

# *Territori e riforma costituzionale*

*di Pierluigi Mantini*

*Indice sommario: 1. Premessa; 2. Il governo del territorio tra implosione federalista e riforma costituzionale; 2.1. Un caotico “federalismo” urbanistico; 3. Il governo del territorio nella Costituzione: la riforma costituzionale va nella direzione giusta; 3.1. Solo un richiamo della principale giurisprudenza costituzionale; 4. La necessità di una ridefinizione della nozione di “governo del territorio”; 5. Dopo le province: un modello governance per la pianificazione di area vasta.*

## **1. Premessa**

Il tema che mi è stato affidato, nell’ambito di un Convegno di studi assai coraggioso per i nodi concettuali che intende affrontare, riguarda in particolare il rapporto tra il governo dei territori (al plurale) e la riforma costituzionale che avanza in Parlamento.

È chiaro che le implicazioni disciplinari di questo tema sarebbero numerose ma, in questa occasione, è possibile soffermarsi su due questioni in particolare: la prima, riguarda il nuovo assetto della legislazione tra Stato e Regioni; la seconda,

---

· Relazione al Convegno di studi promosso dall’INU sul tema “Le città medie”, L’Aquila, 5 novembre 2015.

· Professore di diritto amministrativo e di diritto urbanistico nel Politecnico di Milano, componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

richiede una riflessione sugli effetti della completa soppressione delle province dall'ordinamento costituzionale.

Naturalmente, vi è un terzo protagonista fuori campo, come nei migliori film di Antonioni, che è costituito dalla crisi (nel duplice etimo di “pericolo” e “opportunità”) dell'urbanistica tradizionale, delle sue nozioni, dei suoi strumenti.

Non dirò molto, invece, sull'inquadramento del tema, nel “Masterplan per il Sud” che è, ad oggi, poco più che un avvio di politica e un'agenda di interventi infrastrutturali, peraltro in larga misura contenuta nella legge di Stabilità 2016. Il recentissimo rapporto Svimez ha evidenziato come le molte opere pubbliche incompiute, o irragionevolmente contrastate o mai avviate, contribuiscano a mantenere il Sud al di sotto dell'indice di crescita della Grecia e ad ucciderne le speranze<sup>1</sup>.

L'autorevolezza dell'istituto, fondato da Pietro Saraceno, ha indotto a riflessioni non di circostanza. Il Mezzogiorno ha avuto, negli anni recenti, una variazione negativa del Pil di circa il doppio del resto di Italia (-13,3), con una crescita dell'indice di disoccupazione al 20,5 (contro il 12,7 della media nazionale) ed un tasso di disoccupazione degli under 24 che raggiunge la gravissima soglia del 56 per cento.

Le previsioni per il 2015 indicano una crescita del PIL dell'1,3 per il Centro-Nord e una diminuzione dello 0,7 per il Mezzogiorno.

Gli investimenti in opere pubbliche, negli anni 1970-2012, è rimasto quasi costante, con variazioni, nel Centro Nord ed è crollato, nel Centro Sud, dai 12 miliardi di euro, alla fine degli anni Settanta, ai 2 miliardi del 2012.

Ma non per disattenzione dei governi o del legislatore ma per incapacità di spesa.

---

<sup>1</sup> Per una lucida e dettagliata analisi v. PIRRO F., *Chi ha bloccato il Mezzogiorno*, in *L'Unita*, 3 agosto 2015.

Ancora oggi vi sono circa dieci miliardi di vecchi fondi europei da rendicontare entro pochi mesi, pena la perdita. La decisione più importante assunta ora dal governo va nella giusta direzione di mobilitare circa cento miliardi per il Mezzogiorno, tra residui dei fondi europei e nazionali 2007-2013 e la programmazione 2014-2020, ponendo fuori dai vincoli del Patto di stabilità europeo, come solo di recente previsto, il cofinanziamento di 4 miliardi l'anno. Si tratta di una scelta di grande rilievo anche perché accompagnata dalla dichiarata intenzione di adottare un meccanismo simile a quello del *bonus malus* ossia riconoscere più fondi alle amministrazioni che dimostrano di saperli spendere bene e poco o nulla a quelle che non sono in grado di utilizzare i fondi stanziati, incentivando le condotte virtuose. A ciò si aggiunge la ristrutturazione dell'Agenzia per la coesione, che dovrebbe avere una chiara guida politica, tra Ministero delle infrastrutture e Presidenza del Consiglio, e adeguate professionalità.

Tutti sono convinti che l'Italia sarebbe più competitiva con migliori infrastrutture, grandi porti commerciali nel Mediterraneo, più TAV ma anche più reti ordinarie e per il trasporto merci, con qualche attenzione in più per le infrastrutture energetiche necessarie.

Che l'Italia sarebbe più sicura con diffusi interventi per la prevenzione dal dissesto idrogeologico e dai danni sismici, valutati in circa 3 miliardi l'anno.

Che sarebbe più bella con la rigenerazione urbana e più concorsi di architettura.

E allora, perché non farlo?

## **2. Il governo del territorio tra implosione federalista e riforma costituzionale**

Ora che la riforma del pur “nuovo” Titolo V della Costituzione sembra essere giunta in dirittura di arrivo è utile una riflessione sul mantenimento della nozione di governo del territorio.

Si tratta di un tema già molto arato ma su cui persistono orientamenti diversi.

Per meglio fondare questa riflessione è appena utile un quadro di sintesi sullo stato della legislazione e della giurisprudenza costituzionale.

Dalla riforma costituzionale del Titolo V del 2001, come noto, la materia urbanistica viene denominata “governo del territorio”, di cui l’urbanistica è parte<sup>2</sup> e diventa una materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni: allo Stato spetta l’emanazione di una legge sui principi fondamentali del governo del territorio, mai approvata, alle regioni spetta la piena autonomia legislativa in materia, nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato .

Fino alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, l’ordinamento urbanistico italiano era dunque organico e unitario:

a) la legge nazionale definiva il sistema giuridico, il regime degli immobili, gli strumenti e le regole di pianificazione;

b) quindici leggi per le Regioni a Statuto ordinario costituivano un perfezionamento o un adattamento locale del quadro normativo nazionale (alcune fatte peraltro molto bene, come la l.r. n. 51/1975 della Lombardia o la l.r. n. 56/1977 del Piemonte “legge Astengo”);

c) sei leggi del tutto autonome per le 6 regioni /province a statuto speciale.

---

<sup>2</sup> Cfr. Corte cost 1 ottobre 2003, n.303. La pronuncia, intervenuta a due anni dalla riforma del Titolo V, aveva ad oggetto un insieme di provvedimenti legislativi statali (l. n. 443/2001, l. n. 166/2002 e decreti legislativi delegati) contenenti la disciplina dei procedimenti amministrativi finalizzati all’individuazione, localizzazione e realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale per lo sviluppo del Paese. Davvero numerosi i commenti alla sent. n. 303/2003 , *ex multiis*, si segnalano le note di A. RUGGERI, A. MORRONE, Q. CAMERLENGO, E. D’ARPE, F. CINTIOLI, S. BARTOLE, A. D’ATENA, A. ANZON, R. DICKMANN, A. MOSCARINI, L. VIOLINI, M. DI PAOLA pubblicate con la sent. n. 303 cit. in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

Dopo la riforma del Titolo V nel 2001<sup>3</sup>, l'ordinamento urbanistico italiano diventa "federale", ossia con 21 leggi regionali del tutto autonome, una per ogni regione appena coerenti con l'ordinamento civilistico, proprietario e fiscale nazionale.

A metà degli anni Novanta si sviluppa, intanto, in specie per impulso dell'*Istituto nazionale di urbanistica*, una proposta di riforma che, prendendo atto della crisi dell'urbanistica di espansione basata su piani prescrittivi, vincoli, esproprio, rigido *zoning*, afferma alcuni nuovi punti essenziali; anche se la riforma nazionale dei principi fondamentali del governo del territorio, pur approvata dalla Camera nel 2005, nel testo c.d. Lupi-Mantini, viene però in seguito abbandonata.

In sostanza, i punti innovativi sono i seguenti:

1. il P.R.G. viene sostituito dal P.S.C. (Piano strutturale comunale) e, in seguito, dal P.G.T. (Piano di governo del territorio): a differenza del PRG questo strumento non è prescrittivo, non è vincolistico (se non per le grandi invarianti ambientali e infrastrutturali) ma solo programmatico, non è conformativo dei diritti edificatori; inoltre è uno strumento più semplice, essenziale e meno dettagliato del PRG;
  2. il Piano operativo (P.O.) relativo alle trasformazioni urbanistiche è prescrittivo, vincolistico e conformativo, ma di durata quinquennale, come quella dei vincoli;
  3. tutti gli interventi sulla città esistente (ampliamento, ristrutturazione, recupero, sono disciplinati dal regolamento urbanistico ed edilizio (RUE);
  4. l'area vasta (la provincia) è pianificata dal piano territoriale strutturale (PTS);
  5. l'esproprio, per quanto ne rimane, viene sostituito dalla perequazione urbanistica, con cui si distribuiscono tra i proprietari i vantaggi dell'edificazione, che insieme alla compensazione urbanistica diventa la modalità ordinaria attuativa dei nuovi piani.
-

In sostanza, e con diverse sfumature, si registra un superamento degli antichi *idola* (vincoli, rigido *zoning*, *standard* quantitativi) in favore di *standard* reali (piani di servizi) e di una maggiore flessibilità nel riuso delle città.

Questo indirizzo riformatore, in assenza di una nuova legge statale, trova accoglimento presso alcuni legislatori regionali.

In particolare va ricordata la legge Regione Basilicata n. 23 del 1997 ss. mm. ii.; la legge Regione Emilia Romagna n. 20 del 2000 ss. mm. ii.; la legge Regione Puglia n. 20 del 2001 ss. mm. ii.; la legge Regione Calabria n. 19 del 2002; ss. mm. ii. la legge Regione Veneto n. 11 del 2004 ss. mm. ii.; la legge Regione Umbria n. 1 del 2015, la legge Regione Toscana n. 65 del 2014.

Vi è poi il modello relativamente autonomo ma mosso dalle stesse finalità, della legge Regione Lombardia n. 12 del 2005, con successive integrazioni.

Alcune regioni, inoltre, hanno conservato l'impianto di tradizione, riferibile alla legge fondamentale n. 1150 del 1942 utilizzando però le nuove definizioni proposte dall'INU<sup>4</sup>.

Tra le regioni che hanno mantenuto il modello "tradizionale" possono essere annoverate: la Regione Abruzzo con la l.r. n. 18/1983 ss. mm. ii., la Sardegna con la l.r. n. 13/2008 ss. mm. ii., la Sicilia con la l.r. 71/1978 ss. mm. ii. (c'è una riforma in corso), la Liguria con la l.r. 36/1997 ss. mm. ii. (in corso di riforma), la Valle d'Aosta con la l.r. 11/1998 ss. mm. ii..

## 2.1 Un caotico "federalismo" urbanistico

L'assenza di una legge nazionale, almeno sulle "disposizioni generali e comuni della materia del governo del territorio", come ora recita la riforma costituzionale del

---

<sup>4</sup> Vedi legge Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 e legge Regione Campania 22 dicembre 2004, n. 16.

Titolo V all'esame del Parlamento, incide su beni e diritti sostanziali (regime delle proprietà, negoziazione e concorrenza, ambiente ed ecosistemi, ecc.) e impedisce un coordinamento nell'esplosivo mosaico del federalismo urbanistico italiano. Basti considerare quanto segue:

- a) il nuovo strumento di pianificazione locale che sostituisce il PRG è denominato in sette modi diversi (PS, PSC, PUC, PUCG, PUG, PAT, PGT) in tredici regioni diverse;
- b) sotto la stessa definizione vi sono, spesso, strumenti assai diversi, come nel caso della Campania, della Liguria, della Sardegna o della Provincia di Bolzano; lo stesso uso del termine "programmatico" in Emilia Romagna ha un significato mentre in Puglia significa l'opposto;
- c) il piano operativo, in genere poco utilizzato poiché resiste il modello "di tradizione", viene definito nei modi più disparati (PO, POC, POT, PI) e quasi mai corrisponde alle finalità riformatrici proprie del "modello duale" (PGT e Piano operativo);
- d) gli strumenti attuativi, pur essendo in prevalenza quelli della legge urbanistica fondamentale del 1942 assumono le denominazioni più inutilmente disparate: PAC, PAU, PRPC, PUOC, PUO, SA, SUA, PA, PUD);
- e) persino i Piani d'area vasta, che hanno nella legislazione regionale quasi sempre stessa forma e contenuto, assumono diverse definizioni: PTCP, PTP, PPSCT, PUP, PTCM.

Il quadro attuale, confuso e caotico, da un lato si presenta come *impermeabile e resistente* alle innovazioni legislative regionali, in materia di rigenerazione urbana, semplificazione amministrativa, regime delle proprietà, perequazione, consumo del suolo, negoziazione urbanistica; dall'altro, evidenzia una *summa divisio*, una sostanziale dicotomia tra le regioni ancorate all'urbanistica di tradizione della legge

1150/1942 e le regioni che hanno seguito il modello riformatore degli anni più recenti.

Si tratta di una situazione evidentemente non più sostenibile.

### ***3. Il governo del territorio nella Costituzione: la riforma costituzionale va nella direzione giusta.***

La riforma “della riforma” del Titolo V della Costituzione, ora avviata verso la conclusione della seconda lettura del Parlamento, eliminando in sostanza la competenza concorrente, ha iscritto alla competenza esclusiva dello Stato le “disposizioni generali e comuni sul governo del territorio”<sup>5</sup>. È invece affidata alla competenza delle regioni la materia “pianificazione del territorio regionale”. Si tratta di un’importante e positiva innovazione che va nella direzione giusta

Secondo alcuni commenti questo mutamento costituzionale lascerebbe in sostanza le cose come stanno; secondo altre opinioni, tra cui quella di chi scrive, la riforma può contribuire in modo essenziale all’individuazione dei principi generali, nazionali e unitari, delle materie che compongono la polisensibile e ipertrofica nozione di governo del territorio. È chiaro però che gran parte della risposta dipenderà dal mantenimento in capo al Senato, formato da rappresentanti delle regioni, della competenza sulle materie legislative regionali. Si tratta di una scelta molto opinabile che rischia di determinare un effetto “federalista” più accentuato di quello che si intenderebbe correggere.

Al netto dall’esito dell’*iter* della riforma costituzionale, ogni valutazione non può prescindere da una ricostruzione, e da qualche considerazione critica, sull’attuale inquadramento costituzionale della materia “governo del territorio”.

---

<sup>5</sup> Disegno di legge costituzionale A.C. 2613-A, art. 117, comma 2 lett. u), Cost..



Come noto, infatti, il governo del territorio ha sin qui rappresentato una delle più significative materie di legislazione concorrente, su cui la Corte è ripetutamente intervenuta.

Acquisito che il “nucleo duro” della disciplina del governo del territorio è rappresentato dai profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia<sup>6</sup>, lo sforzo della giurisprudenza è stato quello di delimitare, all'interno e all'esterno, una materia molto ampia<sup>7</sup>, anche alla luce del fatto che alcune materie limitrofe, come porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia sono espressamente previsti quali autonomi titoli di legittimazione legislativa.

Per quanto concerne il contenuto interno, la Corte ha ricavato dalla normativa primaria, alla luce del dettato costituzionale, alcuni principi fondamentali interni alla materia<sup>8</sup>.

Al tempo stesso, dalla giurisprudenza costituzionale è emerso chiaramente come il “governo del territorio” incontri anche numerosi limiti provenienti “dall'esterno”, ossia da altre materie con cui inevitabilmente finisce per intrecciarsi. Ciò, in quanto, l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una rilevanza in termini di impatto territoriale va ricercato, non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell' “elemento funzionale”,

---

<sup>6</sup> Cfr. *ex plurimiis*, Corte cost. 29 maggio 2013, n. 102 e 23 gennaio 2013, n. 6; 23 novembre 2011, n. 309 e 15 giugno 2011, n. 192; 30 dicembre 2009, n. 340; nonché Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303 e 19 dicembre 2003, n. 362.

<sup>7</sup> Cfr. Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307 e 28 giugno 2004, n. 196.

<sup>8</sup> Cfr. Corte cost. n. 309/2011, 26 novembre 2010, n. 341; n. 340/2009, n. 196/ 2004.

nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività<sup>9</sup>.

Di qui una certa difficoltà a tracciare una delimitazione precisa della materia, che spesso si intreccia ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse, quali, in particolare, la tutela dell'ambiente, l'ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la tutela della salute, l'energia, la protezione civile.

### *3.1 Solo un richiamo della principale giurisprudenza costituzionale*

La Corte costituzionale, come noto, è intervenuta negli anni con importanti sentenze per risolvere i problemi interpretativi che si sono posti, fin dall'inizio, in ordine alla delimitazione della materia governo del territorio.

Già all'indomani della riforma del 2001, la Corte ha messo in evidenza come la materia vada ben oltre l'urbanistica e l'edilizia, affermando che il governo del territorio «comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività»<sup>10</sup>.

L'ampiezza della materia del governo del territorio è stata poi riconosciuta anche nella sentenza n. 196 del 2004, laddove la Corte l'ha ricondotta all'«insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio».

Più in dettaglio, nel merito della giurisprudenza costituzionale, la Corte ha cercato di desumere dalla normativa primaria, alla luce del dettato costituzionale, i

---

<sup>9</sup> Cfr. Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383. Sul tema degli interessi pubblici nel governo del territorio, la letteratura è assai ampia, v. per tutti, V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, pp. 386 ss.

<sup>10</sup> Cfr. Corte cost. n. 307/2003.

principi fondamentali interni al governo del territorio, risolvendo caso per caso il problema della qualificazione normativa delle singole disposizioni come norme di principio.

È proprio questa inevitabile valutazione “casistica” che genera incertezza e anche contraddizioni che si diffondono “a valle, per li rami”.

Secondo la giurisprudenza, sono da considerarsi principi fondamentali le disposizioni che definiscono le categorie di interventi edilizi perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali<sup>11</sup>.

Sono qualificabili come principi anche: l’onerosità del titolo abilitativo<sup>12</sup>, la tempestività delle procedure e la riduzione dei termini per l’autorizzazione all’installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica<sup>13</sup>, la qualificazione delle infrastrutture di reti di comunicazioni elettroniche come opere di urbanizzazione primaria<sup>14</sup>, il principio della distanza minima tra fabbricati fissata con legge statale, fatta salva la derogabilità in presenza di determinate condizioni riferibili all’assetto del territorio<sup>15</sup>.

Oltre a ritagliare la materia dall’interno, per verificare il corretto riparto di potestà legislativa tra Stato e Regione, la Corte ha evidenziato come la materia governo del territorio venga in considerazione in numerosi casi, anche

---

<sup>11</sup> Corte cost. n. 309/2011. L’intero *corpus* normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi, con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione urbanistica, di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante, da un lato, e le ipotesi di ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera e degli altri interventi (restauro e risanamento conservativo, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria), dall’altro. Pertanto, secondo la Corte, la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato.

<sup>12</sup> Cfr. Corte cost. n. 303/2003.

<sup>13</sup> Cfr. Corte cost. 28 marzo 2006, n. 129 e 6 luglio 2006, n. 265.

<sup>14</sup> Corte cost. n. 336 del 2005

<sup>15</sup> Corte cost. 16 giugno 2005, n. 232.

incidentalmente, in quanto finisce con il connettersi con altre materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato o con altre materie di potestà concorrente.

Pertanto, la Corte ha respinto la pretesa, spesso avanzata dalle regioni, di utilizzare come autonomo parametro la competenza in tema di governo del territorio, in relazione a tutte le attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale. Infatti, in tali casi, il parametro deve essere identificato, non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici, sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al governo del territorio e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati<sup>16</sup>. Tali intrecci di competenze sono stati di volta in volta sciolti dalla Corte costituzionale, modellando ulteriormente i profili della materia in esame.

In alcuni casi, la Corte ha valutato l'intreccio tra competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e competenza concorrente in materia di governo del territorio, con riferimento alla possibilità di derogare alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici ed alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile<sup>17</sup>.

In più pronunce, la Corte ha affermato che nella disciplina del condono edilizio convergono la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale e la competenza concorrente in tema di governo del territorio<sup>18</sup>. Ciò comporta che «alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo

---

<sup>16</sup> Corte cost. n. 383/2005.

<sup>17</sup> Corte cost. 7 maggio 2012, n. 114.

<sup>18</sup> Corte cost. 10 febbraio 2006, n. 49 e 11 febbraio 2005, n. 70.

art. 117 Cost. (ad esempio, certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante [...] di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo»<sup>19</sup>.

Un concorso di competenze tra governo del territorio e determinazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, viene ravvisato nella disciplina in tema di segnalazione certificata di inizio attività in materia edilizia, che, secondo la Corte, rientra nel governo del territorio. Tuttavia, a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali, è vero del pari che, nel caso di specie, il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della s.c.i.a. si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta<sup>20</sup>.

Ma già su questo punto si può notare che questa giurisprudenza è messa in difficoltà dalla più recente legislazione poiché la c.d. super-d.i.a. resta di competenza del legislatore regionale e così pure la disciplina del mutamento di destinazione d'uso, nella novella della legge 164/2014.

Analogo intreccio di competenze viene ravvisato nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, rispetto alla quale la Corte chiarisce che gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono da una parte la determinazione di

---

<sup>19</sup> Corte cost. n. 196/2004.

<sup>20</sup> Corte cost. 20 luglio 2012, n. 203.

quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m)) e dall'altra parte la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti. L'una e l'altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente del governo del territorio) si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate<sup>21</sup>.

Un ulteriore limite esterno al governo del territorio deriva dalla materia della sicurezza di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. h). Ciò in quanto, se nel governo del territorio rientrano gli usi ammissibili del territorio e la localizzazione di impianti o attività, ne restano esclusi i profili legati alla sicurezza degli edifici. Per la Corte, la disciplina degli impianti relativi agli edifici, quale che ne sia la destinazione d'uso, involge l'individuazione dei requisiti essenziali di sicurezza sia in fase di installazione, sia nelle successive fasi di manutenzione e gestione, in modo che sia assicurato l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti medesimi, garantendo la loro incolumità, nonché l'integrità delle cose. In quest'ambito è coinvolta, non solo la determinazione dei principi fondamentali, ma anche la regolamentazione tecnica di dettaglio<sup>22</sup>.

Numerosi risultano anche gli esempi di intreccio con la materia relativa alla tutela dell'ambiente, che attraversa, con la sua vocazione finalistica, una pluralità di

---

<sup>21</sup> Corte cost. 23 maggio 2008, n. 166; 21 marzo 2007, n. 94 e 28 dicembre 2006, n. 451.

<sup>22</sup> Corte cost. 28 gennaio 2010, n. 21.

competenze regionali, tra cui il governo del territorio assume un particolare rilievo. Ciò in quanto il territorio, quale componente dell'ambiente, è oggetto di disciplina di entrambe le attribuzioni di potestà legislativa.

Così, in materia di attività a rischio di incidente rilevante, la Corte ha riconosciuto la competenza della tutela ambientale, a cui si collega l'interesse del governo del territorio, inteso come disciplina degli adempimenti necessari per l'edificazione e la localizzazione degli stabilimenti in cui si svolgono le attività ad alto rischio<sup>23</sup>.

In materia di gestione dei rifiuti radioattivi, alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, si affianca, su di un piano di concorrenza, la competenza in materie di governo del territorio, per quanto concerne la localizzazione degli impianti. Si tratta, infatti, di localizzare e costruire strutture sul territorio regionale, sicché si rende costituzionalmente necessario un coinvolgimento sia del sistema regionale complessivamente inteso, quanto alla individuazione del sito, sia della Regione interessata, quanto alla «specificata localizzazione e alla realizzazione» delle opere<sup>24</sup>.

In altre sentenze, la Corte ha posto in evidenza come talune discipline si pongano al crocevia tra *governo del territorio* e diversi titoli competenziali, tutti di tipo concorrente.

Le competenze più frequentemente evocate, nel loro operare congiunto, sono la tutela della salute ed il governo del territorio<sup>25</sup>. Rientrano in tali ipotesi, in particolare gli investimenti nel campo dell'edilizia sanitaria<sup>26</sup>. È stata inoltre messa in evidenza

---

<sup>23</sup> Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407 e 24 luglio 2009, n. 248.

<sup>24</sup> Corte cost. 2 febbraio 2011, n. 33.

<sup>25</sup> Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336.

<sup>26</sup> *Cfr.* Corte cost. 2 aprile 2009, n. 99; 4 marzo 2008, n. 45; 23 marzo 2007, n. 105. Sotto altro aspetto, principio fondamentale in materia di tutela della salute e di governo del territorio è stata considerata, nella sentenza 12 ottobre 2007, n. 339 la definizione dei criteri ai quali deve attenersi

la sussistenza di una connessione della materia in esame con quella relativa alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, soprattutto sotto il profilo della localizzazione degli impianti energetici. In questo filone di pronunce, il conflitto di competenze è stato risolto di volta in volta mediante il criterio di prevalenza dell'interesse pubblico sotteso alla disciplina di specie. In tale contesto, la Corte ha ricondotto alla materia "energia" le norme che disciplinano la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e quelle che individuano le tipologie degli impianti di produzione<sup>27</sup>, ovvero in relazione alla disciplina dei procedimenti autorizzatori in materia di energia eolica<sup>28</sup>.

Il governo del territorio può interferire altresì con la materia agricoltura, ad esempio in relazione all'attività agrituristica. Così, rientrano nella materia governo del territorio i limiti alla utilizzabilità per fini agrituristici dei fabbricati rurali posti dalla legge per regolare in modo razionale l'inserimento nei territori agricoli di attività connesse, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, destinate alla ricezione ed all'ospitalità<sup>29</sup>.

Come si ricava agevolmente da questo pur sintetico *excursus* della giurisprudenza costituzionale, la nozione di governo del territorio resta in /finita, priva di confini e di certezze, e da ciò scaturiscono effetti negativi sotto il profilo sistemico e operativo.

#### ***4. La necessità di una ridefinizione della nozione di governo del territorio***

---

l'autorità sanitaria ai fini della valutazione di idoneità dei locali al trattamento ad alla somministrazione di alimenti all'interno delle aziende agrituristiche.

<sup>27</sup> Corte cost. 22 luglio 2010, n. 278.

<sup>28</sup> Corte cost. 26 marzo 2010, n. 119.

<sup>29</sup> Corte cost. 18 aprile 2012, n. 96.



La rassegna della principale giurisprudenza costituzionale, sin qui svolta, è sufficiente per fondare alcune considerazioni critiche e **per confermare che la riforma costituzionale va nella direzione giusta**. Dal 2001, l'esperienza ha dimostrato che l'esatta definizione di questa nozione ha determinato numerosi conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale<sup>30</sup>, e ha frenato la possibilità di politiche nazionali in materia di disciplina della proprietà (vincoli, perequazioni, compensazioni, riuso), di negoziazione urbanistica, di tutela della concorrenza, di *housing* sociale e anche di ambiente ed ecosistemi, su temi oggi centrali come la **rigenerazione urbana e il limite al consumo dei suoli**.

L'Italia è attraversata da legislazioni e regole diverse, complesse, che complicano la vita e frenano gli investimenti. Il governo del territorio si aggiunge al già complesso sistema di *multi-level governance*, ritardando le decisioni, generando conflitti, che giurisprudenza e dottrina cercano con gran fatica di interpretare e risolvere.

Ancora oggi la nozione di governo del territorio appare polisensu e onnipotente ma la società e l'economia richiedono più chiarezza e rapidità nelle decisioni, per favorire la crescita e la competitività. Sono maturi i tempi per superare la nozione di governo del territorio e sostituirla con quella, più limitata e nota, di "urbanistica" attribuendo alla competenza legislativa dello Stato (all'art.117, secondo comma) la nuova materia "politiche per le città e rigenerazione urbana". È utile pur brevemente approfondire questa tesi che postula la riscrittura della materia "governo del territorio". E la riforma del governo del territorio è necessaria? La stessa nozione di "governo del territorio" è ancora utile?

Sono state di recente offerte diverse letture, con una vasta gamma di posizioni, che vanno da chi sostiene ancora la sua necessità, a quanti ritengono che essa sia ormai superata da una serie di norme recenti sparse dal legislatore nazionale in leggi

---

<sup>30</sup> Corte cost. n. 303/2003.

diverse (dalla parziale “liberalizzazione” degli standard, alle norme su compensazioni, consumo del suolo, ecc...).

Vi sono anche le posizioni intermedie di quanti ritengono utili almeno alcuni principi unitari delle materie che compongono la nozione “governo del territorio”.

Si è già rilevato<sup>31</sup> che i principi normativi devono essere il più possibile cogenti e non meramente ricognitivi delle trasformazioni introdotte dal legislatore regionale, e perciò principalmente riferibili alle competenze esclusive dello Stato previste dell’art. 117 Cost., comma secondo, in materia di proprietà, ordinamento civile, attività economiche e tutela della concorrenza, livelli essenziali dei diritti e delle prestazioni sociali, funzioni degli enti territoriali, nonché dell’art. 119 Cost., terzo comma, in tema di interventi speciali in materia di coesione.

Solo in tal modo si può evitare un *restyling* non meramente formale che, attraverso principi-quadro “deboli”, lascia irrisolti i principali nodi problematici rinviando ancora, per le soluzioni, alla disomogenea legislazione regionale.

A ben vedere, è tutta qui la **vera sfida dell’innovazione che consiste nel superamento della caotica trama federalista in favore di principi unitari nazionali**. Si tratta cioè di passare dalla mera enunciazione dei principi fondamentali del governo del territorio, ai sensi dell’art. 117 Cost., terzo comma, ai principi unitari delle materie del governo del territorio, di esclusiva e diretta competenza della legislazione statale, ai sensi dell’art. 117, comma secondo, della Costituzione. Non una disamina dei parametri delle materie (paesaggio, ambiente, urbanistica, edilizia, ecc.) ma dei contenuti giuridici di esse, con riferimento al riparto delle competenze delineato dalla Costituzione. Naturalmente ciò può comportare, con senso pratico, un accostamento dei “principi unitari” ai “principi fondamentali”, in relazione alle specifiche materie considerate”.

---

<sup>31</sup> P. MANTINI, *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, Milano, pp.160 ss.

Ciò premesso, e alla luce di questi presupposti, è possibile concentrare l'attenzione sulle sole definizioni normative dei principi, recuperando a tal fine i migliori contributi della dottrina. Il dibattito è stato intenso, le proposte devono essere adeguate e devono riguardare:

- a) ordinamento civile, con riferimento ai contenuti della proprietà fondiaria, all'espropriazione, alla compensazione, alla perequazione, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Costituzione;
- b) tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Costituzione, sviluppando l' "urbanistica concorsuale";
- c) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Costituzione, nozione che deve riguardare anche le prestazioni sociali degli edifici e dei tessuti urbani;
- d) determinazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e Città metropolitane, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Costituzione, essenziale anche ai fini della *spending review* degli enti;
- e) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Costituzione, competenza decisiva anche per la disciplina della riduzione del consumo del suolo;
- f) sistema tributario e fiscale, art. 117 Cost., comma 2, lett. f), leva essenziale per tutte le politiche sul territorio;
- g) equilibrio di bilancio e armonizzazione dei bilanci pubblici, ai sensi dei nuovi artt. 81 e 117 Cost., competenza ricca di implicazioni inesplorate, in particolare per semplificare la valorizzazione e la vendita del patrimonio pubblico;
- h) la sussidiarietà orizzontale, art. 118 Cost., che è il fondamento delle essenziali politiche di partenariato pubblico privato, decisive in materia urbanistica.

È possibile, già alla luce di queste considerazioni, spingere oltre il nostro orizzonte per affermare che i tempi sono maturi per ripensare la categoria stessa di governo del territorio che è divenuta, nel tempo, troppo ampia e affollata da interessi differenziati, pubblici e privati, fino al punto di configurarsi come un “sottogoverno” che insidia, per dimensioni oggettive e soggettive, il governo a competenza generale (*rectius*, i livelli di governo). Sul tema il discorso sarebbe lungo e complesso, in questa sede sono sufficienti pochi cenni.

L’ordinamento giuridico-pubblico è attraversato da una crisi di in/decisione anche a causa della presenza “nella” decisione pubblica di troppi attori.

Il tema è stato affrontato *funditus* in un interessante studio<sup>32</sup> ove sono state poste a confronto le teorie della *new public governance* con il diritto amministrativo nel campo specifico del governo del territorio.

Qui è sufficiente notare che la complessità del procedimento decisionale si fonda, in sintesi, su altre tre ordini di ragioni: a) la cosiddetta *multi – level governance*, dai regolamenti comunali a quelli del diritto europeo, passando per la legislazione primaria statale e regionale; b) dalla forte spinta partecipativa che tende a rimettere in discussione la decisione politica, a rinegoziare in permanenza gli interessi, a contrattare il merito e le forme di attuazione delle decisioni attraverso moduli negoziali di diritto privato; c) dal controllo giurisdizionale di legalità che attraverso il giudice amministrativo ma anche attraverso il potere ad libitum di “disapplicazione” del giudice penale, sottopone a “revisione” gran parte delle decisioni, con performance non sempre fisiologiche e coerenti con le necessità.

In questo quadro, appena tratteggiato, ove i conflitti tra pluriordinamenti e pluriattorialità generano disfunzioni e impotenza, c’è ancora bisogno del “sottosistema” che definiamo “governo del territorio”?

---

<sup>32</sup> B. GIULIANI, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari, 2006.

È giunto il momento di abbandonare la nozione stessa di “governo del territorio”, di destrutturarla, facendo emergere le materie che la compongono e ritrovando un più appropriato ed efficiente sistema di attribuzioni ad organizzazioni pubbliche e private.

Si può fare, certo, con la “riforma della riforma” del Titolo V della Costituzione, ma, con un po’ di coraggio intellettuale, sarebbe già oggi possibile un diverso inquadramento concettuale e costituzionale delle materie a Costituzione invariata.

**Le politiche territoriali devono essere locali ma i principi legislativi devono essere nazionali e unitari, anche in materia edilizia. L’iperegolazione e l’eccesso normativo, come mostra l’esperienza, non aiutano l’efficienza e la qualità dei risultati.**

Queste considerazioni valgono anche per le politiche più attuali ora intitolate alla rigenerazione urbana, al contenimento del consumo del suolo, alla semplificazione edilizia, centrali nell’attuale fase.

Dovrebbe risultare chiaro a tutti che queste essenziali politiche non sono oggi praticabili in assenza di principi nazionali univoci in grado di imporsi sulle regolazioni dei governi locali, sia legislative che amministrative.

Si possono fare ulteriori esempi della resistenza al cambiamento che deriva dai regolatori locali: tra questi, il più significativo è forse quello del superamento dei regolamenti edilizi comunali pur affermato dall’art. 17 *bis* legge 164/2014.

È questa, in sostanza, l’innovazione più importante che ci aspettiamo dalla nuova Costituzione: la capacità di decidere e di vincere le resistenze al cambiamento per un Paese più responsabile, coeso e competitivo.

## 5. Dopo le province: un modello governance per la pianificazione di area vasta

Occorre ora affrontare la seconda questione posta dalla riforma costituzionale che riguarda, in sostanza, l'esito della pianificazione sovracomunale o di area vasta nella prospettiva della definitiva abrogazione delle province dall'ordinamento costituzionale.

È un tema di particolare interesse proprio per le **città medie**, che costituiscono poli di riferimento territoriale ma sono escluse dalla dimensione delle città metropolitane.

Per brevità, non è opportuno soffermarsi sulla varietà di esperienze in corso, nella fase transitoria, di attuazione della cd. legge Delrio n. 56/2014<sup>33</sup>, essendo scontata l'attribuzione *medio tempore* alle province della funzione di «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza» (art. 1, comma 85, lett. a). Occorre al riguardo precisare che la riforma costituzionale sopprime il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica<sup>34</sup> sicchè, nella nuova configurazione dell'art. 114 e dell'art. 5 Cost., le province vengono dunque meno quali enti costituzionalmente necessari, dotati di funzioni loro proprie. *Quid iuris* per il futuro?

La risposta, occorre subito precisare, è contenuta nell'art. 1, comma 51, della legge Delrio ove compare l'inciso «in attesa della riforma del titolo V della parte II

---

<sup>33</sup>Per un commento alla normativa v. Cfr. FURNO E., *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it, Osservatorio città metropolitane*, 1/2015; PIZZETTI F., *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 13/2014; STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014; VANDELLI L. (a cura di), *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56*, Rimini, 2014; VESPERINI G., *Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province*, in *Urb e app.*, 2014, 8-9, 786 e ss..

<sup>34</sup> Art. 29 D.d.l. Cost. A.S. 1429-B.

della Costituzione e delle relative norme di attuazione». In questa prospettiva, e dunque nell'attesa delle norme di attuazione, occorre considerare i seguenti punti fermi.

1) La Corte costituzionale, con la sentenza 24-26 marzo 2015, n. 50 che ha "abilmente" riconosciuto la legittimità costituzionale della legge Delrio, ha individuato nella legge statale l'unica fonte abilitata alla disciplina delle città metropolitane<sup>35</sup>, specificando che non potrebbe esserci una modalità di disciplina e struttura diversificata da regione a regione, senza porsi in contrasto con il disegno costituzionale di cui al novellato art. 114 Cost.

È ben vero che la provincia non potrà più essere equiparata alla città metropolitana ma è altrettanto vero che l'esercizio delle funzioni di programmazione e di pianificazione territoriale di livello sovracomunale o di area vasta sono richiamate dalla Corte, a conforto del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia delle città metropolitane, proprio a «giustificazione dell'esigenza di realizzare il principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale in merito all'attuazione del nuovo assetto ordinamentale».

2) Anche nella riforma costituzionale resta ben fermo il principio, secondo cui *«le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»* (art. 118, comma 1, Cost.). È interessante peraltro notare che la riforma aggiunge assai opportunamente,

---

<sup>35</sup> Per un commento alla pronuncia si veda SALERNO G.M., *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalista?*, in *Federalismi.it*, 7/2015; SPADARO A., *La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2/2015, p. 15 ss.; STERPA A., *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, in *Federalismi.it*, 8/2015; VANDELLI L., *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. Cost.*, 215, 393.

al comma precedente, che «le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori». Naturalmente le funzioni amministrative sono «conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (art. 118, comma 2, Cost.). Sorge a questo punto il quesito, di non agevole soluzione: alla luce della nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, il modello di esercizio delle funzioni di area vasta dovrà essere inquadrato tra le «disposizioni generali e comuni sul governo del territorio» (o di competenza dello Stato) o nella materia « pianificazione del territorio regionale» ? A nostro avviso, la prima soluzione è certamente preferibile anche alla luce delle esigenze di omogenea attuazione della riforma costituzionale che sopprime l'ente provincia. Non si tratta infatti di identificare strumenti di piano ma modelli di *governance* di una funzione ritenuta “fondamentale” dalla stessa legge Delrio e radicata nella giurisprudenza costituzionale, nella legislazione, nella dottrina, nella prassi amministrativa, anche a livello europeo (v. Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989 n. 439). Naturalmente è lecito ipotizzare che le stesse norme di attuazione della riforma costituzionale recheranno, in proposito, la previsione di un Accordo in sede di Conferenza unificata, come già è avvenuto in data 11 settembre 2014 per l'attuazione della legge Delrio.

3) Si può dunque già sostenere, a prescindere d'altro, che il modello di pianificazione territoriale di area vasta *post provinciale* è in bilico tra **tre diversi fattori**: **a) norme di attuazione del disegno costituzionale; b) competenza dello Stato in materia di «disposizioni generali e comuni sul governo del territorio»; c) riserva della funzione amministrativa in capo ai comuni da esercitarsi in forza del principio (ascendente) di sussidiarietà oltre che di differenziazione ed adeguatezza.**



Sulla base di queste premesse costituzionali, è possibile delineare un modello futuro.

A nostro avviso, le funzioni di pianificazione territoriale sovracomunale o di area vasta dovranno essere assolte secondo un modello funzionale di *governance*, che sostituisce quello *government* della provincia, identificato in una *conferenza stabile di pianificazione e intese territoriali*, allocata presso gli ex comuni capoluogo di provincia, salvo diverse intese tra gli stessi, ed aperta ai comuni del territorio interessati su base volontaria nonché ai rappresentanti delle amministrazioni dello Stato, della Regione e degli enti territoriali con la possibilità di invitare, caso per caso, le aziende pubbliche e i soggetti pubblici e privati interessati. Gli strumenti di azione sono sostanzialmente due: a) un piano direttore (*strategic plan*) con le principali invarianti, ambientali e infrastrutturali presenti sul territorio, e l'indicazione dello sviluppo e degli interventi da realizzare; b) l'attuazione e lo svolgimento di tali indirizzi, non vincolanti, attraverso accordi di programma, conferenze di servizi, di natura *istruttoria o decisoria*, intese (*strategic policy issues*), tutti atti che hanno già oggi validità e cogenza giuridica. Si dovrà a ciò aggiungere un maggior ruolo da attribuire a quell'organismo oggi definito *Comitato dei garanti* o *Comitato di vigilanza* che dirime le controversie tra enti in caso di inadempimento e vigila sulla corretta attuazione degli impegni assunti: in un modello amministrativo basato sulla concertazione e gli accordi è necessario che, anche per gli enti amministrativi, sia fatto rispettare il principio *pacta sunt servanda*, con poteri di arbitrato e di risoluzione alternativa delle dispute più forti di quelli attuali.

Deposto il modello *government*, verticale e gerarchico (e anche per questo inattuale), il nuovo modello *governance* delle funzioni di area vasta non potrà che essere orizzontale e consensuale oltre che regolato e responsabile. È una sfida non priva di rischi ma si tratta di un cambiamento che non risponde solo alle attese della

*spending review* ma ai mutamenti più profondi della democrazia sussidiaria, competitiva e solidale.

Ho ritrovato miei scritti, con le stesse esatte tesi, di oltre venti anni fa.

Il cambiamento che si annuncia è esaltante, forse è la volta buona.