla base delle proposte di intesa e al sistema di verifica dei risultati con eventuale possibilità di ritornare sul contenuto di quanto negoziato, non sono declinati in Costituzione, il che però non toglie che valga la pena discuterli ed eventualmente regolamentarli in altre sedi, anche per evitare che la regola speciale si confonda con quella generale. Infatti, le richieste di differenziazione delle Regioni potrebbero, alla lunga, portare ad una situazione in cui le competenze legislative, per come allocate secondo il regime ordinario, siano residuali. Se così accadesse, però, si dovrebbe ragionare sull'opportunità di mantenere un regime in cui la condizione speciale prevale su quella generale.

Sarebbe irrazionale, da un lato, riconoscere la centralità strategica delle autonomie locali e, dall'altro, non farsi carico di supportare, anche favorendo modelli innovativi di *governance*, la loro azione.

Nelle pagine che seguono svilupperemo il ragionamento in maniera deduttiva, articolandolo come segue: la nostra premessa maggiore è che riconoscere un ruolo alle autonomie locali nel dibattito su autonomia e differenziazione sia imprescindibile per affrontare i temi cruciali della nostra attualità; la premessa minore è che, tra le autonomie locali, le città siano il maggiore punto di forza per dare identità ai territori in attuazione del principio autonomistico affermato dalla Costituzione italiana; la conclusione è che riconoscere un ruolo alle città nel dibattito sull'autonomia differenziata *ex art.* 116 comma 3 della Costituzione sia essenziale.

## **2. Premessa maggiore: imprescindibilità delle autonomie locali nel dibattito su autonomia e differenziazione**

### **2.1. Autonomia e differenziazione**

Autonomia e differenziazione, in diritto, assumono un significato specifico, pur conservando un nucleo comune al linguaggio a-tecnico<sup>5</sup>. Quale sia questo nucleo comune è presto detto: il termine, qualunque sia l'impiego, demarca una libertà all'interno di una relazione (nel nostro caso, giuridica): si ricorda l'autonomia dai genitori; l'autonomia come attributo della personalità o come parametro per misurare la maturità della persona; l'autonomia come requisito di una organizzazione<sup>6</sup>.

Nel diritto, far valere o rivendicare autonomia è una questione di potere: significa stabilire rapporti di forza, nell'ambito di relazioni giuridiche tra parti che interagiscono. In questo senso, nel diritto privato, l'autonomia (privata) è il potere di decidere individualmente cosa fare dei propri diritti ed interessi; nel diritto pubblico, si usa contrapporre autonomia a sovranità<sup>7</sup>: chi esercita la sovranità non ha bisogno di essere autonomo, essendo, appunto, sovrano.

---

<sup>5</sup> Sul rapporto tra gergo comune e linguaggio del diritto, cfr., per tutti, F. BAMBI, *Leggere e scrivere il diritto*, in B. PASCIUTA – L. LOSCHIAVO (a cura di), *La formazione del giurista. Contributi a una riflessione*, Roma, 2018, p. 31 ss..

<sup>6</sup> Ambiguità semantica e contenuti del concetto sono ripercorsi in F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016.

<sup>7</sup> Sul concetto di sovranità, si veda, per tutti, F. CALASSO, *I Glossatori e la teoria della sovranità*, II ed., Milano, 1957; E. CORTESE, *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1985, p. 212; M. S. GIANNINI, *Sovranità (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLII, Milano, 1990, p. 224 ss; E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II ed., Bologna, 1997; L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in ID., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin, Atti del convegno di studio per celebrare la casa editrice Cedam nel I centenario della sua fondazione (1903 – 2003)*, Padova, 2004; G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, in L. CARLASSARE, op. cit.; A. ANZON DEMMIG, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 4999.

Come hanno messo in luce i maestri, senza bisogno che nulla oggi si aggiunga a tale riguardo, nel nostro sistema giuridico, la sovranità è un requisito dell'ordinamento, mentre l'autonomia appartiene alle istituzioni pubbliche che, all'interno dell'ordinamento stesso e nei limiti di quest'ultimo, hanno poteri 'derivati', che trovano fondamento in regole preesistenti<sup>8</sup>.

In questo senso, dunque, l'autonomia è un concetto relazionale: si sostanzia diversamente, cioè, a seconda del soggetto dal quale ci si distingue e delle motivazioni che supportano il distacco.

Nelle riflessioni sull'autonomia differenziata occorre intendersi preliminarmente su due poli, concettualmente connessi: autonomia 'da chi' e autonomia 'perché'.

Nella voce 'Autonomia Pubblica' dell'enciclopedia del diritto, Massimo Severo Giannini, avverte che la nozione di autonomia, in diritto, richiede una preventiva analisi volta ad "individuare il fatto che con essa si voglia esprimere"<sup>9</sup>; così, per esempio, il fatto che si vuole esprimere richiamando il concetto di 'autonomia locale'<sup>10</sup> è l'autonomia dell'indirizzo politico amministrativo delle comunità locali, garantita fino al punto che può assumere anche un indirizzo divergente da quello dello Stato<sup>11</sup>.

Autonomia 'da chi' è subito detto: nel disegno costituzionale dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, l'autonomia è anzitutto a favore delle Regioni, nei confronti dello Stato, e riguarda il potere legislativo e amministrativo.

---

<sup>8</sup> A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987, p. 30 ss. e spec. 32: 'nella concretezza della nostra esperienza storica, bisogna dire che il termine di autonomia si riferisce soprattutto a relazioni che dati soggetti hanno, sul piano soggettivo per il momento considerato, nei confronti dello Stato inteso come soggetto di diritto'.

<sup>9</sup> M. S. GIANNINI, *Autonomia pubblica, ad vocem*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 356.

<sup>10</sup> Gli studi sull'autonomia locale costellano la storia del diritto amministrativo. La selezione che segue non intende pertanto essere esaustiva, includendo contributi la cui prospettiva può essere utile, ad avviso di chi scrive, per meglio contestualizzare le riflessioni svolte nel contributo: M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007. Ivi, in particolare, si vedano i contributi di G. PIPERATA, *Il governo locale tra territorialità del diritto e spazio dell'economia*, p. 73 ss.; M. ABRESCIA, *Territorio e analisi economica del diritto. Amministrazione territoriale e delocalizzazione funzionale*, p. 343 ss.; C. VITALE, *Il territorio nella definizione e gestione del servizio pubblico locale*, p. 723 ss.; G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1967; M. CAMMELLI, *Il raccordo tra i livelli istituzionali*, in *Le istituzioni del federalismo.*, 2001, p. 1079 ss.; G. STROZZI, *Gli enti locali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1337; G. FALCON, *Inattuazione a attuazione del nuovo titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, p. 3 ss.; T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie; regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004; G. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Dir. pubbl.*, 2005, p. 975 ss..

La comprensione del sistema delle autonomie locali italiane è facilitata dalla lettura degli scritti di: S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Milano, 2005, p. 419 ss., R. ALESSI, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milano, 1960, e di F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, ora in E. ROTELLI (a cura di), *Amministrazione pubblica. Autonomie locali. Scritti degli anni dell'Isap*, Milano, 2010, p. 245 ss..

<sup>11</sup> "Il tratto tipico dell'autonomia locale risiede nel fatto che l'organo fondamentale degli enti locali territoriali è il popolo in corpo elettorale, e che conseguentemente essi derivano l'indirizzo politico-amministrativo non dallo Stato, ma dalla loro comunità, ossia dalla maggioranza della propria comunità", M. S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, cit., p. 364.

Ma vi è anche un secondo aspetto dell'autonomia, implicito nel parere richiesto agli enti locali sulle intese ai sensi della previsione costituzionale. A ben vedere, non si tratta della medesima autonomia che emancipa la Regione dallo Stato, attribuendo alla prima dei poteri che diversamente spetterebbero al secondo, dal momento che non vi può essere alcuna sovrapposizione nell'esercizio del potere legislativo primario (tra Stato ed enti locali), dato che tale potere non compete mai agli enti locali. Si tratta, invece, del riconoscimento di una autonomia di tipo (non legislativo, ma) amministrativo, metodologico e organizzativo, che riconosce un tipo di auto-governo – si tratterà poi di intendere 'quale' tipo - dei territori.

Serve un ragionamento un poco più articolato per chiarire il secondo polo, 'autonomia perché', inteso il quale sarà ancora più evidente il motivo per cui riteniamo che debba ammettersi un ruolo preciso alle autonomie locali nel dibattito su autonomia e differenziazione.

La riforma dell'art. 116 comma 3<sup>12</sup>, norma entrata in Costituzione con la Riforma del Titolo V del 2001<sup>13</sup>, nel ricostruire il rapporto tra competenze legislative dello Stato e delle Regioni a favore di queste ultime, permette che le Regioni a statuto ordinario possano concordare con lo Stato di ampliare i propri poteri nelle materie di legislazione concorrente e perfino in quelle di legislazione esclusiva limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. L'autonomia, quindi, è volta a spezzare il dualismo tra Regioni a Statuto ordinario e a Statuto Speciale – queste ultime dotate del potere legislativo generale (sul proprio territorio) secondo le particolari condizioni di autonomia fissate nello Statuto Speciale - e ad introdurre una clausola generale di differenziazione<sup>14</sup> tra le Regioni stesse<sup>15</sup>.

Tuttavia, il godere di maggiore potere legislativo ed amministrativo non è sufficiente a giustificare 'il perché' dell'autonomia di cui stiamo parlando.

Infatti, l'autonomia costituzionale trova la sua *ratio* nella differenziazione che si suppone migliorativa dello *status quo*: differenziare, nel contesto designato dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, vuol dire

---

<sup>12</sup> Ripercorre gli sviluppi in tema G. F. FERRARI, *Il futuro delle specialità regionali*, in *Giur. cost.*, 2014., p. 1939 ss..

<sup>13</sup> Ispirata dai lavori della III Bicamerale e dal Disegno di Legge D'Alema-Amato sull' 'Ordinamento federale della Repubblica', presentato alla Camera dei Deputati il 18 marzo 1999. Il percorso storico è esaminato con cura anche nel volume di L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, ult. ed..

<sup>14</sup> Per inciso, se la motivazione è la differenziazione, esaminando i contenuti delle intese stupisce però constatare che, in alcuni ambiti, le richieste di maggiore potere legislativo delle Regioni siano molto simili, talvolta perfino identiche: se, come appare seguendo il ragionamento che stiamo conducendo, la ragione dell'autonomia è davvero l'esigenza di introdurre delle differenze tra Regioni, l'omologazione delle richieste introduce qualche perplessità. Aspetto, questo, su cui si sofferma, per altro verso, ossia riflettendo sul tema del trasferimento di risorse, F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali questioni ancora aperte?*, cit., p. 8 ss..

<sup>15</sup> Sul principio di differenziazione si precisa che esso non è definito dalla Costituzione, perciò, secondo alcuni autori, altro non è che il sistema pluralistico delle autonomie locali, B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica amministrazione*, op. cit., p. 448 ss..

introdurre elementi di efficacia ed efficienza; significa eccellere. Altrimenti non si vedrebbe per quale motivo debba essere consentita l'introduzione di deroghe alla ripartizione ordinaria dei poteri pubblici che trova nella Costituzione un modello archetipico.

Ciò chiarito, è possibile, rispondere per inciso, anche all'obiezione più comune al percorso verso l'autonomia differenziata, secondo la quale si teme che la valorizzazione delle differenze introduca un *vulnus* al principio di uguaglianza con conseguenze negative rilevanti sui territori meno sviluppati.

Va tenuto conto, a tale riguardo, che nell'ottica della previsione della Costituzione la differenziazione è stata scelta per ottenere esattamente il risultato opposto alla discriminazione negativa che penalizza i deboli. Ciò che giustifica un trattamento differente è la ricerca di una ripartizione di compiti e missioni da cui tutti possano guadagnare, basata sul riconoscimento di reali dati di diversità e su un percorso che sia realmente promotore di sviluppo e di inclusione, valori – questi ultimi - riconosciuti e affermati con chiarezza nella Costituzione. È interessante a questo riguardo fare riferimento al dibattito sulla differenziazione delle Università pubbliche tra di loro<sup>16</sup>, nell'ambito del quale è emersa, parimenti, l'esigenza di rispettare il principio di uguaglianza e la parità di opportunità nella didattica e nella formazione in generale. In quel contesto, si è notato che mantenendo intatto il tabù sull'uso dei termini differenziazione e autonomia, si finisce per peggiorare le cose invece che migliorarle. Tale comportamento oscura, di fatto, la facile constatazione che una differenziazione (in negativo) si produce o riproduce comunque, in modo mal regolato quando non selvaggio.

Piuttosto, proprio il principio di uguaglianza richiede che lo studio, il rispetto e, dove possibile, la valorizzazione delle differenze si inseriscano all'interno di una strategia utile per l'intero sistema. Del resto, non è un fatto nuovo che l'omogeneità formale, in realtà, nasconda e rafforzi le disuguaglianze sostanziali.

## **2.2. Il significato istituzionale di autonomia e il suo legame con la differenziazione nel sistema amministrativo policentrico italiano**

Abbiamo inteso, nei paragrafi precedenti, che l'autonomia è funzionale alla differenziazione ed è concessa per consentire di affermare efficienza ed eccellenza. Ci riferiremo, perciò, da qui all' 'autonomia per la differenziazione'.

L'autonomia per la differenziazione è coerente con la Costituzione e, in particolare, con l'art. 5, nel quale si afferma che la Repubblica “*riconosce e promuove*” le autonomie locali e attua nei servizi che dipendono dallo Stato “*il più ampio decentramento amministrativo*”, adeguando i principi ed i metodi della sua legislazione

---

<sup>16</sup> G. CAPANO - M. REGINI - M. TURRI, *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Bologna, 2017.



“alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”, ed anche con l'art. 118, comma 4, nel quale si radica sia il principio di sussidiarietà sia quello di differenziazione.

Se si rapporta il concetto al caso dei territori, si scopre che vi sono certamente differenze da Regione a Regione, ma non solo.

Secondo i dati pubblicati nel Rapporto Censis del 2014<sup>17</sup>, 11 delle 20 Regioni Italiane hanno oggi una popolazione inferiore a quella degli abitanti della Città di Roma e possono essere qualificate come grandi aree metropolitane (con popolazione superiore a 1,5 milioni di abitanti) solo 4 città italiane: Roma, Milano, Napoli e Torino – accanto a Londra, Parigi, Madrid. È fisiologico che gli ambiti che ospitano quelle città abbiano esigenze diverse dagli altri, pur all'interno della medesima Regione, dato anche solo il carico abitativo e di servizi, compresi i servizi scolastici e sanitari.

Inoltre, le vicende inerenti al funzionamento istituzionale e amministrativo delle autonomie sono il frutto di specifiche scelte, che si trasformano in connotati identitari spesso locali<sup>18</sup>; basti pensare a come gestire i servizi pubblici o a dove destinare i finanziamenti. Non esistono configurazioni preimpostate: l'intuizione del governo locale, il pluralismo della società e la creatività dei mercati, il potenziale naturale, umano, economico e ambientale portano a sviluppare le comunità in un senso piuttosto che in un altro<sup>19</sup>. Da un altro (complementare) punto di vista, la centralità delle autonomie locali nel dibattito su autonomia e differenziazione è una logica conseguenza della configurazione pluralista (non solo dell'architettura istituzionale nazionale, ma anche) del moderno diritto delle amministrazioni pubbliche.

L'utilizzo dell'espressione al plurale – ‘diritto delle amministrazioni pubbliche’ – nel manuale di Domenico Sorace viene spiegato illustrando la necessità di trovare una nomenclatura che corrisponda ad una realtà nella quale non esiste più la netta separazione tra il diritto amministrativo e il diritto privato, ma le istituzioni pubbliche si trovano a lavorare in un sistema a rete in cui soggetti privati venivano a svolgere compiti di interesse pubblico. Dall'uniformazione concettuale del settore (diritto amministrativo) e del soggetto (amministrazione pubblica) si è passati, dunque, al pluralismo della disciplina, da un lato, e alla partecipazione degli attori sociali, dall'altro. L'ambito di governo in cui questo pluralismo si realizza in maniera più evidente è quello locale.

Il diritto amministrativo, per lungo tempo inteso come diritto dell'amministrazione pubblica, è ora riletto come diritto della società<sup>20</sup>; ci si è spinti fino ad affermare che poiché il diritto amministrativo si forma

---

<sup>17</sup> Report di ricerca Censis, *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*, Roma, febbraio 2014.

<sup>18</sup> Come dimostra il volume di J. B. AUBY, *Droit de la ville*, Parigi, 2016.

<sup>19</sup> Non serve essere giuristi per comprendere questo fenomeno: Milano è la città della moda, del design e della sostenibilità, Venezia è la città dell'acqua, Firenze è la città della cultura, etc..

<sup>20</sup> S. CASSESE, *Lo stato presente del diritto amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 389.

dal basso, in base ad esperienze e correzioni, oggi “*il vero diritto civile è il diritto amministrativo*”<sup>21</sup>. Ciò consente di cogliere il superamento del modello tradizionale di diritto amministrativo, uniforme, burocratico e formalista, e l’approdo, invece, ad un sistema giuridico complesso e pieno di sfaccettature, capace di rappresentare le diverse polarità che partecipano alla gestione di compiti di interesse pubblico, in cui l’autonomia locale acquista un particolare ruolo.

In questa prospettiva, anche l’art. 116 comma 3 della Costituzione è frutto del nuovo modo di intendere il diritto delle amministrazioni pubbliche: autonomia e differenziazione, appunto, con l’inevitabile flessibilità che ne consegue, esprimono pluralismo e atipicità. In quest’ottica, il dibattito sull’autonomia per la differenziazione dovrebbe essere, quanto più possibile inclusivo<sup>22</sup>.

### **2.3. La capacità amministrativa come elemento essenziale per disegnare l’autonomia differenziata**

È la capacità amministrativa delle autonomie locali a renderle cruciali nell’autonomia per la differenziazione: l’azione dei governi locali è imprescindibile per attuare la normativa differenziata in maniera efficace.

L’evidenza ha già dimostrato che la normativa, da sola, non è in grado di cambiare la realtà, anzi, talvolta la complica e la irrigidisce, impedendo che l’attività amministrativa apporti valore alle comunità. Per interrompere questo meccanismo si deve invertire il percorso logico che parte dal potere legislativo e si riversa sul potere amministrativo; l’oggetto dell’osservazione strategica e preliminare deve divenire la capacità operativa e regolamentare degli organi amministrativi, così da individuare preliminarmente le modalità corrette ed efficaci per operare nell’interesse comune.

In altri termini, una legislazione efficace richiede che si svolga, in fase preliminare, un esame delle conseguenze pratiche che essa comporta sull’apparato amministrativo che dovrà calarla nei casi concreti. Per esempio, non basterebbe una normativa, sia pure regionale, uniformata ai principi ormai comuni quali il riuso degli spazi e il principio della indifferenza funzionale per affrontare l’obiettivo consumo del suolo zero per il 2020, la globalizzazione dei traffici commerciali, l’inadeguatezza degli strumenti urbanistici

---

<sup>21</sup> S. CASSESE - L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, 2014, p. 37 ss..

<sup>22</sup> La presenza degli oltre 8.000 comuni, degli enti territoriali intermedi - come le province e le città metropolitane - di enti pubblici con compiti per materia - come gli enti parco - dei consorzi, delle unioni dei comuni, delle società a partecipazione pubblica, degli enti pubblici nazionali, degli ordini professionali, dimostra non solo quanto il nostro Paese sia frastagliato in termini amministrativi, ma anche quanto tutto questo sia parte della nostra storia. L’autonomia degli enti territoriali - Regioni, Città Metropolitane e Comuni - è l’altra faccia di un sistema politicamente policentrico. Il percorso dell’autonomia e della differenziazione passa attraverso tutti gli snodi delle ramificazioni (almeno istituzionali se non anche sociali) dell’Italia e conduce ad allargare la visuale sui territori e sulle loro articolazioni politiche e amministrative.

tradizionali. Servirebbe invece misurare, *ex ante*, gli interventi che possano poi essere supportati dagli enti locali per rendere realizzabile il disegno legislativo.

L'integrazione tra esigenze amministrative e prospettive legislative è essenziale per realizzare gli obiettivi dell'autonomia per la differenziazione.

### 3. Premessa minore: essenzialità e forza delle città

Autonomia e differenziazione, insieme ad efficienza ed efficacia, richiedono, quindi, di inserire nel dibattito nuovi protagonisti: le autonomie locali.

In particolare, le città, divenute *global actors*<sup>23</sup>, stanno creando una socialità nuova; famiglie di individui e di organizzazioni che operano assieme, che dialogano consapevolmente e si influenzano perfino inconsciamente, vivendo dentro alle medesime correnti culturali, economiche e sociali. Le città sono un luogo di diversità continua, in cui si animano le energie individuali e collettive.

Nella città, perfino il diritto<sup>24</sup>, inteso come metodo per il governo ordinato della casa comune, viene ad assumere connotazioni peculiari, diviene atipico, si distacca dalle forme della tradizione legislativa statale<sup>25</sup>. A livello locale, gli strumenti giuridici crescono e vengono plasmati dai componenti della famiglia allargata che compone la comunità, a partire da esigenze concrete e per fornire risposte a bisogni specifici. Nella città, ai contratti, alla regolamentazione privata, ai codici di condotta, alle norme tecniche

---

<sup>23</sup> J. E. NIJMAN, *Renaissance of the City as Global Actor*, Asser Institute, Centre for International & European Law, 2016, che indica le *global cities* come un risultato della *new global economy*, affermando che oggi sono le città, non più gli Stati, ad essere le unità basilari dell'economia e della politica. Nello studio a cui si sta facendo riferimento viene anche introdotto una differenza tra *global private city* e *global public city*: la prima è la conseguenza della globalizzazione dell'economia, la seconda è il riflesso della *global policy* e della *global society*.

Già L. SANDERCOCK, *Towards Cosmopolis: planning for multicultural cities*, Londra, 1998. Si può consultare anche, il *2012/13 State of the World's Cities Report: Prosperity of the Cities*, elaborato per le Nazioni Unite da UN habitat: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf>

<sup>24</sup> F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2018, p. 3 ss., che si riferisce al diritto delle città come ad un diritto informale, che trova le basi anche nella Costituzione italiana e, in particolare, nell'art. 118 comma 4, in cui trova fonte il principio di sussidiarietà orizzontale: "Nell'esperienza italiana, dunque, a "cucire" il legame tra informalità e formalità del diritto non è tanto l'obbligatoria previsione di una legge, che pure potrebbe esserci, ma la congiunzione di due azioni: da un lato, la realizzazione del disegno costituzionale disposto dal richiamato articolo 118 che le pubbliche amministrazioni possono realizzare concretamente attraverso un dialogo diretto che esse stabiliscono con la Costituzione senza dover essere necessariamente mediato da fonti formali normative (e legislative), dall'altro, le autorità di governo territoriali che, in virtù della rappresentanza degli interessi dei territori che amministrano e dell'autonomia loro concessa, possono, grazie al richiamato principio di sussidiarietà orizzontale, riconoscere le azioni coerenti con gli interessi generali che rappresentano, anche se svolte da terzi (così anche l'art. 3, comma 5, Testo unico degli enti locali."

<sup>25</sup> È interessante a questo riguardo il richiamo che attenta dottrina ha di recente sollevato per una riconquista del diritto come 'forza strutturante della società', richiamo che ci porta a riflettere su una dinamica giuridica che metta in moto dei cambiamenti capaci di rigenerare i legami sociali, a partire dall'ambito in cui essi si formano, che è quello delle comunità territoriali, cfr. B. TONOLETTI, *Costituzione giuridica delle cose e legame sociale*, in *Dir. Amm.*, 2019, p. 249 ss..

e alle prassi, si affida il compito di ordinare le cose e di seguirne il continuo moto. Nelle città: “*Le droit est (...) sur la réalité sociale, une sorte d'épiderme, qui protège contre nombre d'agressions, mais se déforme, se distend, se conforme aux changements de ce qu'il contient, et parfois cède devant des ennemis extérieurs. Sa vertu étant de s'adapter, avec ses propres mécanismes, aux changements ambiants, et de ne céder qu'en dernier ressort : pour d'ailleurs se reconstituer ensuite.*”<sup>26</sup>.

Il programma intitolato Città come beni comuni<sup>27</sup> dimostra che la città è protagonista di sperimentazioni verso un nuovo moderno modello di amministrare che, come si usa dire oggi, può poi essere ‘scalato’: ossia, replicato in un ambito diverso - tendenzialmente più ampio – rispetto a quella di partenza.

Partendo dalla città si scopre il significato più profondo di sussidiarietà<sup>28</sup>, che non significa solo preferire il livello di governo più vicino ai cittadini, ma anche scegliere la co-gestione e indicarla come metodo di dialogo con i vari soggetti, di natura privata, pubblica, associativa, imprenditoriale, istituzionale o altro, che abitano, nello stesso momento della storia, le nostre comunità.

Nelle città si stanno sperimentando modelli pionieristici di partecipazione tra istituzioni e portatori di interessi che conducono a teorizzare un nuovo modello di *governance*, denominato co-città, nel quale la relazione con il territorio è basata non tanto sulla regolazione da parte dei governi locali, quanto su una cultura politica di condivisione e di cogestione<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> J. B. AUBY, *Droit de la ville*, op. cit., p. 8.

<sup>27</sup> Sul concetto di ‘città come beni comuni’ si ricordano, tra gli altri, i contributi di G. ARENA, *L'Italia dei beni comuni*, Milano, 2012; G. ARENA - G. COTTURRI, *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, 2010; T. MASSARA - M. BEGHINI, *La città come bene comune*, in *Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona – Sezione raccolte e atti di convegno*, n. 23, /2019; M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2012; AA. VV., *Rapporto Labsus 2017 – Amministrazione condivisa dei beni comuni*, consultabile qui [https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2018/01/Rapporto\\_Labsus\\_2017.pdf](https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2018/01/Rapporto_Labsus_2017.pdf) che è il risultato del citato programma-regolamento presentato a Bologna il 22 febbraio 2014 “Città come beni comuni” ora divenuto realtà e adottato da 113 parti attive.

<sup>28</sup> S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578 ss.; R. PALTRINIERI - G. ALLEGRI, *Partecipazione e collaborazione negli interventi di comunità. L'esperienza di laboratori di quartiere del Comune di Bologna*, in *Sociologia Urbana e rurale*, 2018, p. 29 ss.; C. BERTOLINI, *La sussidiarietà amministrativa, ovvero la progressiva affermazione di un principio*, in *Dir. Amm.*, 2007, p. 895 ss.; G. SCACCIA, *Note sull'avocazione delle competenze in sussidiarietà*, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 1555 ss.; A. SIMONATI, *Rigenerazione Urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Rivista Giuridica per l'edilizia*, 2019, p. 31.

<sup>29</sup> Il percorso è tracciato in P. CHIRULLI - C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018. Altre proposte si trovano in: AA. VV., *Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Terzo rapporto sulle città- Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, Bologna, 2018; E. FONTANARI - G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017; F. DI LASCIO - F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi comuni. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire alla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016. Tuttavia le tecniche di ‘governo collaborativo’ sono oggetto di apprezzamenti, ma anche di critiche in dottrina, là dove si è messo in evidenza che è comunque necessario, in termini di efficienza e legittimazione, che lo Stato e i Governi locali assumano un ruolo attivo specialmente di carattere regolatorio, cfr. J. FREEMAN, *Collaborative Governance in the Administrative State*, 45 *UCLA Law Rev.*, p. 1 ss..

La forza della città è che la città sa, perché cresce dinamicamente assieme a chi la abita, pulsando di iniziative spontanee e dell'energia del pensiero creativo di chi partecipa alla vita urbana<sup>30</sup>. Questa immagine, di recente offerta in dottrina, è capace di dipingere il suo ritratto attuale: *“La città è un soggetto collettivo, che opera attraverso il pensare in comune, che si radica nella categoria del noi, al di qua del mondo dove dominano il mio e il tuo. La linea che delimita lo spazio delle cose su cui si fonda la città rende visibile l’ethos su cui si reggono le comunità umane: la tensione a trascendere l’esistente, la condivisione della capacità di immaginare il futuro”*<sup>31</sup>.

Però, dal punto di vista funzionale, la città ancora non esiste, perché non ha specifiche attribuzioni. Secondo l’attuale ordinamento degli enti locali, disciplinato dal Decreto Legislativo n. 267 del 2000, il titolo di città può essere concesso con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell’Interno ai comuni che lo richiedano, *“per ricordi, monumenti o per l’attuale importanza”*.

La ‘città’ è un ‘titolo onorifico’, di cui alcuni comuni d’Italia si possono fregiare, avendo così il diritto di inserire nel proprio stemma una corona d’oro, per essere stati insigniti come città con decreto del Re, del capo dello Stato o del Presidente della Repubblica.

Per il nostro attuale ordinamento giuridico, la città non indica, invece, una entità giuridica a sé con poteri specifici.

Cercando di definire il concetto giuridico di città<sup>32</sup>, gli studiosi americani, segnalando l’assenza di una delimitazione istituzionale, rimarcano il ruolo della città come ente politico, non in quanto frutto di legittimazione democratica, ma quale ambiente di coesione e di condivisione, e ne rimarcano gli attributi frutto di una concezione fluida e partecipata dell’autonomia locale: si parla di città collaborativa<sup>33</sup>, di *urban collective governance* e della città stessa come bene comune<sup>34</sup>.

Proponendo innovativi modelli per il governo delle città, *as a commons*, emerge anche un nuovo significato della proprietà, intesa come onere e responsabilità, il cui valore non è monetario, ma è legato alla capacità

---

<sup>30</sup> In questo senso, si evidenzia che le città sono il punto più adatto per affrontare le sfide moderne, cfr., in tale prospettiva, H. BULKELEY - A. LUQUE-AYALA - C. MCFARLANE, G. MACLEOD, *Enhancing urban autonomy: towards a new political project for cities*, in *Urban studies*, 2018, p. 702 ss..

<sup>31</sup> B. TONOLETTI, *Costituzione giuridica delle cose e legame sociale*, cit., p. 272.

<sup>32</sup> In alcuni studi sulla popolazione globale ci si riferisce alle città contemporanee come a realtà “porose e discontinue, costituite da sistemi costruiti, semi-costruiti e aperti, con una grande offerta di aree che nel passato avremmo giudicato potenzialmente trasformabili - aree dismesse, sottoutilizzate, abbandonate, vuoti urbani di varia natura”; in queste aree si trovano i due terzi della popolazione mondiale, cfr., P. MEZZI, *La città resiliente: Strategie e azioni di resilienza urbana in Italia e nel mondo*, Milano, 2016.

<sup>33</sup> C. ANSELL - A. GASH, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, in *J. Pub. Admin. Res. & Theory*, 2008, p. 543 ss..

<sup>34</sup> Interessante lo studio di S. R. FOSTER - C. IAIONE, *The city as a common*, 34 in *Yale L. & Pol’y Rev*, 2016, p. 281 ss.; l’idea è sintetizzata in questi termini: “heterogeneous individuals and institutions can collaborate together to co-create or co-govern the city, as a common resource”, cit., 335. Il governo locale è rappresentato come un facilitatore della collaborazione all’interno delle comunità, e la città stessa assume le sembianze di una risorsa comune, di cui i soggetti pubblici e privati devono, assieme, prendersi cura.

di produrre crescita sociale e che non si connota più per essere diritto esclusivo di godimento, a favore di soggetti pubblici o privati, ma per essere un titolo attribuito a chi è capace di produrre un valore per la comunità.

La flessibilità e la tensione al cambiamento che ne deriva è colta anche dagli studi sulla resilienza delle città<sup>35</sup>. Al termine resilienza, che implica il ripristino dello *status quo*, comincia ad affiancarsi la qualità di (resilienza) *trasformativa*, per includere nel fenomeno la capacità di raccogliere le occasioni di impatto per migliorarsi<sup>36</sup>.

Per la verità, l'espressione più appropriata ci parrebbe quella di 'antifragilità'<sup>37</sup>: il termine è utilizzato per identificare la qualità di un soggetto o di un oggetto di resistere nel tempo e trarre vantaggio dai mutamenti causati da fattori esterni, creando un corpo nuovo, progressivamente adattato alle circostanze sopravvenute. L'antifragilità '*va al di là della resilienza e della robustezza, perché ciò che è resiliente resiste agli shock e rimane identico a se stesso; l'antifragilità migliora*'<sup>38</sup>.

Ne segue che la forza ideale, amministrativa e partecipativa delle città - elemento istituzionale che meriterebbe una attenzione da parte dell'ordinamento anche in prospettiva definitiva - le rende essenziali nel contesto delle autonomie locali, per la loro resilienza trasformativa e antifragilità.

---

<sup>35</sup> Un interessante report sul fenomeno della resilienza delle città è stato pubblicato dall'OCSE: le città resilienti sono definite come città che hanno l'abilità di assorbire e riprendersi dagli shock subiti e prepararsi a quelli futuri (in riferimento a eventi economici, ambientali, sociali ed istituzionali). Le città resilienti promuovono anche lo sviluppo sostenibile, il benessere e la crescita inclusiva. Nel report sono presentati anche 10 casi studio di città resilienti (Antalya (Turchia), Belo Horizonte (Brasile), Bursa (Turchia), Cardiff (UK), Kobe (Giappone), Kyoto (Giappone), Lisbona (Portogallo), Oslo (Norvegia), Ottawa (Canada) e Tampere (Finlandia)) consultabile qui: <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/resilient-cities.htm>; sul tema si vedano anche M. SPAANS - B. WATERHOUT, *Building up resilience in cities worldwide – Rotterdam as participant in the 100 Resilient Cities Programme*, in *Cities*, 2017, p. 109 ss.; S. A. KELLER – S. SHIPP, *Building Resilient Cities: Harnessing the power of urban analytics*, in J. BOHLAND - J. HARRALD - D. BROSNAN (a cura di), *The Disaster Resiliency Challenge: Transforming Theory to Action*, Springfield, 2018, p. 65 ss.; J. HERNANTES - P. MARAÑA - R. GIMENEZ - J.M. SARRIEGI - L. LABAKA, *Towards resilient cities: a maturity model for operationalizing resilience*, in *Cities*, 2019, p. 96 ss.; P. MARANA - C. EDEN - H. ERIKSSON - C. GRIMES - J. HERNANTES – S. HOWICK - L. LABAKA - V. LATINOS – R. LINDNER – T. A. MAJCHRZAK – I. PYRKO – J. RADIANTI - A. RANKIN – M. SAKURAI – J. M. SARRIEGI – N. SERRANO, *Towards a resilience management guideline — Cities as a starting point for societal resilience*, in *Sustainable Cities and Society*, 2019, p. 96 ss..

Interessante anche il report pubblicato nel luglio 2019 dalla Rockefeller Foundation *Resilient Cities, Resilient Lives, Learning from the 100 Resilient Cities Network*, in cui vengono analizzati i risultati raggiunti dalle prime 100 città resilienti negli ultimi sei anni e vengono proposti come esempio per tutte le città che vogliono unirsi a questa rete. Il report è consultabile qui <http://100resilientcities.org/wp-content/uploads/2019/07/100RC-Report-Capstone-Abridged-PDF.pdf>

<sup>36</sup> Il termine è utilizzato da E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, op. cit., p. 150.

<sup>37</sup> Cfr., N. TALEB, *Antifragile. Prosperare nel disordine*, Milano, 2013.

<sup>38</sup> N. TALEB, *Antifragile. Prosperare nel disordine*, op cit., p. 21.

#### 4. Conclusione del sillogismo. Le città: l'anello mancante nell'attuale dibattito sull'autonomia

Alla luce delle argomentazioni che precedono, il dibattito sull'autonomia e sulla differenziazione dei territori rischia di mancare su un aspetto determinante: il ruolo delle città e la connessa riflessione sui moderni metodi di governo *bottom up* e co-gestiti.

Da un lato, occorre recuperare la consapevolezza che il nostro è un sistema costituzionale multipolare, non semplicemente bipolare<sup>39</sup>, dunque non articolato esclusivamente sul protagonismo di Stato-Regioni; dall'altro, serve avviare un dibattito sul governo d'ambito o di area vasta e sul governo delle città, nel quale trovi spazio, accanto all'esigenza legislativa, anche quella amministrativa, connessa ai metodi e agli strumenti di cura concreta degli interessi della comunità.

Riconoscere la forza delle città e ragionare su aree omogenee dando sfogo alle spinte positive provenienti dai vari attori sociali consentirebbe di evitare un approccio istituzionale formalista, basato su un ritaglio dei territori fatto a prescindere dalla loro attuale identità.

Peraltro, il confine delle Regioni difficilmente riesce a rappresentare una identità culturale<sup>40</sup>. È stato di recente ricordato<sup>41</sup> che dalle legioni militari romane alle regioni statistiche di Piero Maestri e Cesare Correnti, il disegno istituzionale è entrato pressoché immutato a far parte della nostra Costituzione. Proprio per questo si è parlato di *'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico amministrative' italiane*<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Argomento sul quale insiste M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in AA. VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, cit., p. 42 ss..

<sup>40</sup> A. SESTINI, *Fondamenti geografici delle regioni italiane*, in *Ulisse*, 1947, p. 307 ss.; L. GAMBI, *L'equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in *Questioni di Geografia*, Napoli, 1964, p. 155 ss.; ID, *Regioni costituzionali e regioni altre*, in *Società e Storia*, 1990, p. 657 ss.; ID, *Il concetto di regione non come sinonimo di unità amministrativa, ma come sistema territoriale. Riflessioni sul regionalismo di Pier Paolo D'Atorre*, in *Memoria e ricerca*, 1999, p. 196 ss.; A. TREVES, *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in *ACME – Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano*, vol. LVII, fascicolo II, Maggio-Agosto 2004, p. 243 ss.

<sup>41</sup> Da Sabino CASSESE in un articolo intitolato *Le nostre regioni e i pasticci da evitare*, pubblicato sul Corriere della sera del 29 dicembre 2018.

<sup>42</sup> Sul dibattito sulle macro-regioni italiane si vedano, tra gli altri, A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le macro-Regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019; G. DE GIORGI CEZZI - P. L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2016; A. LUCARELLI, *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *Federalismi*, 2015, p. 6 ss.; Camera dei Deputati, *Proposta di legge (Proposta Di Legge Costituzionale Morassut ed altri: "Modifica dell'articolo 131 della Costituzione, concernente la determinazione delle regioni italiane")* n. 2749, 25 novembre 2014; AA. VV., *La macro Regione del Nord Italia: una realtà concreta*, Atti del Convegno *Éupolis Lombardia*, Milano, 10 dicembre 2013; L. BERRIONI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, p. 740 ss.; P. PERULLI (a cura di), *Nord. Una città-regione globale*, Bologna 2012; G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2011; P. PERULLI - A. PICHIERRI (a cura di), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Torino, 2010, p. 35 ss.; M. STORPER - A. J. SCOTT, *Rethinking human capital, creativity and urban growth*, in *Journal of economic geography*, 2009, p. 147 ss.; L. BURRONI - F. PISELLI - F. RAMELLA - C. TRIGILIA, *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze, 2009; G. VIESTI - F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, 2007; M. CAPORALE, *L'attuazione delle enuregioni in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 41 ss.; M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2006; Commissione



L'autonomia differenziata, approcciata in senso logico e non ideologico, consentirebbe di mutare prospettiva.

L'analisi delle differenze e dei fattori di aggregazione è preliminare logicamente alla rivendicazione di autonomia dagli altri e dallo Stato. Autonomia e differenziazione, come abbiamo appurato, sono due concetti legati in maniera sinergica: l'autonomia consente la differenziazione, ma la valorizzazione delle differenze per ragioni di efficienza, e a beneficio di tutti, è lo scopo dell'autonomia.

Affermare che le differenze spesso stanno nelle città, che promuovono eventi, che danno lavoro, che si qualificano per servizi, vivibilità e politiche sociali<sup>43</sup>, ha delle conseguenze quando ci si interroga sull'autonomia: se l'autonomia si giustifica per valorizzare le differenze positive, e queste differenze stanno nei territori e non necessariamente nei territori delle Regioni, le autonomie locali e, in particolare, le città devono poter essere soggetti attivi dei negoziati.

Il pericolo è che si anteponga la forma alla sostanza. Al contrario, la geografia istituzionale dovrebbe essere il risultato di riflessioni di carattere economico, sociale, culturale e politico, svolte in via preliminare alle richieste di autonomia e differenziazione.

Il primo passaggio logico dovrebbe essere quello di immaginare gli effetti di un certo disegno istituzionale e legislativo e delle unità politiche e amministrative di base a cui spetta il compito di attuarlo. Del resto, che, per ottenere efficienza, nel contesto in cui siamo condotti dal diritto europeo, si tratti di governare le differenze, già alcuni studiosi del diritto amministrativo lo hanno messo in evidenza anni fa<sup>44</sup>.

È vero che l'art. 116, comma 3, si riferisce principalmente all'autonomia legislativa, perciò si rivolge alle Regioni, ma è chiaro che va integrato con l'altro pilastro della riforma costituzionale del 2001, cioè con la competenza amministrativa generale dei comuni. Diversamente, la competenza maggiore attribuita alle Regioni, se non coordinata con l'azione amministrativa e con la valorizzazione del principio autonomistico, avrebbe la stessa lontananza con i bisogni da affrontare e con le opportunità insite nello sviluppo sociale che ha la legge dello Stato.

---

Europea, *Unità dell'Europa solidarietà dei popoli diversità dei territori. Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles 2001; L. GAMBI, *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in L. GAMBI - F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, 1995, p. 23 ss.; G. MIGLIO, *L'asino di Buridano. Gli italiani alle prese con l'ultima occasione di cambiare il loro destino*, Milano, 1999; G. MARTINOTTI, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna 1993; A. BAGNASCO, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, 1977.

<sup>43</sup> Per esempio, nella classifica de *Il Sole 24 Ore - "Qualità della vita"*, pubblicata per la prima volta nel 1990, le città vengono giudicate attraverso sei parametri: ricchezza e consumi, affari e lavoro, ambiente e servizi, demografia e società, giustizia e sicurezza, cultura e tempo libero.

<sup>44</sup> L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006; F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, 2012; F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, spec. p. 59 ss..



La necessità di unire il dibattito sulle intese tra Regioni e Governo con quello sull'efficienza ed efficacia – cioè la necessità di unire il livello politico-legislativo con quello amministrativo – è reale e imprescindibile perché abbia senso concreto richiedere una autonomia differenziata. Tra l'altro, nell'art. 116 comma 3 non a caso è previsto che la Regione, prima di proporre al Governo l'intesa, debba sentire gli enti locali. Questa consultazione preventiva tra ente politico (Regione) e enti amministrativi (enti locali), ha un rilievo cruciale, non è mera formalità.

La prospettiva strategica dell'autonomia differenziata è quella di una differenziazione integrata e collaborativa. L'autonomia non può essere rivendicata, in senso adolescenziale, come bene in sé, ma deve essere elaborata domandandosi se e come consenta di creare soggetti e politiche credibili, competenti, qualificati, responsabili.

Serve abbandonare il dibattito dell'astratta ripartizione di competenze, per spostare la discussione sugli obiettivi sostanziali che guardino negli occhi della comunità amministrata: per farlo occorre attribuire un ruolo agli attori principali delle sfide maggiormente rilevanti della società contemporanea, che sono le città: esse dovrebbero diventare il vero oggetto da indagare<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> R. BIN, in *Le istituzioni del Federalismo*, cit., p. 14 ss..