

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Fascicolo Speciale n. 5 (2025)

Strumenti e sedi di raccordo nella
governance multilivello

DIRETTORE RESPONSABILE: Prof.ssa Diana-Urania Galetta

Iscritta con delibera 16.06.2020 nell'Elenco Speciale dei direttori responsabili di periodici o riviste a carattere scientifico annesso all'Albo dei Giornalisti della Lombardia

Inserita nell'elenco delle Riviste scientifiche di classe A con Delibera ANVUR n. 147/2023

Rivista indicizzata nella [Directory of Open Access Journals](#) e in [SCOPUS](#).

VICEDIRETTORE E RESPONSABILE DEL COMITATO DI DIREZIONE: Prof. Gabriele Bottino

COMITATO DI DIREZIONE: Prof.ssa Elisa Arcioni, Prof.ssa Monica Bonini, Prof.ssa Barbara Boschetti, Prof.ssa Elena Buoso, Prof. Gherardo Carullo, Prof.ssa Elena D'Orlando, Prof.ssa Cristina Fraenkel-Haeberle, Prof. Grégory Kalfèlèche, Prof.ssa Roberta Lombardi, Prof. Gianpaolo Maria Ruotolo, Prof.ssa Fiammetta Salmoni, Prof.ssa Renata Spagnuolo Vigorita

RESPONSABILE DEL COMITATO DI REDAZIONE: Prof. Gherardo Carullo

COMITATO DI REDAZIONE: Pierandrea Corleto, Stefano D'Ancona, Emanuela Furiosi, Massimo Giavazzi, Micaela Lottini, Giulia Mattioli, Alessia Monica, Clara Napolitano, Paolo Provenzano, Giulia Re Ferrè, Pier Marco Rosa Salva, Stefano Rossa, Leonardo Scuto, Margherita Sias, Corso Tozzi Martelli

COMITATO SCIENTIFICO:

- Prof. Margaret Allars (University of Sydney, Australia)
- Prof. Ricardo Alonso (Universidad Complutense de Madrid, España)
- Prof. Jean-Bernard Auby (Sciences-Po, Paris, France)
- Prof. Patrick Birkinshaw (University of Hull, UK) †
- Prof. David Capitant (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France)
- Prof. Mario Pilade Chiti (Università degli Studi Firenze, Italia)
- Prof. Stefano Cognetti (Università degli Studi di Macerata, Italia)
- Prof. Lorenzo Cotino Hueso (Universidad de Valencia, España)
- Prof. Guido Corso (Università degli Studi di Roma III, Italia)
- Prof. Paul Craig (University of Oxford, UK)

- Prof. Mary Crock (University of Sydney, Australia)
- Prof. José Luís da Cruz Villaça (Universidade de Lisboa, Portugal e Corte di Giustizia dell'EU, Lussemburgo)
- Prof. Pedro Cruz Villalón (Universidad Autónoma de Madrid, España)
- Prof.ssa Daria de Pretis (Università degli Studi di Trento e Corte costituzionale, Italia)
- Prof. Rosario Ferrara (Università degli Studi di Torino, Italia)
- Prof. Guido Greco (Università degli Studi di Milano, Italia)
- Prof. Constance Grewe (Université de Strasbourg, France)
- Prof. Ian Harden (University of Sheffield, UK)
- Prof. Carol Harlow (London School of Economics)
- Prof. Herwig Hofmann (Université du Luxembourg)
- Prof. Martin Ibler (Universität Konstanz)
- Prof.ssa Julia Iliopoulos-Strangas (Università Nazionale e Kapodistrian di Atene, Grecia)
- Prof.ssa Maria Immordino (Università degli Studi di Palermo, Italia)
- Prof. Vittorio Italia (Università degli Studi di Milano, Italia) †
- Prof. Jean-Paul Jacqué (Université de Strasbourg, France et Service juridique du Conseil de l'UE, Bruxelles)
- Prof. Irena Lipowicz (Università Cardinale Stefan Wyszyński di Varsavia, Polonia)
- Prof. Mario G. Losano (Università degli Studi di Milano e del Piemonte orientale, Italia)
- Prof. Roberto Mastroianni (Università degli Studi di Napoli, Italia e Tribunale dell'UE, Lussemburgo)
- Prof. Jacqueline Morand-Deville (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France)
- Prof. Bruno Nascimbene (Università degli Studi di Milano, Italia)
- Prof. Luke Nottage (University of Sydney, Australia)
- Prof. Angelika Nussberger (Universität Köln, Deutschland e Corte Europea dei diritti dell'uomo, Strasbourg, France)
- Prof. Giorgio Orsoni (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)
- Pres. Alessandro Pajno (Presidente emerito del Consiglio di Stato)
- Prof. Vasco Pereira da Silva (Universidade de Lisboa, Portugal)

- Prof. Ricardo Perlingeiro Mendez da Silva (Universidade Federal Fluminense e Tribunal Regional Federal de Rio de Janeiro, Brasil)
- Prof. Gloria Regonini (Università degli Studi di Milano, Italia)
- Prof. Wojciech Sadurski (University of Sydney, Australia)
- Prof. Daniel Sarmiento (Universidad Complutense de Madrid, España)
- Prof. Jens-Peter Schneider (Universität Freiburg, Deutschland)
- Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università degli Studi di Roma III, Italia)
- Prof. Eberhard Schmitt-Aßmann (Universität Heidelberg, Deutschland)
- Prof. Jürgen Schwarze (Universität Freiburg, Deutschland) †
- Prof. Karl-Peter Sommermann (Universität Speyer, Deutschland)
- Prof. Klaus Stern (Universität Köln, Deutschland) †
- Prof. Albrecht Weber (Universität Osnabrück, Deutschland)
- Prof. Jacques Ziller (Università degli Studi di Pavia, Italia; Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France; Istituto Universitario Europeo di Fiesole-IUE)

CERIDAP è una rivista ad accesso libero sul sito ceridap.eu, aggiornata on-line quotidianamente e fascicolata trimestralmente. Alla fine di ogni trimestre gli articoli riprodotti nel sito sono tutti pubblicati nel fascicolo del trimestre di riferimento.

CERIDAP è la Rivista nata nel 2020 dall'iniziativa del Direttore dell'omonimo Centro di Ricerca Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche dell'Università degli Studi di Milano per un'azione amministrativa più efficiente e più imparziale, anche in attuazione del principio digital first. La Rivista CERIDAP, pur indipendente dall'omonimo Centro, è la sede principale in cui vengono pubblicate le ricerche svolte in seno al Centro stesso e si è avvalsa sin da principio della collaborazione, all'interno del suo Comitato di Direzione, di un gruppo di studiosi dell'area giuspubblicistica provenienti da vari Atenei, sia italiani che stranieri, che ne condividono l'impostazione di fondo e la filosofia ispiratrice.

Obiettivo della Rivista CERIDAP è di fornire un contributo di analisi, approfondimento e proposta avente come focus principale le Pubbliche Amministrazioni: intese sia nella loro dimensione istituzionale, organizzativa e di attività, che nella loro dimensione procedurale. E con una naturale apertura prospettica anche al diritto comparato, europeo ed

internazionale nonché alla discussione interdisciplinare che è favorita dalla presenza, nel suo Comitato scientifico, di autorevoli studiosi provenienti da prestigiosi Atenei di tutto il Mondo.

Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito, e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione. La Rivista si uniforma agli standard internazionali definiti dal Committee on Publication Ethics (COPE), e fa proprie le relative linee guida.

CERIDAP è interessata a pubblicare contributi relativi a tutti gli ambiti scientifico-disciplinari che sono riferibili al c.d. Diritto Pubblico, inteso nella sua accezione più ampia e che ricomprende anche aree di analisi al confine fra la scienza giuridica e le scienze c.d. politologiche. CERIDAP è inoltre aperta all'approccio tipico dell'analisi economica del diritto. Per questa ragione si è dotata di un "Comitato dei Revisori" che include anche esperti provenienti da aree di expertise diverse da quella del Diritto Pubblico tradizionale (costituzionale ed amministrativo).

I materiali pubblicati su CERIDAP sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Per la citazione dei contributi presenti in questo fascicolo di CERIDAP, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. Cognome, *Titolo del contributo*, in *CERIDAP*, 2025, speciale n. 5/2025, p. 35 ss.

Per l'invio di contributi destinati alla pubblicazione: ceridap.eu/rivista/invio-contributi

INDICE SOMMARIO

ARTICOLI

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN, <i>La cooperazione interterritoriale in Spagna</i>	1
ELENA BUOSO, <i>La cooperazione amministrativa per la trasformazione digitale nei sistemi multilivello</i>	33
ROBERTO CAVALLO PERIN, GABRIELLA MARGHERITA RACCA, <i>La cooperazione amministrativa: dai gruppi alle reti d'amministrazioni pubblica</i>	46
CRISTINA FRAENKEL-HAEBERLE, <i>Dall'autonomia all'intreccio: il labirinto delle competenze nel federalismo tedesco</i>	80
ROBERTO FUSCO, <i>La giustiziabilità del principio di leale cooperazione informativa tra pubbliche amministrazioni</i>	99
FULVIO LEONZIO, <i>Le città sostenibili su scala sovranazionale: il fenomeno del city networking</i>	124
ALESSIA MONICA, <i>La cooperazione energetica tra regole, sostenibilità e solidarietà nella regolazione amministrativa multilivello (UE, Stato e Regioni)</i>	139
PIER MARCO ROSA SALVA, <i>Coordinamento e raccordi nella gestione dei beni immobili pubblici nelle città: limiti e prospettive</i>	158
GIANPAOLO MARIA RUOTOLO, <i>La cooperazione tra Stati e la tendenza alla procedimentalizzazione di alcuni obblighi internazionali</i>	199
LEONARDO SCUTO, <i>La cooperazione energetica e le Comunità Energetiche Rinnovabili: un esempio concreto di solidarietà verso la transizione energetica</i>	212
CLAUDIA TUBERTINI, <i>Le prospettive della cooperazione verticale tra Stato, Regioni ed enti locali, alle soglie dell'autonomia regionale differenziata</i>	238
JACQUES ZILLER, <i>La cooperazione amministrativa in Francia: tra uno</i>	

CERIDAP

<i>Stato, diciotto Regioni, centouno Dipartimenti e trentacinquemila</i>	
<i>Comuni</i>	250

HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO:

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN , Professore Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Granada, Spagna.

ELENA BUOSO, Professore Associato di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Padova.

ROBERTO CAVALLO PERIN, Professore Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Torino.

CRISTINA FRAENKEL-HAEBERLE, Professore di Diritto Pubblico nella German University of Administrative Sciences Speyer; Ricercatore Senior nel German Institute for Public Administration.

ROBERTO FUSCO, Dottore di Ricerca in “Scienze integrate per la sostenibilità territoriale” nell'Università degli Studi di Trieste e Avvocato nel foro di Trieste.

FULVIO LEONZIO, Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale e Pubblico nell'Università di Torino. Dottore di ricerca in Diritto Europeo nell'Università di Bologna.

ALESSIA MONICA, Ricercatore (RTT) di Diritto Amministrativo e Pubblico nell'Università degli Studi di Milano.

GABRIELLA MARGHERITA RACCA , Professore Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Torino.

PIER MARCO ROSA SALVA, Ricercatore (RtdA) di Diritto Amministrativo e Pubblico nell'Università degli Studi di Udine e Avvocato nel foro di Venezia.

GIANPAOLO MARIA RUOTOLO, Professore Ordinario di Diritto Internazionale

nell'Università degli Studi di Foggia.

LEONARDO SCUTO, Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico, Internazionale ed Europeo (curriculum Diritto Amministrativo) nell'Università degli Studi di Milano e Avvocato nel foro di Milano.

CLAUDIA TUBERTINI, Professore Associato di Diritto Amministrativo e Pubblico nell'Università degli Studi di Ferrara.

JACQUES ZILLER, Già Professore Ordinario di Diritto dell'Unione Europea nell'Università degli Studi di Pavia, di Diritto Pubblico Comparato e di Diritto dell'Unione Europea nell'Istituto Universitario Europeo di Fiesole e di Diritto Pubblico nell'Università Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Introduzione

I contributi pubblicati in questo fascicolo speciale di CERIDAP costituiscono una rielaborazione degli interventi presentati al convegno “*Strumenti di cooperazione e sedi di raccordo nella governance multilivello*”, svoltosi l’8 e il 9 maggio 2025 a Udine. L’evento è stato organizzato da CERIDAP - Il Centro di Ricerca Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche dell’Università degli Studi di Milano - e dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli Studi di Udine, in occasione della celebrazione dei cinque anni di vita della Rivista CERIDAP.

Il tema delle sedi e degli strumenti di raccordo tra livelli di governo è cruciale per il funzionamento degli Stati composti e, soprattutto, dello Stato regionale, caratterizzato dall’assenza di un organo rappresentativo del sistema delle autonomie (specie regionali), che consenta di innestare in modo stabile gli interessi territoriali nei processi decisionali dello Stato centrale, come evidenziato di recente, quanto al caso italiano, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 192/2024).

Trattasi però di una questione che si pone all’attenzione anche con riferimento all’ordinamento internazionale, ove si assiste a una progressiva “procedimentalizzazione” di alcuni obblighi, che contribuisce a rafforzare la cooperazione interstatale attraverso meccanismi verificabili e condivisi.

Così come è una tematica che rileva, inevitabilmente, anche nell’ambito del processo di integrazione sovranazionale e, in particolare, delle relazioni tra ordinamenti che compongono lo spazio giuridico europeo, ove la cooperazione amministrativa rafforza la capacità amministrativa degli Stati membri, mediante scambio di informazioni, funzionari e formazione comune, attuabile oggi attraverso strumenti digitali che arricchiscono di nuove dimensioni il principio di buona amministrazione.

Questo fascicolo speciale riunisce quindi contributi che forniscono una pluralità di spunti di riflessione, dalla prospettiva internazionale a quella europea e nazionale. Con riferimento a quest’ultima, particolare attenzione è rivolta, oltre che al modello dello Stato regionale italiano, all’analisi degli ordinamenti tedesco e spagnolo che, tradizionalmente, sono considerati interessanti punti di riferimento in chiave comparata per riflettere sulle dinamiche del nostro regionalismo, nonché di quello francese, che risulta parimenti interessante specie per le variegate soluzioni accolte sul piano delle forme di cooperazione che coinvolgono il governo locale.

Accanto ai saggi che ricostruiscono la cornice teorica di riferimento in una prospettiva, come accennato, multilivello e comparata, compongono altresì il fascicolo le analisi settoriali che si concentrano su ambiti particolarmente significativi e attuali per testare la cooperazione, quali la digitalizzazione e l’energia. Completano infine il quadro i contributi incentrati su specifici casi di studio che presentano, per diverse ragioni, spunti di originalità, sia sul piano del diritto sovranazionale e nazionale (il *city networking* transnazionale, le comunità energetiche rinnovabili), che del diritto prettamente interno (il coordinamento nella gestione dei beni immobili pubblici, la giustiziabilità del principio di leale cooperazione informativa tra pubbliche amministrazioni).

Introduction

The contributions published in this special issue of CERIDAP are revised versions of the papers presented at the conference “*Strumenti di cooperazione e sedi di raccordo nella governance multilivello*” (“Cooperation Tools and Forums for Coordination in Multi-Level Governance”), held on 8–9 May 2025 in Udine. The event was organised by CERIDAP – the Interdisciplinary Research Center on Public Administration at the University of Milan – and the Department of Legal Sciences at the University of Udine, to celebrate the fifth anniversary of the CERIDAP Review.

The issue of forums and instruments for coordination between levels of government is crucial to the functioning of composite States and, above all, of regional States. These systems are characterised by the absence of a representative body for autonomous entities (in particular, the regions) that would allow territorial interests to be stably incorporated into the central State’s decision-making processes – a point recently highlighted, with regard to the Italian case, by the Constitutional Court (judgment no. 192/2024).

This issue also arises in relation to the international legal system, where we are witnessing a gradual “proceduralisation” of certain obligations, which contributes to strengthening inter-State cooperation through mechanisms that are verifiable and shared.

It likewise emerges in the context of supranational integration processes and, in particular, in the relations between the legal systems that make up the European legal area. Here, administrative cooperation enhances the administrative capacity of member States through the exchange of information, personnel, and joint training—activities that can now be supported by digital tools, which add new dimensions to the principle of good administration.

This special issue brings together contributions that offer a variety of insights, from international to European and national perspectives. Regarding the latter, particular attention is devoted not only to the Italian regional state model but also to analyses of the German and Spanish systems – traditionally considered valuable comparative references for reflecting on the dynamics of Italian regionalism – as well as the French system, which is equally noteworthy, especially in light of its diverse solutions for cooperation among local authorities.

The issue includes sectoral analyses that focus on areas of particular significance for testing cooperation, such as digitalisation and energy, alongside essays reconstructing the theoretical framework from a multi-level and comparative law perspective. Finally, the picture is completed by contributions examining specific case studies that, for various reasons, offer original insights – both in terms of supranational and national law (e.g., transnational city networks, renewable energy communities) and purely domestic law (e.g., coordination in the management of public real estate, the justiciability of the principle of loyal cooperation in the exchange of information among public administrations).

Udine, Dicembre 2025/December 2025

La curatrice/the Editor: Elena D’Orlando

La cooperazione interterritoriale in Spagna

Francisco Balaguer Callejón

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-13

Questo articolo analizza i livelli e gli ambiti di cooperazione interterritoriale in Spagna tra lo Stato e le Comunità Autonome, nonché tra le Comunità Autonome stesse. Inizia delineando le caratteristiche generali dello Stato autonomico spagnolo e poi spiega un aspetto piuttosto atipico: il fatto che la struttura territoriale non sia integrata nella Costituzione, ma si sia sviluppata sulla base delle procedure stabilite nella Costituzione stessa. La Costituzione spagnola presuppone quindi una configurazione procedurale che rende difficile stabilire al suo interno meccanismi di cooperazione tra lo Stato e le Comunità Autonome che non siano direttamente inclusi come tali nel testo costituzionale. Si passa poi all'analisi dei diversi ambiti di cooperazione: i meccanismi per integrare la volontà delle comunità autonome nel processo decisionale statale; i meccanismi di cooperazione verticale tra lo Stato e le Comunità Autonome; la cooperazione orizzontale tra le Comunità Autonome stesse; i rapporti di cooperazione bilaterale tra lo Stato e ciascuna Comunità Autonoma, nonché la partecipazione di quest'ultima alla designazione degli organi statali; e, infine, la partecipazione delle Comunità Autonome agli affari europei. A tutti i livelli e in tutti gli ambiti di cooperazione, sono state sviluppate strutture non previste dalla Costituzione per compensare le carenze insite nella configurazione procedurale del testo costituzionale in materia territoriale. Nel complesso, si può affermare che queste strutture funzionano adeguatamente, sebbene in alcune di esse permangano carenze specifiche, che in misura maggiore o minore esprimono due fenomeni contrapposti. Da un lato, vi è la tensione tra un modello asimmetrico di Stato autonomico, sostenuto da partiti nazionalisti periferici, e un modello egualitario. D'altro canto, la mancanza di una cultura politica autonomista tra i partiti nazionali a livello statale tende a far sì che la loro posizione nei governi autonomici da loro presieduti venga utilizzata per opporsi al governo statale piuttosto che per difendere gli interessi delle loro comunità autonome.

Interterritorial cooperation in Spain

The article analyses cooperation between the state and the autonomous communities

in Spain, as well as between the communities themselves. First, it outlines the general characteristics of the Spanish autonomous state before focusing on a rather atypical phenomenon: the territorial structure has not been integrated into the Constitution; rather, it has developed based on the procedures established in the Constitution itself. This gives the Spanish Constitution a procedural configuration that complicates the establishment of cooperation mechanisms between the State and the Autonomous Communities that are not present directly as such in the constitutional text. Subsequently, the distinct forms of cooperation are analysed: the mechanisms for integrating autonomous will into state decision-making process; vertical cooperation mechanisms between the state and autonomous communities; horizontal cooperation mechanisms between autonomous communities; bilateral cooperation relations between the state and each autonomous community; the autonomous communities' participation in designating state bodies; and ultimately, their participation in European decision-making processes. Structures that were not foreseen in the Constitution have been developed at all levels and in all areas of cooperation to overcome the specific deficiencies of the procedural configuration of the constitutional text in territorial matters. Overall, it can be concluded that these structures function adequately, although some of them have specific deficiencies which, to a greater or lesser extent, manifest opposite phenomena. Firstly, there is tension between an asymmetric model of the autonomous state, which is defended by peripheral nationalist parties, and an egalitarian model. Secondly, there is an absence of an autonomous political culture among national parties at state level, which tend to use their position in autonomous governments to oppose the state government instead of defending the interests of their autonomous communities.

Sommario: 1. Caratteristiche generali dello Stato autonomico.- 2. La configurazione procedurale della struttura territoriale dello Stato e il suo impatto sulla cooperazione interterritoriale.- 3. Livelli e ambiti di cooperazione.- 4. Meccanismi di integrazione delle politiche statali e autonome.- 4.1. Il Senato.- 4.2. Le Conferenze settoriali.- 4.3. La Conferenza dei Presidenti.- 5. Cooperazione verticale e orizzontale.- 6. Cooperazione bilaterale e partecipazione alla designazione degli organi statali.- 6.1. Cooperazione bilaterale.- 6.2. Partecipazione alla designazione degli organi statali.- 7. Partecipazione dei governi autonomici agli affari europei.- 8. Conclusioni.

1. Caratteristiche generali dello Stato autonomico

Può sembrare sorprendente che la Costituzione spagnola (CE) non menzioni le Comunità autonome in cui è strutturato lo Stato. La Costituzione spagnola, infatti, dedica il Titolo VIII all'organizzazione territoriale dello Stato, ma non prevede un modello specifico di Stato, bensì diverse possibilità: da uno Stato unitario, qualora nessun territorio eserciti il diritto all'autonomia riconosciuto dall'articolo 2 della Costituzione, a uno Stato autonomico, simile a uno Stato federale, fino a uno Stato regionale, in cui l'autonomia è riconosciuta solo per determinati territori.

Lo Stato autonomico si è consolidato a partire da questa apertura del testo costituzionale ed è attualmente composto da diciassette Comunità Autonome (CCAA) e due città autonome (Ceuta e Melilla). Tuttavia, il numero di CCAA avrebbe potuto essere diverso se alcune proposte avanzate al momento della formazione iniziale delle CCAA avessero prevalso: inferiore se alcune fossero state raggruppate, o maggiore se, ad esempio, Segovia o León, che furono integrate nella Comunità Autonoma di Castiglia e León, fossero state costituite come tali.

Inizialmente, la formazione dello Stato autonomico avvenne nella pratica con una differenza sostanziale dal punto di vista delle competenze tra le CCAA che ottennero la piena autonomia (Catalogna, Euskadi, Galizia e Andalusia) e le altre CCAA che potremmo definire ad autonomia differita, in quanto dovettero attendere cinque anni per incorporare nei loro statuti tutte le competenze che la Costituzione non aveva attribuito allo Stato. Due comunità autonome, la Comunità Valenziana e le Isole Canarie, si trovarono in una situazione intermedia: a loro furono trasferite competenze attraverso due leggi organiche, in conformità con quanto disposto dall'articolo 150.2 della Costituzione spagnola (LOTRAVA e LOTRACA^[1]).

Dopo cinque anni, lo stesso percorso fu seguito per ampliare i poteri delle Comunità ad autonomia differita, attraverso la Legge Organica 9/1992 che trasferì competenze alle altre Comunità Autonome. In seguito, gli Statuti di queste CCAA furono modificati per incorporare i nuovi poteri come propri, ovvero come poteri statutari. Ciò portò a un sostanziale livello di uguaglianza tra le 17 comunità autonome che compongono lo Stato autonomico. Infine, nel

1995, il sistema fu completato con l'attribuzione dello status di Città Autonome a Ceuta e Melilla, le due città spagnole situate nel Nord Africa.

Lo sviluppo dello Stato autonomico, con i significativi poteri assunti dalle Comunità Autonome, richiese già in quegli anni una riforma costituzionale che ne rendesse possibile la piena costituzionalizzazione, con l'adattamento della struttura statale alla "costituzione territoriale" sviluppatasi nella pratica^[3]. Tale riforma costituzionale, tuttavia, non si concretizzò mai. La proposta più vicina a questo obiettivo fu quella del governo del 2004 di riformare la Costituzione spagnola in diversi ambiti, tra cui il Senato e l'incorporazione delle denominazioni delle Comunità Autonome nella Costituzione, con gli effetti conseguenti per il testo costituzionale. La proposta fu oggetto di studi accademici commissionati dal Consiglio di Stato per la redazione di un parere richiesto dal governo^[3]. Tuttavia, anche questa proposta di riforma non riuscì a ottenere successo a causa del clima politico teso dell'epoca.

Di fronte al blocco della riforma costituzionale, furono proposte riforme statutarie, guidate dalla Comunità Autonoma di Catalogna, che tentarono di stabilire un assetto giuridico per alcune delle questioni in sospeso all'interno del quadro costituzionale. Questo tentativo fu molto positivo, sebbene la giurisprudenza costituzionale lasciasse alcune aree di incertezza che sembravano riportare sulla scena politica alcune delle questioni che si era tentato di risolvere giuridicamente negli Statuti di Autonomia^[4] e, soprattutto, questa giurisprudenza provocò una reazione di rifiuto molto intensa da parte di ampi settori della società catalana, che si sviluppò progressivamente verso posizioni indipendentiste. L'instabilità politica che ha colpito Catalogna è stata uno dei fattori più negativi per lo sviluppo dello Stato autonomico, sebbene attualmente si possa parlare di una certa normalizzazione che, tra l'altro, ha permesso il ritorno di importanti aziende nella Comunità Autonoma^[5].

In ogni caso, il fatto che lo Stato autonomico non sia incluso nella Costituzione in quanto tale, ma sia stato costruito attraverso il riferimento agli Statuti di Autonomia, non rappresenta un ostacolo – anzi, al contrario – alla definizione del livello statutario delle Comunità Autonome come uno spazio costituzionale a sé stante, dotato di tutte le caratteristiche di un'autorità pubblica di natura costituzionale. Non solo in termini di estensione delle competenze trasferite alle Comunità Autonome, ma anche per la dimensione del loro sistema istituzionale,

che riflette la struttura statale e la natura del potere politico esercitato sui cittadini, è difficile negare la qualità costituzionale degli ordinamenti autonomi. Naturalmente, questa qualità costituzionale è sempre subordinata alla Costituzione del 1978, che viene integrata all'interno di ciascuna Comunità Autonoma mediante gli Statuti di Autonomia. Possiamo quindi parlare di Diritto costituzionale autonomico con riferimento non solo alle disposizioni costituzionali relative alla distribuzione territoriale del potere, ma anche agli Statuti di Autonomia che compongono, in modo qualificato, il cosiddetto "blocco di costituzionalità"^[6]. Tale posizione costituzionale degli Statuti non implica che le Comunità Autonome siano "più Stato" di quanto possano essere secondo la Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Al contrario, implica una maggiore influenza del diritto costituzionale nel controllo del potere pubblico autonomico per garantire i diritti dei cittadini, svolgendo così la funzione storica del diritto costituzionale moderno, che non è quella di generare più Stato o più potere pubblico, ma piuttosto di sottoporre tale potere a norme e procedure di controllo e di richiesta di responsabilità^[7].

Va notato che, a causa della rigidità degli Statuti di Autonomia, che non possono essere modificati senza il consenso della Comunità Autonoma, l'ordinamento giuridico autonomico è equiparato a quello statale (quello delle istituzioni generali dello Stato), in quanto entrambi sono soggetti alle stesse condizioni di validità previste dall'ordinamento costituzionale. Ciò spiega anche perché, sebbene le Comunità autonome non possano essere definite "Stati", la stessa Corte costituzionale ne abbia riconosciuto la natura statale, nel senso che il termine "Stato" nella Costituzione si riferisce non solo alle istituzioni generali dello Stato, ma anche alle istituzioni autonome dello Stato, le quali comprendono lo Stato nel suo complesso nell'organizzazione giuridica e politica della nazione spagnola (in una linea giurisprudenziale ininterrotta a partire dalla sentenza STC 32/1981)^[8].

Tutto ciò implica una marcata tendenza federalizzante dello Stato autonomico, alimentata dalla stessa giurisprudenza costituzionale (si vedano, ad esempio, le sentenze del TC spagnolo n. 118/1996 e 61/1997, in cui i rapporti tra diritto autonomico e quello statale si configurano sulla base del criterio di validità, in una logica federale^[9]). Tale tendenza si è accentuata con le ultime riforme statutarie, le quali (nonostante alcune tensioni involutive nella giurisprudenza

costituzionale: SSTC 31/2010, 30/2011 e 32/2011 in relazione alla posizione costituzionale degli Statuti di Autonomia) hanno portato a un nuovo modello di Statuto di Autonomia, dotato di maggiore “densità costituzionale”, ovvero di maggiori possibilità di controllo dei poteri pubblici autonomi. Questi nuovi Statuti non si limitano più a stabilire competenze e ad organizzare le istituzioni di autogoverno, ma contengono principi e diritti che vincolano le autorità pubbliche e un sistema di relazioni con lo Stato, l’Unione europea e altre istituzioni, incorporando meccanismi di cooperazione e partecipazione al processo decisionale. Pertanto, l’immagine dei diversi livelli e ambiti di cooperazione tra lo Stato e le Comunità Autonome, nonché tra le Comunità Autonome stesse, deve necessariamente includere un riferimento ai nuovi Statuti di Autonomia.

2. La configurazione procedurale della struttura territoriale dello Stato e il suo impatto sulla cooperazione interterritoriale

In assenza di una riforma costituzionale che consolidi lo Stato autonomico, la Costituzione spagnola continua ad avere una configurazione meramente procedurale della struttura territoriale dello Stato: procedure di accesso all’autonomia che determinano i poteri e l’organizzazione istituzionale delle amministrazioni autonome. Nella Costituzione non è presente una descrizione precisa dello Stato autonomico e persiste, pertanto, un divario giuridico tra Stato costituzionale e quello autonomico che non può essere risolto se non attraverso una riforma costituzionale che garantisca stabilità al modello territoriale. Questa discrepanza tra Stato costituzionale e Stato autonomico impedisce l’inclusione nel testo costituzionale di meccanismi di cooperazione tra Stato e Comunità Autonome che non esistono come tali nella Costituzione, pur essendo parte integrante della realtà costituzionale dello Stato spagnolo.

Questa dimensione procedurale deriva dalla configurazione dell’autonomia come diritto delle nazionalità e delle regioni nella Costituzione spagnola (articolo 2 della CE^[10]) e dalla previsione di diverse procedure per l’accesso all’autonomia e di diverse tipologie di Comunità Autonome, a disposizione dei territori. Questo “principio dispositivo” ha permesso di strutturare lo Stato autonomico a partire

dall'indeterminatezza del testo costituzionale. In base a tale principio, l'autonomia, in quanto diritto attribuito alle nazionalità e alle regioni, ha permesso loro di decidere tutto, dall'adesione o meno all'autonomia, al numero e alla qualità dei poteri che avrebbero assunto all'interno del quadro costituzionale, nonché alla configurazione specifica delle loro istituzioni di autogoverno. A favore di questo principio va detto che ha reso possibile il consolidamento di un ampio decentramento politico senza eccessive turbolenze, proprio grazie alla gradualità della sua attuazione. Pertanto, la funzionalità iniziale del principio dispositivo non può essere ignorata. Altro discorso è se, allo stato attuale, possa essere considerato un principio compatibile con le esigenze strutturali dello Stato autonomico.

Questa situazione peculiare è stata definita da Pedro Cruz Villalón come una "decostituzionalizzazione" della struttura territoriale^[11]. Una decostituzionalizzazione motivata, in larga misura, dalle difficoltà incontrate durante il processo costituente nel raggiungere un consenso sull'assetto territoriale dello Stato tra i diversi partiti, le cui posizioni (per citare solo quelle dei gruppi con una significativa rappresentanza parlamentare) si estendevano dal mero decentramento amministrativo allo Stato federale. Si è sempre detto che ciascuno dei settori che partecipava al processo di formazione del consenso "portava a casa" una propria Costituzione, diversa da quella adottata dagli altri. Se questo è vero, e non è necessariamente patologico, lo è ancora di più in relazione all'organizzazione territoriale dello Stato, poiché la Costituzione prevede un quadro ampio all'interno del quale è possibile adottare diversi modelli.

Certamente, la decostituzionalizzazione non ha influito sulla garanzia costituzionale dell'autonomia, poiché la rigidità statutaria ha svolto un ruolo di garanzia paragonabile a quello costituzionale, in quanto gli Statuti di Autonomia non possono essere modificati senza il consenso delle stesse Comunità Autonome. Tuttavia, l'assenza di una definizione costituzionale del modello statale, il principio dispositivo e le altre tecniche utilizzate per costruire lo Stato autonomico si rivelano oggi strumenti disfunzionali che hanno ostacolato la configurazione di un sistema chiaro di relazioni organizzative e istituzionali e di cooperazione tra lo Stato e le Comunità Autonome.

Oggi, è opportuno riflettere sulla possibilità di mantenere la dissociazione tra un

modello costituzionale aperto e uno Stato autonomico, che nella pratica si è consolidato, ma che è caratterizzato dalla mancanza di una base costituzionale che lo garantisca per come concretamente configuratosi. In breve, è necessario chiedersi se la costituzionalizzazione dello Stato autonomico non sia da tempo un requisito imprescindibile, con la conseguente modifica del Titolo VIII della Costituzione, eliminando tutto ciò che in tale titolo riguarda il diritto transitorio (ovvero tutte le norme procedurali stabilite affinché i vari territori dello Stato diventassero Comunità Autonome) e modificando quegli aspetti necessari al funzionamento dello Stato autonomico^[12]. Un esempio è la mancanza di una vera e propria camera di rappresentanza territoriale, un Senato che rappresenti le Comunità Autonome in quanto tali^[13], problema impossibile da risolvere senza una riforma costituzionale. Per compensare tale assenza, sono stati creati organismi di cooperazione tra le comunità autonome e lo Stato, ma l'attività di tali organismi risente della mancanza di una cultura politica autonomista che consenta di distinguere chiaramente gli interessi dei partiti statali da quelli delle Comunità Autonome in cui governano.

È importante tenere presente che, sebbene la Costituzione sia la norma fondamentale dell'ordinamento giuridico spagnolo, la semplice lettura del testo costituzionale non può cogliere appieno la complessità che l'ordinamento giuridico spagnolo ha acquisito negli ultimi anni. Ciò è dovuto al fatto insolito e particolarmente rilevante che due dei tre ordinamenti giuridici le cui norme si applicano ai cittadini (l'ordinamento europeo e quello autonomico) sono al di fuori della Costituzione. La Costituzione li riconosce facendo riferimento a tali ordinamenti e integrandoli nell'ordinamento giuridico spagnolo, ma non ne fa menzione se non come mera possibilità futura^[14].

Ciò significa che abbiamo un ordinamento giuridico complesso, composto da tre spazi costituzionali il cui punto di connessione è il testo costituzionale del 1978, senza alcuna integrazione di tali ordinamenti in tale testo che consenta alla Costituzione, sia dal punto di vista istituzionale che normativo, di svolgere la sua funzione di fattore regolatore nelle relazioni tra gli ordinamenti. Tale complessità aumenta nel tempo, perché è soggetta a un'evoluzione dinamica difficilmente prevedibile.

Per quanto riguarda la cooperazione tra questi livelli, i meccanismi previsti, soprattutto in relazione alla cooperazione tra lo Stato e le Comunità Autonome e

alla partecipazione delle Comunità Autonome agli affari europei, sono stati sviluppati al di fuori della Costituzione, cosa inevitabile a causa della mancanza di costituzionalizzazione dello Stato autonomico derivante dalla configurazione procedurale della struttura territoriale.

3. Livelli e ambiti di cooperazione

La cooperazione tra lo Stato e le Comunità Autonome, così come quella tra le Comunità Autonome stesse, si manifesta a vari livelli e in vari ambiti, nonché attraverso diversi strumenti giuridici. Come sottolinea Gregorio Cámara^[15], comune a tutti i meccanismi di collaborazione, cooperazione e coordinamento è l'idea fondamentale di lealtà reciproca, da intendersi in modo generale e multidirezionale ai diversi livelli: quello dello Stato con le Comunità Autonome e quello di queste, individualmente e collettivamente, con lo Stato, così come quello delle Comunità Autonome tra loro. Tutto ciò si basa sul reciproco riconoscimento che né l'interesse generale è patrimonio esclusivo del livello centrale di governo, né gli interessi di ciascuna Comunità Autonoma sono indifferenti all'interesse generale e agli altri livelli di governo.

Nei rapporti di cooperazione all'interno dello Stato autonomico, possiamo distinguere vari livelli che hanno a che fare con la configurazione territoriale e con il processo di integrazione europea. Possiamo anche distinguere diversi ambiti che esprimono un diverso grado di cooperazione, dall'integrazione della volontà territoriale nella volontà statale alle relazioni bilaterali tra lo Stato e ciascuna Comunità autonoma.

Per quanto riguarda gli ambiti di cooperazione, possiamo distinguere tra: 1. Meccanismi di integrazione della volontà delle Comunità Autonome nel processo decisionale statale, che presentano diversi livelli di cooperazione; 2. Meccanismi di cooperazione verticale tra lo Stato e le Comunità Autonome e quelli di cooperazione orizzontale tra le stesse Comunità Autonome. 3. Rapporti bilaterali di cooperazione tra lo Stato e ciascuna Comunità Autonoma, nonché la partecipazione di quest'ultima alla designazione degli organi statali. 4. Partecipazione delle Comunità Autonome agli affari europei.

4. Meccanismi di integrazione delle politiche statali e autonome

4.1. Il Senato

Come abbiamo già sottolineato, la configurazione essenzialmente procedurale dell'organizzazione territoriale dello Stato nella Costituzione è all'origine dell'assenza di meccanismi di integrazione delle Comunità Autonome nel processo decisionale statale, un problema grave di per sé e ancora più grave in considerazione del processo di integrazione con l'Europa. La possibilità di configurare il Senato come una seconda Camera di natura territoriale (al di là della sua mera definizione costituzionale, priva di contenuto reale) è stata inizialmente ostacolata dalla Costituzione in virtù del cosiddetto "principio dispositivo" e lo sarà finché tale principio rimarrà presente nella formulazione costituzionale, ovvero finché non si affronterà la questione della costituzionalizzazione dello Stato autonomico.

Infatti, non è possibile determinare nella Costituzione una struttura (almeno una struttura principale) del Senato come camera di rappresentanza delle Comunità Autonome, poiché queste non esistono nella Costituzione e la loro formazione dipende dalla libera iniziativa dei territori^[16]. Questa è senza dubbio la questione più importante e irrisolta della cooperazione interterritoriale, nonché quella che ha suscitato e che probabilmente continuerà a suscitare le più grandi proposte di riforma costituzionale in futuro.

Un primo tentativo di configurare il Senato come una vera e propria Camera di rappresentanza territoriale si è concretizzato con la riforma del Regolamento del Senato dell'11 gennaio 1994, che ha istituito la Commissione Generale delle Comunità Autonome. Tale riforma ha di fatto evidenziato l'inadeguatezza di qualsiasi misura diversa dalla riforma costituzionale e dalla configurazione del Senato come una vera e propria Camera di rappresentanza territoriale. Tuttavia, la proposta di riforma costituzionale presentata dal governo nel 2004, insieme ad altre tre riforme, tra cui l'adozione costituzionale delle denominazioni ufficiali delle Comunità Autonome, non ha ottenuto il consenso necessario per la sua formalizzazione. Dal punto di vista politico (tralasciando la prospettiva giuridico-costituzionale della cooperazione territoriale), la riforma costituzionale del Senato

non si è rivelata una necessità impellente, in quanto, come ha sottolineato J. A. Portero^[17], il Congresso ha di fatto agito come una Camera di rappresentanza territoriale, risolvendo le richieste dei partiti con maggiore capacità di esercitare pressione, ovvero i partiti nazionalisti catalano e basco.

4.2. Le Conferenze settoriali

Nella pratica, sono stati sviluppati altri meccanismi e istituzioni per compensare le carenze del Senato nell'integrazione delle politiche statali e autonome e nel promuovere la cooperazione tra lo Stato e le amministrazioni autonome. È il caso delle Conferenze settoriali, inizialmente disciplinate dalla Legge 30/1992 sul Regime giuridico delle Pubbliche Amministrazioni e il Procedimento Amministrativo Comune e attualmente dalla Legge 40/2015 del 1° ottobre sul Regime giuridico del Settore Pubblico.

Le Conferenze settoriali sono composte da un ministro del governo, che le convoca, e dai corrispondenti consiglieri delle Comunità Autonome responsabili dello stesso settore di attività pubblica. Attualmente, le Conferenze settoriali sono 44^[18]. Questi organi hanno sviluppato importanti funzioni di cooperazione all'interno delle amministrazioni autonome, sebbene presentino alcuni problemi derivanti dalla mancanza di una cultura politica autonomista ben sviluppata. La partecipazione delle amministrazioni autonome è molto diversificata e spesso i dibattiti politici a livello statale ne alterano il funzionamento, quando gli interessi dei principali partiti statali interferiscono con la posizione delle amministrazioni autonome che governano^[19]. Ciò significa che gli accordi sono talvolta condizionati dagli interessi dei partiti statali piuttosto che da quelli dei governi autonomici rappresentati nelle Conferenze settoriali. D'altro canto, bisogna anche tenere presente che la partecipazione alle conferenze è volontaria, per cui gli accordi vincolano, in generale, solo le Comunità Autonome che hanno votato a favore e li hanno sottoscritti, con l'eccezione prevista dall'articolo 151.2.a) della citata legge 40/2015 del 1° ottobre sul regime giuridico del settore pubblico, secondo cui quando l'Amministrazione generale dello Stato esercita funzioni di coordinamento, in conformità con l'ordine costituzionale di distribuzione dei poteri nel rispettivo ambito materiale, l'accordo sarà vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche che

compongono la conferenza settoriale, indipendentemente dal loro voto.

4.3. La Conferenza dei Presidenti

Oltre alle Conferenze settoriali, nel 2004 è stata istituita e convocata per la prima volta la Conferenza dei Presidenti, alla quale partecipano il Presidente del Governo nazionale e i presidenti dei governi autonomi. La legge 40/2015 del 1° ottobre, relativa al regime giuridico del settore pubblico, dedica un articolo alla Conferenza, indicando al comma 1 dell'articolo 146 che *«La Conferenza dei Presidenti è un organo di cooperazione multilaterale tra il Governo della Nazione e i rispettivi Governi delle Comunità Autonome, ed è composta dal Presidente del Governo, che la presiede, e dai presidenti delle Comunità Autonome e delle città di Ceuta e Melilla»*, mentre il comma 2 dello stesso articolo stabilisce che: *«La Conferenza dei Presidenti ha lo scopo di deliberare su questioni e adottare accordi di interesse per lo Stato e le Comunità Autonome, avvalendosi, per la preparazione delle sue riunioni, di un Comitato preparatorio composto da un ministro del governo, che lo presiede, e da un consigliere di ciascuna comunità autonoma»*.

Nonostante le aspettative iniziali per la Conferenza dei Presidenti fossero elevate, la verità è che si è riunita solo cinque volte dal 2004 al 2016, il che ha messo in discussione la sua efficacia come meccanismo di cooperazione. Tuttavia, la convocazione della sesta riunione, tenutasi il 17 gennaio 2017, aveva suscitato speranze di una possibile rivitalizzazione che, se si fosse verificata, sarebbe stata molto positiva, ma che purtroppo non si è realizzata. Resta fermo quanto accaduto in occasione delle numerose riunioni straordinarie della Conferenza dei Presidenti tenutesi a causa del COVID-19 (dal 7 al 20) fino al 14 giugno 2020^[20].

L'esperienza maturata attraverso le riunioni straordinarie ha permesso di rivitalizzare la Conferenza, che ha poi tenuto tre sessioni nel 2020 e altre due nel 2021. Durante la 26ª Conferenza dei Presidenti dell'Isola di La Palma, tenutasi il 13 marzo 2022, è stato approvato un nuovo regolamento per istituzionalizzare la Conferenza e trasformarla in uno strumento di cooperazione fondamentale tra lo Stato e le Comunità Autonome.

Il Regolamento stabilisce, all'articolo 1, comma 1, che la Conferenza dei Presidenti è il massimo organo di cooperazione politica tra il Governo spagnolo e i governi delle Comunità Autonome e delle Città Autonome di Ceuta e Melilla.

Per quanto riguarda le sue funzioni, l'articolo 2, comma 1, stabilisce che la Conferenza ha il compito di discutere i principali orientamenti delle politiche pubbliche, settoriali e territoriali a livello statale, o che incidono sugli interessi o sulle competenze di diverse Comunità Autonome, nonché le azioni congiunte di carattere strategico e le questioni di notevole importanza per lo Stato autonomico che incidono sulle competenze statali e autonome.

Il regolamento della Conferenza dei Presidenti prevede la costituzione di organi di supporto specifici, disciplina la partecipazione tramite videoconferenza, pur mantenendo la modalità in presenza, e aumenta il numero di riunioni da tenere ogni anno, portandolo almeno a due (finora, una si è tenuta nel 2024 e un'altra nel 2025). Inoltre, viene instaurato un rapporto di collaborazione con le Conferenze settoriali, da un lato per concordare le linee guida operative delle stesse e, dall'altro, per consentire alle Conferenze settoriali di richiedere all'unanimità l'inserimento di un argomento all'ordine del giorno della Conferenza dei Presidenti.

È inoltre prevista la possibilità di affidare l'attuazione degli Accordi adottati in sede di Conferenza alle Conferenze settoriali. È altresì previsto che il Senato (sede della Conferenza) possa, nei termini stabiliti dal proprio Regolamento, introdurre nuove materie all'ordine del giorno della Conferenza (a tal fine, il Regolamento del Senato è stato modificato il 23 ottobre 2024^[21]). La Conferenza può adottare accordi o raccomandazioni che saranno considerati impegni politici. Gli accordi saranno adottati all'unanimità da tutti i membri presenti alla Conferenza, a condizione che siano presenti i due terzi dei presidenti delle Comunità Autonome. Le raccomandazioni saranno adottate dal Presidente del Governo e dai due terzi dei presidenti delle Comunità Autonome presenti e saranno vincolanti per i membri che le hanno adottate. Sia gli accordi che le raccomandazioni saranno pubblici.

5. Cooperazione verticale e orizzontale

Per quanto riguarda la cooperazione verticale tra Stato e CCAA, si tratta di un ambito che tradizionalmente ha funzionato piuttosto bene, con un elevato numero di accordi annuali solitamente legati a impegni finanziari da parte dello Stato per l'attuazione di determinate politiche attraverso le Comunità

Autonome. Dal 2002, ad eccezione del 2004, hanno rappresentato una cifra prossima o superiore a 1.000 all'anno, il che riflette la loro importanza, sebbene dal 2011 siano diminuiti a circa la metà o anche meno, a seconda degli anni. Nel 2019 hanno ripreso a crescere (711), tendenza che si è mantenuta nel 2020 (853) e che ha superato quota 1.000 nel 2021 (1.279), nel 2022 (1.156) e nel 2023 (1.040), raggiungendo quota 1.240 nel 2024^[22].

La cooperazione orizzontale e la collaborazione tra governi autonomici rappresentano una delle questioni irrisolte che lo Stato autonomico si trova ad affrontare. Ciò è avvenuto finora per diverse ragioni di natura giuridica e politica. Tra le ragioni giuridiche, merita di essere sottolineata una regolamentazione costituzionale restrittiva, dovuta a una certa sfiducia nella collaborazione orizzontale tra i governi autonomici. A ciò si aggiunge una prima regolamentazione statutaria che si limita a ripetere e persino a limitare i termini costituzionali senza approfondirli, né per quanto riguarda gli aspetti formali degli accordi né per quanto riguarda i possibili ambiti di collaborazione tra i governi autonomici. Oltre a questi fattori giuridici, non si possono ignorare i fattori politici che spiegano la duplice tensione che si è creata nel nostro Stato autonomico. Da un lato, questi fattori riguardano la forma territoriale dello Stato (egualitaria o asimmetrica) e, dall'altro, il fatto che i partiti nazionali tendono a concentrarsi sull'opposizione o sul sostegno al governo statale, a seconda che le due maggioranze di governo statale e autonome coincidano, piuttosto che sugli interessi delle rispettive Comunità Autonome o sulla cooperazione con Comunità Autonome politicamente non affini. La prima di queste tensioni ricade sulla struttura costituzionale, la seconda su quella politica. Tuttavia, nella pratica, queste due tensioni si sono intrecciate, portando a distorsioni indesiderate.

Per quanto riguarda le relazioni tra le comunità autonome, questa tensione si manifesta in una certa sfiducia reciproca che ha ostacolato i loro rapporti. Il clima politico eccessivamente intenso e l'assenza di una cultura politica autonomista hanno favorito il rafforzamento delle relazioni tra le comunità autonome governate dagli stessi partiti o da partiti simili. In Spagna, la tensione tra pluralismo territoriale e pluralismo politico ha tipicamente favorito il secondo, ovvero la difesa delle opzioni politiche a livello nazionale piuttosto che la difesa degli interessi territoriali. Spesso, gli interessi politici dei partiti di governo sono

stati anteposti a quelli specifici delle Comunità Autonome. Di conseguenza, si è creata una distanza tra Comunità Autonome vicine quando queste erano governate da partiti con orientamenti diversi. Al contrario, il riavvicinamento tra comunità autonome con le stesse convinzioni (al di là della loro vicinanza o lontananza geografica) sembra talvolta orientato verso un conflitto politico contro il governo statale, a prescindere dagli interessi specifici di tali comunità autonome.

Un altro aspetto di sfiducia è determinato dalla tensione sul modello territoriale dello Stato. Le riserve dei partiti nazionalisti periferici nei confronti dei partiti statali, così come le riserve motivate da tensioni preesistenti riguardo alla composizione territoriale di alcune Comunità Autonome o al ruolo della lingua nel plasmare la loro identità (come nel caso della Navarra rispetto ai Paesi Baschi o della Comunità Valenziana rispetto alla Catalogna), non hanno favorito lo sviluppo di relazioni di collaborazione orizzontale tra le Comunità Autonome.

Il riferimento agli Statuti di Autonomia contenuto nell'articolo 145.2 della Costituzione spagnola non ha, finora, favorito lo sviluppo di un'attività convenzionale moderatamente intensa tra le Comunità Autonome. Secondo quanto disposto dall'articolo 145.2 della Costituzione spagnola, gli Statuti potranno stabilire le circostanze, i requisiti e le condizioni in base ai quali le Comunità Autonome potranno stipulare tra loro accordi per la gestione e la prestazione dei servizi, nonché la natura e gli effetti della relativa comunicazione alle Cortes Generales. Negli altri casi, gli accordi di cooperazione tra le Comunità Autonome richiederanno l'autorizzazione delle Cortes Generales.

I primi statuti incorporavano una regolamentazione restrittiva di tali casi, vincolando gli accordi alla gestione e alla fornitura di servizi relativi a materie di loro esclusiva competenza^[23]. Quelli che non contenevano tale restrizione, non includevano alcun ulteriore riferimento, se non quello strettamente previsto dall'articolo 145.2 della Costituzione spagnola. È il caso degli Statuti dell'Andalusia e delle Isole Baleari che facevano riferimento ad accordi con altre Comunità Autonome per la gestione e la fornitura congiunta dei propri servizi^[24] o per la fornitura e la gestione di servizi specifici della Comunità Autonoma^[25].

I nuovi Statuti, emersi dalle più recenti riforme statutarie, hanno registrato alcuni progressi, eliminando le restrizioni, specificando l'ambito formale degli accordi e delle convenzioni e chiarendone il quadro giuridico (ad esempio, con l'obbligo di

pubblicazione) e stabilendo alcuni elementi sostanziali. Tuttavia, la cooperazione orizzontale rimane molto limitata^[26].

Sempre nell'ambito della cooperazione orizzontale, merita una menzione la creazione, nel 2010, della Conferenza dei Governi delle Comunità Autonome^[27], un organo volontario concepito per funzionare come organo permanente di cooperazione orizzontale. Con una presidenza semestrale a rotazione e due riunioni all'anno, la Conferenza potrebbe adottare accordi politici attraverso dichiarazioni o azioni volte a promuovere accordi o protocolli di cooperazione e, in ogni caso, informare il governo statale delle proprie attività e invitarlo a partecipare. La conferenza ha tenuto la sua prima riunione nel 2011, ma l'iniziativa non è stata proseguita^[28], nonostante se ne riconosca l'innegabile utilità come meccanismo di cooperazione orizzontale, soprattutto se configurata anche come Conferenza dei Presidenti delle Comunità Autonome^[29].

6. Cooperazione bilaterale e partecipazione alla designazione degli organi statali

6.1. Cooperazione bilaterale

Il dibattito sulla cooperazione bilaterale e multilaterale ha radici profonde, poiché riflette la tensione di fondo nella costruzione dello Stato autonomico tra un modello federale egualitario e uno asimmetrico. Il dibattito, in ultima analisi, è condizionato dalla precedente tensione sul modello territoriale dello Stato, ma anche dall'assenza di una cultura politica autonomista condivisa dai partiti nazionali. Questa assenza genera una notevole sfiducia negli organismi multilaterali tra i partiti nazionalisti "periferici" (secondo l'ormai classica espressione di G. Trujillo^[30]), i quali temono che la loro voce e quella delle comunità autonome che rappresentano possano essere silenziate da un coro concertato di voci guidato dagli organi di direzione nazionale dei principali partiti.

Questo timore ha un fondamento reale, poiché i partiti politici nazionali tendono a condizionare le politiche territoriali di ciascun territorio alle politiche nazionali, così che le decisioni di ciascuna Comunità Autonoma non sempre sono prese in conformità con gli interessi di quella comunità, come dovrebbe essere in uno

stato autonomico consolidato. I rappresentanti delle Comunità Autonome, infatti, raramente osano sfidare gli organi di governo nazionali agendo esclusivamente su basi politiche territoriali e non nazionali.

L'opzione della cooperazione multilaterale, già messa in discussione dai partiti nazionalisti periferici che hanno sempre preferito negoziare bilateralmente con lo Stato piuttosto che partecipare agli organismi multilaterali, diventa più difficile da difendere se ciascuna Comunità Autonoma non adotta le proprie posizioni negli organismi multilaterali in base ai propri interessi. Lo sviluppo di una cultura politica autonomista può contribuire a una percezione meno diffidente del multilateralismo in futuro. La riforma del Senato per trasformarlo nell'organo rappresentativo delle Comunità Autonome, come richiesto dallo Stato autonomico, sarebbe un altro fattore importante per promuovere la cooperazione multilaterale.

La verità è che l'assenza di un Senato che rappresenti realmente le Comunità Autonome e la sfiducia negli attuali meccanismi multilaterali hanno spinto le recenti riforme statutarie a orientarsi verso lo sviluppo di meccanismi di cooperazione bilaterale. Tuttavia, nella misura in cui questi meccanismi non escludono la partecipazione a quelli multilaterali, possono favorire una maggiore integrazione delle politiche statali e autonome e contribuire a un migliore funzionamento dello Stato autonomico.

La cooperazione bilaterale e le Commissioni di cooperazione bilaterale erano inizialmente previste dalla Legge 30/1992 sul Regime giuridico delle amministrazioni pubbliche e sul procedimento amministrativo comune e sono attualmente disciplinate dalla Legge 40/2015 del 1° ottobre sul Regime giuridico del settore pubblico. La riforma della Legge organica della Corte costituzionale spagnola del 2000^[34] ha assegnato loro un ruolo importante volto a promuovere la cooperazione tra lo Stato e la Comunità Autonoma ed evitare, ove possibile, la presentazione di ricorsi di incostituzionalità, prorogando il termine per la presentazione del ricorso e avviando un processo di negoziazione tra lo Stato e la Comunità Autonoma interessata nell'ambito della Commissione di cooperazione bilaterale.

È stato con le ultime riforme statutarie che il dibattito tra cooperazione bilaterale e multilaterale ha raggiunto il suo apice. Infine, i nuovi statuti, emersi da questo processo di riforma, sono riusciti a integrare i meccanismi bilaterali e multilaterali

nella loro formulazione finale^[32], che è stata poi validata dalla Corte costituzionale^[33]. Questi due principi sono esplicitamente menzionati nei nuovi Statuti della Catalogna e dell'Andalusia, in quanto i meccanismi bilaterali sono appropriati in alcuni ambiti e quelli multilaterali in altri. Successivamente, la Legge 40/2015 ha incorporato principi simili a quelli stabiliti nei nuovi Statuti di Autonomia, aspetto importante se si considera che alcuni Statuti di Autonomia non sono ancora stati riformati e che, pertanto, le disposizioni della legge statale sono le uniche ad applicarsi a essi^[34].

Come stabilito dall'articolo 219.2 dello Statuto dell'Andalusia, per le questioni di interesse specifico della Comunità Autonoma, saranno stabiliti i corrispondenti strumenti bilaterali di relazione. Nelle questioni di interesse generale, l'Andalusia parteciperà attraverso le procedure o gli organismi multilaterali che saranno istituiti. Allo stesso modo, l'articolo 175.2 dello Statuto della Catalogna^[35] stabilisce che la Generalitat collabora inoltre con lo Stato attraverso organi e procedimenti multilaterali in ambiti e questioni di interesse comune.

L'integrazione di meccanismi di cooperazione bilaterale con lo Stato non è stata uniforme in tutti gli Statuti. Alcuni Statuti hanno creato una Commissione di Cooperazione Bilaterale, una Commissione di Cooperazione o un Consiglio di Cooperazione^[36] come quadro generale e permanente per le relazioni e la cooperazione^[37] o come strumento principale per le relazioni^[38] tra lo Stato e la Comunità Autonoma. Altri, invece, non hanno previsto tale organo: è il caso dello Statuto delle Isole Baleari o di quello della Comunità Valenziana^[39].

Secondo quanto previsto dagli Statuti della Catalogna e dell'Andalusia, la Commissione Bilaterale è composta da un numero uguale di rappresentanti dello Stato e della Comunità Autonoma. La sua presidenza è esercitata alternativamente da entrambe le parti con turni annuali. La Commissione dispone di una segreteria permanente e può istituire sottocommissioni e commissioni che ritiene opportune. La Commissione si riunisce in sessione plenaria due volte l'anno, oltre a qualsiasi altra riunione richiesta da una delle parti. La Commissione è tenuta a redigere una relazione annuale da presentare al Governo dello Stato e al Governo e al Parlamento della Comunità Autonoma. Data la parità di rappresentanza della Commissione, il suo regolamento interno ed operativo è adottato di comune accordo tra le due parti.

Lo scopo principale della Commissione è coordinare l'esercizio delle competenze

dello Stato e della Comunità Autonoma e istituire meccanismi di informazione e collaborazione sulle rispettive politiche pubbliche e su questioni di interesse comune. A tal fine, la Commissione delibera, formula proposte e adotta accordi (ove opportuno) nei casi stabiliti dallo Statuto e nelle materie specificate nei corrispondenti articoli che la regolano^[40].

Tra questi ambiti, con riferimento all'Andalusia e alla Catalogna, possiamo menzionare i progetti di legge che incidono specificamente sulla distribuzione delle competenze, la pianificazione della politica economica generale del Governo dello Stato in tutte le questioni che riguardano gli interessi e le competenze specifiche della Comunità Autonoma, la promozione di misure adeguate per migliorare la collaborazione tra lo Stato e la Comunità autonoma, la risoluzione dei conflitti di competenza tra lo Stato e la Comunità Autonoma e il monitoraggio della politica europea per garantire l'efficacia della partecipazione della Comunità autonoma agli affari dell'Unione europea.

6.2. Partecipazione alla designazione degli organi statali

Alcuni dei nuovi Statuti (quelli di Catalogna e Andalusia, Aragona, Castiglia e León e, in misura minore, Estremadura e Isole Canarie) prevedono la partecipazione della Comunità Autonoma alla nomina dei membri di determinati organi statali, come gli organi di governo della Banca di Spagna, della Commissione Nazionale del Mercato dei Valori Mobiliari e della Commissione del Mercato delle Telecomunicazioni. Sono stati inclusi anche la Corte dei conti, il Consiglio Economico e Sociale, l'Agenzia delle Entrate, la Commissione Nazionale per l'Energia, l'Agenzia Spagnola per la Protezione dei Dati e il Consiglio della Radiotelevisione, tra gli altri. Alcuni Statuti (quelli della Catalogna, dell'Andalusia e dell'Estremadura) hanno inoltre contemplato la possibilità di partecipare ai processi di nomina degli organi costituzionali (Corte costituzionale e Consiglio Generale della Magistratura) nei termini stabiliti dalla normativa statale.

A questo proposito, la riforma della Legge organica della Corte costituzionale, attuata con la Legge organica 6/2007 del 24 maggio, ha introdotto un secondo comma nell'articolo 16, in base al quale i magistrati proposti dal Senato saranno eletti tra i candidati presentati dalle Assemblee legislative delle Comunità

autonome, secondo le modalità stabilite dal regolamento della Camera. La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 9 aprile 2008 ha stabilito che tale riforma è pienamente conforme alla Costituzione, e la sentenza n. 101 del 24 luglio 2008 ha convalidato la corrispondente riforma del Regolamento del Senato. La STC 31/2010 del 28 giugno, FJ 113, ha valutato come legittima la disposizione corrispondente dello Statuto della Catalogna, interpretandola nel senso che l'articolo 180 EAC non viola la Costituzione, interpretata nel senso che la partecipazione della Generalitat è condizionata, nella sua esistenza e nei suoi procedimenti, dalle disposizioni, nei limiti consentiti dalla Costituzione, delle corrispondenti leggi organiche.

Per quanto riguarda la disposizione statutaria generica sulla partecipazione agli organi statali, la Corte, nella stessa sentenza (FJ 111), intende che l'articolo 174.3 dello Statuto della Catalogna deve essere interpretato nel senso che prevede una partecipazione organica e procedurale della Generalitat, che deve essere regolata dalla legislazione statale e che non può essere effettuata in relazione agli organi decisionali dello Stato né impedire o compromettere il libero e pieno esercizio dei poteri statali.

7. Partecipazione dei governi autonomici agli affari europei

Tutti i Paesi europei a struttura composita hanno avviato un processo di riflessione sul ruolo che le loro strutture territoriali (siano esse regioni o Stati federati) dovrebbero svolgere nei confronti delle istituzioni europee. Tale riflessione è particolarmente intensa per quanto riguarda la cosiddetta “fase ascendente”, in cui le istituzioni territoriali devono unirsi per determinare la posizione che lo Stato dovrà difendere di fronte alle istituzioni europee. Un elemento costante del dibattito deve sempre essere la provvisorietà dei modelli di partecipazione, derivante dalla configurazione dell'integrazione europea come processo aperto che cambierà nel tempo e che richiederà nuovi approcci e nuove formulazioni.

Per quanto riguarda la Spagna, esiste un fattore di differenziazione rispetto agli altri Paesi di cui dobbiamo tenere conto. Il processo di integrazione europea deve essere combinato con un processo di decentramento interno che si è sviluppato parallelamente. Contemporaneamente alla definizione di una struttura

territoriale profondamente decentralizzata, la Spagna ha aderito alle Comunità Europee. Questa peculiarità è rilevante, in quanto l'apertura del processo di integrazione europea deve essere combinata con l'apertura delle Comunità Autonome. Pertanto, anziché avere un solo elemento variabile nel rapporto tra Unione Europea e Stato membro, la Spagna ne ha due: non solo l'Unione Europea si configura in modo diverso con l'avanzare del processo di integrazione, ma anche lo Stato stesso si configura attraverso il processo di decentramento.

La necessità di coordinare le politiche autonome e statali, insita nella struttura territoriale dello Stato, diventa inevitabile se si considera il processo di integrazione europea. Se queste politiche non fossero articolate a livello puramente interno, infatti, il risultato potrebbe essere una mancanza di coordinamento che renderebbe difficile l'applicazione delle normative statali e autonome^[41]. Tuttavia, una volta che lo Stato autonomico è integrato in Europa, se la mancanza di coordinamento porta a una mancata o difettosa applicazione del diritto europeo, lo Stato incorrerà in responsabilità dinanzi alle istituzioni europee. Pertanto, non è possibile ignorare il coordinamento delle politiche autonome, statali ed europee. Lo Stato non può scegliere, perché è vincolato dagli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea.

Le formule di partecipazione territoriali agli affari europei derivano dall'Accordo della Conferenza degli Affari Attinenti alle Comunità Europee (che nel 2010 ha cambiato nome in Conferenza degli Affari Attinenti all'Unione Europea) sulla partecipazione interna dei governi autonomici agli affari comunitari tramite Conferenze settoriali (pubblicato con la Risoluzione del 10 marzo 1995 del Segretario di Stato per le Amministrazioni Territoriali). A seguito di tale accordo, è stata approvata la Legge 2/1997 del 13 marzo che regola la Conferenza degli Affari Attinenti alle Comunità Europee.

L'accordo stabilisce una procedura quadro per determinare il contenuto necessario di tale partecipazione, sia nella fase a monte che in quella a valle. L'accordo si limitava alla dimensione interna o indiretta della partecipazione, sebbene, per quanto riguarda la dimensione esterna o diretta, l'obiettivo fosse anche quello di rendere possibile, a partire dalla partecipazione delle Comunità Autonome alle Conferenze settoriali, generare l'esperienza necessaria per coordinare l'inserimento dei rappresentanti delle Comunità Autonome nella delegazione spagnola presso gli organi comunitari.

Nello sviluppo della procedura quadro da parte di ciascuna Conferenza settoriale, la natura e il livello delle competenze delle Comunità Autonome e dello Stato devono essere presi in considerazione per determinare il grado di intensità della partecipazione autonoma.

1) Se la questione europea riguarda esclusivamente competenze statali e le Comunità Autonome invocano il loro interesse, l'amministrazione statale deve solo informarle nell'ambito della corrispondente Conferenza Settoriale. 2) Se riguarda le competenze legislative esclusive delle Comunità Autonome e se queste hanno raggiunto una posizione comune, tale posizione deve essere presa in considerazione in modo decisivo ai fini della definizione della posizione negoziale iniziale dello Stato. 3) Se riguarda competenze condivise o concorrenti dello Stato e delle Comunità Autonome e c'è un accordo tra la posizione comune delle Comunità Autonome e quella dell'Amministrazione Statale, tale accordo sarà decisivo ai fini della definizione della posizione negoziale iniziale dello Stato.

Queste regole di base sono sviluppate nell'Accordo stesso in relazione a determinati aspetti. Così, ad esempio, in assenza di una posizione comune tra le CCAA, l'amministrazione statale terrà conto delle diverse argomentazioni espresse da ciascuna di esse. Inoltre, in caso di competenze esclusive o concorrenti tra le CCAA, qualora la posizione iniziale dello Stato cambi a seguito del processo di negoziazione comunitaria, l'Amministrazione statale informerà le CCAA in sede di Conferenza settoriale, se possibile, per facilitare una nuova posizione comune tra di esse e, se del caso, un nuovo accordo con la posizione dell'Amministrazione statale. Qualora ciò non fosse possibile, le CCAA potranno richiedere allo Stato di spiegare le ragioni della modifica rispetto alla posizione iniziale.

L'accordo distingue tra la partecipazione alla fase ascendente, relativa alla formazione della volontà dello Stato, e la fase discendente, relativa all'applicazione del diritto europeo. In quest'ultima, viene riconosciuto il principio di autonomia istituzionale in materia di applicazione del diritto europeo e l'impegno dello Stato e delle CCAA a delegare alla corrispondente conferenza settoriale la gestione delle questioni di reciproco interesse relative all'applicazione del diritto europeo. Si distinguono tre situazioni:

1) se l'applicazione del diritto europeo richiede l'approvazione di norme, la bozza di testo sarà sottoposta alla Conferenza Settoriale. Se Stato e Comunità

Autonome concordano sulla necessità di fornire un contenuto analogo o equivalente al processo normativo interno, la questione sarà discussa in sede di Conferenza Settoriale per elaborare una bozza di accordo da sottoporre all'Assemblea Plenaria.

2) Se l'applicazione comporta l'esecuzione di atti amministrativi, lo Stato e le CCAA si informano periodicamente, tramite la Conferenza di Settore, sugli atti amministrativi previsti o in corso derivanti dall'applicazione del diritto comunitario. Quando lo Stato e le CCAA ritengono necessario fornire un contenuto analogo o equivalente al processo di attuazione amministrativa del diritto europeo, la questione viene discussa in sede di Conferenza di Settore per elaborare una proposta di accordo da sottoporre all'Assemblea plenaria.

3) Se l'applicazione comporta lo sviluppo di programmi comunitari, l'amministrazione statale informa le CCAA, tramite la corrispondente conferenza di settore, dei programmi comunitari che gestisce, aperti o meno alla partecipazione delle CCAA. Le Comunità Autonome, a loro volta, informano regolarmente l'amministrazione statale della loro partecipazione a programmi comunitari non coordinati da quest'ultima.

Per quanto riguarda l'applicazione del diritto europeo, è necessario tenere in considerazione anche la questione della responsabilità per inadempimento. Tale questione è stata disciplinata dalla Legge Organica 2/2012 e dal Real Decreto 515/2013 del 5 luglio, i quali stabiliscono i criteri e la procedura per la determinazione e la valutazione della responsabilità per inadempimento del diritto dell'Unione europea ^[42].

D'altra parte, la partecipazione esterna non è stata inizialmente promossa come previsto dall'accordo, nonostante l'approvazione di mozioni in tal senso da parte del Parlamento. Il Parlamento aveva chiesto al Governo di avviare un processo che consentisse la partecipazione di un rappresentante delle comunità autonome alla delegazione governativa nelle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione in cui si discutevano questioni di competenza esclusiva delle comunità autonome. Infine, gli accordi raggiunti nella Conferenza sulle questioni relative alle Comunità europee del 9 dicembre 2004 (ora Conferenza sulle questioni relative all'Unione europea) hanno aperto la strada alla partecipazione diretta nella fase ascendente. In particolare, in quattro formazioni del Consiglio, successivamente ampliate. La delegazione spagnola è composta da un consigliere

autonomico, nominato nella corrispondente conferenza settoriale, che rappresenta le comunità autonome interessate alle questioni di loro competenza.

Il rappresentante autonomico sarà membro a pieno titolo della delegazione spagnola e, in quanto tale, rappresenterà tutte le Comunità Autonome, fornendo consulenza diretta al capo della delegazione su tutte le questioni relative alla posizione comune adottata dalle Comunità Autonome in relazione ai punti all'ordine del giorno che riguardano materie di loro competenza. Potrà chiedere la parola al capo della delegazione qualora vengano discusse questioni che incidono sulle competenze autonome e vi sia una posizione comune da esprimere. Il capo della delegazione gli darà la parola ogni volta che lo riterrà opportuno per difendere al meglio gli interessi spagnoli. In ogni caso, sebbene la posizione comune delle Comunità Autonome debba essere debitamente presa in considerazione durante tutto il processo negoziale, la responsabilità ultima dei negoziati e della loro conclusione spetta al capo della delegazione.

Per quanto riguarda il livello statutario, i recenti processi di riforma hanno visto progressi significativi nella proiezione delle Comunità Autonome nella sfera europea. I nuovi statuti possono essere descritti come profondamente europeisti. Alcuni di essi, come gli Statuti della Catalogna e dell'Andalusia, contengono più di cinquanta riferimenti all'Europa o all'Unione europea, a dimostrazione dell'importanza che viene attribuita a questo tema (anche gli altri Statuti ne includono una trentina). Naturalmente, come per altri temi, non tutti gli Statuti contengono la stessa normativa. Per questo motivo, presenteremo una panoramica generale che includerà i temi essenziali, anche se non tutti sono presenti in tutti gli Statuti.

I nuovi Statuti fanno riferimento specifico all'integrazione della Comunità Autonoma nell'Unione europea e all'adozione dei valori e degli obiettivi dell'Unione europea. Dedicano inoltre una normativa specifica, attraverso un capitolo o un titolo, ai rapporti della comunità autonoma con l'Unione europea. La legittimità di tali riforme è stata confermata dalla sentenza n. 31 del 28 giugno 2010 della Corte costituzionale spagnola in merito allo Statuto della Catalogna, che ha respinto tutti i ricorsi presentati in relazione alle disposizioni riguardanti i rapporti tra la Generalitat e l'Unione Europea.

Tra i temi affrontati in relazione all'Unione europea, meritano una menzione particolare i seguenti:

Si stabilisce la partecipazione della Comunità Autonoma alla formazione delle posizioni dello Stato nei confronti dell'Unione europea (fase ascendente), sia indirettamente, partecipando alla formazione della posizione dello Stato, sia direttamente, partecipando alle delegazioni spagnole presso le istituzioni dell'Unione europea. La partecipazione alla fase ascendente è prevista sia a livello multilaterale che bilaterale, in relazione alle questioni che riguardano esclusivamente la Comunità Autonoma, e segue le linee guida stabilite negli Accordi del 9 dicembre 2004. Ciò consente di conseguire alcuni progressi, come la possibilità di assumere la presidenza delle delegazioni nel caso dello Statuto della Catalogna o dello Statuto dell'Andalusia, in relazione alle competenze esclusive della Comunità Autonoma, in conformità con la normativa applicabile. Anche la partecipazione della Comunità Autonoma alla fase discendente è regolamentata, riconoscendo espressamente o implicitamente il principio di autonomia istituzionale. La Comunità Autonoma è pertanto responsabile dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nelle materie di sua competenza. In alcuni casi, sono previste disposizioni specifiche per l'esercizio del potere esecutivo (gestione dei sussidi europei) o per lo sviluppo legislativo delle normative statali di base, al fine di consentire l'attuazione diretta delle normative europee nel caso in cui l'Unione Europea stabilisca normative sostitutive delle normative statali di base (Statuti della Catalogna e dell'Andalusia). In questo modo si vuole evitare che, in tali casi, le normative statali di base riducano a zero i poteri autonomici, occupando, attraverso le normative di base, l'intero campo normativo interno.

In relazione a tale questione, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 31 del 2010, al paragrafo 123, ha affermato che non vi è motivo di opporsi all'attuazione, da parte della Comunità Autonoma, del diritto dell'Unione europea nell'ambito delle sue competenze, e, di conseguenza, neppure, in linea di principio, alla sua possibilità di adottare, ove possibile, una di attuazione basata sulla legislazione europea che sostituisca la normativa di base dello Stato in una determinata materia. Tuttavia, una concezione costituzionalmente adeguata della disposizione implica sempre la salvaguardia della competenza di base dello Stato, ove opportuno, che non viene sostituita o eliminata dalla normativa europea. Di conseguenza, lo Stato può emanare future normative di base nell'esercizio di una competenza costituzionalmente riservata, poiché, la sostituzione di alcune

normative di base con la legislazione europea non modifica la competenza costituzionale dello Stato a emanare normative di base.

Per quanto riguarda il meccanismo di *early warning*, i nuovi Statuti, pur riconoscendo che il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità non era ancora in vigore, hanno inserito un riferimento generico che consente la futura partecipazione delle comunità autonome alla sua applicazione. Va notato che c'era un ampio consenso nell'Unione europea sulla necessità di questo meccanismo di *early warning*, che ha portato alla sua integrazione rafforzata nel Trattato di Lisbona tramite il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità^[43].

Questi sono solo alcuni dei riferimenti più importanti, poiché ve ne sono altri di varia natura relativi all'Unione europea (rapporti con le regioni europee, obbligo di informazione da parte dello Stato in relazione alla revisione dei trattati o ai progetti normativi o alle procedure seguite dinanzi alla Corte di giustizia, ecc.).

8. Conclusioni

I rapporti di cooperazione tra lo Stato e le Comunità Autonome in Spagna soffrono di alcuni problemi strutturali legati alla configurazione essenzialmente procedurale della struttura territoriale nella Costituzione spagnola e al fatto che non è possibile istituire organi di cooperazione (come, ad esempio, la configurazione di un Senato come vera e propria Camera di rappresentanza territoriale) tra le Comunità Autonome e lo Stato senza prima sapere di quali Comunità Autonome si tratti, cosa che non è definita nella Costituzione stessa. La soluzione a queste carenze dovrebbe essere articolata attraverso una riforma costituzionale, cosa che finora non è stata fattibile e continua a non esserlo adesso quando siamo ancora in un processo di normalizzazione dopo la recente crisi in Catalogna.

Tuttavia, sia a livello statale che attraverso le ultime riforme statutarie, sono stati definiti gli ambiti e i meccanismi di cooperazione tra lo Stato e le Comunità Autonome. In generale, si può affermare che questi meccanismi funzionano bene^[44], consentendo l'integrazione della volontà delle Comunità Autonome in quella statale e la loro partecipazione agli affari europei, per citare due ambiti particolarmente importanti. Anche la cooperazione verticale tra Stato e CCAA

funziona adeguatamente, a differenza di quella orizzontale tra CCAA che è quasi inesistente. Positivamente possono essere valutati anche i meccanismi di collaborazione bilaterale tra Stato e Comunità Autonome.

La tensione tra un modello territoriale asimmetrico e uno più egualitario continua a influenzare la cooperazione interterritoriale, così come l'assenza di una cultura politica autonomista, soprattutto tra i principali partiti statali. Ciò rappresenta un ostacolo per i meccanismi di cooperazione multilaterale, in quanto questi partiti non si concentrano sulla difesa degli interessi dei governi autonomici di cui fanno parte, ma piuttosto sull'opposizione al governo statale. Questi due aspetti incidono sulla cooperazione in modo diseguale in ciascuna legislatura, a seconda delle variabili politiche. In generale, si può affermare che al momento il primo ha un impatto minore del secondo. Ciò è dovuto al fatto che i partiti di governo in Catalogna e nei Paesi Baschi sono allineati alla coalizione di governo, mentre quelli in molte altre CCAA sono all'opposizione.

Sarebbe auspicabile, in futuro, raggiungere una cultura politica più chiaramente autonomista, incentrata sul pluralismo territoriale e meno dipendente dal pluralismo politico e dalla specifica configurazione delle maggioranze a livello statale. Ciò consentirebbe una cooperazione tra lo Stato e i governi autonomici che non sarebbe condizionata da variabili politiche riguardanti il livello di governo statale piuttosto che da quello autonomico.

1. Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal (LOTRAVA) y Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA).
2. Cfr. F. Balaguer Callejón, *La constitucionalización del Estado autonómico*, in *Anuario de Derecho constitucional y Parlamentario*, nº 9, Murcia, 1997.
3. Cfr. F. Rubio Llorente, J. Álvarez Junco (eds.) *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2006.
4. Cfr. F. Balaguer Callejón, *El Estado Autonómico en el contexto de la integración europea. Un comentario a la STC 31/2010, de 28 de junio*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2010.
5. A causa delle tensioni indipendentiste, molte aziende hanno trasferito le loro sedi in altre Comunità Autonome. Nel 2025, due aziende emblematiche sono tornate in Catalogna: la Banca Sabadell e la Fondazione La Caixa.
6. Sul blocco della costituzionalità, cfr. F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho*, CEPC, Madrid, 2022, pp. 342-347.
7. Questa riluttanza verso l'accresciuta "statualità" delle Comunità Autonome è nata in Spagna da alcuni settori politici in relazione alla riforma dello Statuto della Catalogna,

nello stesso momento in cui sono emerse riserve europee nei confronti del Trattato Costituzionale, proprio perché gli si attribuiva la capacità di rafforzare la “statualità” dell’Unione Europea. Cfr. F. Balaguer Callejón, *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell’analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell’unione europea*, in *Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 5, 2009.

8. Bisogna tenere presente che, secondo la Costituzione spagnola, i presidenti delle Comunità Autonome non sono responsabili solo della rappresentanza suprema della rispettiva Comunità, ma anche della rappresentanza ordinaria dello Stato nel territorio della Comunità Autonoma (art. 152.1 CE), mentre il rappresentante del Governo della Nazione è solo un Delegato del Governo (non dello Stato) ai sensi dell’art. 154 CE.
9. Cfr. la difesa di questo criterio contro la dottrina precedentemente stabilita dal TC a partire dalla STC 5/1981 in F. Balaguer Callejón *La integración del derecho autonómico y la aplicación supletoria del derecho estatal*, in *Revista de Administración Pública*, 124, 1991 e il commento alla nuova linea dottrinale stabilita da queste due sentenze in F. Balaguer Callejón, *Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Una reflexión a la luz de la regla de supletoriedad*, in *Revista de Derecho Político*, 44, 1998.
10. Art. 2 CE: «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*».
11. P. Cruz Villalón, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4, 1981.
12. Cfr. F. Balaguer Callejón, *Reformas constitucionales relativas al Título VIII en relación con la recepción constitucional de la denominación oficial de las CCAA*, in F. Rubio Llorente, J. Álvarez Junco (eds.) *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2006.
13. Cfr. J.A. Montilla Martos, *La estructura federal del Estado autonómico*, in F. Balaguer Callejón, C. Vidal Prado, C. Elías Méndez (coord.), *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. “Liber Amicorum” Yolanda Gómez Sánchez*, CEPC-BOE, Madrid, 2025.
14. L’unico riferimento all’Unione Europea nella Costituzione spagnola è stato inserito nella riforma dell’articolo 135 della Costituzione spagnola nel 2011, a causa dei vincoli di bilancio derivanti dalla crisi finanziaria.
15. Cfr. G. Cámara Villar, *Reflexiones sobre las relaciones de coordinación, cooperación y colaboración en el Estado autonómico en el marco de una posible reforma constitucional en sentido federal*, in A. Galera Victoria (coord.), *La cuestión territorial en España un debate histórico, político y constitucional necesario*, Comares, Granada, 2024, p. 107.
16. Nonostante ciò, la Costituzione spagnola definisce il Senato, nell’articolo 69.1, come «*camera di rappresentanza territoriale*», sebbene la maggior parte dei senatori sia eletta dalle province e una minoranza sia rappresentata da quella prevista dal comma 4 dello

stesso articolo per le Comunità Autonome, che all'epoca non erano ancora costituite come tali. «*Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional*».

17. Cfr. J.A. Portero Molina, *Contribución al debate sobre la reforma del Senado*, in *Revista de Estudios Políticos*, 87, 1995.
18. Cfr. *Conferenze settoriali esistenti*, al 27/05/2025, in: https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_exist/parrafo/0/CONFERENCIAS-SECTORIALES_REGIMEN_JURIDICO_ACTUALIZADO.
19. Come indica F. Caamaño, «*La normalidad de la cooperación interadministrativa contrasta con la dificultad de la cooperación política. Cuando la política aterriza en lo concreto y su gestión se hace más técnica, las posibilidades de cooperación se acrecientan*», in *Encuesta sobre la cooperación en el Estado autonómico, Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 2022, p. 44.
20. Sul funzionamento della cooperazione tra lo Stato e le Comunità Autonome durante la pandemia, cfr. F. Balaguer Callejón, *Diritto dell'emergenza e pluralismo territoriale nel contesto europeo*, DPCE online, Numero speciale, 2022, e F. Balaguer Callejón, *La pandemia y el Estado Autonómico*, in J. Tudela Aranda (Coord.), *Estado Autonómico y covid-19*, Colección Obras colectivas, Zaragoza. 2021. Cfr. anche E. Guillén López, *Descentralización territorial, estado de alarma y Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, in A. Galera Victoria (coord.), *La cuestión territorial en España un debate histórico, político y constitucional necesario*, Comares, Granada, 2024, pp. 127 ss. Un interessante confronto tra Italia e Spagna può essere visto in G. Massa Gallerano, *Relaciones intergubernamentales y dinámicas de cooperación en Estados descentralizados. Una comparación entre España e Italia*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 43, 2025.
21. *Reforma del Reglamento del Senado por la que se modifica el artículo 56 y se introducen los artículos 56 ter y 189 bis nuevos, que regulan la inclusión por el Senado de asuntos en el orden del día de las Conferencias de Presidentes*: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-22137.
22. Cfr. *Informe 2024 del Ministerio de Política Territorial sobre los Convenios de Cooperación*, p. 52 in: https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/2024-INFORME_CONVENIOS_COOPERACION_ESTADO-CCAA.pdf#page=1.
23. Ad esempio, negli Statuti precedenti: articoli 42.1 dello Statuto della Comunità Valenziana, 38.1 dello Statuto di Castiglia e León, 27.1 dello Statuto della Catalogna e 40.1 dello Statuto dell'Aragona.

24. Art. 72.1 dello Statuto dell'Andalusia.
25. Art. 17.1 dello Statuto delle Isole Baleari.
26. Come indica M.J. García Morales, «*La descompensación cuantitativa y cualitativa entre los convenios verticales y horizontales es conocida y constante en el Estado autonómico. Si bien ha habido años más 'fértil' para la suscripción de convenios entre Comunidades Autónomas, lo cierto es que su número, salvo en años determinados, es bajo*», M.J. García Morales, *Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas*, Observatorio de Derecho Público IDP, Barcelona, 2022, p. 470. L'autore sottolinea che nel 2022 c'erano solo tre accordi di questo tipo, mentre nel 2021 ce n'erano sette in totale.
27. Cfr. X. De Pedro Bonet, *La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas*, Observatorio de Derecho Público IDP, Barcelona, 2010.
28. Cfr. E. Expósito, *Relaciones de colaboración intergubernamentales en el Estado autonómico: los pasos recorridos y el camino por hacer*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, 24, 2017, p. 9.
29. Cfr. Z. Pérez i Seguí, *La cooperación horizontal en el Estado autonómico: situación actual y propuestas de futuro*, in V. Garrido Mayol (coord.), *La Solidaridad en el Estado Autonómico*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2012, p. 341. Cfr. anche F. Caamaño Domínguez, L. Gálvez Muñoz, J. A. Montilla Martos, in *Encuesta sobre la cooperación en el Estado autonómico, Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 2022, pp. 57, 75 e 78.
30. Cfr. G. Trujillo, *Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado*, *Documentación Administrativa*, 232-233, Madrid, 1993.
31. *Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-411>.
32. Cfr. Statuto della Catalogna: artt. 3.1, 175.2, 176, 186.2 e 210.1; Statuto dell'Andalusia: artt. 49.4, 56.8, 61.3.b), 88, 175.2.j), 183.7, 184.1, 219.2, 221.1 e 231.2; Statuto delle Isole Baleari: 108, 110.1, 117 e 16.1; Statuto dell'Aragona: 88.6, 90, 94, 108 e 109; ECL: 57.2 e 59; Statuto dell'Estremadura: 61, 62, 63, 64 e 67; LORAFNA: art. 69.3; Statuto delle Isole Canarie: artt. 191 e 192.
33. Con riferimento allo Statuto della Catalogna, impugnato in relazione a questa e ad altre questioni, la Corte costituzionale spagnola, con la sentenza n. 31 del 28 giugno 2010, ha ammesso il principio di bilateralità e le sue manifestazioni nello Statuto della Catalogna. Il FJ 13 della sentenza afferma che: «*es constitucionalmente pacífico que el artículo 3.1 EAC disponga que la Generalitat se relaciona con el Estado central sobre la base, entre otros, del principio de bilateralidad, pues con ello solo se significa que, siendo una y otro 'Estado español', su posición respectiva vendrá impuesta en cada caso por lo que resulte del sistema constitucional de distribución de competencias*». La Corte ha respinto l'impugnazione dell'articolo 3.1 dello Statuto della Catalogna, affermando, in relazione al rapporto

bilaterale, che «dicha relación, amén de no ser excluyente de la multilateralidad, como el propio precepto impugnado reconoce, no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición, pues, como este Tribunal ha constatado desde sus primeros pronunciamientos, el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). De acuerdo con ello el principio de bilateralidad solo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado (STC 194/ 2004, de 4 de noviembre, FJ 9)».

34. Una legge che, come stabilito nel comma 5 dell'articolo 153, preserva la regolamentazione statutaria, affermando che «*Lo previsto en este artículo será de aplicación sin perjuicio de las peculiaridades que, de acuerdo con las finalidades básicas previstas, se establezcan en los Estatutos de Autonomía en materia de organización y funciones de las comisiones bilaterales*».
35. E negli articoli 221.1 dello Statuto dell'Andalusia, 117 dello Statuto delle Isole Baleari, 88.6 dello Statuto dell'Aragona, 57.2 dello Statuto di Castiglia e León, nonché negli articoli 62 dello Statuto di Estremadura e 191.2 dello Statuto delle Isole Canarie, con formulazioni diverse.
36. Catalogna, Andalusia, Aragona, Castiglia e León, Navarra, Estremadura e Isole Canarie.
37. Catalogna, Andalusia, Castiglia e León, Estremadura e Isole Canarie
38. Aragona e Navarra.
39. In quest'ultimo, in realtà, non vi sono riferimenti a relazioni bilaterali o multilaterali con lo Stato. L'unica menzione di tali questioni è contenuta nell'articolo 63.3 dello Statuto della Comunità Valenziana relativo all'amministrazione locale: «*La Generalitat y los entes locales podrán crear órganos de cooperación, con composición bilateral o multilateral, de ámbito general o sectorial, en aquellas materias en las que existan competencias compartidas, con fines de coordinación y cooperación según los casos*»⁴⁰. Al contrario, nello Statuto delle Isole Baleari è prevista una disposizione all'articolo 117, secondo la quale, «*Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se establecerán los correspondientes instrumentos de colaboración y de relación con el Estado*». Tale disposizione è collegata, nella stessa disposizione, all'enumerazione di base delle funzioni degli organi di collaborazione bilaterale.
40. Cfr. gli articoli 183 dello Statuto della Catalogna e 220 dello Statuto dell'Andalusia; nel caso degli Statuti di Aragona e Castiglia e León, rispettivamente gli articoli 90 e 49, stabiliscono le funzioni, formulate in termini più generali, attribuite alle Commissioni. Nel caso della Navarra, l'articolo 69 della LORAFNA; nel caso dell'Estremadura, l'articolo 64 dello Statuto; e nel caso delle Isole Canarie, l'articolo 192 dello Statuto.
41. È opportuno precisare che non può esserci una netta separazione tra la legislazione statale e quella autonoma: molte materie sono di competenza comune, mentre altre, pur rientrando nella competenza esclusiva dello Stato o delle CCAA, sono interconnesse, rendendo necessario un certo grado di coordinamento tra le normative statali e

autonomiche.

42. Cfr. I. Martín Delgado, *La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado Autónómico*, in *Revista de Administración Pública*, 199, 2016.
43. Cfr. F. Balaguer Callejón, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo*, in *Nomos*, 2015. Anticipazioni Convegno – “Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea”.
44. Come indica G. Cámara «*es un dato de la realidad que el sistema está consiguiendo un funcionamiento aceptable (...) alcanzándose los objetivos mínimos y fundamentales de la acción pública, tanto en los niveles centrales como autónomos, mediante la coordinación y la concertación entre los ejecutivos*», G. Cámara Villar, *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1, 2004, p. 235.

La cooperazione amministrativa per la trasformazione digitale nei sistemi multilivello

Elena Buoso

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-66

La trasformazione digitale della pubblica amministrazione impone un ripensamento profondo delle relazioni tra i livelli di governo nei sistemi multilivello. Il processo di digitalizzazione dell'Italia richiede la cooperazione tra Stati, Regioni ed enti locali per garantire sostenibilità, interoperabilità e inclusione. Il quadro mira a creare un nuovo ecosistema digitale nazionale basato sulla complementarità, sulla condivisione dei dati, su infrastrutture interoperabili e su piattaforme supportate da meccanismi finanziari nazionali ed europei. Questa cooperazione oscilla tra modelli paritari e forme di coordinamento più centralizzate, nelle quali riemerge il ruolo dello Stato centrale attraverso la competenza esclusiva in materia di coordinamento informatico e i meccanismi di finanziamento. Accanto all'asse Stato-Regioni, assume crescente rilievo la dimensione comunale, caratterizzata da iniziative strutturali e forme di collaborazione funzionale, episodica, che rischiano di produrre un'Italia digitale a due velocità. Il confronto con il federalismo tedesco evidenzia analogie e criticità: pur disponendo di una base costituzionale per la cooperazione digitale e di strumenti di raccordo, la Germania affronta ancora una forte frammentazione operativa, ritardi nella digitalizzazione dei servizi e limiti derivanti dall'autonomia dei Länder. Nel complesso, emerge un modello cooperativo in trasformazione, che deve bilanciare autonomia e coordinamento, efficienza e partecipazione, con l'obiettivo di realizzare un ecosistema digitale realmente integrato e capace di sostenere innovazione e coesione territoriale.

Administrative cooperation for digital transformation in multilevel systems

The digital transformation of public administration requires a profound rethinking of the relationships between levels of government in multilevel systems. Italy's digitalisation process requires State, Region, and local authority cooperation to ensure

sustainability, interoperability, and inclusion. The framework aims to create a new national digital ecosystem based on complementarity, data sharing, interoperable infrastructures, and platforms supported by national and European financial mechanisms. This cooperation fluctuates between peer-to-peer and more centralised forms of coordination, when the central State's exclusive competency in information coordination and financial mechanisms reemerges. The municipal dimension, with structural efforts and functional, occasional coordination, is growing alongside the State–Region axis, risking a two-speed digital Italy. German federalism has a constitutional basis for digital cooperation and coordination tools, but operational fragmentation, delays in service digitalisation, and Länder autonomy constraints make it similar and problematic. Overall, a transforming cooperative model emerges, which must balance autonomy and coordination, efficiency and participation, with the aim of creating a truly integrated digital ecosystem capable of supporting innovation and territorial cohesion.

Sommario: 1. Trasformazione digitale tra Stato e Regioni: il ritorno dell'interesse nazionale?- 2. La digitalizzazione e la dimensione comunale: schemi di cooperazione interistituzionale.- 3. Il modello cooperativo nell'ecosistema digitale.- 4. La digitalizzazione nel federalismo tedesco: tra sistema multilivello e cooperazione.- 5. Considerazioni conclusive.

1. Trasformazione digitale tra Stato e Regioni: il ritorno dell'interesse nazionale?

La trasformazione digitale della pubblica amministrazione, come molti degli altri fenomeni trattati in questo Fascicolo, richiede una forte cooperazione tra livelli di governo nei sistemi multilivello, o meglio multipolari^[1]. La sfida è complessa, perché si tratta di preservare sfere e ruoli di autonomia garantendo al contempo servizi digitali efficienti^[2], declinando l'efficienza in termini di sostenibilità (economica, ambientale ed energetica), di interoperabilità e di inclusione^[3]. Questi obiettivi ed esigenze presuppongono cooperazione, perché la digitalizzazione non è un mero trasferimento su altri strumenti e piattaforme dell'assetto esistente ma, come dice l'art. 15 del Codice amministrazione digitale (CAD), d.lgs. 82/2005,

una «*riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni*»^[4].

La cooperazione, che l'attuale riforma della pubblica amministrazione presuppone, può essere declinata in diversi modi: in senso paritario e inclusivo, ma anche in senso asimmetrico e sbilanciato verso forme di coordinamento che impostano forti rapporti di sovra- e sottordinazione. La cooperazione può essere, allora, un cuneo per riportare nelle dinamiche del regionalismo e dei sistemi multilivello un preponderante ruolo dello Stato centrale, sotto l'egida di un concetto espunto dal testo costituzionale, ma non dal nostro ordinamento: l'interesse nazionale^[5]. Una simile prospettiva sembrerebbe favorita dalla competenza legislativa esclusiva statale nell'ambito della quale ci si muove: l'art. 117, II c., lett. r), Cost., prevede – tra le altre cose – il «*coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*». Da tale base costituzionale parte l'art. 14 CAD per delineare l'architettura organizzativa e tecnologica a supporto della collaborazione tra i livelli istituzionali, nel rispetto dell'autonomia di Stato, Regioni e autonomie locali^[6]. Il disegno che ne risulta vede da un lato lo Stato disciplinare il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando le regole tecniche per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni. Dall'altro lato, si demanda agli accordi Stato e Regioni lo sviluppo di indirizzi utili per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale e realizzare «*un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso e per l'individuazione delle Linee guida*» necessarie (art. 14, c. 2, CAD). A tali accordi si addivene in genere, in prima battuta, per il tramite della Conferenza delle Regioni e Province autonome, per passare poi direttamente a una negoziazione tra Stato e Regione, come è accaduto nel caso degli accordi quadro per la crescita e la cittadinanza digitale verso gli obiettivi Europa 2020, che non hanno però condotto ad accordi con tutte le Regioni^[7].

2. La digitalizzazione e la dimensione comunale: schemi di

cooperazione interistituzionale

L'autonomia comunale costituzionalmente garantita e la varia realtà dei nostri quasi ottomila Comuni^[8] comportano che accanto all'asse di intervento Stato-Regioni si debba considerare quello comunale, ulteriormente diversificato nel collegamento Stato-Comuni e Regioni-Comuni.

Nel 2024 Governo e ANCI hanno concluso un accordo per il percorso di trasformazione digitale dei servizi per i cittadini e per le imprese^[9], che si integra nel Piano Italia Digitale 2026^[10]. Oggetti principali dell'accordo sono due iniziative: l'Accademia dei Comuni digitali e la Mappa dei Comuni digitali; la prima è pensata come luogo di formazione gratuito per il personale dei Comuni, la seconda mira a consentire il monitoraggio degli sviluppi *post* PNRR e a sviluppare proattivamente nuove misure, con proposte dal basso, secondo la formula della sperimentazione locale e della sussidiarietà.

A questi progetti di ampio respiro che si inquadrano nell'ambito del Piano triennale per l'informatica nella PA, previsto dall'art. 14-bis, c. 2, lett. b) CAD^[11], si aggiunge la cooperazione che potremmo definire occasionale e funzionale, espressa ad esempio nelle forme di aggregazione della stazione unica appaltante (art. 13 l. 136/2010), favorita dal sistema degli acquisti che attualmente prevede il Codice dei contratti (art. 62, d.lgs. n. 36/2023).

In entrambe le dimensioni, strutturale e occasionale, lo sviluppo potrebbe portare verso un aumento della collaborazione paritaria sul piano formale, ispirata sul piano sostanziale a differenziazione e adeguatezza, in un bilanciamento che realizza appieno l'art. 118 Cost., ma che in alcuni casi rischia di dare luogo a una Italia a due velocità. Si pensi al progetto RADAR (Risorse e asset digitali per l'affiancamento alle regioni) e ai Centri di competenza tematici ivi previsti, ma più in generale alla realizzazione degli obiettivi della Missione 1 del PNRR^[12], che trovano gradi di implementazione molto diversi nelle varie realtà comunali del Paese.

Facendo un passo indietro, già nel 2007 il progetto PAESE proclamava di voler «affermare un modello di decentramento sostenibile e per disegnare relazioni istituzionali al tempo stesso più paritarie e più capaci di produrre integrazione», ponendo in stretta connessione il «ciclo della convergenza digitale» come strumento di una nuova convergenza «istituzionale», fondata sulla matrice

culturale della rete^[13] e sui principi della cooperazione e della condivisione alla base della società della conoscenza^[14]. La strategia dedicava interi paragrafi alla cooperazione interistituzionale, sia come concertazione politica, sia come collaborazione tecnica e applicativa.

L'impostazione viene poi ripresa e ribadita nei successivi Piani triennali per l'Informatica nella pubblica amministrazione, fino – a distanza di vent'anni – all'attuale 2023-2026 elaborato da AgID^[15]. Il piano mira a un sistema nazionale di *governance* digitale che include governo centrale, regioni, enti locali e anche partner economici/sociali, favorendo la condivisione di obiettivi, dati, competenze e finanziamenti. Vengono individuate tre macroaree di intervento: processi (in cui rientra l'organizzazione e l'Ufficio del responsabile della transizione digitale); applicazioni (servizi digitali, piattaforme e dati e AI); tecnologie (infrastrutture digitali e sicurezza). Esse possono contemplare forme e gradi diversi di cooperazione tra gli stessi soggetti, realizzata tramite accordi istituzionali (i quali peraltro nel CAD sono «promossi» e non «assicurati»), ma anche soluzioni tecniche quali piattaforme di interoperabilità per permettere a diversi sistemi informatici di comunicare e scambiare dati in modo sicuro e automatico (quali *Application Programming Interface* – API^[16]), già obbligatorie in settori rilevanti come quello dei contratti pubblici^[17], e *hub* nazionali e regionali che coordinano i processi digitali^[18], da integrare nella rete europea di poli di innovazione digitale (*European Digital Innovation Hubs* - EDIHs), preselezionati dai singoli Stati e poi dalla Commissione europea^[19].

3. Il modello cooperativo nell'ecosistema digitale

Tale complesso disegno si inquadra in un mutamento epocale^[20] e mira a costruire un nuovo *ecosistema digitale*. È interessante che il legislatore e il decisore politico ricorrano a questo termine poco giuridico e piuttosto organico, che riprende il concetto di complementarietà^[21], per indicare un “Sistema Nazionale per la Trasformazione Digitale”, improntato a un processo cooperativo tra governo centrale, Regioni, Province autonome ed enti locali^[22], nel quale dovrebbe crescere il ruolo degli strumenti di connessione, come la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e il Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale. Nel concreto, gli esempi di tale disegno e di tali forme di cooperazione sono

molteplici. Si pensi alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), creata ai sensi dell'art. 50 ter CAD, per lo scambio di dati tra amministrazioni e con privati, in applicazione del principio "*once only*", realizzando finalmente quanto già previsto dall'art. 43 d.P.R. 445/2000^[23]; al Sistema degli Sportelli Unici (SU) riferito a SUAP/SUE e all'implementazione nazionale dello Sportello Digitale Unico europeo (SDG), istituito con regolamento (UE) 2018/1724^[24]; all'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (*e-procurement*) di cui all'art. 22 d.lgs. 36/2023^[25]; ai progetti regionali di *e-government* armonizzati da linee guida nazionali elaborate dal Dipartimento per la trasformazione digitale e da AGID; infine, all'individuazione di una figura di Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD), con il compito di coordinare la digitalizzazione a livello locale dei singoli enti, con il supporto però di comunità digitali tematiche e territoriali (quale ReTeDigitale di AGID)^[26].

L'azione si muove a fisarmonica sotto la spinta della capacità di indirizzo centrale, anche nell'individuazione di funzioni comuni, da un lato, e dell'allargamento più o meno ampio dei cordoni della borsa, dall'altro, secondo il modello delle "briglie d'oro" che si trova anche in Germania^[27].

Il sistema di regolazione per finanziamenti di progetti, d'altronde, è tradizionalmente quello cui ricorre l'Unione Europea, e che dal Next Generation EU è al centro dello sviluppo delle nuove politiche di transizione digitale ed ecologica. Nella dimensione nazionale ed europea la cooperazione in questo ambito si definisce allora sempre più frequentemente in termini di (co)finanziamento dei compiti e dei progetti in maniera, secondo una tendenza che pare di quanto non avvenga nella cooperazione internazionale che ha, in primo luogo, natura procedurale di informazione e negoziazione^[28].

4. La digitalizzazione nel federalismo tedesco: tra sistema multilivello e cooperazione

Questo schema è rinvenibile anche volgendo lo sguardo all'amministrazione multilivello della Germania^[29] e al suo federalismo cooperativo^[30].

Il nuovo Articolo 91c GG, introdotto con la seconda riforma del federalismo nel 2009 e riformulato nel 2017^[31], prevede la competenza legislativa federale per la rete di collegamento e la cooperazione nella progettazione dell'IT nel settore

pubblico ^[32].

La base costituzionale ha consentito l'approvazione della Legge federale sull'accesso online ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione del 2017 (OZG) ^[33], creando i presupposti per una rete di portali nazionali, che renda accessibili in modo uniforme i servizi amministrativi digitali di *Bund, Länder* e Comuni. Questo ha comportato la creazione di una nuova serie di strutture per realizzare la cooperazione tra i livelli, a partire dal consiglio per la pianificazione IT (*IT-Planungsrat*), che coordina Stato federale e *Länder* nella digitalizzazione dell'amministrazione.

Né nuova disposizione costituzionale né gli atti normativi successivi sono però, ad oggi, stati sufficienti per raggiungere il grado di digitalizzazione che sarebbe adeguato al sistema tedesco. Nonostante il quadro normativo consenta una cooperazione puntuale tra i vari livelli statali nell'ambito dell'infrastruttura IT, si rileva ancora un'estrema frammentazione, che comporta, ad esempio, che ogni singolo titolare di pubblici poteri, dal livello comunale fino a quello federale, provveda ancora singolarmente alla protezione dei propri sistemi informatici ^[34]. Il ruolo centrale del Dipartimento federale per la sicurezza delle tecnologie dell'informazione (*Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*) non evita che siano primariamente dei *Länder* le scelte e la responsabilità per la protezione delle loro reti, tramite proprie istituzioni ^[35] o accordi con il livello centrale ^[36]. Anche in Italia, l'istituzione dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale ha rafforzato la capacità di coordinamento statale, ma non ha inciso sulla titolarità operativa delle funzioni regionali, nonostante l'interdipendenza tecnologica e la crescente complessità delle minacce rendano necessaria una più intensa formalizzazione del coordinamento intergovernativo.

Così, pure il primo traguardo della creazione di un portale federale (*bund.de*), come punto di accesso centrale ai servizi amministrativi digitali dei vari livelli di amministrazione, non è ancora stato raggiunto. La legge sull'accesso online (OZG) impone a *Bund* e *Länder* di digitalizzare migliaia di servizi amministrativi, coordinandosi attraverso l'*IT-Planungsrat* per decidere le strategie di azione. Ciò conduce a documenti condivisi, come la strategia digitale federale ^[37], la quale contempla diversi scenari-obiettivo per l'amministrazione digitale, distinti in relazione alle competenze digitali, alle applicazioni, alla sicurezza delle informazioni, all'uso dei dati e all'infrastruttura ^[38].

Fondi federali, integrati con mezzi propri dei Länder, finanziano l'attuazione dei piani strategici condivisi tra *Bund* e *Länder*^[39]; progetti pilota e piattaforme di interoperabilità per la digitalizzazione dei servizi pubblici; infrastrutture; e progetti di formazione digitale. Ma la strada è ancora lunga e costellata di criticità. Anzitutto la cooperazione tra livelli di governo è subordinata al principio costituzionale di autonomia, che limita la creazione di strutture amministrative “miste” e impone che ogni livello sia responsabile con proprie risorse^[40]. In secondo luogo, va rilevato come la pubblica Amministrazione tedesca sia ancora prevalentemente analogica^[41]: si pensi anche solo al fatto che non esiste la firma digitale. Entro il 2022 avrebbero dovuto essere in messi in rete e nel portale comune federale 575 pacchetti di servizi, cosa che non solo non è avvenuta ma per la quale mancano ancora *standard* comuni per i documenti, per la sicurezza e per l'interoperabilità^[42]. L'*IT-Planungsrat*, incaricato di risolvere l'*empasse* come luogo istituzionale di pianificazione congiunta, procede su base paritaria che impone una logica consensuale ed esclude strutturalmente la verticalizzazione del processo decisionale, secondo le forme del federalismo cooperativo; ciò comporta, però, la necessità di una serie di passaggi anche politici, che richiedono molto tempo. E proprio il fattore tempo dello sviluppo è quello su cui si cerca di incidere con strumenti molto tradizionali, che sono, ancora una volta, quelli del finanziamento condizionato a tempistiche brevi^[43].

5. Considerazioni conclusive

La digitalizzazione appare come un fattore strutturalmente idoneo a produrre effetti accentratori. L'esigenza di uniformità tecnica, la necessità di standard comuni e la centralità delle infrastrutture critiche per la sicurezza informatica sembrerebbero condurre, in astratto, a configurazioni istituzionali nelle quali il livello centrale assume un ruolo preminente non soltanto nella definizione delle strategie, ma anche nella gestione operativa dei sistemi, riducendo pericolosamente l'autonomia^[44]. L'ipotesi sottesa è che un coordinamento efficiente presupponga, quasi inevitabilmente, una riduzione delle asimmetrie territoriali e delle competenze decentrate. L'esperienza comparata dimostra tuttavia come tale lettura sia eccessivamente lineare. Nei sistemi compositi, la digitalizzazione non ha prodotto una centralizzazione delle funzioni, ma

piuttosto un rafforzamento delle pratiche cooperative. Il caso tedesco è particolarmente chiaro. La responsabilità amministrativa primaria dei *Länder*, implica che ciascun livello territoriale mantenga la piena titolarità dei propri sistemi informativi, ma sono state individuate sedi di raccordo politico e istituzionale (l'*IT-Planungsrat*), che garantiscono una partecipazione paritaria dei livelli ma richiedono tempi e negoziazioni non sempre soddisfacenti^[45].

Analoghi fenomeni, ma con una più forte presenza dello Stato centrale, possono essere osservati nel sistema regionale italiano. Nei settori soggetti a forte interdipendenza tecnica, quali l'*e-government*, la sanità digitale, la gestione dei dati pubblici e l'interoperabilità delle banche dati, l'evoluzione si è orientata verso un accentramento. Questo è stato senza dubbio favorito dalle forme di finanziamento, e in particolare dai meccanismi del PNRR^[46], ma si accompagna a un consolidamento della cooperazione multilivello sebbene molti meccanismi di raccordo strutturale tra Stato e autonomie siano situati al centro, quali l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), le piattaforme nazionali (SPID, PagoPA, ANPR), i tavoli tecnici interistituzionali e un auspicabile utilizzo sistematico della Conferenza Stato-Regioni^[47]. Lo Stato definisce *standard* comuni, ma l'attuazione resta in larga misura affidata alle Regioni e agli enti locali, secondo un modello che preserva la responsabilità territoriale.

Ne risulta un quadro nel quale la digitalizzazione può operare come fattore di intensificazione della cooperazione, anziché unicamente come vettore di centralizzazione. L'interoperabilità dei sistemi, la condivisione delle infrastrutture e la definizione di *standard* comuni non si traducono automaticamente in un superamento delle autonomie territoriali, ma possono contribuire alla creazione di spazi decisionali condivisi e alla progressiva istituzionalizzazione di meccanismi di *governance* multilivello^[48].

La tenuta del principio autonomistico, tanto nel federalismo tedesco quanto nel regionalismo italiano, risulta così non indebolita, ma riformulata alla luce delle nuove esigenze tecnologiche: non come isolamento delle strutture territoriali, bensì come partecipazione paritaria all'edificazione dell'ecosistema digitale pubblico. La digitalizzazione non vanifica la dimensione policentrica dello Stato composto, ma può esaltarne la natura cooperativa, confermandosi come catalizzatore di un federalismo e di un regionalismo cooperativi di nuova generazione.

La struttura amministrativa regionale e federale, però, anche per la differenza dei soggetti e degli enti, richiede l'applicazione dei principi di differenziazione e adeguatezza riferiti alle Regioni e ai *Länder*, ma anche al livello dei Comuni, che è paradigmatico di una varietà ed eterogeneità di situazioni. In relazione a questo ultimo punto, proprio la digitalizzazione può offrire strumenti per colmare alcuni divari strutturali, legati alla dimensione, alla geografia, e alle risorse anche in termini di personale, soprattutto se si sfrutteranno appieno anche le potenzialità dell'IA per la pubblica amministrazione.

Un'ultima osservazione in relazione alle risorse: il fattore determinante è spesso la capacità di finanziamento, non solo in termini di astratta disponibilità dei fondi, quanto e piuttosto di capacità di recepimento dei finanziamenti disponibili; ciò dipende dalle strutture, ma anche dalle persone e dalla loro formazione. Al centro e alla base del sistema, insomma, è sempre l'essere umano.

1. Sul multipolarismo come categoria della scienza politica v. D. Fiammenghi, *I sistemi multipolari*, Franco Angeli, Milano, 2012, pp. 13 ss.
2. Sul rapporto tra autonomia ed efficienza come poli di un'unica esigenza di gestione dell'amministrazione locale, v. Corte costituzionale, sent. 4 marzo 2019, n. 33.
3. Questa convergenza risulta evidente nella attuale stagione di piani che ha investito (e su cui ha investito) il sistema italiano, dal PNRR 2021 (<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/digitalizzazione-e-innovazione.html>), alla Strategia nazionale per la banda ultra-larga (<https://bandaultralarga.italia.it/strategia-bul/strategia/>), al Piano integrato energia e clima (PNIEC), attualmente in fase di aggiornamento (<https://www.pniecmonitoraggio.it/IIpniec/Pagine/PNIEC.aspx>). Ma tale approccio emergeva già nel Progetto PAESE "Patto per l'attuazione del sistema nazionale di e-government nelle regioni e negli enti locali", approvato dalla Conferenza Unificata il 20 settembre 2007 (tutti i *link* richiamati nelle note sono stati consultati il 30.10.2025).
4. Su questa disposizione S. Civitarese Matteucci, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in Id., L. Torchia, *La tecnificazione*, Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 15 ss.; A. Masucci, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici online. Lineamenti del disegno normativo*, in *Diritto pubblico*, 1, 2019, pp. 117 ss.
5. Per tutti: A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.* 2001, pp. 345 s.; R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *le Regioni*, 2001, pp. 1213 ss.; R. Tosi, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 88 ss.
6. Sul punto, v. E. D'Orlando, P. Coppola, *La dimensione digitale dell'autonomia speciale, tra uniformità e differenziazione*, in *federalismi.it*, 32, 2023, pp. 213 ss.; sulle difficoltà

- delle Regioni e Province autonome, v. Ph. Rossi, *La digitalizzazione e l'autonomia trentina*, in E. Happacher, C. Zwilling, P. Bußjäger, W. Obwexer, S. Parolari (a cura di), *Digitalisierung und regionale Autonomie/Digitalizzazione e autonomia regionale*, Nomos, Baden Baden, 2025, pp. 179 ss.
7. Cfr. <https://www.agid.gov.it/it/accordi-territoriali>.
 8. Secondo i dati ISTAT il *numero* dei Comuni è pari a 7.896 unità: www.istat.it/classificazione/codici-dei-comuni-delle-province-e-delle-regioni/.
 9. <https://sistemacomunidigitali.anci.it/>.
 10. <https://innovazione.gov.it/italia-digitale-2026/il-piano/>.
 11. Lo strumento, introdotto nel 2016, e regolarmente rinnovato, è consultabile al link <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/piano-triennale>.
 12. Ossia: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo.
 13. Cfr. R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *La cooperazione amministrativa: dai gruppi alle reti d'amministrazioni pubblica*, in questa *Rivista*, fasc. spec. 5, 2025.
 14. *Supra*, nota 3.
 15. *Supra*, nota 11.
 16. Cfr. le Linee guida AgID del 29 novembre 2023, emanate ai sensi dell'art. 73, c. 3 ter, lett. b), CAD.
 17. V. la II parte del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 36/2023 e a digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti, su cui G. Carullo, *Piattaforme digitali e interconnessione informativa nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici*, in *federalismi.it*, 19, 2023, pp. 110 ss.
 18. L'elenco è pubblicato sul sito del MIMIT: www.mimit.gov.it/it/impresa/competitivita-e-nuove-imprese/poli-di-innovazione-digitale/edih.
 19. <https://european-digital-innovation-hubs.ec.europa.eu/it/home>.
 20. L. Torchia, *Lo Stato digitale*, Il Mulino, Bologna, 2025, p. 21.
 21. Cfr. R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *La cooperazione amministrativa: dai gruppi alle reti d'amministrazioni pubblica*, in questa *Rivista*, fasc. spec. 5, 2025.
 22. M. C. Kettemann, *Zukunftsaufgaben der Digitalisierung für Staat, Recht und Gesellschaft*, in E. Happacher, C. Zwilling, P. Bußjäger, W. Obwexer, S. Parolari (a cura di), *Digitalisierung und regionale Autonomie/Digitalizzazione e autonomia regionale*, Nomos, Baden Baden, 2025, pp. 76 ss.
 23. www.interop.pagopa.it/.
 24. V. rispettivamente www.suapsue.gov.it/ e <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1724/oj>.
 25. Si questo, l'approfondimento ANAC www.anticorruzione.it/en/-/digitalizzazione-contratti-pubblici, Gabriella M. Racca, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: adeguatezza delle pubbliche amministrazioni e qualificazione delle imprese*, in R. Cavallo Perin, D.-U. Galetta, *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 391 ss.
 26. Cfr. su www.retedigitale.gov.it/.

27. V., C. Fraenkel-Häberle, *Dall'autonomia all'intreccio: il labirinto delle competenze nel federalismo tedesco*, in questa *Rivista*; in proposito anche P.M. Huber, *Splendore e miseria del diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, in corso di stampa.
28. V. il contributo di G. M. Ruotolo, *La cooperazione tra Stati e la tendenza alla procedimentalizzazione di alcuni obblighi internazionali*, in questa *Rivista*, fasc. spec. 5, 2025.
29. K.-P. Sommermann, *Constitutional State and Public Administration*, in S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, J. Ziekow, *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan, Cham, 2021, 24 ss.; N. Behnke, S. Kropp, *Administrative Federalism*, *ibid.*, pp. 35 ss.
30. T. Lenk, *Kooperativer Föderalismus - Wettbewerbsorientierter Föderalismus*, in *Bitburger Gespräche*, München: Beck, 2000, pp. 31 ss.
31. Introdotto con la l. cost. del 29.7.2009 (BGBl. I S. 2248); e modificato con l. cost. del 13.7.2017 (BGBl. I S. 2347).
32. Cfr. U. Schliesky, *Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat. Ein Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes am Vorabend des 70. Geburtstags*, in *Neue Verwaltungszeitschrift*, 2019, pp. 693 ss.
33. *Onlinezugangsgesetz* del 14 agosto 2017 (BGBl. I p. 3122, 3138), da ultimo modificata dall'art. 1 della legge 19 luglio 2024 (BGBl. 2024 I n. 245). Su questo atto normativo e sugli effetti sull'assetto del sistema *Bund-Länder*, v. C. Fraenkel-Häberle, *Deutschland: Auswirkung der Digitalisierung auf die Kompetenzverteilung im bundesstaatlichen Mehrebenensystem*, in E. Happacher, C. Zwilling, P. Bußjäger, W. Obwexer, S. Parolari (a cura di), *Digitalisierung und regionale Autonomie/Digitalizzazione e autonomia regionale*, Nomos, Baden Baden, 2025, pp. 236 ss.
34. Sui problemi legati a questa “dose omeopatica” di cooperazione nella materia della digitalizzazione, v. M. Will, B. M. Quarch, *Staatsziel Digitalisierung. Plädoyer für ein fälliges Verfassungsupdate*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2025, pp. 67 ss.
35. Ad esempio, l'Ufficio statale per la sicurezza delle tecnologie dell'informazione (*Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*) in Baviera: www.lsi.bayern.de/.
36. Così, per esempio, il Baden-Württemberg: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/service/pressemitteilung/pid/bsi-und-baden-wuerttemberg-vereinbaren-kooperation-1>.
37. www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/uebersicht-dp-strategien-und-schwerpunkte.html.
38. Questo consente altresì una situazione molto diversificata, perché il *Planungsrat* ha autorizzato i Comuni a derogare a molti degli impegni derivanti dalla direttiva NIS2 in tema di cybersicurezza: sul punto F. M. Teichmann, *Cybersicherheit in Kommunen – Regelungsdefizite und Reformbedarf* in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2025, pp. 184 ss.
39. M. von der Heyde, A. Gerd, R. Groß, F. Klapper, A. Knaden, V. G. Meister, S. Rehm, *Gemeinsame Digitalisierung durch die Entwicklung von IT-Governance-Strukturen auf Landesebene*, in *Wirtschaftsinformatik & Management*, 14, 2022, pp. 127 ss.

40. U. Battis, N. Eder, *Der Krebsgang der Föderalismusreform*, in *Neue Verwaltungszeitschrift*, 2019, pp. 592 ss. V. anche C. Fraenkel-Häberle, *Dall'autonomia all'intreccio: il labirinto delle competenze nel federalismo tedesco*, in questa *Rivista*, fasc. spec. 5, 2025.
41. S. Bittl, T. Kapfelsperger, *Weitere Digitalisierungsschritte für Verwaltungsleistungen – hin zu mehr Effizienz und Zuverlässigkeit*, in *InfrastrukturRecht*, 2024, pp. 125 ss.
42. F. Bartholomae, C. Woon Nam, P. Steinhoff, *Does Federalism Affect E-Government in Germany?*, in *CESifo Working Paper*, 10260, 2022, pp. 2 ss.
43. C. Schmidt, *Die Reformvorschläge der Initiative für einen handlungsfähigen Staat – Implikationen für das deutsche Steuerrecht und die Finanzverwaltung*, in *Deutsches Steuerrecht*, 2025, pp. 1489 ss.
44. Sulla differenza tra standardizzazione e centralizzazione e sul difficile rapporto con l'autonomia, v. F. Palermo, *Brevi considerazioni (in)attuali su digitalizzazione e autonomia*, in E. Happacher, C. Zwilling, P. Bußjäger, W. Obwexer, S. Parolari (a cura di), *Digitalisierung und regionale Autonomie/Digitalizzazione e autonomia regionale*, Nomos, Baden Baden, 2025, pp. 300 ss.
45. C. Fraenkel-Häberle *Deutschland: Auswirkung der Digitalisierung auf die Kompetenzverteilung im bundesstaatlichen Mehrebenensystem*, in E. Happacher, C. Zwilling, P. Bußjäger, W. Obwexer, S. Parolari (a cura di), *Digitalisierung und regionale Autonomie/Digitalizzazione e autonomia regionale*, Nomos, Baden Baden, 2025, pp. 230 ss.
46. U. Ronga, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2022, pp. 57 ss.; G. Mulazzani, *La governance multilivello nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza dopo la revisione: il ruolo dello Stato nell'“amministrazione disaggregata”*, in *Munus*, 3, 2024, pp. 877 ss.
47. C. Tubertini, *Le prospettive della cooperazione verticale tra Stato, Regioni ed enti locali, alle soglie dell'autonomia regionale differenziata*, in questa *Rivista*, fasc. spec. 5, 2025.
48. L. Pellizzoni, *Governance del digitale: fondamenti teorici e il ruolo di legislatore e interpreti*, in questa *Rivista*, 3, 2025, pp. 376 ss.

La cooperazione amministrativa: dai gruppi alle reti d'amministrazioni pubblica

Roberto Cavallo Perin, Gabriella Margherita Racca

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-22

Il contributo analizza l'evoluzione della cooperazione amministrativa quale strumento di rafforzamento della capacità amministrativa degli Stati membri, mediante scambio di informazioni, funzionari e formazione comune, da attuare oggi necessariamente su piattaforme digitali per una buona amministrazione digitale dell'Unione. Si analizzano i Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) transfrontalieri tra amministrazioni e organismi pubblici per la realizzazione di progetti e servizi d'interesse comune. La continuità con le forme di cooperazione e i modelli organizzativi risalenti all'esperienza giuridica ottocentesca viene evidenziata nei sistemi a rete, ove l'intelligenza artificiale permette di accrescere capacità e conoscenze, favorendo l'innovazione e le sperimentazioni digitali. Tale evoluzione confluisce negli Spazi europei di dati, che permettono di realizzare una cooperazione digitale avanzata basata su interoperabilità e condivisione di dati settoriali in ambiti strategici, tra cui la sanità, con usi primari e secondari dei dati per cura e ricerca, e i contratti pubblici, con piattaforme di e-procurement che favoriscono correttezza e fiducia digitale nel perseguimento del risultato della buona amministrazione.

Administrative Cooperation: from Groups to Networks of Public Administrations

The paper analyses the evolution of administrative cooperation as an instrument for strengthening the administrative capacity of Member States, through the exchange of information, public officials, and common training, to be implemented today necessarily on digital platforms for a good digital administration of the European Union. The European Groupings of Territorial Cooperation (EGTCs) are analysed among administrations and public entities for the realisation of cross-border projects

and services of common interest. The continuity with forms of cooperation and organisational models going back to nineteenth-century legal experience is highlighted in network systems, where artificial intelligence makes it possible to increase capacities and knowledge, fostering innovation and digital experimentation. This evolution leads to the establishment of European Data Spaces, which enable advanced digital cooperation through interoperability and the sharing of sectoral data in strategic areas such as healthcare—utilizing primary and secondary data for care and research—and public procurement, which employs e-procurement platforms to promote integrity and digital trust in achieving the result of good administration.

Sommario: 1. La disciplina dei Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea.- 2. Adeguatazza e causa giuridica della cooperazione.- 3. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) per l'integrazione amministrativa europea.- 4. La cooperazione nella tradizione ottocentesca e le reti d'organizzazione all'avvento dell'intelligenza artificiale.- 5. La cooperazione amministrativa negli Spazi europei di dati.

1. La disciplina dei Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea

È noto che l'Unione europea afferma una propria competenza normativa sulla *cooperazione amministrativa*^[1] che dai trattati è stata limitata ad azioni di *sostegno, coordinamento o completamento* dell'azione degli Stati membri (art. 6 TFUE). Ciò ha consentito la definizione di modelli organizzativi di amministrazione integrata, che hanno aperto allo sviluppo di uno spazio comune europeo^[2] e alla conseguente elaborazione di principi d'organizzazione pubblica comune alle istituzioni dell'Unione europea e a quelle degli Stati membri^[3], finalizzata a raggiungere “interessi pubblici europei” comuni alle medesime.

Del pari noto è che la disciplina sulla *cooperazione amministrativa* trovi anch'essa i limiti dettati dai principi di sussidiarietà e di proporzionalità^[4], fermo restando che tale competenza dell'Unione Europea^[5] «non pregiudica l'obbligo degli Stati membri di attuare il diritto dell'Unione, né le prerogative e i doveri della Commissione» (art. 197, § 3, TFUE), trattandosi appunto di legittimazione alla

creazione di modelli integrati d'amministrazione pubblica aperta (art. 298, TFUE)^[6] di cooperazione tra Stati membri e con le istituzioni dell'Unione europea.

Sostegno dell'Unione europea anzitutto agli sforzi degli Stati membri di migliorare la loro *capacità amministrativa* di attuare il diritto dell'Unione (art. 197, § 2, TFUE), in particolare con azioni volte a «*facilitare lo scambio di informazioni*» e di «*funzionari pubblici*», oltreché «*sostenere programmi di formazione*»^[7]. Trattasi di un favore per una scienza e conoscenza comune in Unione europea, il cui sostegno alle amministrazioni pubbliche degli Stati membri vale definizione di piattaforme idonee a realizzare l'interconnessione delle proprie informazioni, ad incremento comune di quelle d'altri, ove l'interconnessione è reale – in *res* – cioè più una necessità comune degli Stati membri, che non invece un obbligo seppure reciproco degli stessi («*Nessuno Stato membro è tenuto ad avvalersi di tale sostegno*»: art. 197, § 2, TFUE)^[8].

Piattaforme la cui ragione giuridica si è detto «*migliorare la capacità amministrativa*» degli Stati membri nel dar attuazione al diritto dell'Unione (art. 197, § 2, TFUE), ma anche la creazione di una cultura amministrativa comune, favorita dallo scambio dei funzionari pubblici – anche immateriale (si può lavorare a distanza) – e dalla formazione su tali piattaforme dei medesimi, consentendo la diffusione di informazioni e delle migliori pratiche per il perseguimento del comune obiettivo dell'effettività del diritto europeo^[9], ben oltre gli effetti di un'armonizzazione legislativa, esclusa in materia^[10].

Le nuove tecnologie sull'intelligenza artificiale, in particolar le piattaforme comuni di cooperazione amministrativa aprono in sé a *interventi di sostegno* alle amministrazioni degli Stati Membri incrementando la «*capacità amministrativa*» delle medesime anzitutto nell'attuazione del diritto dell'Unione europea^[11] ma soprattutto selezionando e sviluppando quelle pratiche capaci di essere effettive nei diversi territori, nelle diverse culture e strutture degli Stati membri dell'Unione, ergendo la cooperazione ad essenziale strumento per la «*buona amministrazione*»^[12] e per il buon funzionamento dell'Unione Europea al cui fondamento è la «*funzionalità europea delle amministrazioni pubbliche*»^[13].

L'insufficienza istituzionale di un intervento di sostegno può richiedere interventi di coordinamento dell'Unione; si ha completamento invece ove l'Unione interviene ad assolvere a ciò che istituzionalmente non possono

provvedere gli Stati membri neppure con interventi di sostegno o con il suo coordinamento, a cagione del carattere d'insieme che richiede l'intervento, anche al fine rendere prestazioni di qualità europea ai cittadini^[14].

La competenza dell'Unione Europea di ordine generale sulla cooperazione amministrativa «*non pregiudica le altre disposizioni dei trattati che prevedono la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l'Unione*» (art. 197, § 3, TFUE), come la cooperazione doganale (art. 33 TFUE), il coordinamento e la cooperazione tra forze di polizia, autorità giudiziarie e altre autorità competenti con il ravvicinamento delle legislazioni e il riconoscimento dei giudizi in materia penale (artt. 82 ss. TFUE), la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali, salvaguardando le peculiarità dei diversi ordinamenti e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri (artt. 67 e 87 TFUE), o sulla cooperazione in materia fiscale^[15] (artt. 113 e 115 TFUE; dir. 2011/16/UE, e ss.mm., da ult. dir. UE 2023/2226, "DAC8") e civile (art. 81 TFUE), che può favorire l'armonizzazione delle legislazioni nazionali al fine di garantire «*l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza*» (art. 113 TFUE)^[16].

2. Adeguatezza e causa giuridica della cooperazione.

Solo organizzazioni dotate di una capacità economico-finanziaria o tecnico professionale adeguata possono assicurare la cura degli interessi loro affidati. Il difetto di capacità determina inadeguatezza dell'organizzazione a svolgere la funzione o il servizio (art. 118, co. 1, Cost.) e s'impone di necessità nelle riorganizzazioni strutturali o nelle redistribuzioni delle funzioni, anche mediante forme di collaborazione tra amministrazioni nel perseguimento dell'interesse pubblico^[17], al fine di evitare che «*inattuazioni sostanziali anche se non formali del diritto europeo*» determinino inefficienze di strutture amministrative, con conseguenti eccessive «*asimmetrie delle attuazioni statali*» del diritto europeo^[18].

Risorse proprie tra cui l'*in house providing* o appunto la *cooperazione amministrativa* con altre pubbliche amministrazioni per l'esercizio comune di funzioni o servizi, non solo d'ambito nazionale ma aperta a rapporti diretti tra amministrazioni appartenenti all'ordinamento di qualsiasi Stato membro e non ultime delle stesse istituzioni europee, poiché tutte – nelle differenti

qualificazioni nazionali – rientrano nella definizione di Partenariato Pubblico-Privato (PPP, *Public-Public-Partnership*; *Partenariat Public Public*; *Partenariato Pubblico Pubblico*)^[19] e da tempo sono chiamate a contribuire alla definizione dell'azione amministrativa pubblica europea^[20].

Si tratta di norme di attuazione del riconosciuto principio di autonomia giuridica (autorganizzazione)^[21] degli enti nazionali, regionali e locali, che le direttive stesse riconoscono espressamente (Dir. 2014/23/UE, cit., art. 2), per liberamente^[22] organizzare l'esecuzione dei propri lavori o servizi in conformità al diritto nazionale e dell'Unione, fermo restando l'osservanza del principio di proporzionalità e di conseguente motivazione delle ragioni che giustificano la scelta^[23].

La cooperazione tra soggetti pubblici è da tempo riferita all'utilizzazione – al valersi – di organi o uffici di altri enti per assolvere funzioni o servizi dell'affidante (testo originario art. 118, Cost.; sindaco ufficiale di governo; anagrafe stato civile, ecc., art. 14 e 54, d.lgs n. 267 del 2000) che mantiene la titolarità con alcuni poteri (indirizzo e coordinamento, avocazione, ricorso amministrativo, controllo) e ha a oggetto la delega dell'esercizio di tutti i compiti di svolgimento delle funzioni compresa l'emanazione dell'atto conclusivo del procedimento, oppure mantenendo a sé quest'ultimo e valendosi – alternativamente o congiuntamente – dello svolgimento delle fasi di avvio sino all'istruttoria completa di un procedimento oppure della fase anche materiale d'esecuzione dell'atto giuridico (sia un atto amministrativo o un contratto).

Quanto ai servizi la cooperazione che ha assunto una speciale denominazione e distinzione ulteriore – convenzionale o strutturale – che è del pari di lunga data e in ragione dell'atto convenzione che disciplina chi svolge l'attività (partenariato convenzionale) che in talune legislazioni (art. 30, d.lgs. n. 267 del 2000) è anche alla base della cooperazione che istituisce una differente organizzazione (partenariato strutturale) che tradizionalmente riconduciamo al consorzio, ma che – con una libertà di forma – si è aperta a soluzioni pensate altrimenti per altre attività (es. d'impresa) o finalità (es. di lucro) come le società, le fondazioni, le associazioni, per trattare di quelle più note in Italia e in altri paesi dell'Ue).

Se la cooperazione strutturale ha normalmente ad oggetto lo svolgimento in comune di attività o parti di essa nelle più differenti configurazioni possibili (solo organi con uffici dotati di personale comandato dai consorzisti; o con dipendenti

propri; con entrate provenienti dai terzi oppure con solo riparto delle spese, trovando causa giuridica nella stessa definizione di cooperazione assolta in via strutturale, cioè con un'organizzazione comune, con o senza personalità giuridica, diversa è la soluzione per la convenzionale la quale ha ad oggetto lo svolgimento di servizi (o funzioni) d'altri unitamente allo svolgimento di quelli propri.

Disciplina europea sugli appalti e concessioni pone la distinzione tra dentro e fuori l'*in house* e la cooperazione. La prima consente di produrre per sé medesimi la seconda di riunire uno dei due lati dell'incontro tra domanda e offerta: raggruppamenti che si uniscono per fronteggiare meglio l'altro lato di una domanda o di un'offerta^[24].

3. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) per l'integrazione amministrativa europea.

Le direttive su appalti pubblici (sia la c.d. "Classical Directive" (Dir. 2014/24/UE, art. 39, par. 5; sia la c.d. "Utilities Directive", Dir. 2014/25/UE, art. 57, par. 5) affiancano – in totale simmetria alle ATI o RTI del lato offerta – anche modalità di cooperazione lato domanda che prevedono l'istituzione di uno specifico soggetto giuridico congiunto come il *Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale* (GECT) nonché altri soggetti istituiti in base al diritto dell'Unione^[25].

Nell'ordinamento europeo i GECT hanno personalità giuridica, sono istituiti per favorire la cooperazione transfrontaliera^[26], transnazionale o interregionale con scambio di esperienze, la costituzione di reti, lasciando alle pubbliche amministrazioni l'individuazione degli strumenti giuridici di cooperazione^[27].

L'integrazione delle funzioni fra livelli territoriali transnazionali ha trovato "complessità" nelle discipline nazionali di istituzione e adesione ai GECT^[28], con intervento dell'Unione Europea volto a semplificare disciplina sulla costituzione e sul funzionamento di tali soggetti giuridici (Reg. 1082/2006/CE, mod. da reg. 1302/2013/UE)^[29]. In assenza di contestazione (che deve essere debitamente motivata)^[30] è acquista l'approvazione tacita (silenzio assenso) delle autorità nazionali competenti, nonché una proroga del termine per l'approvazione del GECT^[31], che può essere istituito da amministrazioni pubbliche (statali e locali), imprese pubbliche, organismi di diritto pubblico e da imprese incaricate della

gestione di servizi di interesse economico generale^[32], di cui possono essere proponenti anche gli Stati e le autorità nazionali, che supera la cooperazione transfrontaliera unicamente tra aree territoriali (regioni, ecc. ...) confinanti^[33], aprendo a forme giuridiche di cooperazione strutturale a rete, anche sull'intero spazio dell'Unione Europea.

Di recente lo sviluppo di piattaforme di cooperazione transfrontaliera pare la prospettiva più promettente. In particolare, può ricordarsi la piattaforma promossa dal Comitato europeo delle Regioni, per rafforzare lo scambio di informazioni e le attività congiunte, a livello, sovranazionale tra i rappresentanti dei GECT. La Piattaforma intende facilitare lo scambio di esperienze operative, nonché la promozione del GECT quale strumento di coesione territoriale per valorizzare i progetti realizzati, sostenendo al contempo l'attività consultiva del Comitato delle Regioni su questioni transfrontaliere^[34].

Per facilitare lo scambio transfrontaliero e superare le criticità che limitano l'effettiva cooperazione europea, è stato inoltre istituito un «*meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*», che si avvale della creazione di «*punti di coordinamento transfrontaliero*» nei diversi Stati membri^[35].

È ormai noto che i gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) pur essendo stati istituiti per facilitare la cooperazione transfrontaliera attraverso la creazione di entità giuridiche operanti oltre i confini nazionali, la loro esperienza non sia stata pienamente sviluppata e soddisfacente. Essi infatti «*non dispongono di poteri normativi atti a eliminare gli ostacoli nei casi transfrontalieri*», emersi in particolare nei settori dei servizi sanitari, della regolamentazione del lavoro, dell'ambito fiscale e dello sviluppo imprenditoriale, nonché a causa delle differenze tra culture amministrative e ordinamenti giuridici nazionali^[36]. Si è dunque proposto che la Commissione europea istituisca un gruppo di lavoro permanente tra tali punti di coordinamento, con l'obiettivo di esercitare «*anche una funzione di prevenzione, al fine di evitare la creazione di nuovi ostacoli giuridici e amministrativi che potrebbero derivare da nuove legislazioni nazionali, nonché dal recepimento non coordinato delle direttive dell'UE nel diritto nazionale, e di sensibilizzare i legislatori in merito al loro impatto transfrontaliero*»^[37].

Per ciascun GECT da realizzarsi, la stipulazione della convenzione di

cooperazione^[38] individua obiettivi, durata e condizioni di scioglimento, nonché modalità di svolgimento dell'attività, il diritto applicabile tra quello dello Stato Membro di sede legale^[39] o di svolgimento dell'attività, che può avere ad oggetto la realizzazione di programmi UE^[40] o di cooperazione^[41] anche non finanziati dall'UE (Reg. 1082/2006/CE, considerando n. 7) inclusa la cooperazione per la realizzazione di appalti o servizi pubblici^[42], mentre l'organizzazione interna è demandata allo statuto dell'ente^[43].

Nell'ambito della cooperazione territoriale sostenuta dall'Unione Europea si possono distinguere i GECT che si occupano di "programmi" con un contenuto ampio e trasversale^[44] rispetto a quelli riferiti a "progetti" di cooperazione^[45], in relazione a materie o oggetti sia specificatamente individuati come "azioni" di cooperazione, sia di interesse trasversale, a lungo periodo o altro anche per la realizzazione transfrontaliera di attività progettuali e di pianificazione con impatto a lungo termine per le comunità^[46]. In alcuni casi, la costituzione di un GECT rappresenta la formalizzazione e il consolidamento di reti di cooperazione già avviate, che, se adeguatamente sviluppate, possono confluire in una struttura giuridica stabile, assicurando un modello organizzativo per la gestione integrata delle iniziative comuni^[47].

Quanto alla forma giuridica, la relativa scelta si compie con l'istituzione del GECT che reca la disciplina giuridica applicabile di diritto pubblico^[48] o privato e il regime delle responsabilità dell'ente (limitata o illimitata)^[49].

Negli appalti pubblici i GECT possono contribuire alla cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici tradizionali (Stato ed Enti territoriali), ma anche tra organismi di diritto pubblico, in specie tra amministrazioni aggiudicatrici di Stati Membri differenti (Dir. 2014/24/UE, art. 39, par. 5) che consentano di sviluppare l'organizzazione e l'attività dei soggetti giuridici competenti (centrali di committenza con possibilità di travalicare i limiti territoriali^[50]).

Tale disciplina è integrata dalle norme europee in materia di diritto internazionale privato (Dir. 2014/24/UE, considerando 73), che consentono di scegliere di applicare un diritto diverso anche alla fase di esecuzione del contratto, che, come noto, non rientra nell'ambito dell'applicazione delle direttive europee, così favorendo una integrazione tra ordinamenti giuridici e stimolando una "concorrenza" nella scelta del diritto applicabile.

I modelli di cooperazione amministrativa possono sviluppare ulteriori forme di

cooperazione orizzontale anche “di secondo livello” con la conclusione di accordi^[51] o istituzionali ove le centrali di committenza siano un GECT o anche tra GECT omologhi per la realizzazione di strategie comuni per l’attuazione dello spazio amministrativo europeo nel settore dei contratti pubblici, assicurando efficienza, qualità ed integrità ai cittadini europei con la condivisione dei rischi connessi all’innovazione^[52].

La causa giuridica della cooperazione non è di scambio, ma associativa, non solo verso un fine comune o cointeressenza, ma nel senso di attrazione d’altri alla propria sfera organizzativa, coordinandosi per fini comuni ma soprattutto per raggiungere una capacità, cioè quell’adeguatezza organizzativa necessaria a svolgere una determinata attività, assumendo legami istituzionali di medio periodo, che, se anche formalmente oggetto di rapporti convenzionali, non sono affatto occasionali ma professionali (art. 2082, 2247, c.c.).

4. La cooperazione nella tradizione ottocentesca e le reti d’organizzazione all’avvento dell’intelligenza artificiale.

I processi di fusione, o incorporazione di enti, non sempre hanno avuto successo, riguardando talora un numero relativamente limitato (così le fusioni di comuni rispetto al totale)^[53], talaltra con maggiore successo (es. sanità)^[54], talora ideando *non* soluzioni (es. province), comunque dovendo affrontare una lunga fase successiva di riorganizzazione.

Che si tratti di modelli organizzativi risalenti lo si comprende leggendo le *Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza* di fine Ottocento (l. 17 luglio 1890, n. 6972), le quali definiscono in alternativa alle fusioni, che comportano l’estinzione degli enti di provenienza, modelli d’organizzazione cooperativa variamente definiti, in cui concentrare alcuni compiti, lasciando ai costituenti o partecipi funzioni differenti a seconda del tipo prescelto.

Nelle *Congregazione di carità*, nei *Raggruppamenti* o *Gruppi d’Istituzioni*, con maggiore evidenza nei *Consorzi* e nelle *Federazioni*, gli enti che li costituiscono o ne divengono partecipi mantengono in base ai rispettivi ordinamenti i propri patrimoni separati e distinte le amministrazioni (artt. 61 e 61a, co. 3, 61c, co. 5, l. n. 6972 del 1890, cit.) a beneficio di coloro cui erano destinate (art. 61, prima frase, l. n. 6972 del 1890, cit.). Per le *Congregazioni* e i *Gruppi* deve risultare negli

inventari, nei bilanci e nei conti, la separazione e speciale erogazione (art. 61, seconda frase, l. n. 6972 del 1890, cit.)

La *Congregazione di carità* (artt. 54-57, l. n. 6972 del 1890, cit.) può essere istituita per concentrare le attività delle istituzioni (soprattutto elemosiniere) per una più efficace attività di assistenza e di beneficenza, semplificando e rendendo più economica l'amministrazione e il controllo^[58].

L'affinità degli scopi degli enti legittima il *Raggruppamento d'istituzioni* detto anche *Gruppo d'istituzioni* (art. 58, l. n. 6972 del 1890, cit.), oppure l'erezione in *Consorzio* (artt. 61 a e 61 b, l. n. 6972 del 1890, cit.) che è ente morale (art. 61, co. 3, l. n. 6972 del 1890, cit.) e se i fini sono identici le istituzioni possono essere fuse con il medesimo procedimento di *Raggruppamento* (art. 58, co. 4, l. n. 6972 del 1890, cit.).

Nel *Raggruppamento d'istituzioni* o *Gruppo d'istituzioni* l'unica gestione degli enti stessi è affidata – sulla base di un regolamento organico – a un consiglio d'amministrazione incaricato di provvedere all'esecuzione di tutti gli obblighi speciali dei singoli statuti (art. 58, co. 2, l. n. 6972 del 1890, cit.),

Il *Consorzio* è istituito per *erogare insieme* la beneficenza, anche fondando istituti di ricovero, o per *condividere* locali e personale stipendiato. Ai consorziati resta la personalità giuridica.

La *Federazione* (art. 61 c, l. n. 6972 del 1890, cit.) è istituita per *coordinare e integrare* le diverse forme d'attività degli enti federati, o *per la gestione comune degli acquisti o servizi, non escluso l'intero patrimonio*. Statuto e regolamento disciplinano scopi, durata e funzionamento (art. 61c, co. 4, l. n. 6972 del 1890, cit.).

Consorzio e *Federazione* cessano alla scadenza o per esaurimento dei fini; per la cessazione facoltativa occorre la deliberazione di tutti i partecipi, espresso mediante regolari deliberazioni delle rispettive amministrazioni^[59] (art. 61b, co. 4, 61c, co. 8, l. n. 6972 del 1890, cit.).

Come si vede una pluralità istituzionale che negli enti locali si è articolata – oltre il consorzio e la convenzione (artt. 30 e 31, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) – nella *Comunità montane* (art. 27, d.lgs. n. 267 del 2000), in quelle *isolane* o di *arcipelago* (art. 29, d.lgs. n. 267 del 2000), nelle *Unioni di comuni* (art. 32, d.lgs. n. 267 del 2000, cit.), molto più di recente si parla di *reti multiententi* o *multiservizi*^[60].

Trattasi di soluzioni organizzative che hanno cercato di mettere a fattore comune la gestione degli acquisti di beni e servizi, delle infrastrutture tecnologiche, delle attività di gestione del personale (interno e esterno) e dei flussi finanziari, della programmazione e controllo dell'attività, con un impatto positivo *atteso* sia sulla diminuzione dei costi, sia sulla qualità dei servizi agli utenti, sicché la rete si struttura nei flussi che in essa si affermano e che assumono interesse, non tanto come comportamenti di individui, ma di gruppi o comunità per la periodicità che li connota e che si è ormai scoperto non è casuale, studiata come dato organizzato oggettivamente (*data analysis* o *big data*)^[58], secondo andamenti necessitati dalle interazioni che nel tempo selezionano comportamenti organizzati.

La rete come organizzazione ha trovato recente enunciazione nel diritto privato nelle reti d'impresa^[59], ma da tempo è struttura organizzativa della ricerca scientifica e delle professioni che sono normalmente organizzati a rete nelle università o nelle città^[60] e tra le une e le altre, con dimensione locale e potenzialmente globale. Perciò si può dire che ciascun ricercatore o professionista è un punto-rete per ogni utente o avente diritto ad una libera scienza: riferimento in loco, ma anche ovunque siano collocati i primi, che sono raggiunti pel tramite della tecnologia o di altri professionisti^[61], per prestazioni più specializzate o al contrario per ritornare o passare a quelle più semplici.

Tra organizzazioni si distinguono vari tipi di reti (*network interaziendali*^[62], o *interorganizzativi*^[63]; reti burocratiche, proprietarie o corporate, interistituzionali o sociali, ecc.)^[64], con variazioni che dipendono molto dal settore di riferimento^[65], ma l'elemento comune è una relazione organizzativa tra coloro che restano sostanzialmente o formalmente organizzazioni terze, così – tra le imprese – i fornitori e relativi subfornitori, altre imprese che operano nelle stesse aree, con *partnership*, *joint ventures*, *gruppi societari* nei limiti consentiti dalla disciplina antitrust^[66].

L'organizzazione è struttura che per essere effettiva deve essere *adeguata* (art. 118, co. 1, Cost.), come mezzo per perseguire i fini istituzionali che l'ordinamento ha affidato alle cure di un'istituzione pubblica, con attenzione ad ogni momento in cui l'attività istituzionale ha da essere compiuta (presupposto dell'azione).

Inadeguatezza dell'organizzazione ai fini e disarmonia con la realtà in cui l'ente si trovi ad operare (t1, t2, t3, ecc.) che determina nel primo caso un cattivo

andamento dell'amministrazione (art. 97, co. 2, Cost.), nel secondo l'ineffettività e infine dell'irrilevanza dell'ente nell'ordinamento di riferimento.

La rete è anzitutto una relazione rilevante tra enti o parti di essi, che può essere unilaterale o reciproca, variamente qualificata tra una pluralità di punti rete – enti o uffici – che hanno assunto tra essi almeno una relazione di *complementarità*. Si tratta normalmente di relazioni tra tipologie di organizzazioni altamente differenziate, ma, anche ove siano omogenee, la complementarità è data dall'attribuzione a ciascun partecipe di una (reciproca) maggiore capacità, con affermazione di economie di scala o come più di recente è stato detto di capacità all'ente per beni e servizi (c.d. *interrelazioni tangibili*)^[67] o di capacità di ottenere o sviluppare conoscenza (c.d. *interrelazioni di conoscenza*)^[68] le organizzazioni di produttori (di merci, di capitali o di servizi), tra cui assume rilievo l'esercizio di libera scienza che ha nelle università il proprio luogo d'elezione^[69].

La relazione di complementarità segna l'appartenenza alla rete e l'apporto di ciascuno al suo interno, ove ciascuno – seppure in un tempo dato e secondo la configurazione assunta dalla rete – è rilevante per gli altri appartenenti^[70]. Dall'esterno la relazione di complementarità è vista normalmente come un'organizzazione unitaria, mentre all'interno della rete si possono individuare un unico centro o una pluralità di essi, ma resta il carattere rilevante che vi sono, e ciascuno può avere, tanti punti di vista quanti sono i poli che caratterizzano la relazione medesima (ad es. centro-periferia nelle città), consentendo a ciascuno di apprezzare l'appartenenza alla rete da tale punto di vista, che per ciò solo è insostituibile in quanto complementare, cioè ove l'uno completa, integra, l'altro^[71], definendo la rete in ambito pubblico come parte della relazione di cooperazione tra enti pubblici (artt. 6 e 197 TFUE).

La peculiarità delle reti, rispetto alle altre forme articolate e presenti sin dall'Ottocento, è l'assenza di una disciplina pubblica, che non tarderà a venire, ma che consente attraverso gli strumenti d'intelligenza artificiale di rilevare comportamenti ripetuti e periodici che danno consistenza della relazione a rete anche formalmente^[72].

Le tecnologie – e l'intelligenza artificiale in particolare – consentono di percepire esattamente i dati che sono disponibili alla Pubblica Amministrazione per assumere le sue decisioni, ma altresì di cogliere il dato istituzionale rivelato dalle

sue decisioni^[73].

Se il tipo di Amministrazione Pubblica può essere rilevato dall'insieme delle sue decisioni, dai suoi comportamenti nel tempo, in altre parole dal suo "andamento" (art. 97, co. 2, Cost.), appare in sé non più eludibile lo studio sistematico dell'amministrare pubblico, delle sue istituzioni, e dunque del suo "agire" in rete, per il tramite dell'intelligenza artificiale^[74].

Si tratta della più straordinaria occasione di conoscenza, dunque, per potere rivisitare criticamente e definire l'adeguatezza degli enti ed uffici pubblici, così come comprovata *ex post* da anni di esercizio delle funzioni o di erogazione dei servizi pubblici: un pregresso che è utile a legittimare la titolarità di funzioni proprie (art. 118 Cost.), sia come enti in sé, sia considerati come riuniti in convenzione, consorzi, o altre strutture a "rete"^[75].

5. La cooperazione amministrativa negli Spazi europei di dati

In tale prospettiva diviene essenziale una raccolta ed elaborazione accurata ed omogenea dei dati ed a tal fine si vanno sviluppando forme di cooperazione proprio per la raccolta e le forme di uso e analisi dei dati tramite piattaforme digitali che trovano fondamento nella funzione di «*scambio di informazioni*» tra amministrazioni, strumentale al rafforzamento della «*capacità amministrativa*» e all'attuazione effettiva del diritto dell'Unione (art. 197, § 2, TFUE). Si tratta di un'evoluzione che investe lo strumento giuridico dello «*scambio di informazioni*», che si realizza nella dimensione digitale dello scambio e della condivisione dei dati (che dovrebbero essere puliti ed omogenei), mediante standard comuni e sistemi di interoperabilità tecnica e giuridica^[76].

Le nuove piattaforme europee consentono di avviare una cooperazione informativa effettiva, che permette ai soggetti pubblici di operare su basi conoscitive comuni, su differenti settori strategici, secondo una progressiva realizzazione di «*Spazi di dati*» (quali l'energia, l'agricoltura, la sanità e la mobilità^[77]), volti a rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni europee e la collaborazione con soggetti privati per finalità di interesse pubblico^[78]. La disciplina europea, con il Regolamento europeo sui dati, prevede specifiche regole per l'accesso ai dati detenuti da soggetti privati su richiesta di enti e

pubbliche amministrazioni, configurando un “diritto di accesso” che legittima richieste di ostensione dei dati in ragione di un interesse pubblico preminente, legato a «*necessità eccezionali*».^[79] A seguito della ricezione di tali dati, si configura un dovere per le amministrazioni di cooperare, mediante lo scambio dei medesimi con altre amministrazioni ed enti pubblici, al fine di perseguire le finalità di interesse pubblico, nonché di poterli «*condividere [...] a fini di ricerca o a fini di elaborazione, produzione e divulgazione di statistiche ufficiali*».^[80]

Tali spazi, pertanto, «*mirano a superare gli ostacoli giuridici e tecnici alla condivisione dei dati tra le organizzazioni, combinando gli strumenti e le infrastrutture necessari e affrontando le questioni relative alla fiducia, ad esempio mediante norme comuni*» elaborate per i diversi settori strategici.^[81]

Ad esempio, il sistema *Once Only Technical System*, previsto dal Regolamento europeo sullo sportello digitale unico (*Single Digital Gateway*) dovrebbe consentire alle amministrazioni nei diversi Stati membri di acquisire automaticamente dati da altre amministrazioni nazionali, eliminando oneri documentali per cittadini e imprese.^[82] Inoltre, attraverso il portale “*Your Europe*”, il Regolamento prevede l’istituzione di uno sportello unico volto a fornire a cittadini e imprese informazioni sul mercato unico, accesso centralizzato ai servizi di assistenza e strumenti di feedback sugli ostacoli eventualmente riscontrati, riconoscendolo come «*priorità per i diritti dei cittadini dell’Unione*».^[83]

L’obiettivo è la realizzazione graduale di spazi di dati relativi al patrimonio culturale, ai settori produttivi, energetico e manifatturiero, ai servizi finanziari, al turismo, alle comunità sostenibili e alla mobilità, nonché agli appalti pubblici e alla sanità, ove la svolta significativa è rappresentata dalla trasformazione digitale, trasversale a tutti gli ambiti di attività amministrativa, che permette la raccolta ed analisi dati e dell’attività amministrativa su piattaforme digitali. Interoperabilità e analisi dati permettono di immaginare scenari finora impensabili nello sviluppo dell’offerta di servizi pubblici, come quelli di cura e assistenza in risposta alla domanda e ai bisogni di salute, come evidenziato nel Regolamento sullo Spazio europeo dei dati sanitari (*European Health Data Space*), di recente introduzione^[84], inserendosi in una strategia europea più ampia anche volta a promuovere la coesione e il mercato interno.^[85]

In particolare, nello Spazio europeo dei dati sanitari si riconosce la salute come interesse primario che trova garanzia anche nella dimensione di accesso ai dati

sanitari, di cui si agevola la libera circolazione, la condivisione e il riutilizzo da parte dei pazienti, degli enti di ricerca e delle pubbliche amministrazioni^[86]. Diritto all'accesso al dato che pare confermato dalla giurisprudenza del giudice europeo, che al principio della libera circolazione dei pazienti ha da tempo associato anche la libera disponibilità di farmaci sul mercato, ma anche la protezione dei dati relativi alla salute attraverso decisioni orientate a tematiche connesse, mirando a garantire il diritto di erogare e ricevere prestazioni sanitarie. Ciò in considerazione della nozione di «*sanità pubblica*» elaborata a livello sovranazionale, che riflette una duplice attenzione alla condizione di salute individuale e collettiva, compresi gli indicatori sullo stato di salute dei pazienti, i fattori determinanti del rischio, le informazioni sulla domanda di assistenza sanitaria e i dati relativi alla spesa e al finanziamento nel settore sanitario^[87].

L'obiettivo è superare gli ostacoli all'utilizzo e alla condivisione dei dati sanitari, consentendo un uso più agevole e transfrontaliero da parte dei titolari del dato stesso e per le connesse attività di cura, di ricerca e di *policy*, così contribuire alla realizzazione di una «*Unione europea della salute*»^[88]. Tutela della salute e collegamento con l'accesso ai dati sanitari all'interno di uno spazio europeo configurano, da un lato, un accesso digitale generalizzato esteso alle informazioni sanitarie per un «*uso primario*»^[89] da parte del titolare dei dati, e dall'altro, un «*uso secondario*» per finalità diverse dalla cura diretta dei pazienti, quali la libera ricerca scientifica, ipotizzandosene l'utilizzo anche da parte di amministrazioni non erogatrici di servizi sanitari, come centrali di committenza o buyer specializzati, ad esempio nella programmazione delle procedure di gara pubblica, finalizzata all'elaborazione di strategie di efficienza e innovazione per la selezione di fornitori innovativi^[90].

L'evoluzione digitale su piattaforme della cooperazione amministrativa si realizza, infatti, mediante la creazione di uno Spazio europeo dei dati anche sugli appalti pubblici^[91] quale infrastruttura operativa e abilitante dell'integrazione del mercato europeo e della concorrenza, superando i limiti che hanno sinora caratterizzato l'attuazione della disciplina europea in materia^[92].

Si richiede un'evoluzione della funzione appalti verso sistemi di e-procurement integrati in cui la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici si sviluppi non più limitatamente alla condivisione occasionale di risorse o competenze, ma si realizzi stabilmente attraverso piattaforme digitali certificate, abilitate da

strumenti e rilevazioni digitali, fondate su dati strutturati e interoperabili, riferiti sia agli operatori economici sia all'intero ciclo di vita dei contratti^[93].

Ciò apre alla possibilità di sviluppare piattaforme digitali che consentano di realizzare appalti congiunti transfrontalieri a livello europeo, attraverso l'applicazione di un "28esimo" regime giuridico (basato, ad esempio, sul Regolamento finanziario dell'UE), per rispondere a esigenze di approvvigionamento strategico e favorire l'innovazione^[94].

Un sistema di piattaforme di e-procurement coordinate che, quindi, potrebbero sviluppare cooperazioni rafforzate per acquisti congiunti in specifici settori, ove l'analisi di mercato lo evidenzia come opportuno. Da qui si potrebbero elaborare contratti-tipo e strategie di procurement settoriali. Tale evoluzione richiede di strutturare piattaforme conformi alla disciplina europea, concepite come reti tra Big buyers pubblici^[95], con la possibilità per le amministrazioni appartenenti alla rete di aderire ad accordi quadro o a sistemi dinamici di acquisizione. Tali piattaforme potrebbero costituire uno strumento efficace per ampliare l'accesso e aprire i mercati anche alle piccole e medie imprese^[96] nei settori strategici, come quello sanitario^[97]. Un'evoluzione digitale che favorisce la cooperazione amministrativa tra enti pubblici anche di paesi Membri differenti e non solo transfrontalieri, e, consentendo di tracciare le attività dei privati riduce fortemente gli spazi per scelte opportunistiche, così aprendo a nuove forme di collaborazione e fiducia digitale verso il comune obiettivo di realizzazione dell'interesse comune e della collettività^[98].

1. Per tutti: E. Chiti, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, 45 ss.; C. Franchini, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, *ivi*, 256 ss.; O. Porchia, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Zanichelli, Bologna, 2008; L. Saltari, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2007; R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Utet, Torino, 2017, 191-208; R. Cavallo Perin, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, in R. Cavallo Perin, A. Police, F. Saitta (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Vol. I, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa in Italia*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 8 ss.
2. M.P. Chiti, *Introduzione. Lo Spazio amministrativo europeo*, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato*

- di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2012, 19 ss.; Id., *Towards an EU Regulation on Administrative Procedure*, Briefing note realizzato per il Parlamento UE, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, Brussels, 2010. Cfr. di recente: G. Della Cananea, L. Parona, *Administrative Procedure Acts in Europe: An Emerging "Common Core"?*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2, 2024, 324 ss. Si v. J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in *European public law*, 2, 2012, 285 ss., nonché Id., *European administrative law in the light of the Treaty of Lisbon: introductory remarks*, Briefing note realizzato per il Parlamento UE, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, Brussels, 2011.
3. Cfr. A.H. Turk, *Judicial Review of Integrated Administration in the EU*, in H.C.H. Hofman, A.H. Turk (a cura di), *Legal Challenges in EU Administration Law*, Edward Elgar Cheltenham, 2009, 218; D. Deirdre Curtin, *Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account*, in *European Law Journal*, 4, 2007, 523 ss.; M. Lottini, *From "Administrative Cooperation" in the Application of European Union Law to "Administrative Cooperation" in the Protection of European Rights and Liberties*, in *European Review of Public Law*, vol. 18, Iss. 1, 2012, 129 ss.
 4. Artt. 6 e 197 TFUE. Cfr. F. Lafarge, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, in *European Review of Public Law*, 4, 2010, 597 ss. Cfr. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, considerando n. 105, ove afferma che la mancanza di cooperazione tra gli Stati membri comporta la proliferazione delle norme o la duplicazione dei controlli che può essere sfruttata da operatori disonesti per evitare le verifiche o eludere le norme nazionali applicabili ai servizi; cfr. P. Sutherland, *The Internal Market after 1992: Meeting the Challenge*, Report presented to the Commission by the High Level Group on the functioning of the Internal Market, (commonly called the Sutherland Report), 28 ottobre 1992, in relazione alla necessità di «enforcing the rules through partnership».
 5. Art. 6 TFUE; Commissione UE, *Commission staff working paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ('public-public cooperation')*, 4 ottobre 2011, SEC(2011) 1169 final. Cfr. J. Wiggen, *Public Procurement Law and Public-Public cooperation: reduced flexibility but greater legal certainty ahead? A note on the Commission's Staff Working Paper on the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities and proposal for a new directive*, in *Public Procurement Law Review*, 5, 2012, NA225-NA233.
 6. P. Craig, *A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence*, in *European Review of Public Law*, 3, 2013, 503; F. Cortese, *Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale*, 2012, in <http://www.astrid-online.it/>, 3 e in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 168; J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, cit., 287.
 7. Si v. Commissione UE, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *European Institute of Public Administration, Hertie School of Governance and Ramboll*,

Measuring public administration – A feasibility study for better comparative indicators in the EU, Publications Office of the European Union, 2018, in cui propone la sperimentazione di indicatori comparabili e *data-based* per misurare performance e capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni europee, superando i limiti attuali di interoperabilità e inclusione statistica.

8. Tra le iniziative europee volte a promuovere strumenti interoperabili tra le pubbliche amministrazioni, si ricordano il programma “*Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens*” (IDABC Programme, 2005-2009) e il successivo programma “*Interoperability Solutions for European Public Administrations*” (ISA, 2015-2020) entrambi sperimentati e sostenuti dalla Commissione europea. Su tali esperienze si v. R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, in F. Merloni, A. Pioggia (dir.), *European Democratic Institutions and Administrations*, Giappichelli, Torino, 2018, 265 ss. Queste linee d'intervento sono state recentemente riprese e rilanciate nella Comunicazione della Commissione europea del 25 ottobre 2023 sul *Rafforzamento dello Spazio amministrativo europeo* (ComPAct), COM(2023) 667 final, in cui si identificano tre ambiti strategici (competenze, digitale, transizione verde) finalizzati a rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni attraverso reti di cooperazione, piattaforme digitali di interscambio dei dati e sistemi informativi interoperabili, considerati essenziali «*per il buon governo e per l'efficacia dell'azione dell'UE e degli Stati membri*». A tali indirizzi strategici dà attuazione il piano operativo realizzato dalla Direzione generale per il Sostegno alle riforme strutturali della Commissione europea (DG Reform), *Implementation plan for the Commission Communication on Enhancing the European Administrative Space (ComPAct)*, Brussels, 15 aprile 2024. Evoluzione che pare di rilievo nel quadro dello “Spazio amministrativo europeo”, su cui: M.P. Chiti, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione nella intersezione del diritto nazionale e del diritto europeo*, in R. Cavallo Perin, Gabriella M. Racca (a cura di), *Le Responsabilità per gli Illeciti degli Enti Pubblici*, Torino, in corso di pubblicazione.
9. D.U. Galetta, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 6, 2009, 1689 ss.
10. S. Cassese, *Concentrazione e dispersione dei poteri pubblici*, in *Studi in onore di Biscaretti di Ruffia*, I, Giuffrè, Milano, 1987, 155. F. Merusi, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1, 1993, 21 ss.; C. Franchini, *Les notions d'administration indirecte et de coadministration*, in J.B. Auby, J. Dutheil De La Rochère (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 245 ss.; V. Bachelet, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957, 23.
11. Artt. 6 e 197 TFUE. Cfr. F. Lafarge, *Administrative Cooperation between Member States*

- and Implementation of EU Law*, cit., 597 ss.
12. E. Chiti, *Il principio di buona amministrazione*, in E. Chiti, C. Franchini, M. Gnes, M. Savino, M. Veronelli (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, Giuffrè, Milano, 2005, 39 ss.; F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2007, 49 ss.; A. Romano Tassone, *I 'diritti' tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2008, 715 ss.; M. Cartabia, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2010, 221 ss.; D.U. Galetta, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, in *Dir. amm.*, 3, 2010, 601 ss.; J. Ponce Solé, *EU law, global law and the Right to Good Administration*, in E. Chiti, B.G. Mattarella (a cura di), *Global Administrative Law and EU Administrative law. Relationships. Legal issues and Comparison*, Springer, London, 2011, 133 ss.; J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, cit., 285 ss. Sull'evoluzione del diritto a una "buona amministrazione digitale": D.U. Galetta, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare*, in *federalismi.it*, 7, 2022, 103 ss.; D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, *Evolving AI-based Automation. The Continuing Relevance of Good Administration*, in *European Law Review*, 6, 2023, 617 ss.; R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *Intelligenza artificiale e responsabilità della pubblica amministrazione*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, II Ed., Giappichelli, Torino, 2025, 333.
 13. Artt. 6 e 197 TFUE. F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Franco Angeli, Milano 2011, 140 e 141. M. Macchia, *La cooperazione amministrativa come «questione di interesse comune*, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 94, ove si precisa che la capacità di dare effettiva attuazione al diritto europeo supera il «formale ossequio della legge» giungendo alla definizione di una «coesione tra il diritto e la realtà sociale». Cfr. E. Chiti, *Il Trattato di Lisbona. 13 dicembre 2007, ratificato con legge 2 agosto 2008, n. 130. La cooperazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2010, 221, ove si afferma che l'art. 197 TFUE sembra porre «una nuova attenzione 'costituzionale' alla questione delle capacità delle amministrazioni nazionali», qualificando l'effettività dell'attuazione «questione di interesse comune» e riconoscendo che deve essere garantita da un sistema di cooperazione a livello europeo.
 14. D.U. Galetta, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: «Paradise Lost?»*, Giappichelli, Torino, 2009, passim; M.P. Chiti, *Introduzione. Lo Spazio amministrativo europeo*, cit., 26-27; M. Macchia, *La cooperazione amministrativa come «questione di interesse comune»*, cit., 109. Cfr. J. Schwarze, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, cit., 294, ove si evidenzia il carattere "volontario" della cooperazione disciplinata dall'art. 197 TFUE con attribuzione all'Unione Europea la funzione di sostenere gli Stati Membri per «migliorare la loro capacità amministrativa di

attuare il diritto dell'Unione» (art. 197, § 2, TFUE) contribuendo a garantirne l'effettività. Più di recente: R. Cavallo Perin, C. Jacod, C. Perrone, *I servizi pubblici con intelligenza artificiale*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, cit., 109 ss. in cui si evidenzia come l'integrazione di nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale nei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri prospetti un'evoluzione verso uno Spazio europeo dell'istruzione, con l'istituzione di un hub sull'educazione digitale (*European Digital Education Hub*), di un centro risorse *Support, Advanced Learning and Training Opportunities* (SALTO) e di gruppi di lavoro settoriali, tra cui quello sull'istruzione digitale (*Digital Education: Learning, Training and Assessment* – DELTA), nonché con iniziative europee per la condivisione delle pratiche educative, come la piattaforma SELFIE e iniziative divulgative quali il *Digital Education Hackathon*.

15. Di recente si veda: Corte di giust., sentenza 29 luglio 2024, C-623/22, *Belgian Association of Tax Lawyers e a. c. Premier ministre/Eerste Minister*, ECLI:EU:C:2024:639, che ha confermato la compatibilità della direttiva 2011/16/UE, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/822 in materia di obblighi di comunicazione dei meccanismi fiscali transfrontalieri, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel quadro del rafforzamento della cooperazione amministrativa tra Stati membri in ambito fiscale. Cfr. Corte giust., sentenza 6 ottobre 2020, C-245/19 e C-246/19, *État luxembourgeois c. B* (C-245/19), e *État luxembourgeois c. B, C, D, F. C.*, ECLI:EU:C:2020:795, sul diritto del detentore delle informazioni a un ricorso effettivo (art. 47 CDFUE) avverso la decisione che gli impone di trasmettere dati fiscali a un altro Stato membro.
16. Speciale è la disciplina posta dal Trattato dei rapporti fra la Corte dei Conti e gli organismi di controllo nazionali degli Stati membri, ove la cooperazione degli Stati membri può essere attivata con la comunicazione dell'«*intenzione di partecipare all'audit*» (art. 287 TFUE, *ex art.* 248 del TCE), con notevole differenza fra un controllo ad opera di funzionari «stranieri» o con la partecipazione dei funzionari nazionali, su cui R. Cavallo Perin, *Le nuove prospettive del ruolo della Corte dei Conti italiana nel sistema delle istituzioni*, in *La cooperazione fra Corte dei Conti europea e Corte dei Conti italiana. Esame comparato delle metodologie e dei procedimenti di controllo*, Roma, 27-6-2008, Corte dei Conti, 2009, 45-52.
17. Commissione UE, Comunicazione del 3 marzo 2010, Europa 2020. *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 definitivo. Di recente: Commissione UE, Comunicazione del 25 ottobre 2023, *Rafforzamento dello spazio amministrativo europeo (ComPAcT)*, COM(2023) 667 final, cit.
18. D. Sorace, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 82 ss.
19. Commissione UE, *Documento di lavoro del 4-10-2011, della DG Mercato interno e servizi concernente l'applicazione del diritto UE in materia di appalti pubblici ai rapporti tra amministrazioni aggiudicatrici («cooperazione pubblico-pubblico»)*.

20. Artt. 5, 6 e 197 TFUE, su cui supra par. 1.
21. Non vi è obbligo di liberalizzare o esternalizzare i servizi d'interesse economico generale (Parere del Comitato economico e sociale europeo del 26 aprile 2012 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione COM(2011) 897 – 2011/0437 COD). Direttiva 2014/23/UE, cit.; Carta Europea delle autonomie locali, del 15 ottobre 1985, art. 2, ratificata in Italia con l. n. 439/1989, artt. 1-3.
22. A seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23 *bis*, d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008, nonché della incostituzionalità dell'art. 4 del d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, l'*in house* ritorna ad essere oggi disciplinato dai principi e dalle norme di dettaglio dell'U.E. Cons. St., 30 settembre 2013, n. 4832; Cons. St., 11 febbraio 2013, n. 762; Corte. Cost., sent. 26 gennaio 2011, n. 24; *amplius* R. Cavallo Perin, *Il modulo "derogatorio": in autoproduzione o in house providing*, in H. Bonura, M. Cassano (a cura di), *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, Giappichelli, Torino, 2011, 119-135; Id., *I servizi pubblici locali: modelli gestionali e destino delle utilities*, in P.L. Portaluri (a cura di), *L'integrazione degli ordinamenti giuridici in Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 23-40. Cfr. di recente, la previsione del "Principio di auto-organizzazione amministrativa" nell'art. 7 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici* che afferma, nel rispetto della disciplina del Codice ed europea, l'autonomia organizzativa delle pubbliche amministrazioni nell'esecuzione di lavori e nella prestazione di beni e servizi, secondo i modelli dell'autoproduzione, l'esternalizzazione e la cooperazione. In particolare, Sul ricorso all'*in house* nei servizi pubblici locali si v. l'art. 17, d.lgs. n. 201/2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica).
23. Cons. St., 22 gennaio 2015, n. 257; Cons. St., 30 settembre 2013, n. 4832; Cons. St., 11 febbraio 2013, n. 762.
24. Sulla distinzione funzionale tra cooperazione amministrativa e *in house providing*: R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, cit., 265 ss. Sull'evoluzione sovranazionale dei contratti pubblici: G. M. Racca, C. R. Yukins (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, in J.B. Auby (dir.), *Droit Administratif / Administrative Law Collection*, Bruylant, Bruxelles, 2019. Sulle strategie digitali e di innovazione della funzione appalti, nell'ordinamento italiano: G.M. Racca, S. Ponzio, *La scelta del contraente come funzione pubblica: in modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, 1, 2019, 33 ss.; R. Cavallo Perin, M. Lipari, G.M. Racca (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Jovene, Napoli, 2022; A. Corrado, E. Griglio, G.M. Racca (a cura di), *La digitalizzazione dei contratti pubblici. Manuale delle nuove procedure telematiche. Piattaforme, fiducia e innovazione*, in L. Carbone, F. Caringella, M. Giustiniani, G. Rovelli (dir.), *Collana ItaliAppalti*, Dike Giuridica, Napoli, 2025.
25. R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e*

servizi pubblici, cit., 1485. Art. 39, par. 5, Direttiva 2014/24/UE «*Se più amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati membri hanno istituito un soggetto congiunto comprendendo i gruppi europei di cooperazione territoriale di cui al reg. (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, o altri soggetti istituiti in base al diritto dell'Unione, le amministrazioni aggiudicatrici che partecipano, con una decisione dell'organo competente del soggetto congiunto, si accordano sulle norme nazionali applicabili alle procedure d'appalto di uno dei seguenti Stati membri: a) le disposizioni nazionali dello Stato membro nel quale il soggetto congiunto ha la sua sede sociale b) le disposizioni nazionali dello Stato membro in cui il soggetto congiunto esercita le sue attività*». Dall'introduzione nel 2006, nell'Unione europea risultano esser stati istituiti 88 GECT tra diverse autorità locali, regionali e nazionali e altri enti. Si v. di recente: Comité européen des régions, *Liste des groupements européens de coopération territoriale*, 14 avril 2025. Si v. R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *European Joint Cross-border Procurement and Innovation*, in G. M. Racca, C. R. Yukins (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, cit., 108; R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, cit., 265 ss.

26. Regolamento 2006/1082/CE del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale, (GECT); Commissione UE, *European Territorial Cooperation. Building Bridges Between People*, settembre 2011. Si v. L. Lanzoni, *Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2, 2011, 503 ss.; V. Cocucci, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, *ivi*, 3-4, 2008, 891 ss.; L. Soverino, *I servizi pubblici nell'Euroregione: nuove prospettive di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera, tra Consiglio d'Europa e potere estero delle Regioni*, *ivi*, 1, 2009, 17 ss.
27. Nella politica di coesione sono prioritari sia l'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione" (es. Fondo Europeo di Sviluppo Regionale; il FSE Fondo Sociale Europeo, denominato dal 2021 Fondo sociale europeo Plus (FSE+); il Fondo di Coesione, nonché il Fondo per una transizione giusta, istituito dal Regolamento (UE) 2021/1056, relativo agli obiettivi di neutralità climatica, ambiti interessati dalle risorse aggiuntive previste nell'ambito del Piano per la ripresa NextGenerationEU, istituito con il Regolamento (EU) 2021/2106) sia l'obiettivo dei programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (finanziati dal FESR., Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti. Mentre il Regolamento (UE) 2021/1060 stabilisce disposizioni comuni sul FESR il Regolamento (UE) 2021/1058 stabilisce disposizioni relative agli obiettivi specifici e all'ambito di applicazione del

sostegno del FESR. Cfr. Regolamento 2021/1059/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «*Cooperazione territoriale europea*» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno.

28. Parlamento UE, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, luglio 2015, 36-37; Committee of the Regions, *Conclusions of the Committee of the Regions about the Joint Consultation. The Review of Regulation (EC) 1082/2006 on the European Grouping of Territorial Cooperation*, 2010.
29. Complessità evidenziate dal Parlamento UE, Risoluzione dell'11 settembre 2018 sul rafforzamento della crescita e della coesione nelle regioni frontaliere dell'UE (2018/2054(INI)), nonché Risoluzione del 15 settembre 2022 sulle regioni frontaliere dell'UE: laboratori viventi dell'integrazione europea (2021/2202(INI)).
30. Regolamento 2013/1302/UE, art. 4, par. 3 «*Lo Stato membro decide, per quanto riguarda l'approvazione, entro un periodo di sei mesi dalla data di ricezione di una notifica a norma del paragrafo 2. Se lo Stato membro che ha ricevuto la notifica non solleva obiezioni entro tale periodo, la partecipazione del membro potenziale e la convenzione si considerano approvate*»; ciò a condizione che almeno lo Stato membro in cui la sede legale della proposta del GECT sarebbe situato approva formalmente la convenzione. R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, cit., 1487.
31. Da tre a sei mesi. Questa estensione è motivata dal fatto che l'attuale periodo di tre mesi è stata raramente rispettata e rappresenta un ostacolo alla creazione di nuovi GECT.
32. Regolamento 2006/1082/CE, art. 3, come modificato dal Regolamento 2013/1302/UE. L'approvazione della partecipazione ad un GECT composto da organismi di diritto pubblico, da parte delle autorità competenti a livello nazionale, richiede la presentazione alle autorità nazionali competenti di una proposta di convenzione del GECT, in cui è richiesta l'indicazione delle attività che lo stesso è chiamato a svolgere. In Italia, la Legge Comunitaria del 2008, l. n. 88/2009 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008), pubblicata nella G.U. n. 161 del 14 luglio 2009, ha previsto norme sulla procedura di autorizzazione nazionale della partecipazione ad un GECT, che dovranno però essere adattate in funzione della rinnovata disciplina europea del GECT ad opera di un nuovo regolamento.
33. Esempi di tali accordi sono stati all'inizio il *Karlsruhe agreement* (1997), *Mainz agreement* (1998), *Isselburg-Anholt agreement* (1991) e il *Benelux agreement* (1986).
34. Si v. le iniziative relative alla "Piattaforma transfrontaliera europea": <https://cor.europa.eu/it/node/441>.
35. Commissione UE, *Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*, Strasburgo, 12 dicembre 2023, COM(2023) 790 final,

- 2018/0198(COD), in particolare, artt. 4 e 5. In base alla Proposta di regolamento, tali «punti di coordinamento transfrontaliero dovrebbero fungere da “sportelli unici” per gli iniziatori e costituire i loro punti di contatto preferenziali nel rispettivo Stato membro».
36. Commissione UE, *Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*, cit., cons. 3. Si v. già: Commissione UE, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE*, Bruxelles, 20 settembre 2017, COM(2017) 534 final, ove si evidenziano i progressi compiuti nel trasformare tali regioni da aree prevalentemente periferiche in poli di crescita e opportunità. Nondimeno, la Comunicazione sottolinea i persistenti ostacoli, di natura giuridica e non solo, che permangono in tali contesti, con particolare riferimento ai servizi sanitari, alla forza lavoro, alla gestione delle frontiere, nonché agli ambiti fiscale e commerciale. L'obiettivo dichiarato è quello di consentire che «le regioni frontaliere possano aumentare il loro contributo al benessere socioeconomico dei cittadini dell'UE, diventando laboratori viventi dell'integrazione europea, a beneficio dei territori europei e dei loro abitanti».
37. Comitato europeo delle Regioni, *Meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero - Lo strumento di facilitazione transfrontaliera*, Parere espresso nella 160ª sessione plenaria del 17 e 18 aprile 2024, COTER-VII/037.
38. Reg. 2006/1082/CE, art. 8 come mod. dal Regolamento 2013/1302/UE. La convenzione precisa: la denominazione del GECT e la sua sede sociale; l'estensione del territorio in cui il GECT può espletare i suoi compiti; l'obiettivo e i compiti del GECT; la durata del GECT e le condizioni del suo scioglimento; l'elenco dei membri del GECT; l'elenco degli organi del GECT e le rispettive competenze; il diritto applicabile dell'Unione e quello nazionale dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione della convenzione; il diritto applicabile dell'Unione e quello nazionale dello Stato membro in cui operano gli organi del GECT; le disposizioni circa la partecipazione di membri di paesi terzi o dei PTOM, se del caso compresa l'identificazione del diritto applicabile qualora il GECT svolga compiti in paesi terzi o in PTOM; il diritto applicabile dell'Unione e quello nazionale direttamente pertinente alle attività del GECT svolte secondo i compiti specificati nella convenzione; le norme applicabili al personale del GECT nonché i principi che disciplinano le disposizioni relative alla gestione del personale e alle procedure di assunzione; le disposizioni circa la responsabilità del GECT e dei suoi membri; le opportune disposizioni in materia di riconoscimento reciproco, anche per quanto riguarda il controllo finanziario della gestione dei fondi pubblici; le procedure di adozione degli statuti e di modifica della convenzione. I compiti del GECT sono definiti dalla Convenzione approvata dai suoi membri. La loro delimitazione, punto delicato di bilanciamento tra le aspirazioni delle Regioni e l'integrità della sovranità e del controllo statale, viene specificata da numerose disposizioni ma resta nel complesso aperta a processi di cooperazione estesi e progressivi. I membri possono decidere all'unanimità di demandare l'esecuzione dei compiti ad uno dei suoi membri. S. Carrea, *La disciplina del*

gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'Unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi, in *Dir. com. int.*, 3, 2012, 611 ss.

39. Entro 10 giorni lavorativi dalla registrazione o dalla pubblicazione della convenzione e degli statuti nel paese in cui il GECT ha la sede legale, il GECT lo notifica al Comitato delle regioni (CdR), che mantiene un registro dei GECT. Il CdR trasmette poi le informazioni all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, che pubblica un avviso nella Gazzetta ufficiale annunciando l'istituzione del GECT.
40. Commissione UE, *Note for guidance on the funding of joint EDF-ERDF projects 2014-2020*, 2014, cfr. art. 159 TFUE.
41. Su disciplina istituzione e funzionamento: Reg. 2006/1082/CE, come mod. dal Regolamento 2013/1302/UE, in vigore dal 22 giugno 2014.
42. In generale, ha membri in almeno due Stati membri, anche se sono previste norme specifiche quando sono coinvolti paesi vicini e paesi e territori d'oltremare.
43. Reg. 2006/1082/CE, art. 9 come modificato dal Regolamento 2013/1302/UE. Lo Statuto individua i contratti di lavoro; i contributi finanziari, le norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio, le competenze degli organi e relativo funzionamento; le procedure decisionali e lingua/e di lavoro; il numero di rappresentanti dei membri negli organi pertinenti; procedure d'assunzione del personale; designazione di un revisore dei conti indipendente esterno; le procedure di modifica del proprio statuto. L'assemblea è costituita dai rappresentanti degli enti e un direttore rappresenta il GECT, che redige la proposta di bilancio annuale sulla base della legislazione del paese ove ha sede sociale (Reg. 2006/1082/CE, art. 11, mod. da Regolamento 2013/1302/UE).
44. Si v. l'esperienza del GECT "*Eurocidade Porta da Europa*", con sede a Vilar Formoso (in Portogallo), costituito tra enti locali portoghesi e spagnoli (Almeida, Ciudad Rodrigo, Fuentes de Oñoro e Vilar Formoso) per promuovere lo sviluppo economico, la coesione sociale e il contrasto allo spopolamento nell'area transfrontaliera, attraverso iniziative congiunte e gestione integrata delle risorse.
45. Si v. Il GECT "*Future Paths*" costituito nel 2023 tra enti locali della Slovenia (tra cui Ljubljana, Novo Mesto e Škofljica) e della Croazia (Karlovac e Zagreb), insieme a società ferroviarie nazionali, con l'obiettivo di promuovere la mobilità sostenibile e lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria transfrontaliera, favorendo la coesione e sviluppo economico territoriale. Si v. <https://www.future-paths.eu/en>.
46. Si v. l'esperienza del GECT GO (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale istituito nel 2011 tra il Comune di Gorizia (I), Mestna občina Nova Gorica (Slo) e Občina Šempeter-Vrtojba (Slo)), che ha elaborato e attuato una metodologia unitaria di pianificazione territoriale per tre città transfrontaliere, grazie ad una delibera adottata congiuntamente dai tre comunali riuniti in forma congiunta. Si v. i dettagli del progetto al link: <https://euro-go.eu/it/>. In particolare, il GECT, in qualità di stazione appaltante, ha avviato un'indagine di mercato per raccogliere preventivi, finalizzati a un affidamento diretto, in base alla legge italiana, del servizio *di realizzazione della piattaforma digitale*

transfrontaliera e multilingue “GO! 2025 BORDERLESS WIRELESS”, dedicata a promuovere eventi, servizi e informazioni nell’ambito del progetto Capitale europea della Cultura 2025 per Nova Gorica e Gorizia.

47. Si veda il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale “Euro Contrôle Route” (ECR EGTC), istituito nel 2024 con sede a Rijswijk (Paesi Bassi), quale esito dell’esperienza di coordinamento, avviata sin dal 1994 dai Paesi Benelux per armonizzare i controlli sul trasporto stradale e migliorare la sicurezza sulle strade europee, e oggi configurato come piattaforma di cooperazione e scambio tra le autorità di controllo stradale degli Stati membri dell’UE. Dati su: <https://www.ecr-egtc.eu/>. Si v. inoltre l’esperienza del GECT “Alpine Pearls”, esito della progressiva evoluzione di una rete di cooperazione transfrontaliera avviata nel 2006 tra località turistiche alpine di Germania, Austria, Slovenia e Italia e formalizzata nel 2022 come GECT, che promuove attività di interesse comune su una piattaforma dedicata alla mobilità sostenibile e al turismo responsabile nell’arco alpino. Si v. <https://www.alpine-pearls.com/it>.
48. Committee of the Regions, *EGTC Monitoring Report 2012, 2013*, ove si segnala che la maggiore parte dei GECT costituiti siano soggetti giuridici di diritto pubblico.
49. Reg. 2006/1082/CE, art. 12, modificato dal reg. 2013/1302/UE. Un GECT è responsabile dei suoi debiti. In caso di insolvenza i membri sono responsabili in funzione del proprio contributo (fissato negli statuti). È possibile, tuttavia, costituire un GECT “a responsabilità limitata” (includendo la dizione nella denominazione) a patto che almeno uno dei propri membri sia un organismo a responsabilità limitata.
50. Regolamento 2013/1302/UE, § 8; § 11; § 24. Si v. R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *European Joint Cross-border Procurement and Innovation*, in G. M. Racca, C. R. Yukins (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, cit., 93 ss.
51. Si veda Regolamento 2013/1302/UE, considerando n. 5: «*Ai sensi del regolamento (CE) n. 1082/2006, i GECT godono in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dal diritto nazionale di detto Stato membro, ivi compresa la possibilità di concludere accordi con altri GECT o con altre entità giuridiche allo scopo di realizzare progetti comuni di cooperazione per garantire, fra l’altro, un funzionamento più efficiente delle strategie macroregionali ivi compresa la possibilità di concludere accordi con altri GECT o con altre entità giuridiche allo scopo di realizzare progetti comuni di cooperazione per garantire, fra l’altro, un funzionamento più efficiente delle strategie macroregionali*». Seppur per profili di interesse diversi, pare utile richiamare anche: Corte giust., sentenza 28 maggio 2020, C-796/18, *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH c. Stadt Köln*, ECLI:EU:C:2020:395 in cui si chiarisce l’ambito applicativo dell’art. 12, par. 4, della Direttiva 2014/24/UE. In particolare, la Corte ha precisato che un accordo di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, che preveda la cessione gratuita di un *software* e l’impegno reciproco a condividere gratuitamente i successivi sviluppi, integra un appalto pubblico soggetto alla disciplina della Direttiva qualora comporti obblighi e vantaggi economici reciproci, anche non monetari, ravvisandosi in tal caso un «*nesso sinallagmatico tra la prestazione e il*

corrispettivo», che esula dall'obiettivo della cooperazione istituzionale. Nel caso di specie, la domanda di pronuncia pregiudiziale era stata sollevata nell'ambito di una controversia tra una società informatica e la città di Colonia, relativa a un accordo stipulato tra quest'ultima e il Land Berlin per la cessione gratuita di un software destinato al coordinamento delle operazioni dei vigili del fuoco e per la cooperazione nello sviluppo e nell'implementazione di ulteriori funzionalità informatiche. Pur prevedendo la gratuità della cessione, l'accordo stabiliva una specifica «forma di condizionalità», consistente nel «far evolvere la versione iniziale del software [...]» attraverso un «continuo adattamento di tale sistema alle esigenze» degli enti coinvolti. La condivisione e la cessione del *software*, pertanto, non risultavano prive di controprestazione, anche perché l'accordo prevedeva che tali ulteriori adattamenti fossero oggetto di specifico incarico e finanziamento separato, circostanza che, secondo la Corte evidenzia l'esistenza di un interesse economico sotteso alla cessione e condivisione del *software*.

52. Più in generale, come esempio di cooperazione amministrativa tra centrali d'acquisto, si v. il progetto HAPPI (*Healthy Ageing Public Procurement of Innovations*) che rappresenta una esperienza pionieristica di appalto pubblico congiunto innovativo a livello europeo nel settore dell'invecchiamento attivo e in buona salute, la cui elaborazione è stata sviluppata da un consorzio di *partner* europei composto da organizzazioni pubbliche di acquisto, esperti nel settore dell'innovazione e degli appalti pubblici e istituzioni accademiche. Tra i *partner* figura EHPPA, associazione di diritto francese (legge 1° luglio 1901 e decreto 16 agosto 1901) costituita tra centrali di committenza operanti nel settore sanitario, con l'obiettivo di promuovere la cooperazione amministrativa tra acquirenti pubblici europei, l'individuazione di soluzioni innovative e lo scambio di *best practices*. In base al proprio statuto, EHPPA può operare come centrale di committenza europea a favore delle amministrazioni appaltanti in Europa, aprendo così la prospettiva a evoluzioni in rete e sinergie tra acquirenti pubblici nei diversi ordinamenti nazionali, al fine di agevolare la funzione di *procurement* in ambito sanitario. Sul tema v. S. Ponzio, *Joint Procurement and Innovation in the new EU directive and in some EU-funded projects*, in *Ius Publicum Network Review*, 2, 2014; G.M. Racca, *Digital Transformation in Healthcare Procurement*, in *Healthmanagement.org – Medical Devices and AI regulations*, vol. 23, Issue 2, 2023, 98 ss. Si v. inoltre per il Progetto HAPPI: <https://www.masterseiic.it/happi/>.
53. L. Gambi, F. Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche in Italia e territorio*, Il Mulino, Bologna 1995; P. Dogliani, O. Gaspari (a cura di), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Donzelli, Roma, 2003, spec. 126 ss.
54. Nelle teorie organizzative l'attenzione è rivolta alla analisi delle reti come forma intermedia tra il mercato e l'organizzazione (Williamson 1987, Grandori 1989, Soda 1998); negli studi di strategia importante è il contributo offerto dalle reti in termini di consolidamento del vantaggio competitivo e di creazione del valore (Porter 1986, Norman Ramirez 1995, Parolini 1997).

55. Sicuramente ove si tratti d'istituzioni con rendita netta non superiore a 20.000 lire, o a beneficio di Comuni con meno di 10.000 ab., o manchi l'amministrazione e la rappresentanza per difetto dell'atto di fondazione (art. 56, l. n. 6972 del 1890, cit.).
56. La federazione facoltativa può inoltre sciogliersi in seguito a deliberazione della maggioranza degli'istituti interessati, o di uno di essi, se siano due soltanto, e in ogni caso con l'approvazione del Sottoprefetto, del Prefetto competente o del Ministro dell'interno, secondo le distinzioni fatte nel secondo comma del presente articolo.
57. Tra le prime sulla correlazione tra organizzazioni a rete e cooperazione amministrativa: D.U. Galetta, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, cit., 1689 ss.
58. A sostegno della oggettività, prevedibilità e riproducibilità dei flussi e della proprietà di *self-organization* dei sistemi complessi si veda A. Laszlo Barabasi, *Network Science*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016; per l'applicazione della *big data analysis* quale strumento di governo del territorio si veda R. Kitchin, *The real time city? Big data and smart urbanism*, in *GeoJournal*, 79, 2014, 1 ss.; L. M.A. Bettencourt, *The uses of big data in cities*, in *Big Data*, 2, 2014, 12 ss.; S. Ranchordas, A. Klop, *Data-driven regulation and governance in smart cities*, in A. Berlee, V. Mak, E. Tjong Tjin Tai (a cura di), *Handbook on Data Science and Law*, E. Elgar, Cheltenham, 2018; sul cambiamento di paradigma della conoscenza promosso dalla *big data analysis* si veda A. Simoncini, S. Suweis, *Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 1, 2019, 87 ss.; J. Cowls, R. Schroeder, *Causation, correlation and Big data in social science research*, in *Policy & Internet*, 4, 2015, 447 ss.; nonché R. Kitchin, *Big data, new epistemologies and paradigm shifts*, in *Big data & society*, 1, 2014.
59. Disciplina introdotta con l'art. 3, comma 4-ter, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, conv. con l. 9 aprile 2009, n. 33: «Con il contratto di rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa».
60. Sulla città come rete delle reti e ordinamento degli ordinamenti: R. Cavallo Perin, *L'ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2, 2019, 365-383 e poi in C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino, A. Poggi (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2020, 353 ss.; Id., *L'accessibilità e la libertà delle periferie*, in, M. Immordino, G. De Giorgi Cezzi, N. Gullo, M. Brocca (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, 169 ss.; F. Giglioni, *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, in E. Carloni, F. Cortese (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, 268 ss.

61. Per tutti: G. Antonelli e G. Capiello, *Smart Development in Smart Communities*, London-New York, Routledge, 2016; A. Predieri e M. Morisi, *L'Europa delle reti*, Torino, Giappichelli, 2001, 233 ss.
62. Sono istituite per scambio di risorse, esperienze e *know how*, per il consolidamento della posizione competitiva tra diverse tipologie di enti (es. ospedali per acuti e strutture di lungodegenza e riabilitazione), da studi di professionisti a centri specializzati (es. diagnostica strumentale).
63. Che vedono confermata l'autonomia strategica e operativa delle singole organizzazioni, per tutti: G. Soda, *Reti tra imprese. Modelli e prospettive per una teoria del coordinamento tra imprese*, Carocci, Bologna, 1999.
64. Per gli studi aziendali: R. Lombardi, *Le reti d'impresa in economia aziendale: Profili critici e interpretativi*, Giappichelli, Torino, 2015; per il settore sanitario si veda: M. Meneguzzo, *Strategie e gestione di reti di aziende sanitarie*, Egea, Milano, 1996; B. Gagliardi, *Il modello a rete come principio d'organizzazione per l'adequazione in sanità*, in *Dir. amm.*, 3, 2024, 761 ss.; per il diritto del lavoro: T. Treu, *Trasformazioni delle imprese: reti di imprese e regolazione del lavoro*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1, 2012, 7 ss.; M.T. Carinci (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2015.
65. In sanità si distinguono (*Health care Advisory Board*, 1995; Lega 1999) *Alleanze di programma a livello di territorio*, *Comitati di raccordo interorganizzativo*, *Accordi per la gestione comune dei servizi e la contrattazione con terzi*, *Fusioni virtuali e holding di gruppo*, *Fusione completa in unica proprietà*.
66. Sulla teoria dei gruppi come limite antitrust: A. Catricalà, E. Gabrielli (a cura di), *I contratti nella concorrenza*, Utet giuridica, Torino, 2011.
67. Per la catena del valore si veda: M.E. Porter, *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, NY, 1985; network che acquistano in modo coordinato beni o servizi, sino alla gestione di stock e magazzini: L. Buccoliero, M. Meneguzzo, *Allearsi per comprare. Strategie di acquisto delle reti di aziende sanitarie*, Egea, Milano, 1999; oppure legate alle funzioni di supporto (interrelazioni di infrastruttura) per servizi all'ente: amministrazione e contabilità, finanza, programmazione e controllo, sistemi di promozione e sviluppo della qualità (es. *audit e total quality management*), logistica, gestione e redistribuzione degli spazi, trasporti e comunicazioni, gestione immobiliare, tecnologica ed impiantistica; concorsi e la definizione dei profili professionali con uffici di contrattazione decentrata: con sistemi premianti ed incentivanti percorsi di carriera, formazione e aggiornamento del personale, procedimenti disciplinari e dismissione.
68. Ricerca e sviluppo, a processi sperimentali, a protocolli e linee guida, all'introduzione di logiche di *case management e disease management*, sino alla mobilità e alla rotazione degli operatori nei network, con differenziazione tra *poli ed antenne*.
69. *Amplius*: R. Cavallo Perin, *L'università come istituzione di libera scienza*, in *Dir. amm.*, 3, 2023, 549 ss.

70. Così nella rete elettrica che consente di prelevare più energia dal sistema unicamente perché al contempo altri ne cedono l'eccesso: L. Munford, *La cultura delle città*, Einaudi, Torino, 1999, 467.
71. Ad esempio, nel rapporto centro-periferia di una città: il centro è ricco e agiato mentre la periferia povera e disagiata; il centro è sicuro e la periferia insicura; al contrario dal punto di vista della periferia: il centro è costoso e le periferie accessibili e aperte alle diversità; il centro è formale e monoculturale e la periferia è plurima. A. Ciuffetti, *Immagini delle periferie nel romanzo italiano del Novecento*, in R. Giannantonio (a cura di), *Racconti e città. Tra prosa e architettura*, Franco Angeli, Milano, 2015, 335; P. Ciorra, *La fine delle periferie. XXI secolo*, in *Enc. Treccani*, 2010, 235 ss.; P. Di Biagi, *La periferia pubblica: da problema a risorsa per la città contemporanea*, in A. Belli (a cura di), *Oltre la città. Pensare la periferia*, Cronopio, Napoli, 2006; F. Martinelli, *Periferie sociali: estese, diffuse*, Liguori, Napoli, 2004; R. Ingersoll, *Sprawl town. Cercando la città in periferia*, Meltemi, Roma, 2004; S. Albertazzi, B. Maj, R. Vecchi, *Periferie della storia. Il passato come rappresentazione nelle culture omeglotte*, Quodlibet, Macerata, 2004; A. Spagnoletti, in A. Massafra (a cura di), *Centri e periferie nello Stato napoletano del primo Ottocento*, Meridiana, Bari, 1988, 379; G. Levi, *Centro e periferia di uno Stato assoluto*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1985.
72. R. Cavallo Perin, *Ordinamenti giuridici paralleli e necessità come fonte del diritto*, in R. Cavallo Perin, G. Colombini, F. Merusi, A. Romano (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Pisa, 14-15 giugno 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 41 ss.
73. R. Cavallo Perin, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. Amm.*, 2, 2020, 305 ss.; Id., *La digitalizzazione e l'analisi dati*, in R. Cavallo Perin, M. Lipari, G. M. Racca (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Jovene, Napoli, 2022, 119 ss.
74. R. Cavallo Perin, *Adeguatezza amministrativa e intelligenza artificiale come requisiti di buona amministrazione*, in A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, G. Colombini, M. Degni, P. Ferro, P. P. Italia, V. Manzetti (a cura di), *IV Convegno di contabilità pubblica. Atti Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica*, Venezia, 16-18 dicembre 2021, 2023, 689 ss.
75. R. Cavallo Perin, *Pubblica Amministrazione, identità personale e obblighi di gestione*, in L. M. Macho, G. Piperata (a cura di) *Rehabilitacion urbana y proteccion del patrimonio cultural. Reformas administrativas e intervenciones para la resiliencia y la recuperacion economica. Actas del XXII Congreso Italo-Espanol de Profesores de Derecho Administrativo, in memoriam del profesor Luciano Vandelli*, Madrid, Aranzadi, 2024, 503 ss.
76. Si v. Commissione UE, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, Bruxelles, 19.2.2020 COM(2020) 66 final, 19, in cui si evidenzia l'obiettivo europeo di: «finanziare l'istituzione di spazi interoperabili comuni di dati a livello dell'UE in settori strategici».

77. La strategia europea per i dati (Commissione UE, COM(2020) 66 final) pone l'obiettivo di realizzare un mercato unico europeo attraverso la realizzazione di spazi comuni dei dati in diversi settori. Strumenti attuativi sono il *Data Governance Act* (Regolamento (UE) 2022/868) e il *Data Act* (Regolamento (UE) 2023/2854) che indicano le modalità e strumenti giuridici per superare le barriere giuridiche e tecniche alla condivisione dei dati nello spazio europeo e specialmente nei settori di attività amministrativa, come già indicato nella Direttiva sul riutilizzo dei dati pubblici (Direttiva (UE) 2019/1024) e nel Regolamento sul principio "once-only" (Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1463). L'obiettivo è la realizzazione di spazi di dati, come lo spazio comune europeo di dati per l'agricoltura (Proposta di Regolamento per quanto riguarda la trasformazione della rete d'informazione contabile agricola in una rete d'informazione sulla sostenibilità agricola, Bruxelles, 22.6.2022 COM(2022) 296 final, 2022/0192(COD). Si v. R. Cavallo Perin, voce *Agricoltura*, in *Enc. dir., I tematici, III, Le funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 24 ss. Obiettivo esteso ad altri ambiti strategici, come il patrimonio culturale (Raccomandazione (UE) 2021/1970 della Commissione del 10 novembre 2021 relativa a uno spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale, 12 novembre 2021), per il settore energetico (Comunicazione della commissione sulla Digitalizzazione del sistema energetico - Piano d'azione dell'UE, Brussels, 18.10.2022 COM(2022) 552), nel settore finanziario (Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un quadro per l'accesso ai dati finanziari, Bruxelles, 28.6.2023, COM(2023) 360 final. In altri settori, come il turismo (Commissione UE, *Verso uno spazio comune europeo dei dati sul turismo: promuovere la condivisione dei dati e l'innovazione nell'ecosistema turistico*, Bruxelles, 20.7.2023 C(2023) 4787 def) e la mobilità (Commissione UE, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, Bruxelles, 9.12.2020, COM(2020) 789 final), la Commissione è intervenuta a specificare gli obiettivi di realizzazione, tra cui anche il settore appalti (Commissione UE, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica, promuovere l'elaborazione delle politiche basata sui dati e migliorare l'accesso delle PMI alle gare d'appalto*, 2023/C 98 I/01). Sul tema si v. R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, in *Riv. Dir. Pub. Com.*, 6, 2016, 1457 ss.; G.M. Racca, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. Amm.*, 1, 2017, 101 ss.; R. Cavallo Perin, G. M. Racca, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, cit., 265 ss. Si v. Commissione UE, *Una strategia europea per i dati*, cit., 5, ove si chiarisce come l'obiettivo di «creare uno spazio unico europeo di dati – un autentico mercato unico di dati». Cfr. Commissione UE, *Commission Staff Working Document on Common European Data Spaces*, Brussels, 24 gennaio 2024 SWD(2024) 21 final. Di recente è stato approvato, nel settore sanitario, il Regolamento (UE) 2025/327 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2025, sullo spazio europeo dei dati sanitari e che modifica la direttiva 2011/24/UE e il Regolamento 2024/2847, che prevede l'istituzione di un quadro giuridico e tecnico

comune per l'accesso, lo scambio e il riutilizzo sicuro dei dati sanitari elettronici nell'UE, distinguendo tra uso primario e secondario dei dati. L'attuazione avverrà gradualmente dal 2025 al 2034, al fine di garantire interoperabilità, sicurezza e tutela dei diritti degli interessati.

78. Art. 14, Regolamento 2023/2854/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati), che prevede l'«*Obbligo di mettere a disposizione i dati sulla base di necessità eccezionali*». In base al cons. 63, «*per necessità eccezionali si intendono circostanze imprevedibili e limitate nel tempo, a differenza di altre circostanze che potrebbero essere pianificate, programmate, periodiche o frequenti*», come specificato nell'art. 15 («*Necessità eccezionale di utilizzare i dati*»).
79. Art. 14, Regolamento 2023/2854/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati).
80. Cons. 70, Regolamento 2023/2854/UE.
81. Commissione UE, *Una strategia europea per i dati*, cit., 19.
82. Il sistema *Once Only Technical System* (OOTS) è previsto dal Regolamento 2018/1724/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012. Si chiarisce (cons. 44) che «*L'applicazione transfrontaliera del principio 'una tantum' dovrebbe comportare che i cittadini e le imprese non siano costretti a fornire gli stessi dati alle pubbliche amministrazioni più di una volta e dovrebbe essere altresì possibile utilizzare tali dati su richiesta dell'utente ai fini del completamento delle procedure in linea transfrontaliere che coinvolgono utenti transfrontalieri. Per l'autorità competente di emissione, l'obbligo di utilizzare il sistema tecnico per lo scambio automatizzato di prove tra Stati membri diversi dovrebbe applicarsi soltanto laddove le autorità emettono legalmente nel loro Stato membro prove in un formato elettronico che rende possibile tale scambio automatizzato*». Si v. in particolare l'art. 14 (Sistema tecnico per lo scambio transfrontaliero automatizzato di prove e applicazione del principio «*una tantum*»).
83. Cons. 2, Regolamento 2018/1724/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, cit. Cfr. anche Commissione UE, Relazione della Commissione del 24 gennaio 2017 «Rafforzare i diritti dei cittadini in un'Unione di cambiamento democratico – Relazione sulla cittadinanza dell'UE 2017», (COM(2017)0030).
84. Regolamento 2025/327/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2025 sullo Spazio europeo dei dati sanitari e che modifica la direttiva 2011/24/UE e il regolamento (UE) 2024/2847, pubblicato nella G.U.UE il 5 marzo 2025.
85. Commissione UE, *Una strategia europea per i dati*, cit., 5, ove si chiarisce come l'obiettivo di «*creare uno spazio unico europeo di dati – un autentico mercato unico di dati*». Cfr.

Commissione UE, *Commission Staff Working Document on Common European Data Spaces*, cit.

86. Regolamento 2025/327/UE sullo Spazio europeo dei dati sanitari. Si v. in particolare gli artt. 3 e s., sull'uso primario, e gli artt. 50 e s., sull'uso secondario dei dati. Si v. R. Cavallo Perin, *L'interesse delle collettività alla tutela della salute*, in *Dir. amm.*, 3, 2024, 752 ss.
87. Si veda l'art. 3(1), lett. c) del Regolamento 2008/1338/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativo alle statistiche comunitarie in materia di sanità pubblica e di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, ove si definisce la "sanità pubblica" come l'insieme di «*elementi relativi alla salute, ossia lo stato di salute, morbidità e disabilità incluse, i determinanti aventi un effetto su tale stato di salute, le necessità in materia di assistenza sanitaria, le risorse destinate all'assistenza sanitaria, la prestazione di assistenza sanitaria e l'accesso universale ad essa, la spesa sanitaria e il relativo finanziamento e le cause di mortalità*».
88. Commissione UE, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sullo spazio europeo dei dati sanitari*, approvata con emendamenti dal Parlamento UE il 15 aprile 2024.
89. La definizione di «*uso primario*» dei dati sanitari elettronici, contenuta nell'art. 2, lett. d), del Regolamento 2025/327/UE, sullo Spazio europeo dei dati sanitari, si riferisce al «*trattamento dei dati sanitari elettronici per la prestazione di assistenza sanitaria al fine di valutare, mantenere o ripristinare lo stato di salute della persona fisica cui si riferiscono tali dati, comprese la prescrizione, la dispensazione e la fornitura di medicinali e dispositivi medici, nonché per i pertinenti servizi sociali, amministrativi o di rimborso*». A garanzia del corretto impiego primario si prevede l'istituzione di una «*infrastruttura transfrontaliera per l'uso primario dei dati sanitari elettronici personali*» (Sezione III) che opera come «*piattaforma centrale di interoperabilità per la sanità digitale (LaMiaSalute@UE MyHealth@EU)*» per fornire servizi volti a favorire e agevolare lo scambio di dati sanitari elettronici personali tra i punti di contatto nazionali per la sanità digitale degli Stati membri» (art. 23(1). Il Regolamento dedica all'uso primario dei dati sanitari tutto il Capo II, che disciplina sia i «*Diritti delle persone fisiche in relazione all'uso primario dei loro dati sanitari elettronici personali e relative disposizioni*» (Sezione I) sia previsioni sulla «*Governance relativa all'uso primario*» (Sezione II). Particolari previsioni sono dedicate ai «*Sistemi di cartelle cliniche elettroniche e applicazioni per il benessere*» (Capo III, Sezione I), con particolare attenzione alle «*Interazione con il diritto dell'Unione in materia di dispositivi medici, dispositivi medico-diagnostici in vitro e sistemi di IA*» (art. 27).
90. L'art. nell'art. 2, lett. e), del Regolamento UE 2025/327 sullo spazio europeo dei dati sanitari, definisce l'«*uso secondario*» come «*il trattamento dei dati sanitari elettronici per le finalità indicate al capo IV del presente regolamento, che sono diverse dalle finalità iniziali per le quali tali dati sono stati raccolti o prodotti*».
91. Commissione UE, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica, promuovere l'elaborazione delle politiche basata sui dati e migliorare l'accesso delle PMI alle gare d'appalto*, 2023/C 98 I/01.

92. Corte dei conti europea, Appalti pubblici nell'UE. *Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011-2021, relazione speciale 28/2023*, 25 ottobre 2023 e le successive *Risposte della Commissione europea alla relazione speciale della Corte dei conti. Appalti pubblici nell'UE. Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011-2021*, 28 novembre 2023.
93. G.M. Racca, *La "fiducia digitale" nei contratti pubblici tra piattaforme e data analysis*, in *Ist. del Federalismo*, 2, 2023, 357 ss.
94. G.M. Racca, S. Ponzio, *Prossime sfide per la riforma dei contratti pubblici in Europa: digitalizzazione e cooperazione*, in *Ius Publicum Network Review*, 2, 2024.
95. Si v. l'iniziativa "*Big Buyers Working Together*" (BBWT) della Commissione europea che promuove la collaborazione tra acquirenti pubblici con un forte potere d'acquisto per promuovere l'innovazione e la sostenibilità negli appalti pubblici. Il progetto istituisce dieci Comunità di Pratica (CoP) incentrate su settori strategici, in cui i membri condividono le competenze, si confrontano con gli attori del mercato e sviluppano strategie di acquisto congiunte: i) Cantieri a emissioni zero (ZECS); ii) Veicoli elettrici pesanti (HDEV); iii) Edilizia Circolare (CC); iv) Pannelli solari sostenibili; v) Mobilità; vi) Digitale; vii) Sociale; viii) New European Bauhaus; ix) Efficienza sanitaria; x) Sostenibilità dell'assistenza sanitaria.
96. Commissione UE, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The EU Startup and Scaleup Strategy. Choose Europe to start and scale*, Brussels, 28 maggio 2025, COM(2025) 270 final.
97. G.M. Racca, *The challenges of collaborative procurement in the healthcare sector*, in *World Hospitals and Health Services*, vol. 47, 1, 2011, 18 e ss.; più recentemente, Ead., *Digital Transformation in Healthcare Procurement*, in *HealthManagement.org*, vol. 23, Issue 2, 2023, 98 ss.
98. G. M. Racca, *La trasformazione digitale sovranazionale dei contratti pubblici*, in A. Corrado, E. Griglio, G. M. Racca (a cura di), *La digitalizzazione dei contratti pubblici*, Napoli, Dike Giuridica, 2025, 7 ss.; G.M. Racca, S. Ponzio, *Prossime sfide per la riforma dei contratti pubblici in Europa: digitalizzazione e cooperazione*, in *Ius Publicum Network Review*, *forthcoming*. Si v. i documenti elaborati dal gruppo di ricerca dell'Università di Torino nell'ambito delle consultazioni promosse dalla Commissione europea per la riforma delle direttive sugli appalti pubblici (Ref. Ares (2024)8928678; Feedback reference no. F3525461) e sulla proposta di Regolamento che istituisce lo *European Business Wallet* (Ref. Ares(2025)3928207; Feedback reference no. F3565847).

Dall'autonomia all'intreccio: il labirinto delle competenze nel federalismo tedesco

Cristina Fraenkel-Haeberle

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-3-60

Il contributo esamina la distribuzione delle competenze nel federalismo tedesco, prendendo le mosse dal principio della separazione e dell'autonoma responsabilità dei diversi livelli di governo, sancito dalla giurisprudenza costituzionale. L'analisi mette in luce come, in realtà, il sistema tedesco si configuri come un federalismo fortemente cooperativo, segnato da una crescente centralizzazione dei poteri a favore della Federazione. Dopo una sintetica illustrazione del riparto verticale delle competenze previsto dalla Legge Fondamentale, la ricerca approfondisce i principali aspetti della cooperazione multilivello, soffermandosi sugli effetti delle riforme del federalismo degli ultimi vent'anni, che hanno inciso in modo significativo sugli equilibri del sistema federale.

From Autonomy to Entanglement: The Labyrinth of Competences in German Federalism

The contribution examines the distribution of powers in German federalism, starting from the principle of separation and autonomous responsibility of the different levels of government, as established by constitutional jurisprudence. The analysis highlights how, in reality, the German system is structured as a strongly cooperative federalism, marked by an increasing centralization of powers in favour of the Federation. After exploring the vertical allocation of powers provided by the Basic Law, the research delves into the main aspects of multilevel cooperation, focusing on the effects of federalism reforms over the past twenty years, which have significantly impacted the balance in the federal system.

Sommario: 1. Premessa.- 2. L'organizzazione amministrativa nello Stato federale.- 3. Dall'intreccio alla dissociazione delle competenze nella prima riforma del federalismo del 2006.- 4. Il nodo delle infrastrutture nel contesto universitario.-

5. *Federalismo cooperativo e rapporti finanziari.*- 6. *La rinascita dei compiti comuni.*- 7. *Il ruolo di secondo piano della dimensione comunale.*- 8. *Conclusioni.*

1. Premessa

A prima vista si potrebbe ritenere che la cooperazione tra la Federazione e i *Länder* sia estranea all'ordinamento tedesco. In effetti, il "*Leitmotiv*" del federalismo in Germania sembra essere rappresentato dal principio della separazione (*Trennungsprinzip*). Ai sensi di questo principio, sancito dalla Legge Fondamentale (LF) – ovvero la Costituzione tedesca – e dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, ciascun livello di governo è chiamato ad assumersi autonomamente le proprie responsabilità (*Prinzip der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung*) e a svolgere le proprie funzioni legislative (art. 70 ss. LF), amministrative (art. 83 ss. LF), giurisdizionali (art. 92 ss. LF), nonché a gestire autonomamente le proprie finanze (art. 109 LF), avvalendosi del proprio apparato amministrativo, del proprio personale, delle proprie risorse economiche e della propria organizzazione^[1].

Secondo il dettato della Costituzione tedesca, la cooperazione interfederale non può sfociare in una gestione mista (*Mischverwaltung*), ossia in un'ingerenza della Federazione nell'autonomia organizzativa dei *Länder*. Tale separazione rappresenta un elemento imprescindibile del riparto di competenze sancito dalla Costituzione. Essa è inoltre considerata espressione del principio democratico: il cittadino deve poter attribuire in modo chiaro e univoco l'attività amministrativa a un determinato livello di governo. In caso contrario, verrebbe meno la possibilità di ritenere politicamente responsabili gli eletti in occasione delle consultazioni elettorali^[2].

Nonostante questa premessa, il sistema tedesco è tutt'altro che privo di intrecci e sovrapposizioni nell'assetto delle competenze, come verrà illustrato nel prosieguo. Il presente contributo analizza innanzitutto il riparto verticale dei poteri secondo la Legge Fondamentale, per poi soffermarsi su alcuni aspetti salienti della cooperazione multilivello alla luce delle riforme del federalismo che negli ultimi vent'anni hanno inciso in modo significativo sul riparto delle competenze.

2. L'organizzazione amministrativa nello Stato federale

Mentre il potere legislativo è in larga misura attribuito alla Federazione, il potere amministrativo in Germania spetta tradizionalmente ai *Länder*. Questo assetto prende il nome di federalismo di esecuzione (*Vollzugsföderalismus*). Infatti, ai sensi dell'art. 30 LF, l'esercizio dei poteri statali compete integralmente ai *Länder*, salvo diversa disposizione della stessa Legge Fondamentale. Va però operata una distinzione: il principio secondo cui l'attuazione delle leggi spetta ai *Länder* si applica senza eccezioni all'esecuzione delle leggi dei *Länder* stessi. Viceversa, per quanto riguarda l'attuazione delle leggi federali, la Federazione mantiene alcune proprie sfere di influenza ^[3].

Dal punto di vista sistematico, si possono distinguere sinteticamente quattro tipi di esecuzione amministrativa. In primo luogo, si configura l'ipotesi ordinaria dell'attuazione delle leggi federali da parte dei *Länder* come competenza propria: in questo caso, i *Länder* danno esecuzione alle leggi federali attraverso la propria organizzazione e seguendo un proprio procedimento ^[4]. Qualora la Federazione adotti, in via eccezionale, una disciplina organizzativa, i *Länder* possono derogarvi con una propria legge (art. 84, co. 3, LF). La potestà amministrativa esercitata dai *Länder* su delega federale (art. 85 LF) deve essere invece espressamente prevista dalla Costituzione. Si tratta di una soluzione intermedia: l'autonomia dei *Länder* è più limitata rispetto all'esecuzione in proprio delle leggi federali, ma l'apparato amministrativo rimane comunque sotto la loro responsabilità. Rientrano in questa categoria, ad esempio, la gestione delle infrastrutture o dell'energia nucleare (art. 87c LF), di alcuni aspetti del traffico aereo (art. 87d, co. 2, LF), della protezione civile (art. 87b, co. 2, LF), nonché questioni relative alla gestione finanziaria del *Land* (art. 108, co. 3, LF). In questi casi, il *Bundesrat* può esercitare un diritto di veto sulle relative leggi federali. La Federazione dispone qui di maggiori poteri di ingerenza: può intervenire sull'organizzazione amministrativa, sulla formazione del personale e detiene poteri direttivi e di vigilanza. Tuttavia, le competenze amministrative restano formalmente attribuite ai *Länder*. A un livello ulteriore, si colloca l'esecuzione delle leggi del *Land* da parte dell'amministrazione del *Land* stesso, dove vi è piena coincidenza tra titolarità e gestione delle competenze, poiché l'attuazione resta di esclusiva responsabilità del *Land*. Infine, vi sono i casi in cui la Federazione

esercita direttamente – in via obbligatoria o facoltativa – le proprie competenze amministrative tramite il proprio apparato, senza coinvolgimento dei *Länder* (art. 86 ss. LF), come negli affari esteri, nell'amministrazione finanziaria federale o nella navigazione fluviale^[5].

Si devono inoltre considerare le cosiddette “competenze non scritte” della Federazione, desumibili “dalla natura delle cose” (*aus der Natur der Sache*), ad esempio, relative ai simboli nazionali come bandiera e inno, oppure “annesse” (*Annexkompetenz*) o connesse (*Kompetenz kraft Sachzusammenhangs*) a competenze federali già attribuite^[6].

3. Dall'intreccio alla dissociazione delle competenze nella prima riforma del federalismo del 2006

Il fulcro della prima riforma del federalismo, voluta dal primo governo delle larghe intese, guidato da Angela Merkel nel 2006, era correggere la tendenza verso l'*Unitarisierung* (accentramento)^[7] delle competenze e l'intreccio tra i diversi livelli di governo, fenomeno avviato molti anni prima da un'altra *Große Koalition* con la riforma costituzionale del 1969^[8]. Quest'ultima aveva introdotto una “competenza quadro” federale (concetto simile alla competenza legislativa concorrente italiana) e istituito con i cosiddetti “compiti comuni”, una deroga al principio della separazione delle competenze. Si trattava nella fattispecie di funzioni esercitate congiuntamente dalla Federazione e dai *Länder*, inserite all'art. 91a LF, tra cui figuravano il miglioramento della struttura economica regionale, della struttura agricola e la protezione delle aree costiere, nonché la competenza condivisa in materia di edilizia universitaria, promozione della ricerca e programmazione dell'istruzione. Quest'ultima materia, nel corso del tempo, è divenuta fonte di significative tensioni^[9].

Per limitare le eccessive ingerenze della Federazione, nel 1994 era stata introdotta una riforma costituzionale che prevedeva la cosiddetta “clausola di necessità” (*Erforderlichkeitsklausel*), di cui all'art. 72, co. 2, LF, secondo cui l'intervento federale in determinate materie, appositamente elencate, deve essere giustificato dall'esigenza di garantire l'uniformità delle condizioni di vita^[10].

Nella prospettiva della riduzione dei titoli di ingerenza della Federazione si è inserita anche la riforma costituzionale del 2006. Essa ha mirato a realizzare una

parziale dissociazione dal modello di federalismo cooperativo, pur mantenendo forme flessibili di coordinamento, al fine di rafforzare l'autonomia sia della Federazione sia dei *Länder*, senza tuttavia perdere di vista le esigenze di unità nazionale^[11].

Si puntava in questo modo a porre un argine all'allora imperante intreccio competenziale, che prescindeva da una separazione dei livelli decisionali: erano molti gli ambiti di attività, in cui la potestà legislativa, attribuita alla Federazione, comportava per i *Länder* l'obbligo di dare esecuzione alle leggi con le proprie risorse finanziarie, fatto che determinava altresì una forte dipendenza dalla legislazione federale che stabiliva l'entità delle entrate dei *Länder*. Si era così creata una situazione in cui i *Länder* erano responsabili dell'esecuzione delle leggi federali, mentre la Federazione deteneva le cosiddette "briglie d'oro" (*goldene Zügel*), ossia il controllo sui cordoni della borsa, dovendo a sua volta contrastare i veti dei *Länder* all'interno del *Bundesrat*. In questo stato di cose era stato identificato il vero e proprio paradosso del federalismo tedesco: la Federazione disponeva della maggior parte delle risorse finanziarie, mentre i *Länder* svolgevano gran parte delle funzioni operative^[12].

Per uscire da questa impasse, la riforma si è mossa in due direzioni opposte. Allo scopo di accelerare e semplificare l'iter legislativo è stato notevolmente ridimensionato da un lato il numero delle materie in cui i *Länder* potevano esercitare il loro diritto di veto nel *Bundesrat*^[13]. In cambio, è stata ampliata la gamma delle competenze legislative dei *Länder*, che ora include la disciplina del diritto di riunione e delle pubbliche manifestazioni (*Versammlungsrecht*), alcuni ambiti del diritto sociale (in particolare il settore delle case di riposo), la chiusura dei pubblici esercizi e il diritto universitario, ad eccezione dell'ammissione all'università e dei titoli di studio^[14].

In questi ambiti, la legislazione quadro della Federazione, equiparabile alla legislazione concorrente italiana, è stata abrogata e trasformata in potestà legislativa concorrente, in parte affiancata da un potere di deroga del legislatore del *Land*. In relazione alla legislazione concorrente, va precisato che in Germania tale concetto va interpretato nel senso che entrambi i livelli di governo dispongono di potestà legislativa, ma che, qualora la Federazione legiferi in una determinata materia, questa risulti prevalente e la normativa dei *Länder* debba risultare cedevole e non possa sovrapporsi. Con l'abrogazione della legislazione

quadro sono venute meno proprio quelle competenze della Federazione che avevano dato origine ai maggiori conflitti di attribuzione con i *Länder*, soprattutto in relazione alla questione delle tasse universitarie^[15] e dei “professori junior”^[16]. Tra gli svantaggi connessi alla legislazione quadro si segnalava la sua incompatibilità con la competenza legislativa residuale spettante ai *Länder* (art. 70 LF), oltre al carattere farraginoso del procedimento a due livelli, articolato nell’adozione di una legge di principio da parte della Federazione e di una normativa di dettaglio da parte dei *Länder*. A ciò si aggiungeva la tendenza della Federazione a invadere l’ambito di competenza dei *Länder* con una normativa eccessivamente dettagliata, motivo per cui si è optato per la totale eliminazione di questa disposizione^[17].

Con l’introduzione del “potere derogatorio” (*Abweichungskompetenz*), di cui all’art. 72, co. 3, LF, è stata attribuita ai *Länder* la potestà di adottare nelle queste materie ormai deferite alla legislazione concorrente, una normativa autonoma, anche se tale competenza può essere esercitata solo dopo che la Federazione abbia fatto uso della propria potestà legislativa. Si è così chiaramente manifestata l’intenzione di superare il modello del federalismo cooperativo a favore di un approccio asimmetrico. In questo ambito non si applica quindi il principio generale della prevalenza della legislazione federale^[18], bensì il concetto della *lex posterior*. La Federazione può, a sua volta, derogare con propria legge alla normativa adottata dal *Land*. Secondo questo sistema, definito criticamente “effetto ping-pong”, i *Länder* possono adottare una normativa difforme da quella federale, e la Federazione può a sua volta superare la deroga sia mediante il ripristino della legge originaria sia tramite una novella legislativa.

Secondo un approccio competitivo, la prima riforma del federalismo ha inoltre attribuito ai *Länder* la competenza di stabilire autonomamente l’ordinamento delle carriere, la retribuzione e il trattamento di quiescenza dei pubblici funzionari. Questa riforma ha innescato una vera e propria “corsa per aggiudicarsi i migliori cervelli” (*Wettbewerb um die besten Köpfe*) nei *Länder* più facoltosi, mentre nei *Länder* maggiormente indebitati si è tradotta in una riduzione delle retribuzioni, vista come un’opportunità per contenere la spesa corrente e risanare i bilanci dissestati^[19].

A seguito di ciò, sono stati presentati ripetuti ricorsi dinanzi alla Corte costituzionale federale per presunta violazione del “principio dell’alimentazione”

(*Alimentationsprinzip*), come principio tradizionale del pubblico impiego, secondo cui lo Stato è tenuto a garantire ai pubblici funzionari e alle loro famiglie un'esistenza dignitosa e conforme al rispettivo inquadramento retributivo^[20]. Il Tribunale costituzionale federale si è pronunciato più volte, in particolare sull'adeguatezza della retribuzione dei professori universitari e dei giudici, stabilendo criteri di riferimento e definendo standard minimi, anche allo scopo di evitare un'eccessiva forbice retributiva nel panorama federale^[21].

4. Il nodo delle infrastrutture nel contesto universitario

Una modifica lungamente dibattuta, introdotta dalla riforma costituzionale del 2006, riguarda l'abolizione del "compito comune" nel campo dell'edilizia universitaria. Prima di questa riforma era prevista la partecipazione della Federazione all' "ampliamento o alla nuova costruzione di edifici universitari incluse le cliniche universitarie" (art. 91a, co. 1, n. 1, LF). I vincoli di bilancio imposti ai Parlamenti dei *Länder* dalle decisioni adottate dalle Conferenze unificate tra la Federazione e i *Länder*, in cui la Federazione era sempre in una posizione di vantaggio grazie al suo potere finanziario, avevano trasformato nel corso degli anni questo compito comune in un peso insostenibile per i *Länder*, soprattutto per quelli meno facoltosi, gravando pesantemente sui loro bilanci e limitando il loro margine di azione politica e quindi la loro autonomia finanziaria^[22]. Inoltre, tale procedura si era rivelata particolarmente pesante e farragিনosa, sia nella fase di programmazione, sia in quella di esecuzione. I vincoli imposti alle risorse finanziarie dei *Länder* da parte della Federazione venivano visti come una violazione di fatto della sovranità popolare (cioè della potestà di bilancio), oltre che dell'ordinamento federale. L'istruzione e la cultura nella tradizione amministrativa tedesca rientrano infatti nel nucleo essenziale delle competenze dei *Länder* ("*Hausgut*", letteralmente patrimonio di famiglia), motivo per cui tale ingerenza veniva mal tollerata alla stregua di un'indebita intromissione^[23].

La cooperazione scientifica tra la Federazione e i *Länder* prevede ora la facoltà, ma non l'obbligo, di stipulare accordi in presenza di attività di rilievo sovraregionale, ossia quando si intende promuovere la scienza e la ricerca oltre i confini di un singolo *Land*, in un contesto nazionale e internazionale. Per la

cooperazione tra la Federazione e i *Länder* non sono prescritti né particolari procedure né quote fisse di finanziamento. Tuttavia, nel caso di progetti scientifici e di ricerca da svolgere nelle università, il relativo accordo amministrativo richiede l'approvazione di tutti i *Länder* interessati. La ripartizione dei costi è disciplinata da tale accordo, approvato all'unanimità da tutti i soggetti coinvolti. Fanno eccezione gli accordi relativi alle strutture di ricerca, incluse le grandi apparecchiature per i quali non sono previste le menzionate limitazioni ^[24].

Questa nuova forma di incentivazione degli investimenti nella ricerca per attività di rilievo sovranazionale corrisponde all'obiettivo dei *Länder* di riconquistare un proprio margine di manovra in ambito universitario, soprattutto per quanto riguarda l'insegnamento. Allo stesso tempo sottolinea anche il ruolo di primo piano della Federazione nel finanziamento della ricerca ^[25].

5. Federalismo cooperativo e rapporti finanziari

È stata emblematicamente la prima grande coalizione del 1966-1969 a conferire ai rapporti finanziari la fisionomia che tuttora li caratterizza, ispirata al "federalismo cooperativo" e ai vincoli di solidarietà (*Solidargemeinschaft*) sia a livello orizzontale sia verticale, che costituivano il *Leitbild* del governo del cancelliere Kurt Georg Kiesinger, allora in carica ^[26].

La seconda grande coalizione, formatasi nel 2005 sotto la guida di Angela Merkel, ha viceversa avuto il compito di approvare la riforma precedentemente elaborata dalla Commissione per l'ammodernamento dell'ordinamento federale (*Kommission für die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – KomBO*), e composta da esponenti sia del Bundestag sia dei governi della Federazione e dei *Länder*, nonché da rappresentanti dei Comuni. Nei fatti, l'impatto della riforma sull'ordinamento finanziario è stato modesto e si è tradotto principalmente nel divieto per la Federazione di addossare nuovi compiti ai Comuni (cosiddetto *Durchgriffsverbot*, si veda più estesamente infra al par. 7), nella riduzione dei compiti comuni tra la Federazione e i *Länder* (artt. 91a e 91b LF), nonché nell'abolizione e nella delimitazione temporale degli aiuti finanziari elargiti dalla Federazione. Essa ha inoltre previsto un diritto di veto del *Bundesrat* per le leggi aventi un impatto sulle finanze dei *Länder* (art. 104a, co. 4, LF) ^[27].

Nel 2007 si è insediata la seconda Commissione per la riforma del federalismo, al termine dei cui lavori è stata introdotta nel 2009 la nuova disciplina costituzionale del freno all'indebitamento (*Schuldenbremse*) nelle leggi di bilancio (artt. 109 e 115 LF), destinata a entrare in vigore dopo un lungo periodo transitorio (dal 2016 per la Federazione, dal 2020 per i *Länder*). Anche questa seconda riforma federale ha, tuttavia, lasciato invariato il sistema di ripartizione delle entrate, rinviando la questione al momento in cui il sistema di perequazione finanziaria vigente sarebbe giunto a scadenza, ovvero al 31 dicembre 2019. Non sorprende, dunque, che la terza riforma del federalismo, approvata nel 2017, a differenza delle due precedenti – elaborate in larga parte da commissioni parlamentari – sia stata prevalentemente il frutto di negoziati tra gli esecutivi dei diversi livelli di governo secondo un approccio intergovernativo (*intergouvernementaler Ansatz*) e si sia concentrata soprattutto sulle entrate spettanti ai *Länder* e ai Comuni^[28]. Il filo rosso della riforma è stato sintetizzato nel concetto di “*Mehr Macht gegen Geld*”, cioè più potere in cambio di maggiori risorse finanziarie. Con tale abbinamento si è voluto fare riferimento all'aumento delle competenze della Federazione, a fronte dell'impegno di quest'ultima a riconoscere ai *Länder* maggiori risorse finanziarie^[29].

In esito alla riforma è stata abolita la perequazione orizzontale che aveva visto svilupparsi un notevole contenzioso tra i *Länder* pagatori e i *Länder* beneficiari a favore di una perequazione verticale del gettito delle imposte comuni, effettuata dalla Federazione sull'imposta sul valore aggiunto^[30]. Inoltre la Federazione si è impegnata a erogare ulteriori trasferimenti ai *Länder* e ai Comuni, in particolare per il risanamento delle infrastrutture scolastiche. È quindi aumentata la dotazione finanziaria complessiva destinata, ai sensi dell'art. 107, co. 2, LF, ai trasferimenti perequativi verticali, sia generici sia specifici, rivolti soprattutto ai Comuni con un gettito fiscale particolarmente modesto e ubicati prevalentemente nell'est della Germania^[31].

Il concetto di *mehr Macht* si è invece concretizzato in un aumento delle sfere di influenza della Federazione, concentrato essenzialmente su tre ambiti: gestione autostradale, amministrazione digitale e amministrazione tributaria^[32]. Queste esigenze di unitarietà e uniformità si sono affermate nel contesto di un ordinamento finanziario, caratterizzato da un sistema fortemente centralizzato sul versante impositivo. Un elemento caratteristico di questo sistema – e non

risolto dalla riforma – riguarda, infatti, la pressoché totale deresponsabilizzazione dei *Länder* nella raccolta del gettito. In altri termini, ad eccezione di imposte bagatellari, come quelle locali sui consumi e sui beni voluttuari, nonché dell'imposta ecclesiastica (*Kirchensteuer*), i *Länder* sono privi di potestà legislativa in ambito finanziario^[33]. Se, infatti, da un lato, nell'ordinamento tedesco, vige il principio della responsabilità di spesa, previsto dall'art. 104a, co. 1, LF (*Konnexitätsprinzip*), secondo cui l'ente territoriale che esercita una funzione deve anche provvedere al relativo finanziamento, ciò non vale invece per il reperimento delle risorse di bilancio^[34].

Volendo effettuare sinteticamente una valutazione di questa terza riforma è risultato evidente il consolidamento del ruolo della Federazione, che conferma la sua notoria capacità politica di sfruttare le menzionate “briglie d'oro” (*goldene Zügel*), avendo in mano i cordoni della borsa, per accrescere il proprio potere decisionale. Questa situazione è diretta conseguenza della struttura dell'ordinamento finanziario tedesco, che vede i *Länder* in una situazione di pressoché totale dipendenza finanziaria dalla Federazione, essendo la potestà legislativa in materia tributaria incardinata a livello federale. Il risultato è che la Federazione ha concesso ai *Länder* maggiori trasferimenti finanziari, rafforzandone almeno in teoria l'autonomia di spesa, anche se ciò è avvenuto in cambio di un accentramento dell'assetto delle competenze che ha nel complesso indebolito la loro autonomia politica^[35].

La normativa così introdotta è quindi percorsa in filigrana da una tendenza complessiva all'accentramento, essendo permeata da norme che reintroducono forme di finanziamento misto e sussidi della Federazione, a scapito dell'autonomia politica e finanziaria dei *Länder*. Inoltre la riforma, ed in particolare l'eliminazione della perequazione finanziaria orizzontale, è stata interpretata come uno sfregio al principio della solidarietà federale (*bündisches Einsteheben für einander*), che rappresenta tradizionalmente, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, un cardine della perequazione finanziaria^[36].

Come esempio recente di federalismo cooperativo e di accentramento in ambito finanziario può essere menzionato il fondo speciale (*Sondervermögen*) introdotto nel marzo scorso mediante l'aggiunta di un nuovo articolo nella Legge fondamentale (art. 143h LF). Tale controversa novella, approvata dopo le elezioni, ma prima che s'insediasse il nuovo *Bundestag*, allo scopo di raggiungere

il *quorum* richiesto dalla Legge fondamentale, prevede il finanziamento straordinario di infrastrutture e investimenti destinati alla transizione climatica, da approvare nei prossimi dodici anni, con un volume di 500 miliardi di euro. Il fondo costituisce una misura eccezionale che deroga al vincolo all'indebitamento introdotto nel 2009: i debiti assunti tramite il *Sondervermögen* non vengono, infatti, computati ai fini del rispetto della regola sul debito pubblico. Il fondo è destinato a finanziare investimenti strutturali – non la spesa corrente – nei settori delle infrastrutture civili, della protezione della popolazione, dell'energia, dei trasporti, della digitalizzazione, della ricerca e sviluppo, e del sostegno alla transizione verso la neutralità climatica, con una dotazione di 100 miliardi di euro fino al 2045. Di questi 500 miliardi, 100 miliardi saranno assegnati ai *Länder* e ai Comuni, sebbene questi ultimi non siano esplicitamente menzionati nel testo costituzionale. I *Länder* hanno l'obbligo di rendicontare alla Federazione il corretto l'utilizzo dei fondi ricevuti. L'attuazione delle misure è demandata a una legge specifica, sulla quale il *Bundesrat* esercita un diritto di veto. In questo modo, è stato introdotto un nuovo intreccio di competenze nella Costituzione finanziaria tedesca.

6. La rinascita dei compiti comuni

Il generale divieto di gestione mista (*Mischverwaltung*) tra la Federazione e i *Länder* conosce varie deroghe, riportate nel Titolo VIII della LF sui compiti comuni e la cooperazione amministrativa. Tale sezione è stata oggetto di ampie riforme a partire dal 2006, mediante l'aggiunta di vari nuovi compiti comuni, tra cui la programmazione dell'istruzione e l'incentivazione della ricerca (art. 91b LF) i sistemi informatici (91c LF), la valutazione della performance amministrativa (91d LF) e la cooperazione in materia dei sussidi di disoccupazione (91e LF)^[37]. Anche su questo fronte si è quindi registrato un orientamento fortemente ispirato alle logiche del federalismo cooperativo.

Una novità di rilievo è stata introdotta proprio nell'ambito dell'amministrazione digitale. Il nuovo art. 91c, co. 5, LF prevede, infatti, l'istituzione di un portale centralizzato (*Portalverbund*), attraverso il quale sarà possibile accedere a un ampio pacchetto di servizi pubblici (in totale 575 categorie di prestazioni) erogati dalla Federazione, dai *Länder* e dai Comuni. Tali servizi spaziano dal rilascio di

certificati di nascita, agli assegni familiari, ai permessi di costruire, all'immatricolazione dei veicoli fino alla registrazione di attività commerciali^[38]. Al fine di colmare il divario digitale presente in Germania, è stata conseguentemente attribuita una nuova competenza legislativa esclusiva alla Federazione, anche se subordinata al diritto di veto della maggioranza dei *Länder* rappresentati nel *Bundesrat*.

Tale nuovo compito comune era già stato introdotto dalla seconda riforma federale del 2009 e ulteriormente integrato dalla riforma del 2017. A quei tempi erano apparse evidenti le criticità dell'infrastruttura informatica: mancavano standard minimi di sicurezza uniformi, univoci meccanismi di gestione e adeguati livelli di interoperabilità. Il compito comune relativo alla digitalizzazione della pubblica amministrazione è stato quindi inserito nel 2009 come possibilità di cooperazione tra Federazione e *Länder* nella pianificazione, realizzazione e gestione dei sistemi informatici, con l'obiettivo di introdurre standard e requisiti di sicurezza condivisi. La nuova normativa prevede inoltre una cooperazione orizzontale tra i *Länder* per la gestione comune dei servizi informatici (art. 91, co. 3, LF), oltre alla competenza legislativa esclusiva della Federazione per quanto riguarda l'interconnessione delle reti informatiche tra la Federazione e i *Länder* (art. 91c, co. 4, LF) e la realizzazione del menzionato portale centrale per l'accesso ai servizi pubblici a livello interfederale, come quinto comma aggiunto dalla terza riforma del federalismo del 2017. Su questa base è stata varata nel 2017 la legge sull'accesso ai servizi online a livello interfederale (*Online-Zugangsgesetz*)^[39], ora in fase di progressiva e faticosa attuazione: il coordinamento tra i vari livelli di governo si è rivelato un compito estremamente arduo! Allo scopo di assicurare uno sviluppo ordinato, ma anche partecipato, della cooperazione in campo informatico è stato istituito un organo di raccordo interfederale denominato *IT-Planungsrat* (Consiglio di pianificazione in materia informatica), che rappresenta la principale sede di coordinamento tra la Federazione e i *Länder* all'interfaccia tra la politica e l'amministrazione sulle questioni inerenti alla tecnologia dell'informazione e alla digitalizzazione della pubblica amministrazione. L'*IT-Planungsrat* ha il compito di definire standard comuni, di promuovere soluzioni informatiche condivise e di garantire una digitalizzazione efficiente, sicura e integrata della pubblica amministrazione tedesca. Si è voluto così creare, tramite un trattato di Stato (*Staatsvertrag*) – ossia un accordo amministrativo tra tutti i

Länder – una sede capace di assicurare il coordinamento della digitalizzazione a livello nazionale^[40]. L’attuazione del portale viene portata avanti attraverso un sistema partecipativo, basato su “laboratori reali” (*Reallabore*), che prevedono soluzioni condivise elaborate anche con il coinvolgimento degli utenti e della società civile. Espressione del federalismo cooperativo è il cosiddetto principio “uno per tutti” (*EfA-Prinzip*), secondo cui le soluzioni innovative sviluppate in un *Land* devono poter essere messe a disposizione degli altri *Länder* allo scopo di accelerare la transizione digitale^[41].

7. Il ruolo di secondo piano della dimensione comunale

Nelle recenti trasformazioni del federalismo tedesco, i Comuni continuano a occupare una posizione subordinata, pur rappresentando un punto di riferimento essenziale e costituendo la principale interfaccia tra cittadino e amministrazione. Tale marginalità trova giustificazione nel fatto che la dimensione municipale non è formalmente riconosciuta dal sistema federale: i Comuni, infatti, sono integrati nell’organizzazione dei *Länder* e sottoposti alla loro alla vigilanza (*Gemeindeaufsicht*)^[42].

Nonostante ciò, l’autogoverno comunale (*kommunale Selbstverwaltung*), di cui all’art. 28, co. 2, LF – inteso come un nucleo incompressibile di funzioni a livello locale – è espressamente consacrato dalla Legge Fondamentale ed azionabile dinanzi al Tribunale costituzionale federale^[43]. I Comuni sono chiamati a svolgere anche funzioni statali, come la gestione dell’ufficio anagrafe. Tuttavia permane la consapevolezza che tali compiti non debbano compromettere l’erogazione dei servizi pubblici essenziali, secondo il classico concetto di *Daseinsvorsorge*, elaborato da Ernst Forsthoff. Questi servizi, istituzionalmente legati alla dimensione comunale e indispensabili per la vita civile – quali l’illuminazione pubblica, la fornitura di gas, la gestione dei rifiuti, le scuole, ecc. – devono restare prioritari nell’azione amministrativa^[44].

L’organizzazione comunale è stata storicamente soggetta a interventi legislativi di ampia portata, che avevano relativizzato il principio dell’autoresponsabilità (*eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung*) a livello comunale. In questa consapevolezza la prima riforma del federalismo ha introdotto nella Legge fondamentale una tutela esplicita dell’autonomia amministrativa dei Comuni,

sancendo il divieto di ingerenza diretta della Federazione (*Durchgriffsverbot*). In base a questo principio, la Federazione non può attribuire compiti ai Comuni, né nelle materie di competenza propria né in quelle di competenza delegata, come previsto dagli artt. 83 e 84 LF. In tal modo, viene rafforzata la posizione dei Comuni e garantita la loro autonomia amministrativa rispetto alle imposizioni dirette da parte del livello federale. La ragione di questa modifica costituzionale risiede nella prassi di gravare sempre più i Comuni, tramite leggi federali, di compiti che finivano per sovraccaricarli anche dal punto di vista finanziario. In base alla normativa attuale, il *Land* rappresenta l'unico interlocutore diretto della Federazione, al quale possono essere assegnati compiti, da trasferire eventualmente ai Comuni nel rispetto delle norme costituzionali.

8. Conclusioni

Le riforme che hanno interessato il federalismo tedesco negli ultimi vent'anni riflettono una cultura giuridica orientata a intervenire sull'ordinamento costituzionale attraverso aggiustamenti tecnici gradualisti e mirati, evitando riforme di cesura radicali. Negli anni recenti, la Legge Fondamentale è stata sottoposta a continui interventi di manutenzione, volti a modernizzare il sistema senza stravolgere l'equilibrio costituzionale. Tuttavia, nella legislatura attuale, la difficoltà di raggiungere la maggioranza qualificata di due terzi necessaria per le modifiche costituzionali, a causa degli attuali rapporti di forza all'interno del *Bundestag*, renderà probabilmente più difficoltosa questa progressiva attività di aggiornamento.

L'analisi effettuata in queste pagine dimostra che in Germania prevale, rispetto agli elementi di federalismo competitivo, un approccio che punta sulla cooperazione tra i diversi livelli di governo. Tale orientamento è evidenziato dalla garanzia di condizioni di vita uniformi (*einheitliche Lebensverhältnisse*)^[45] su tutto il territorio federale. Anche in ambito finanziario la perequazione non mira a un perfetto livellamento, ma unicamente ad avvicinare il potere economico dei singoli *Länder* in un'ottica solidaristica.

Il federalismo in Germania viene talora percepito come poco popolare (*ungeliebt*), e ciò alimenta il dibattito su una possibile evoluzione verso una struttura statale più unitaria – sia nella forma di uno Stato federale fortemente

centralizzato (*unitarischer Bundesstaat*) sia di uno Stato unitario decentrato (*dezentralisierter Einheitsstaat*)^[46]. Tuttavia, la realtà mostra che il federalismo è profondamente radicato nella cultura giuridica tedesca e rappresenta un elemento identitario consolidato. Inoltre, in Germania non si registrano spinte secessionistiche significative: il sistema federale, pur oggetto di critiche e riforme, continua a essere considerato un pilastro della coesione nazionale e della tradizione costituzionale tedesca.

A livello legislativo, un importante strumento di raccordo è rappresentato dalla seconda camera, il *Bundesrat*, nell'ambito della quale i governi dei *Länder* dispongono di un diritto di veto sulle materie che incidono sulle loro competenze. Analogamente a quanto avviene in Italia, esistono altresì organi di raccordo orizzontali non previsti dalla Legge Fondamentale, quali le conferenze e, in particolare, la *Kultusministerkonferenz* nel settore dell'istruzione (più antica della Legge Fondamentale stessa), la *Innenministerkonferenz*, al momento particolarmente impegnata nella gestione dei flussi migratori, oltre alla cosiddetta "MPK" (*Ministerpräsidentenkonferenz*, conferenza dei primi ministri)^[47]. Durante la pandemia da Covid-19 quest'ultima conferenza ha svolto un ruolo da protagonista nella negoziazione di soluzioni unitarie a livello federale. Le misure per combattere la pandemia sono scaturite da intese, elaborate all'interno della MPK, sotto forma di delibere che, però, rappresentavano meri accordi politici^[48]. Gli accordi amministrativi giuridicamente vincolanti richiedono la stipula di *Staatsverträge*, che però prevedono una procedura estremamente articolata. In questo ambito, può individuarsi l'esigenza di istituire per il futuro nuovi sistemi di raccordo, al fine di evitare che la varietà federale e il principio della *eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung* si traducano nell'assenza di una linea politica condivisa.

1. Vedi sul punto il *leading case* del Tribunale costituzionale federale, BVerfGE, sent. del 20 dicembre 2007, n. 119, 331 (363 ss., nota a margine 150 ss.), commentato da F.E. Schnapp, *Mischverwaltung im Bundesstaat nach der Föderalismusreform*, in *Jura*, 4, 2008, p. 241; P.M. Huber, *Das Verbot der Mischverwaltung – de constitutione lata et ferenda*, in *DÖV*, 20, 2008, pp. 844 ss.
2. P.M. Huber, *Der ungeliebte Bundesstaat – Zur Lage des Föderalismus nach 70 Jahren Grundgesetz*, in *NVwZ*, 10, 2019, p. 665 (666).
3. D. Roth-Isigkeit, *Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation*, Mohr Siebeck,

- Tübingen, 2023, pp. 163 ss.
4. Art. 84 LF.
 5. D. Roth-Isigkeit, *Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation*, cit., pp. 166 ss.
 6. P.M. Huber, A. Voßkuhle, *Grundgesetz*, C.H.Beck, München, VIII ed., 2024, art. 83, nota a margine 79.
 7. Si veda la ricostruzione storica effettuata da K. Hesse, *Der Unitarische Bundesstaat*, C.F. Müller, Karlsruhe, 1962.
 8. Legge di modifica della legge fondamentale del 22.5.1969, BGBl. I, p. 363.
 9. G. Sandberger, *Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, Nomos, Tübingen, 2008, p. 160 (171).
 10. P.M. Huber, A. Voßkuhle, *Grundgesetz*, C.H.Beck, München, VIII ed., 2024, art. 72, nota a margine 99 ss.
 11. Cfr. F. W. Scharpf, *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfrage?*, Campus Verlag, Frankfurt am M., 2009; S. Kropp, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010; R. T. Baus, H. Scheller, R. Hrbek, *Der deutsche Föderalismus 2020, Die bundesstaatliche Kompetenz und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II*, Nomos, Baden Baden, 2009; A. Benz, *Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen*, in R. Mayntz, W. Streeck (a cura di), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Festschrift für Fritz Scharpf, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2003, p. 205; F. W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel, *Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik*, Scriptor Verlag, Kronberg/Taunus, 1976.
 12. M. Seckelmann, *Das sog. „Kooperationsverbot“ und die Mittel zu seiner Behebung – Sollen Art. 91b bzw. 104b GG modifiziert werden?*, in *DÖV*, 18, 2012, p. 701 (707).
 13. Come si desume dagli atti parlamentari: «con la nuova formulazione dell'art. 84, c. 1, si intende ottenere una riduzione della quota di leggi soggette ad approvazione obbligatoria dall'attuale circa 60 % per cento a circa il 35-40 %, al fine di creare maggiori possibilità di azione a livello federale e accelerare i processi decisionali» (BT Drucks. 16/813, p. 14 s.).
 14. P.M. Huber, *Der ungeliebte Bundesstaat – Zur Lage des Föderalismus nach 70 Jahren Grundgesetz*, cit., p. 666; si veda l'art. 74, co. 1, n. 3, 7 e 33 LF. Nel settore dell'ammissione all'università e dei titoli di studio universitari, la necessità di una disciplina unitaria si presenta, infatti, in *re ipsa*, poiché si ritiene che la Federazione debba garantire, soprattutto nelle materie a numero chiuso, la parità di trattamento degli studenti e un utilizzo ottimale delle capacità disponibili a livello nazionale. Per quanto riguarda i titoli di studio, le esigenze di unitarietà sono legate sia al loro valore legale, sia alla necessità di garantirne l'equipollenza nel contesto europeo; sul punto sia consentito rinviare a C. Fraenkel-Haeberle, *Die Universität im Mehrebenensystem – Modernisierungsansätze in Deutschland, Österreich und Italien*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014, pp. 58 ss.
 15. BVerfG sentenza del 26 gennaio 2005, BVerfGE n. 112, 226. In tale decisione, il divieto imposto a livello federale di prevedere tasse universitarie è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo in esito ad un ricorso presentato dai *Länder* Baden-

- Württemberg, Baviera, Amburgo, Saarland, Sassonia e Sassonia-Anhalt, mancando la relativa competenza legislativa della Federazione, i sensi dell'art. 75, co. 1, in combinato disposto con l'art. 72, comma 2 LF; si vedano ex multis B. Pieroth, K. Hagghu, *Studienplatzbezogener Vorteilsausgleich durch Länderstaatsvertrag*, in *DVBl.*, 1, 2007, pp. 1-10; M. Bosse, *Zur Rechtmäßigkeit des nordrhein-westfälischen Studiengebührenmodells – Zugleich eine kritische Auseinandersetzung mit dem Kronthaler-Gutachten*, in *NWVBl.*, 2, 2007, pp. 87-92; H. Walther, *Studienbeiträge in Hessen – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Verwaltungsprozess*, in *NVwZ*, 12, 2007, pp. 1366-1373.
16. Ai sensi della sentenza del Tribunale costituzionale federale (BVerfGE, sent. del 27 luglio 2004, n. 111, 226) sui professori junior la Federazione aveva travalicato la propria competenza legislativa quadro, che le permetteva unicamente di adottare una legislazione di principio e non una normativa di dettaglio, presentando un pacchetto di riforme che prevedeva che i professori junior sostituissero il sistema tradizionale della abilitazione per accedere ad una cattedra universitaria. Inoltre tale disciplina non è stata considerata conforme alla “clausola di necessità”, di cui all'art. 72, co. 2, LF. Cfr. ex multis H. Lecheler, *Begrenzte Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Reform des Hochschulrechts*, in C.-E. Eberle, M. Ibler, D. Lorenz (a cura di), *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart*, Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, C.H. Beck, München, 2002, pp. 421-431; O. Herrmann, *Die Hausberufung – mit Einführung der Juniorprofessur ein „echtes“ Hausberufungsverbot*, in *Wissenschaftsrecht*, 40, 2007, pp. 146-179; H. Hoins, *Die Juniorprofessur als Zentralfigur der Personalstrukturreform an den Hochschulen*, in *NVwZ*, 11, 2003, pp. 1343-1347.
 17. G. Sandberger, *Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich*, cit., p. 160
 18. “Bundesrecht bricht Landesrecht” (art. 31 LF).
 19. J. Vetter, *Zur Verfassungsmäßigkeit der Besoldung im Land Berlin nach der Föderalismusreform*, in *Landes- und Kommunalverwaltung*, 5, 2011, p. 193.
 20. Soprattutto i tagli retributivi, devono essere ampiamente motivati dal legislatore, in base a elementi obiettivi e non poter essere unicamente ricondotti a considerazioni finanziarie o di bilancio; si veda per tutti. I. Schübel Pfister, *Koordinatensystem für die Richter- und Beamtenbesoldung - BVerfG macht das Alimentationsprinzip bissfest*, in *NJW*, 27, 2015, pp. 1920 ss.
 21. Nella sentenza sulla cosiddetta “*W-Besoldung*”, BVerfGE, sent. del 14 febbraio 2012, n. 130, 26 il Tribunale costituzionale federale ha ritenuto inadeguata la retribuzione dei professori di seconda fascia. In un'altra pronuncia sulla retribuzione dei giudici (cosiddetta “*R-Besoldung*”), il Tribunale costituzionale federale ha statuito con sentenza del 5 maggio 2015 - 2 BvL 17/09 che la retribuzione adottata in Renania del Nord Vestfalia (R-1) era invece conforme al principio di alimentazione, come anche quella della Renania-Palatinato (R-3).
 22. S. Kropp, *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, cit., p. 83.
 23. Tribunale costituzionale federale, BVerfGE, sent. del 8 febbraio 1977, n. 43, 291 (348), cosiddetta seconda sentenza sulle facoltà a numero chiuso. Secondo questa pronuncia del

Tribunale costituzionale federale la politica dell'istruzione e quella scolastica rappresenterebbero il "patrimonio di famiglia" (*Hausgut*) dei *Länder*, essendo quindi sottratte alla competenza normativa della Federazione".

24. Art. 91b LF, introdotto dalla legge del 12.5.1969 (BGBl. I, p. 359), entrata in vigore il 1.1.1970; novellato dalla legge del 28.8.2006 (BGBl. I, p. 2034), entrata in vigore il 1.9.2006; comma 1 modificato dalla legge del 23.12.2014 (BGBl. I, p. 2438), entrata in vigore il 1.1.2015.
25. M. Seckelmann, „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II, in *DÖV*, 18, 2009, p. 748.
26. Per un'analisi dei rapporti finanziari alla luce della terza riforma del federalismo del 2017 sia consentito rinviare a C. Fraenkel-Haeberle, A. Valdesalici, *La terza riforma del federalismo tedesco: il Finanzausgleich tra vecchie e nuove previsioni normative*, in *Le Regioni*, 3, 2018, p. 375 (378 ss.).
27. C. Fraenkel-Haeberle, A. Valdesalici, *La terza riforma del federalismo tedesco: il Finanzausgleich tra vecchie e nuove previsioni normative*, cit., p. 378.
28. *Ibid.*, p. 379.
29. A. Benz, *Ein Verteilungskampf in dem alle gewonnen haben?: Oder ein Tauschgeschäft zum Nachteil von Föderalismus und Demokratie?*, in *EZFF, Jahrbuch des Föderalismus 2017*, Nomos, Tübingen, 2017, p. 66.
30. La Baviera e l'Assia erano ricorse al Tribunale costituzionale federale nel 2013 contro la perequazione finanziaria, ritenuta iniqua; cfr. F. Scheffczyk, *Steuerertragsaufteilung und Finanzausgleich nach dem Grundgesetz*, in *Jus*, 2, 2013, pp. 124 ss. Il ricorso è stato ritirato nel 2017 in esito alla terza riforma del federalismo. A luglio del 2023 la Baviera ha nuovamente presentato ricorso contro l'attuale sistema di perequazione finanziaria, ritenendo di dovere sostenere oneri finanziari sproporzionati. Su questo ricorso il Tribunale costituzionale federale non si è ancora pronunciato.
31. C. Fraenkel-Haeberle, A. Valdesalici, *La terza riforma del federalismo tedesco*, cit., p. 393.
32. Artt. 90, 91c, 105, 106 LF.
33. Art. 105 co. 2a LF.
34. C. Fraenkel-Haeberle, A. Valdesalici, *La terza riforma del federalismo tedesco*, cit., pp. 382 ss.
35. *Ibid.*, p. 386 ss.
36. BVerfGE, sent. del 27 maggio 1992, n. 86, 148 (214) („Finanzausgleich II“), in cui il Tribunale si richiama appunto al *Prinzip des Einstehens füreinander*, in analogia a decisioni precedenti; cfr. BVerfGE, sent. del 24 giugno 1986, n. 72, 330 (384, 386 s.).
37. P.M. Huber, *Der ungeliebte Bundesstaat – Zur Lage des Föderalismus nach 70 Jahren Grundgesetz*, cit., p. 666.
38. F. v. Harbou, *Abschied vom Einzelfall? Perspektiven der Digitalisierung von Verwaltungsverfahren*, in *JZ*, 7, 2020, p. 340 (340).
39. *Onlinezugangsgesetz* del 14 agosto 2017 (BGBl. I p. 3122, 3138), da ultimo modificata dall'art. 1 della legge del 19 luglio 2024 (BGBl. 2024 I n. 245); cfr. *ex multis* A.

- Guckelberger, *Das Onlinegesetz 2.0*, in *DÖV*, 20, 2024, p. 849.
40. *Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrates und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von B u n d u n d L ä n d e r n*, <https://www.gesetze-im-internet.de/ggart91cvtr/BJNR066300010.html> (15.06.2025).
41. M. Seckelmann, C. Berger, *Die Nutzerkommune und das Bürgerkonto – partizipative Gestaltungsoptionen nach dem Onlinezugangsgesetz*, in N. Braun Binder et al., *Jahrbuch für direkte Demokratie 2019*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2020, p. 38 (54).
42. Tale potere è generalmente previsto dagli ordinamenti comunali (*Gemeindeordnungen*) a livello dei *Länder*.
43. Art. 93, co. 4b, LF.
44. E. Forsthoff, *Die Daseinsvorsorge und die Kommunen*. Ein Vortrag, Sigillum, Köln-Marienburg 1958.
45. Art. 72, co. 2, LF.
46. P.M. Huber, *Der ungeliebte Bundesstaat – Zur Lage des Föderalismus nach 70 Jahren Grundgesetz*, cit., p. 666.
47. *Ibid.*, p. 672.
48. Cfr. J. Jäkel, T. de Maizière, P. Steinbrück, A. Voßkuhle, *Zwischenbericht. Initiative für einen handlungsfähigen Staat*, 2025, 20250311_Zwischenbericht_interaktiv.pdf.

La giustiziabilità del principio di leale cooperazione informativa tra pubbliche amministrazioni

Roberto Fusco

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-39

Il principio di leale cooperazione informativa può essere definito come il principio in base al quale le diverse pubbliche amministrazioni debbono cooperare nello scambio di dati, informazioni e documenti che siano funzionali allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali. Questo principio riveste un'importanza cruciale nel percorso di progressiva digitalizzazione ed automazione dei processi decisionali della pubblica amministrazione. Nonostante nel nostro ordinamento siano previsti una serie di strumenti volti a rendere sempre più effettivo e agile lo "scambio informativo" tra amministrazioni, non sempre nei fatti tale "cooperazione informativa" avviene in modo pieno. Si pone, pertanto, la necessità di indagare il livello di giustiziabilità di tale principio, ossia di verificare quali sono i rimedi procedurali e processuali a disposizione di una pubblica amministrazione che voglia reagire alla omessa trasmissione di dati, informazioni e documenti necessari allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali.

The justiciability of the principle of loyal cooperation between public administrations

The principle of loyal information cooperation can be defined as the principle according to which different public administrations must cooperate in the exchange of data, information and documents that are functional to the performance of their institutional functions. This principle is of crucial importance in the progressive digitisation and automation of decision-making processes in public administration. However, even though this instrument provides a series of tools aimed at making the "exchange of information" between administrations increasingly effective and agile, in practice this "information cooperation" does not always take place in full. There is therefore a need to investigate the enforceability of this principle, i.e., to verify what

procedural and legal remedies are available to a public administration that wishes to react to the failure to transmit data, information and documents necessary for the performance of its institutional functions.

Sommario: 1. Premessa.- 2. Il principio di leale cooperazione informativa e la sua rilevanza costituzionale.- 3. La normativa del CAD sulla trasmissione dei documenti e sullo scambio dei dati tra pubbliche amministrazioni.- 4. Il dibattito sulla legittimazione attiva della pubblica amministrazione in materia di accesso ai documenti amministrativi.- 5. La giustiziabilità del principio: un tentativo di ricostruzione dei rimedi a disposizione della pubblica amministrazione richiedente.- 6. Le sanzioni come rimedio aggiuntivo con efficacia deterrente: il caso dell'omessa comunicazione dei fabbisogni standard da parte degli enti locali.- 7. Brevi considerazioni di sintesi e alcune proposte de jure condendo.

1. Premessa

Il crescente pluralismo istituzionale, il decentramento delle funzioni amministrative e soprattutto la progressiva digitalizzazione e automazione dell'attività amministrativa sono i fattori in base ai quali le pubbliche amministrazioni, oggi più che ieri, sono costrette a collaborare tra loro per l'efficiente svolgimento delle funzioni amministrative di reciproca competenza^[1].

Le pubbliche amministrazioni, infatti, per poter svolgere le attività di propria competenza si trovano spesso a dover acquisire, raccogliere ed utilizzare una molteplicità di dati, documenti e informazioni in possesso di altri enti e ciò, sia per l'esercizio delle tipiche funzioni amministrative, quanto per l'erogazione dei pubblici servizi e per lo svolgimento delle attività di carattere privatistico^[2].

Un aspetto rilevante nelle relazioni tra le varie pubbliche amministrazioni è costituito dalla necessità delle stesse di cooperare tra loro per lo svolgimento della propria attività e, a tal fine, di attingere reciprocamente ai propri bagagli conoscitivi^[3]. Questa crescente necessità costituisce l'occasione per indagare la sussistenza, nel nostro ordinamento, di un vero e proprio principio di "cooperazione informativa", ossia un principio in base al quale le pubbliche amministrazioni siano obbligate a cooperare tra loro nello scambio di dati,

informazioni e documenti che siano per loro necessari allo svolgimento delle proprie funzioni. La dottrina si è già interrogata in passato sulla sussistenza di tale principio, individuando nella giurisprudenza della Corte costituzionale le sue fondamenta e le sue principali caratteristiche ^[4].

In relazione a detto principio, più di recente, è stato indagato il tema della circolazione dei dati tra pubbliche amministrazioni, poiché lo scambio di dati attraverso sistemi caratterizzati dal requisito dell'interoperabilità, visto il progressivo utilizzo delle nuove tecnologie applicate all'attività amministrativa, ha assunto via via un crescente rilievo ^[5]. Un altro tema che è stato affrontato è quello dei limiti allo scambio di informazioni, dati e documenti tra pubbliche amministrazioni quando questo riguardi dati personali, evenienza in presenza della quale la pubblica amministrazione detentrici dei dati dovrà tenere conto dei limiti normativi (nazionali ed europei) previsti a tutela della privacy ^[6].

In questo breve contributo, più che indagare sulle modalità operative e sui connessi limiti applicativi di questo principio, si proverà ad analizzarne la c.d. giustiziabilità da parte della pubblica amministrazione che si assume lesa da una sua violazione. Si proverà, cioè, ad indagare quali strumenti ha a disposizione una pubblica amministrazione che si trovi nella situazione di subire un pregiudizio a causa del comportamento di un'altra pubblica amministrazione che ometta (o neghi esplicitamente) la trasmissione di dati, documenti o informazioni necessari all'ente richiedente per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali.

2. Il principio di leale cooperazione informativa e la sua rilevanza costituzionale

Nel contesto della giurisprudenza costituzionale relativa al principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni, si è sedimentato un orientamento in parte peculiare nelle fattispecie in cui l'adempimento che la legislazione regionale richiede all'autorità statale consista nella semplice trasmissione di dati ^[7]. Secondo la Corte, infatti, è pacifico che l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di dati rappresentano altrettante modalità mediante le quali si estrinseca, a un livello minimo, la leale cooperazione fra Stato e regioni preordinata a garantire l'efficienza dell'esercizio delle rispettive competenze ^[8].

Le sentenze della Corte costituzionale, in realtà, lambiscono soltanto il tema, non

enucleando una definizione di tale principio, ma dandolo quasi per scontato. Infatti, proprio tenendo conto del fatto che l'orientamento in base al quale la leale cooperazione informativa fra livelli istituzionali è ormai sedimentato, la Consulta si limita ad affermare che la mera trasmissione delle informazioni acquisite nel corso della normale attività istituzionale costituisce un onere collaborativo "di base", che comporta la reciproca comunicazione di dati, anche fra autorità incardinate in enti – e a livelli istituzionali – diversi^[9].

Da questa giurisprudenza costituzionale, pertanto, si può evincere che il principio di leale cooperazione informativa abbia una vincolatività autonoma che deriverebbe dalla Costituzione stessa. Pare potersi desumere, quindi, che il dovere di leale cooperazione informativa fra amministrazioni di diverso livello sia sostanzialmente immanente al sistema costituzionale e che il suo fondamento normativo sarebbe rintracciabile fra le pieghe dell'art. 97 Cost. il quale risulterebbe, a questi fini, per così dire, "*self-executing*". Non a caso, la cooperazione informativa è stata costantemente riconosciuta quale dovere generale delle istituzioni non solo nella giurisprudenza costituzionale recente, ma ben prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, già nelle pronunce dei primi anni Novanta del ventesimo secolo^[10]. Il principio di leale cooperazione informativa, infatti, costituisce una specificazione del generale principio di leale cooperazione fra autorità pubbliche che, a sua volta, rappresenta un corollario del più generale principio di buon andamento che è previsto dall'art. 97, comma 1, Cost.^[11].

3. La normativa del CAD sulla trasmissione dei documenti e sullo scambio dei dati tra pubbliche amministrazioni

Il fatto che detto principio discenda direttamente dal dettato della nostra Carta costituzionale non significa che nel nostro ordinamento non vi siano delle norme positive che disciplinino le modalità operative attraverso le quali debba avvenire lo scambio di dati, informazioni e documenti tra pubbliche amministrazioni.

Il tema della trasmissione dei documenti e dello scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni trova la sua disciplina generale nel d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale, il c.d. CAD).

L'art. 47 CAD prevede che la trasmissione dei documenti tra le pubbliche

amministrazioni debba avvenire (in via alternativa) attraverso tre diverse modalità: a) l'utilizzo della posta elettronica; b) la cooperazione applicativa; c) l'accesso telematico secondo le modalità comunicate dall'amministrazione che lo detiene^[12].

La norma cardine sul tema dello scambio dei dati, invece, è costituita dal successivo art. 50 CAD. Secondo il primo comma di questa disposizione, i dati delle pubbliche amministrazioni sono (formati, raccolti, conservati) resi disponibili e accessibili (con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) alle altre pubbliche amministrazioni (e ai soggetti privati) alle condizioni previste dall'ordinamento, fatti salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle norme in materia di protezione dei dati personali e di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico^[13]. Il secondo comma, invece, si occupa specificamente della trasmissione e dello scambio dei dati tra le amministrazioni, prescrivendo che qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione (con alcune limitazioni ed esclusioni^[14]), è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando la sua utilizzazione sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ente richiedente^[15]. Quindi, la messa a disposizione dei dati da parte dell'amministrazione, da una parte costituisce un obbligo per la pubblica amministrazione che li detiene e dall'altra non è assoluta, ma deve essere compatibile con i limiti previsti dalla normativa (europea e nazionale) in materia di diritto di accesso, di protezione dei dati personali e di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico.

Il disposto dell'art. 50, CAD è strettamente collegato con il successivo art. 50-ter, CAD prevedente la progettazione, lo sviluppo e la realizzazione di una Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto, per finalità istituzionali, dai soggetti pubblici, nonché la condivisione dei dati tra i soggetti che hanno diritto ad accedervi, in conformità alla disciplina vigente. La piattaforma è gestita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è costituita da un'infrastruttura tecnologica che rende possibile l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni (e dei gestori di servizi pubblici) mediante l'accreditamento, l'identificazione e la gestione dei livelli di autorizzazione dei soggetti abilitati ad operare sulla stessa^[16].

Il comma 5 dell'art. 50-ter, CAD prevede che l'inadempimento dell'obbligo di

rendere disponibili e accessibili le proprie basi dati costituisce un'ipotesi di mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione (non inferiore al 30%) della loro retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance (oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture)^[17].

L'art. 73, comma 1, CAD, poi, disciplina il Sistema pubblico di connettività e cooperazione

(SPCC) come l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni^[18], che permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i sistemi dell'Unione europea ed è aperto all'adesione da parte dei gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati^[19].

La cooperazione informativa muta in modo radicale le modalità di interazione tra le pubbliche amministrazioni perché essa comporta un'immediata apprensione del dato da parte di una pubblica amministrazione richiedente mediante l'interazione del proprio sistema informativo con quello dell'amministrazione titolare del dato^[20]. Quindi, da una prospettiva atomistica in cui ogni amministrazione è detentrica delle informazioni funzionali all'esercizio delle proprie competenze, si mira ad arrivare ad un sistema in cui i dati complessivamente acquisiti nella sfera pubblica sono posti al servizio delle amministrazioni nel loro complesso (nei limiti necessari allo svolgimento delle relative funzioni) grazie all'interconnessione delle banche dati^[21]. Affinché ciò avvenga, è necessario che i sistemi delle pubbliche amministrazioni siano interoperabili, ossia tra gli stessi deve essere possibile uno scambio effettivo ed automatizzato di dati o di informazioni^[22].

L'AgID, con determinazione n. 547/2021, ha adottato le *“Linee guida sull'interoperabilità tecnica delle pubbliche amministrazioni”* e le *“Linee guida tecnologiche e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici”*, confermando l'importanza dell'interoperabilità come strategia per la trasformazione digitale della pubblica amministrazione e per l'efficientamento dell'attività amministrativa.

L'interoperabilità, infatti, costituisce la massima espressione della cooperazione

amministrativa giacché lo scambio di informazioni avviene direttamente “sul posto”, mutando in maniera radicale la modalità di interazione tra pubbliche amministrazioni.

La prospettata evoluzione in senso tecnologico e interconnesso degli strumenti in dotazione alle amministrazioni non è meramente teorica ma trova già riscontro pratico in molteplici fattispecie^[23]. Ad oggi, tuttavia, tale interoperabilità non può dirsi ancora compiuta. Tante sono le pubbliche amministrazioni che non sono connesse a tale sistema e, comunque, tanti sono i documenti, le informazioni e i dati che non ne fanno parte. Così, in molte ipotesi, la cooperazione informativa deve attuarsi attraverso il canale tradizionale, ossia attraverso una richiesta esplicita di trasmissione dei documenti, informazioni o dati, a cui l'amministrazione destinataria può rispondere, ai sensi dell'art. 47 CAD, o attraverso un invio per posta elettronica o attraverso l'accesso telematico secondo le modalità comunicate dall'amministrazione che riceve la richiesta. Qualora tale richiesta rimanga inevasa (o l'amministrazione opponga un diniego) si pone il problema della giustiziabilità della posizione dell'amministrazione richiedente, problema sul quale si proverà ad effettuare qualche breve riflessione.

4. Il dibattito sulla legittimazione attiva della pubblica amministrazione in materia di accesso ai documenti amministrativi

Il tema dei rimedi avverso l'omissione o il rifiuto ad una richiesta di trasmissione documentale tra pubbliche amministrazioni, costituente una violazione del principio di leale cooperazione informativa, impone un breve inquadramento della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi, con particolare riguardo alla dibattuta questione della legittimazione attiva della pubblica amministrazione per l'accesso ai documenti amministrativi (di un'altra pubblica amministrazione)^[24]. La questione è sorta con riferimento all'accesso documentale ex artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990, che è stato per anni lo strumento principe per l'attuazione del principio di trasparenza amministrativa^[25]. Il soggetto legittimato a richiedere l'accesso deve essere titolare di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento di cui si chiede l'ostensione, mentre l'oggetto della richiesta di accesso

possono essere solo i documenti amministrativi^[26].

Il testo originario dell'art. 22, l. n. 241/1990 riconosceva il diritto di accesso "a chiunque" avesse interesse, senza distinguere tra soggetti privati e pubblici^[27]. A seguito della riforma della l. n. 15/2005, però, l'attuale art. 22 comma 1, l. n. 241/1990, a seguito della riforma della l. n. 241/1990, si riferisce a «*tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi*», lasciando intendere una esclusione dei soggetti pubblici. Tale esclusione sembra trovare conferma nel comma 5 del medesimo art. 22, secondo il quale «*L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, (...) si informa al principio di leale cooperazione istituzionale*»^[28]. Il vigente quadro normativo ha comportato notevoli dubbi ed incertezze sulla disciplina applicabile alla pubblica amministrazione che richiede l'accesso a documenti di un'altra amministrazione^[29].

Secondo un primo orientamento (ormai minoritario), se l'esigenza conoscitiva della pubblica amministrazione è connessa con lo svolgimento dell'attività amministrativa nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, essa deve trovare soddisfazione unicamente mediante le prerogative inerenti il rapporto intersoggettivo tra gli enti, avvalendosi, qualora esistenti, delle prerogative di direzione o vigilanza o, qualora inesistenti, della collaborazione istituzionale del soggetto che detiene i dati, ai sensi dell'art. 22, comma 5, l. n. 241/1990^[30].

A questo primo orientamento (ormai minoritario) se ne contrappone uno opposto (ormai maggioritario) secondo il quale non può essere precluso lo strumento dell'accesso anche alle pubbliche amministrazioni che, al pari di qualsiasi altro soggetto privato, possono chiedere l'esibizione di un documento ad un'altra pubblica amministrazione nei limiti concessi dalla normativa^[31].

Il quadro, ad oggi, è ulteriormente complicato dal fatto che per accedere ai documenti amministrativi, ormai, non vi è più solo l'accesso "documentale" previsto dagli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990, ma vi sono anche l'accesso civico "semplice" e l'accesso civico "generalizzato" previsti dal d.lgs. n. 33/2013^[32].

L'accesso civico "semplice" è stato introdotto con l'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 33/2013^[33] e consiste nel diritto di chiunque a richiedere i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria da parte della pubblica amministrazione, nei casi in cui la loro pubblicazione sia stata omessa^[34]. Con l'accesso civico semplice può essere richiesto (solamente) l'ostensione dei

documenti per i quali normativamente è imposto un obbligo di pubblicazione, sicché tale istituto costituisce uno strumento di controllo generalizzato in ordine alla corretta applicazione degli obblighi normativi di pubblicazione in applicazione della disciplina normativa sulla trasparenza^[35]. La giurisprudenza ha riconosciuto che tale tipologia di accesso si applica anche alle pubbliche amministrazioni dal lato attivo^[36].

Più problematica, invece, è la legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni con riferimento al rimedio dell'accesso civico "generalizzato", introdotto nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 97/2016^[37]. L'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013 prevede il diritto di chiunque ad accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, allo scopo di favorire il controllo sull'attività amministrativa e di favorire la partecipazione al dibattito pubblico, nel rispetto dei limiti normativamente previsti^[38]. A parere di chi scrive, anche se questa tipologia di accesso ai documenti (e ai dati) pubblici pare essere concepita in favore dei soggetti privati, non si può tuttavia escludere che in alcuni (limitati) casi anche una pubblica amministrazione possa manifestare delle istanze ostensive finalizzate ad un controllo sull'attività di altri soggetti pubblici o a favorire la partecipazione al dibattito pubblico.

L'inquadramento di una richiesta a seconda del tipo di accesso, come si vedrà nel paragrafo seguente, cambia i rimedi a disposizione della pubblica amministrazione che si veda serbare un silenzio (o un diniego espresso) sulla propria richiesta. Sul punto, bisogna tener presente che, se in un primo momento la giurisprudenza era abbastanza rigida nel non ammettere una "conversione d'ufficio" delle richieste di accesso^[39], più di recente è stata concessa una maggior libertà alla pubblica amministrazione (che riceve la richiesta) di riqualificare d'ufficio una istanza di accesso, a meno che l'istante abbia inteso, espressamente e inequivocabilmente, limitare l'interesse ostensivo ad uno specifico profilo, quello documentale o quello civico^[40]. Pertanto, nel caso di richieste cumulative (formulate in base alla l. n. 241/1990 e al d.lgs. n. 33/2013) o richieste senza alcuna specificazione in merito alla tipologia di accesso, pare preferibile ritenere che la pubblica amministrazione, nel decidere se ostendere il documento, debba verificare l'applicabilità di entrambe le forme di accesso. E anche questa circostanza può comportare qualche incertezza nei rimedi con i quali sindacare

(soprattutto) l'inerzia nei confronti di una richiesta di accesso^[41].

5. La giustiziabilità del principio: un tentativo di ricostruzione dei rimedi a disposizione della pubblica amministrazione richiedente

Fatte queste premesse sui profili sostanziali del principio di cooperazione informativa tra pubbliche amministrazioni e su alcune delle sue modalità attuative, passiamo ora a soffermarci sulla sua giustiziabilità, ossia sull'individuazione degli strumenti a disposizione della pubblica amministrazione per reagire a una violazione di questo principio. Detto in altre parole, occorre domandarsi quali strumenti abbia a disposizione la pubblica amministrazione per ottenere dati, informazioni o documenti necessari per lo svolgimento delle proprie funzioni, nel caso in cui la trasmissione o l'accesso non venga consentito (in maniera illegittima^[42]) dalla pubblica amministrazione che li detenga.

Nell'individuazione degli strumenti di tutela, come primo *step* occorre verificare la presenza di strumenti di risoluzione di conflitti previsti *ad hoc* per le violazioni del principio in analisi.

In alcuni casi, infatti, l'ordinamento amministrativo, sia a livello statale che regionale, mette a disposizione delle amministrazioni degli specifici strumenti ("procedimenti conflittuali"), che consentono alle parti di risolvere i conflitti tra gli interessi pubblici ("conflitti amministrativi"). Quando ciò non avviene, la mancanza di tali strumenti determina, di fatto, una "fuga" delle amministrazioni verso il processo costituzionale e quello amministrativo^[43].

Con riferimento alla tutela giurisdizionale, infatti, occorre domandarsi quale sia il giudice competente a sindacare le violazioni del principio di cooperazione informativa. Sul punto pare difficile (o quantomeno confinato a casi molto circoscritti) che una violazione di questo principio possa ingenerare un ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione ex art. 134 Cost.^[44].

Nella maggior parte dei casi, perciò, il giudice competente a sindacare i conflitti amministrativi inerenti alla violazione del principio di leale cooperazione informativa, pertanto, dovrà essere il giudice amministrativo. Infatti, anche se gli strumenti della giustizia amministrativa nascono per tutelare i soggetti privati nei confronti del potere pubblico, la risoluzione dei conflitti tra pubbliche

amministrazioni è un'ipotesi tutt'altro che nuova per il processo amministrativo, che si adatta senza particolari criticità anche a risolvere le “liti” tra due soggetti pubblici^[45].

Nell'ambito dei giudizi tra due amministrazioni, un primo aspetto di differenziazione riguarda la legittimazione processuale e l'interesse al ricorso della pubblica amministrazione, dato che anche l'amministrazione pubblica, quando assume le vesti della parte ricorrente, deve rispettare le condizioni dell'azione^[46].

Per quanto riguarda la sussistenza della legittimazione, essa si deve ritenere sussistente nel caso in cui l'amministrazione sia costretta ad agire in giudizio a tutela delle proprie funzioni amministrative che si ritengano lese dal provvedimento (o dal comportamento inerziale) di un'altra amministrazione^[47]. Sul punto più volte la giurisprudenza amministrativa, anche se limitatamente alla materia del diritto di accesso ai documenti amministrativi, ha affermato che deve essere riconosciuta la legittimazione processuale alla pubblica amministrazione che richieda l'acquisizione di un documento amministrativo^[48].

Invece, l'interesse al ricorso, in queste ipotesi, è costituito dalla conoscenza che la pubblica amministrazione richiedente avrebbe dovuto conseguire per effetto della cooperazione spontanea tra pubbliche amministrazioni e che può essere conseguita attraverso l'accoglimento del ricorso. Quindi, il mancato rispetto del principio di leale cooperazione informativa, sia con riferimento ai dati che ai documenti giustifica l'attivazione del processo qualora l'accessibilità sia necessaria all'assolvimento dei compiti istituzionali dell'ente^[49].

Chiarito che ogni pubblica amministrazione deve poter ricorrere al giudice amministrativo per la tutela delle proprie funzioni amministrative, occorre domandarsi quale sia il rito esperibile per poter far valere le proprie ragioni. Il discorso, qui, viene ad intrecciarsi a doppio filo con l'oggetto del giudizio che può variare a seconda della singola fattispecie che viene di volta in volta in rilievo, ossia a seconda dell'oggetto della richiesta di trasmissione (di atti, informazioni o documenti) e a seconda della motivazione di interesse pubblico alla quale detta richiesta è preordinata (ossia la motivazione per la quale la pubblica amministrazione ha effettuato la richiesta informativa).

Nel caso di comportamenti omissivi relativi alla richiesta di trasmissione di dati e di informazioni in violazione del disposto dell'art. 50, comma 2 CAD, deve ritenersi in linea di massima utilizzabile il ricorso al giudice amministrativo

avverso l'inerzia della pubblica amministrazione, con tutto ciò che ne consente tale rito anche in termini di esperimento della c.d. ottemperanza atipica in sede di cognizione ai sensi dell'art. 117, comma 3 c.p.a.^[50] .

Qualora però la richiesta alla pubblica amministrazione sia configurabile come una richiesta di accesso documentale, ai sensi degli artt. 22 e ss., l. n. 241/1990 il silenzio della pubblica amministrazione dovrà considerarsi con valore di diniego e il ricorso dovrà essere esperito nelle forme dell'art. 116 c.p.a. con tutto ciò che ne consegue riguardo ai termini e ai poteri del giudice^[51] . Infatti, se si riconosce – come fa la giurisprudenza prevalente – una legittimazione attiva della pubblica amministrazione all'accesso ai documenti di un'altra pubblica amministrazione, consentire di “reagire” a un diniego di ostensione documentale con altri rimedi giudiziali diversi dal ricorso ex art. 116 c.p.a. costituirebbe un'elusione ai termini processuali previsti dal rito a ciò preposto^[52] .

Diverso ancora è, invece, il caso in cui la richiesta della pubblica amministrazione sia effettuata a titolo di accesso civico generalizzato. Ammesso che lo strumento dell'accesso civico generalizzato sia utilizzabile da una pubblica amministrazione (circostanza non pacifica a parere di chi scrive), lo strumento processuale avverso l'inerzia sarebbe il rito avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a. (e non quello in materia di accesso ai documenti amministrativi ex art. 116 c.p.a.) come statuito dalla giurisprudenza che esclude in questo caso la formazione di un silenzio diniego^[53] .

Non sempre, però, la richiesta di ottenere dati, informazioni o documenti è riconducibile alla disciplina dell'accesso, nella sua triplice forma di accesso documentale, accesso civico semplice e accesso civico generalizzato. Può essere infatti che l'istanza inoltrata da un ente all'altro non sia idonea a costituire il presupposto per attivare i rimedi previsti dall'art. 116 c.p.a., a tutela del diritto di accesso, quando la richiesta sia stata presentata non a fini meramente conoscitivi, ma per esercitare un altro potere individuato (per esempio di controllo)^[54] . Qualora la richiesta documentale di un'amministrazione ad un'altra non sia qualificabile come espressione (di una delle forme) del diritto di accesso, pertanto, il rimedio che pare utilizzabile in caso di inerzia sarà (sempre) il ricorso avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a.

Pertanto, con riferimento alla giustiziabilità del principio, in mancanza di uno specifico strumento procedimentale che consenta alle parti di risolvere i conflitti derivanti dalla carenza di cooperazione informativa, a parere di chi scrive, occorre

effettuare una distinzione: qualora la richiesta di ottenere un documento (o un dato) sia effettuata ai sensi e per gli effetti della disciplina dell'accesso documentale, allora l'amministrazione che si riterrà lesa dal comportamento omissivo potrà esperire il rimedio ex art. 116 c.p.a.^[55]; diversamente, qualora la violazione del principio di leale cooperazione informativa non si traduca nella mancata risposta ad una richiesta ostensiva tra pubbliche amministrazioni, si ritiene che il rimedio (generale) preposto alla violazione di detto principio sia il ricorso avverso il silenzio attraverso il rito previsto dall'art. 117 c.p.a.

6. Le sanzioni come rimedio aggiuntivo con efficacia deterrente: il caso dell'omessa comunicazione dei fabbisogni standard da parte degli enti locali

Le modalità di cooperazione informativa tra pubbliche amministrazioni, a volte, sono prescritte in maniera dettagliata da norme di legge a tutela di specifiche finalità di interesse pubblico.

Un esempio di cooperazione informativa "codificato" è costituito dell'invio dei questionari finalizzati all'aggiornamento dei dati rilevanti ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, che devono essere compilati dagli enti locali con cadenza annuale e che devono essere trasmessi alla Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 216/20210^[56].

Il mancato invio (nel termine di sessanta giorni) delle informazioni richieste nei questionari è sanzionato con la sospensione, sino all'adempimento dell'obbligo di invio delle informazioni, dei trasferimenti a qualunque titolo erogati all'ente locale e la pubblicazione dell'ente inadempiente nel sito internet del Ministero dell'interno^[57]. Questa misura sanzionatoria ha lo scopo di garantire che gli enti locali adempiano all'obbligo di fornire i dati necessari per il monitoraggio e la revisione dei fabbisogni standard, sospendendo il loro finanziamento finché perdura il comportamento omissivo.

Sul punto viene da chiedersi se la presenza di una norma che sanzioni la pubblica amministrazione inottemperante ad un obbligo di cooperazione informativa (prescritto dalla legge) debba considerarsi "assorbente" rispetto ai rimedi suindicati e, pertanto, precluda l'utilizzo degli strumenti di tutela processuali volti a superare l'inerzia.

Nel caso di specie, a parere di chi scrive, la violazione degli obblighi (previsti per legge) a carico degli enti locali non sembra trovare uno strumento di giustiziabilità diretta. Si è visto, infatti, come una pubblica amministrazione possa agire contro un'altra pubblica amministrazione a tutela delle proprie funzioni (o, al massimo, di determinati interessi della collettività di riferimento^[58]) in presenza delle condizioni dell'azione. Non sembra in questo caso che vi possa essere un interesse al ricorso da parte dell'amministrazione "richiedente" (*rectius* necessitante le informazioni omesse), poiché, in questo caso, è già la legge a stabilire quale debba essere la conseguenza della violazione del dovere di trasmissione dei dati, ossia la sospensione di finanziamenti a quell'ente, fino all'adempimento dell'obbligo di invio delle informazioni^[59]. Quindi, accanto agli strumenti di tutela "diretta" ottenibile davanti ad un giudice, in alcuni casi il legislatore o le stesse pubbliche amministrazioni con propri atti normativi prevedono degli specifici rimedi per così dire "indiretti" di tutela del principio di cooperazione informativa o, meglio, dei rimedi sanzionatori con effetto deterrente. In questo contesto, quindi, detta sanzione sembrerebbe essere l'unica garanzia alla cooperazione informativa, difettando un interesse al ricorso da parte dell'ente che subisce il comportamento inerziale^[60].

7. Brevi considerazioni di sintesi e alcune proposte *de jure condendo*

Il principio di leale cooperazione informativa è un principio immanente al nostro ordinamento, che trova copertura costituzionale direttamente dall'art. 97 Cost. e che riveste un'importanza cruciale nel percorso evolutivo di progressiva digitalizzazione ed automazione dei processi decisionali della pubblica amministrazione. Questo principio trova applicazione in molte norme di rango primario del nostro ordinamento, tra le quali riveste una notevole importanza la disciplina contenuta nel CAD, che definisce le modalità generali attraverso le quali debbano avvenire gli scambi di documenti e dati tra pubbliche amministrazioni.

Abbiamo visto come i limiti e le modalità della giustiziabilità di tale principio dipendano dalla singola fattispecie omissiva che viene di volta in volta in rilievo, ossia dall'oggetto della richiesta di trasmissione e dalla motivazione di interesse

pubblico alla quale detta richiesta è preordinata. Il giudice competente a sindacare dette violazioni (in assenza di strumenti *ad hoc* di composizione del conflitto) è il giudice amministrativo ma, in caso di comportamento inerziale da parte dell'amministrazione destinataria della richiesta, vi possono essere delle incertezze circa il rito da esperire, tra il rito in materia di documenti amministrativi ex art. 116 c.p.a. o quello avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a.

Qualora la richiesta di dati o documenti rientri nell'alveo applicativo dell'accesso documentale o civico generalizzato, inoltre, oltre agli strumenti di tutela giurisdizionale suindicati, la pubblica amministrazione richiedente potrà anche utilizzare (al pari dei privati) i rimedi stragiudiziali previsti rispettivamente dall'art. 25, comma 4, l. n. 241/1990 (per l'accesso documentale) e dall'art. 5, commi 7 e 8, d.lgs. n. 33/2013 (per l'accesso civico semplice e generalizzato).

A fianco alla giustiziabilità per così dire "diretta" davanti al giudice amministrativo, poi, ci possono essere anche degli strumenti di giustiziabilità "indiretta", che consistono nella previsione di sanzioni per le pubbliche amministrazioni che omettono la trasmissione di dati di loro competenza o, addirittura, delle sanzioni che colpiscono direttamente i funzionari responsabili all'interno dell'amministrazione che abbia tenuto il comportamento omissivo.

In prospettiva, *de jure condendo*, sarebbe forse opportuno istituzionalizzare un rimedio procedimentale generalizzato per superare le omissioni che integrano un'elusione al principio di leale cooperazione informativa tra pubbliche amministrazioni. Un'idea potrebbe essere quella di "estendere" il potere sostitutivo previsto dall'art. 2, ai commi 9-*bis* e 9-*ter*, l. n. 241/1990 per superare l'inerzia dell'amministrazione nel provvedere. Infatti, pur nella consapevolezza che tale rimedio è pensato per i privati che subiscono l'inerzia della pubblica amministrazione nell'emanare un provvedimento entro i termini previsti dalla legge per la conclusione del rispettivo procedimento, se si ammette a livello giurisdizionale un'azione avverso il silenzio nei casi di "conflitto informativo" tra diversi enti, a livello sistematico pare conseguentemente ammissibile esperire, anche in questi casi, il rimedio procedimentale del potere sostitutivo previsto dall'art. 2, l. n. 241/1990^[61]. In tal senso pare porsi anche la possibilità, espressamente prevista dall'ANAC, di ricorrere al titolare del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 2, comma 9-*bis*, l. n. 241/1990 nel caso in cui l'amministrazione non risponda all'istanza di accesso civico semplice^[62].

Dal punto di vista processuale, infine, uno strumento che potrebbe essere valorizzato dalle pubbliche amministrazioni ricorrenti, nei giudizi incardinati davanti al giudice amministrativo, è quello della tutela cautelare^[63]. Infatti, pur nella consapevolezza della problematica compatibilità della fase cautelare con i riti camerali ex art. 116 c.p.a. e 117 c.p.a.^[64], a parere di chi scrive, nelle controversie tra pubbliche amministrazioni aventi ad oggetto l'inerzia rispetto a un dovere comunicativo, l'eventuale limitazione allo svolgimento delle attività istituzionali dell'ente richiedente pare *ex se* un concreto indizio della sussistenza di un *periculum in mora*. L'ampia libertà che, ad oggi, il giudice amministrativo ha di "muoversi" nella fase cautelare – compresa la possibilità di adottare ordinanze propulsive con cui il giudice può "invitare" l'amministrazione ad adottare una nuova determinazione conformandosi ai criteri direttivi indicati nell'ordinanza (c.d. *remand*) – può facilitare il superamento del "conflitto informativo" sulla trasmissione di informazioni in tempi fisiologicamente più brevi di quelli necessari per ottenere una sentenza, in maniera sostanzialmente conciliativa (seppur già all'interno di un processo).

Conclusivamente, pertanto, si può affermare che il principio di leale cooperazione informativa sia adeguatamente giustiziabile, avendo le pubbliche amministrazioni una molteplicità di strumenti procedimentali e processuali, per vincere l'inerzia eventualmente serbata nei confronti dell'amministrazione ricorrente. Un limite di questo sistema di tutela, dotato di un buon grado di effettività, è forse costituito dall'assenza di un modello generale di tutela procedimentale e dalla non sempre facile individuazione del rito attraverso il quale adire il giudice amministrativo per reagire alle violazioni del principio in oggetto.

1. Per uno sguardo d'insieme sul processo di progressiva digitalizzazione della pubblica amministrazione si segnalano: E. D'Orlando, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2011, p. 213 ss.; G. Orsoni - E. D'Orlando, *Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in *Ist. del fed.*, 2019, p. 593 ss.; R. Cavallo Perin, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 305 ss.; L. Torchia, *Lo Stato digitale*, Bologna, 2023.
2. Sul rapporto tra dati e amministrazione, tra i tanti contributi, ci si limita a segnalare il lavoro monografico di: G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2017.

3. Sul tema delle relazioni tra pubbliche amministrazioni in un'ottica di comune cooperazione si segnalano i contributi di: F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo, Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012; A. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 827 ss.; P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle "riforme Madia"*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 2 ss.
4. A. Simionati, *La leale cooperazione "informativa": un principio "seminuovo" nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1330 ss.
5. Sui temi dello scambio di dati e dell'interoperabilità dei sistemi informatici si rinvia *ex multis* a: G. Carullo, *Banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in R. Cavallo Perin - D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, p. 191 ss.; D.U. Galetta, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 103 ss.
6. Sul tema si segnala: S. D'Ancona, *Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 2018, p. 587 ss. Più in generale sul rapporto tra dati trattati dalla pubblica amministrazione e privacy, si vedano: B. Ponti, *Attività amministrativa e trattamento dei dati personali. Gli standard di legalità tra tutela e funzionalità*, Milano, 2023; G. Carullo, *Dati personali e fini pubblici: dubbi di compatibilità europea del Codice Privacy*, in *CERIDAP*, 2024, p. 34 ss.
7. A. Simionati, *La leale cooperazione "informativa": un principio "seminuovo" nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, cit., p. 1333.
8. In questi termini si esprime la pronuncia Corte cost., 17 marzo 2020, n. 104, in *Giur. cost.*, 2010, 2, p. 1171 ss., nella quale viene testualmente previsto che «Nondimeno, la Corte ha escluso la configurabilità di un vulnus delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994)».
9. A. Simionati, *La leale cooperazione "informativa": un principio "seminuovo" nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, cit., p. 1334.
10. A. Simionati, *La leale cooperazione "informativa": un principio "seminuovo" nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, cit., p. 1334.
11. Sul principio di buon andamento dell'attività amministrativa si segnalano: M. Spasiano, *Il principio di buon andamento*, in M. Renna - F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 117 ss. Sul principio di leale cooperazione istituzionale si segnala: Q. Camerlengo, *Leale collaborazione* (principio di), in *Dig. disc. pubbl.*, 2015, p. 241 ss.
12. La norma riguarda le modalità operative dello scambio, senza però prevederne i limiti, per

l'individuazione dei quali bisogna riferirsi alla normativa sull'accesso ai documenti (sulla quale si tornerà in seguito).

13. L'art. 50, comma 1, CAD prevede testualmente che *«I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico»*.
14. Le esclusioni a cui si riferisce l'art. 50, comma 2 sono: quelle contenute dall'art. 2, comma 6, CAD; i casi previsti dall'art. 24, l. n. 241/1990; quelle connesse al rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali; quelle previste dall'art. 43, comma 4, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445/2000 (salvo il disposto degli articoli 43, comma 4 e 71, n. 445/2000).
15. Più precisamente l'art. 50, comma 2, CAD prevede che *«Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all'articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive; è fatto comunque salvo il disposto dell'articolo 43, comma 4, salvo il disposto degli articoli 43, comma 4 e 71, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445»*.
16. L'art. 50-ter, comma 2, CAD specifica anche che *«La condivisione di dati e informazioni avviene attraverso la messa a disposizione e l'utilizzo, da parte dei soggetti accreditati, di interfacce di programmazione delle applicazioni (API). Le interfacce, sviluppate dai soggetti abilitati con il supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri e in conformità alle Linee guida AgID in materia di interoperabilità, sono raccolte nel "catalogo API" reso disponibile dalla Piattaforma ai soggetti accreditati. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, sono tenuti ad accreditarsi alla piattaforma, a sviluppare le interfacce e a rendere disponibili le proprie basi dati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»*.
17. Come si vedrà più diffusamente in seguito, però, tale norma a carattere sanzionatorio per i dirigenti "colpevoli" della mancata implementazione del sistema di banche dati non si accompagna ad una norma che preveda dei rimedi per ottenere i dati che non sono disponibili e che servono all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ente.
18. L'art. 1, comma 1, lettera dd), CAD, contiene la nozione di interoperabilità che viene descritta come la *«caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi»*. Sul tema dell'interoperatività si vedano: G. Carullo, *Interoperabilità dei dati e riflessi organizzativi: il caso della conservazione digitale*,

- in R. Cavallo Perin (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021, p. 251 ss.; B. Ponti, *Tre scenari di digitalizzazione amministrativa "complessa": dalla interoperabilità predicata alla standardizzazione praticata*, in *Ist. del fed.*, 2023, p. 599 ss. Per l'interoperabilità a livello sovra-nazionale vedasi il contributo di: A. Monica, *L'utilizzo degli Open Data per l'effettività dell'azione amministrativa nei procedimenti compositi europei (tra piattaforme digitali, intelligenza artificiale e space economy)*, in *CERIDAP*, 2024, p. 101 ss.
19. Secondo l'art. 76, CAD, infine, gli scambi di documenti informatici nell'ambito del SPCC, realizzati attraverso la cooperazione applicativa e nel rispetto delle relative procedure e regole tecniche di sicurezza, costituiscono invio documentale valido ad ogni effetto di legge.
 20. S. D'Ancona, *Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 594.
 21. G. Carullo, *Banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, cit., p. 209.
 22. Secondo G. Carullo, *Big data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Conc. e merc.*, 2026, p. 188, «Là dove si parla di reti interconnesse ... si indica un sistema (informatico) nell'ambito del quale due o più terminali sono in grado di comunicare e quindi scambiare tra loro informazioni in modo automatizzato, consentendo così l'accesso a dati conservati su un sistema diverso da quello richiedente le informazioni stesse. Calando tale paradigma all'interno delle amministrazioni, ciò significa in sostanza che un ente potrebbe avere accesso alle informazioni detenute da un'altra amministrazione senza la necessità – quantomeno tecnica – di alcuna interazione tra i funzionari. All'ufficio procedente basterebbe richiedere, attraverso il proprio sistema informatico, i dati di cui necessita, ed automaticamente potrebbe recuperare le informazioni richieste dal sistema messo a disposizione da un'altra pubblica amministrazione».
 23. G. Carullo, *Banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, cit., p. 209.
 24. In altre parole, ci si deve domandare se la pubblica amministrazione, oltre a soggetto passivo della disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi, possa essere anche soggetto attivo, dato che l'esigenza di accedere a documenti amministrativi può riguardare la stessa pubblica amministrazione che può avere la necessità di conoscere ed acquisire atti e documenti formati e detenuti da altre pubbliche amministrazioni per l'esercizio dei propri compiti istituzionali.
 25. La bibliografia in materia di accesso ai documenti amministrativi è davvero ampia. Tra le voci enciclopediche si segnalano: M.A. Sandulli, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. IV, 2000. Tra i contributi monografici meritano una menzione: L. Mazzarolli, *L'accesso ai documenti della pubblica amministrazione. Profili sostanziali*, Padova, 1998; A. Simonati, *L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza*, Trento, 2002. Tra i contributi più recenti, senza alcuna pretesa di esaustività,

- si segnalano: V. Parisio, *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 11 ss.; F. Manganaro, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 743 ss.; F. Francario, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, cit. Per un esaustivo elenco dei principali riferimenti bibliografici sull'istituto si rinvia a: A. Simonati, *I principi in materia di accesso*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 1209 ss.
26. Ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. d), l. n. 241/1990, per "documento amministrativo" deve intendersi «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale».
 27. L'applicabilità della legittimazione attiva all'accesso da parte delle amministrazioni pubbliche veniva anche confermata dall'art. 9 d.P.R. 352/1992, secondo il quale «Le disposizioni sulle modalità del diritto di accesso di cui al presente regolamento si applicano, in quanto compatibili, alle amministrazioni (...)».
 28. Tale principio è richiamato anche dall'art. 5 comma 4, d.P.R. n. 184/2006, secondo il quale «La richiesta, ove provenga da una pubblica amministrazione, è presentata dal titolare dell'ufficio interessato o dal responsabile del procedimento amministrativo ed è trattata ai sensi dell'articolo 22, comma 5, della legge».
 29. I termini della questione vengono riassunti da: A. Simonati, *I principi in materia di accesso*, cit., p. 1216 ss.
 30. In tal senso si rinvia a: Cons. St. (sezione) V, 7 novembre 2008, n. 5573, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Secondo questo orientamento, l'acquisizione di documenti amministrativi da parte dei soggetti pubblici è regolamentata dal principio di leale collaborazione istituzionale. Avrebbe legittimazione attiva all'accesso soltanto la pubblica amministrazione che si trovi in posizione di "amministrato", ossia quando sia soggetta al potere di un altro ente e quindi, si ritrovi nelle vesti in cui suole essere un soggetto privato (come nel caso in cui un soggetto pubblico sia destinatario di sovvenzioni pubbliche) ed in quanto tale avente titolo all'accesso alla stessa stregua di un soggetto privato.
 31. In tal senso vedasi *ex multis*: Cons. St. (sezione IV), 24 ottobre 2019, n. 7999, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Secondo questa pronuncia, «in presenza del nostro peculiare sistema ordinamentale caratterizzato dalla compresenza di una pluralità di soggetti pubblici, non vi sarebbe ragione di ritenere riservato ai privati l'istituto dell'accesso, che offre uno statuto di precise garanzie e di tutela giuridica anche in sede giudiziale, relegando i soggetti pubblici che siano interessati ad ottenere un'ostensione documentale alle incognite di una collaborazione spontanea dell'Amministrazione di volta in volta legittimata passiva, inevitabilmente non sempre sollecita e puntuale, a meno di non

incorrere in un inopinato quanto illogico ribaltamento di rapporti, in fatto di intensità di tutela, tra interessi privati e pubblici».

32. Per un'elencazione delle tre figure generali di accesso si rinvia al contributo di F. Francario, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, cit. Per una tassonomia delle figure di accesso sia anche consentito il rinvio a: R. Fusco, *La nuova disciplina dell'accesso agli atti di gara nell'ambito della digitalizzazione dei contratti pubblici*, in *CERIDAP*, 2024, p. 108 ss.
33. Sull'introduzione del d.lgs. n. 33/2013, tra i tanti contributi, si segnalano: B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Rimini, 2013; A. Simonati, *La trasparenza amministrativa e il legislatore: un caso di entropia normativa?*, in *Dir. amm.*, 2013, p. 749 ss.; A. Bonomo, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Ist. fed.*, 2013, p. 725 ss.; M. Magri, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, in *Ist. fed.*, 2013, p. 425 ss.
34. Sull'istituto si segnalano: M. D'Arienzo, *Diritto alla trasparenza e tutela dei dati personali nel d.lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento alla disciplina dell'accesso civico*, in *Dir. e proc. amm.*, 2015, p. 123 ss.; M. Renna, *La nuova trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 33/2013: dall'accesso differenziato alla conoscenza diffusa dei documenti amministrativi*, cit., p. 711 ss.
35. S. Toschei, *Accesso civico: per l'utente arriva l'azione diffusa*, in *Guida dir.*, 2013, p. 111 ss.
36. T.A.R. Lazio, n. 12414/2018, in www.giustizia-amministrativa.it.
37. La disciplina introdotta inizialmente dall'art. 5, d.lgs. n. 33/2013, che prevedeva solo l'accesso relativo ai documenti non pubblicati dalla pubblica amministrazione, è stata riscritta integralmente con il d.lgs. n. 97/2016 che ha "duplicato" la fattispecie dell'accesso civico.
38. Su tale istituto, tra i tanti contributi, si segnalano: E. Carloni, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 579 ss.; D.U. Galetta, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 2 ss.; M. Lipari, *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.
39. In tal senso vedasi la sentenza Cons. St. (sezione V), 18 ottobre 2018, n. 1817, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo la quale va esclusa la conversione dell'istanza di accesso da una forma a un'altra, che non può essere né imposta alla P.A., né ammessa, su iniziativa del ricorrente, in sede di riesame o di ricorso giurisdizionale. Sul punto, inoltre, bisogna anche segnalare che il Par. 2.2 della circolare n. 2/2017 del Ministero della pubblica amministrazione statuisce che «dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato».
40. In tal senso vedasi la nota pronuncia: Cons. St. (Adunanza plenaria), 2 aprile 2020, n. 10,

in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo la quale «Il riferimento dell'istanza ai soli presupposti dell'accesso documentale non preclude alla pubblica amministrazione di esaminare l'istanza anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato, laddove l'istanza contenga tutti gli elementi utili a vagliarne l'accoglimento sotto il profilo "civico", salvo che il privato abbia inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo solo all'uno o all'altro aspetto». Per un commento a tale sentenza si segnalano: A. Corrado, *L'accesso civico generalizzato, diritto fondamentale del cittadino, trova applicazione anche per i contratti pubblici: l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato pone fine ai dubbi interpretativi*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 48 ss.; M. Ippolito, *La "cultura" della trasparenza nell'accesso agli atti della fase esecutiva di un procedimento ad evidenza pubblica*, in *Giustamm.it*, 2020; V. Mirra, *Diritto di accesso e attività contrattuale della pubblica amministrazione: la plenaria risolve ogni dubbio?*, in *Urb. e app.*, 2020, p. 680 ss.; F. Manganaro, *La funzione nomofilattica dell'Adunanza plenaria in materia di accesso agli atti amministrativi*, in *Federalismi.it*, 2021, p. 159 ss.

41. Come si vedrà più diffusamente di seguito, mentre nell'ambito di una richiesta di accesso documentale il silenzio ha valore di diniego, nell'ambito di una richiesta di accesso civico generalizzato il silenzio ha valore di inadempimento.
42. Chiaramente l'accessibilità non è totale e incondizionata e deve essere concessa nei limiti delle esclusioni e della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa in materia. Le dimensioni del contributo non permettono di indagare compiutamente i predetti limiti, la cui individuazione è complicata dal fatto che gli stessi dipendono da una molteplicità di disposizioni normative. In questa sede, si affronterà il tema della giustiziabilità presupponendo che l'amministrazione agisca avendo subito un'illegittima violazione del principio di cooperazione informativa.
43. S. Tranquilli, *I conflitti tra le pubbliche amministrazioni*, in *Pers. e Amm.*, 2022, p. 349. Per una "mappatura" dei principali modelli rintracciabili nell'ordinamento per la risoluzione dei conflitti si rinvia a p. 361 ss. del suindicato contributo.
44. Appare molto difficile immaginare che una violazione del principio di cooperazione informativa possa sfociare in un conflitto di attribuzione da devolvere alla Corte costituzionale, poiché questa omissione del dovere comunicativo dovrebbe tradursi di fatto (anche) nell'usurpazione della relativa funzione (potere) quantomeno tra Regioni. Sui conflitti di attribuzione si rinvia ai contributi monografici di: G. Grottanelli de' Santi, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni e tra le regioni*, Milano, 1961; R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996. Tra i contributi più recenti vedasi: P. Costa, «Giusto in teoria, ma non vale per la pratica»? *A proposito del rapporto fra teoria della divisione dei poteri e prassi dei conflitti di attribuzione*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 19 ss.
45. Il tema dei conflitti tra pubbliche amministrazioni è tornato di recente sotto la lente della dottrina che vi ha dedicato diversi studi, tra i quali meritano una menzione gli studi monografici di: S. Tranquilli, *Il malum discordiae del potere amministrativo: contributo allo studio dei conflitti e delle liti tra pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2022; M.

- Delsignore, *L'Amministrazione ricorrente*, Torino, 2020. Tra gli altri contributi si segnalano anche: M.R. Spasiano, *La tutela dell'amministrazione dall'amministrazione: il sindacato dei conflitti fra soggetti pubblici alla luce di alcuni principi dell'azione amministrativa*, in *Dir. e proc. amm.*, 2024, p. 395 ss.; M. Mazzamuto, *Liti tra pubbliche amministrazioni e vicende della giustizia amministrativa del secolo decimonono*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, p. 344 ss.; M. Macchia (a cura di), *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle Pubbliche Amministrazioni*, Napoli, 2019.
46. Secondo E. Follieri, *I presupposti e le condizioni dell'azione*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2013, p. 283 ss., «*Legittimazione ad agire ed interesse a ricorrere, a volte, specie nelle pronunzie giurisprudenziali, vengono accavallati e confusi, ma sono due profili diversi. La legittimazione ad agire individua il soggetto cui spetta il diritto di azione ed il soggetto nei cui confronti va esercitata l'azione. La legittimazione, pur riguardando un profilo processuale, è ancorata alla situazione giuridica soggettiva sostanziale che si fa valere ed a chi ha inferto la lesione, perché dal rapporto sostanziale tra chi assume di aver subito la lesione della situazione giuridica sostanziale e chi ha provocato tale lesione si individua colui che ha il diritto di azione e colui nei cui confronti va esercitato ... L'interesse al ricorso è l'utilità concreta, anche solo di carattere morale, che la sentenza favorevole può recare alla situazione giuridica soggettiva di cui si afferma la lesione*».
 47. In tal senso L. De Lucia, *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, p. 23.
 48. Vedasi, *ex multis*, T.A.R. Lazio (Sezione Quinta Bis), 27 giugno 2023, n. 13414, in www.giustizia-amministrativa.it.
 49. Secondo F. Saitta, *Legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione*, in *Dir. pubbl.*, 2019, pp. 524-525, «*In altri termini, pur affermando astrattamente che la legittimazione è condizione indispensabile per l'accesso al giudice, non conoscendo il nostro ordinamento l'azione popolare quale istituto generale, i giudici amministrativi tendono in concreto, a ritenerla quasi sempre sussistente e utilizzano solo l'interesse a ricorrere quale filtro per l'accesso alla tutela, nel senso che, sussistendo quest'ultimo, si dà quasi per scontata la prima. Ciò fa sì che, nonostante l'autonomia delle nozioni di legittimazione e interesse a ricorrere sia un "dato del diritto vivente", si continui a discutere della relazione tra i due istituti e – com'è stato recentemente notato – il discrimen sembri talvolta assottigliarsi, come accade, ad es., quando la giurisprudenza considera la lesione della sfera giuridica, che dovrebbe rilevare ai fini dell'interesse a ricorrere, come condizione della legittimazione e/o ne valuta l'assenza come difetto di entrambe le condizioni dell'azione*».
 50. Sul rito processuale ex art. 117 c.p.a. vedasi: C. Guacci, *La tutela avverso l'inerzia della pubblica amministrazione secondo il codice del processo amministrativo*, Torino, 2012.
 51. Sul rito ex art. 116 c.p.a. vedasi: M. Allena, *Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi*, in G. Morbidelli, *Codice dell'azione amministrativa* (a cura di), Milano, 2015, p. 1080 ss.; F. Figorilli, *Il rito dell'accesso*, in B. Sassani - R. Villata (a cura di), *Il codice del processo amministrativo*, Torino, 2012.
 52. Mentre il rito ex art. 117 c.p.a. può essere proposto entro un anno dalla scadenza che la

- pubblica amministrazione aveva per provvedere, in caso di silenzio diniego nei confronti di un'istanza ostensiva, lo stesso deve essere impugnato entro il termine decadenziale di 30 giorni dalla formazione del silenzio ex art. 116 c.p.a.
53. Vedasi, *ex multis*, T.A.R. Puglia (Bari), Sez. I, 27 febbraio 2021, n. 355 e T.A.R. Sicilia (sezione I), 9 novembre 2022, n. 3150, in www.giustizia-amministrativa.it.
 54. Esemplificativa a tal riguardo è la sentenza T.A.R. Sicilia (sezione III), 9 ottobre 2018, n. 2112, in www.giustizia-amministrativa.it. In tale pronuncia, infatti, «*rileva il Collegio, in via preliminare, che l'istanza inoltrata dal comune di Caltanissetta non è idonea a costituire il presupposto per attivare i rimedi previsti dall'art. 116 c.p.a., a tutela del diritto di accesso, in quanto espressamente rivolta ad attivare altro genere di controllo, di natura societaria. Alla luce di tali considerazioni ritiene il collegio che non sussista l'obbligo dell'ATO resistente di consentire al comune ricorrente l'accesso agli atti richiesti con nota del 23 maggio 2018 n. 49972/2018 - o quanto meno che tale obbligo, ove sussistente in conseguenza della specifica istanza presentata, esuli dalla disciplina in materia di accesso - e il ricorso deve conseguentemente essere respinto*».
 55. La giurisprudenza prevalente prevede che lo strumento processuale per reagire all'inerzia serbata in riscontro ad un'istanza di accesso civico generalizzato è costituito dal rito avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a. (e non quello in materia di accesso ai documenti amministrativi ex art. 116 c.p.a.). Sul punto si vedano i riferimenti giurisprudenziali di cui alla nota n. 53.
 56. La norma prescrive infatti che «*la Società Soluzioni per il sistema economico - Sose s.p.a. può predisporre appositi sistemi di rilevazione di informazioni funzionali a raccogliere i dati necessari per il calcolo dei fabbisogni standard degli Enti locali. Ove predisposti e somministrati, gli Enti locali restituiscono per via telematica, entro sessanta giorni dalla pubblicazione, le informazioni richieste*».
 57. Sulla determinazione dei fabbisogni standard vedasi G. Rivosechi, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in Federalismi.it, 2011, p. 1 ss.
 58. Secondo S. Tranquilli, *I conflitti tra le pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 388-389, «*Costituisce una massima consolidata nella giurisprudenza amministrativa (a partire dagli anni '90), quella secondo cui gli enti territoriali in quanto «enti esponenziali di una determinata collettività di cittadini, istituzionalmente legittimati a curarne e a difenderne gli interessi e a promuoverne lo sviluppo, sono legittimati ad agire contro tutti gli atti ritenuti in qualche modo lesivi di quegli interessi*». In tal senso vedasi, *ex multis*, Cons. Stato (sezione IV) 6 ottobre 2001, n. 5296, in www.giustizia-amministrativa.it.
 59. Sul punto, però, bisognerebbe interrogarsi sulla tenuta costituzionale della norma in questione nella parte in cui legittima il blocco dei finanziamenti agli enti locali nel caso di violazione del dovere di trasmissione delle informazioni dovute. Sul punto, infatti, si segnala la pronuncia Corte cost., 14 marzo 2023, n. 71, in *Foro it.*, 2023, 11, I, p. 3083 ss., ove, con riferimento al meccanismo previsto all'art. 16, comma 5, d.l. n. 115/2022, è stato ritenuto «*palesamente contraddittorio che, a fronte di un vincolo di destinazione volto a garantire precisi LEP, la "sanzione" a carico dei comuni inadempienti possa consistere nella*

mera restituzione delle somme non impegnate (...). A questo riguardo, va considerato che il quinto comma dell'art. 119 Cost., quando sono in causa i LEP di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., fa sistema con l'art. 120, secondo comma, Cost., che, ove lo richieda "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", abilita l'intervento del potere sostitutivo dello Stato come rimedio all'inadempienza dell'ente territoriale (...). Le previsioni dell'art. 120, secondo comma, Cost., infatti, pongono lo Stato "quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale" rispetto a determinati "interessi essenziali", quali quelli attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (sentenza n. 168 del 2021)».

60. Sul punto, però, si potrebbe anche argomentare che, nella misura in cui quello di leale collaborazione informativa sia configurabile come un principio (generale), l'interesse (all'ottenimento della documentazione o dei dati) potrebbe essere ultroneo rispetto alle vicende del caso di specie (ad esempio per esigenze di programmazione, migliore esercizio complessivo della funzione).
61. In tal senso pare andare anche la formulazione letterale dei commi 9-bis e 9-ter dell'art. 2, disposizioni che parlano di soggetto "interessato" all'esercizio del potere sostitutivo, interessato che, pertanto, ben può essere anche un soggetto pubblico.
62. Vedasi il punto n. 13 delle FAQ in materia di trasparenza (sull'applicazione del d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016), consultabili al sito web <https://www.anticorruzione.it/-/l-accesso-civico-c.d.-semplice-art.-5-co.-1-d.lgs.-33/2013->.
63. Per un affresco sulla tutela cautelare nel processo amministrativo si rinvia a: A. Police, *La tutela cautelare di primo grado*, in G.P. Cirillo (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Padova, p. 433 ss.
64. Sul rapporto tra rito in materia di accesso e tutela cautelare si rinvia al contributo di: A.G. Orofino - F. Cimbali, *Sulla tutela cautelare nel rito in materia di accesso: spunti di riflessione e analisi di recenti orientamenti*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 160 ss. Sul rapporto tra tutela cautelare e giudizio avverso il silenzio, invece, vedasi: G. Poli, *Il silenzio inadempimento della P.A. e i chiaroscuri della tutela processuale*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 185 ss.

Le città sostenibili su scala sovranazionale: il fenomeno del city networking

Fulvio Leonzio

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-3-68

Il contributo ricostruisce il crescente ruolo del city networking a rilevanza transnazionale, ponendolo in correlazione con l'interesse sovranazionale nei confronti dell'evoluzione sostenibile dei contesti urbani, che appare capace di superare la tradizionale cecità del diritto internazionale ed europeo verso le città. Dopo aver inquadrato il fenomeno nei suoi tratti fondamentali, l'elaborato si sofferma sui city networks dotati di maggiore visibilità politica e di capacità di innovazione a livello internazionale ed europeo. Inoltre, vengono affrontate le opportunità e le criticità legate all'ipotesi di un maggiore coinvolgimento dei city networks all'interno dei meccanismi decisionali sovranazionali, al fine di valorizzare il contributo delle comunità locali nella transizione sostenibile.

Sustainable cities at the supranational level: the city networking phenomenon

The paper examines the growing role of city networking with transnational relevance, correlating it with the supranational interest addressing the sustainable evolution of urban contexts, which seems capable of overcoming the traditional blindness of international and European law towards cities. After outlining the phenomenon in its fundamental traits, the paper focuses on the city networks endowed with greater political visibility and capacity for innovation at the international and European levels. In addition, this paper addresses the opportunities and critical issues related to the hypothesis that city networks should be more involved in supranational decision-making mechanisms, aiming to enhance the contribution of local communities to the sustainable transition.

Sommario: 1. Il superamento dell'invisibilità delle città su scala sovranazionale ed il crescente attivismo delle città nelle forme del city networking.- 2. I city networks per lo sviluppo urbano sostenibile: modelli a confronto.- 3. Brevi suggestioni sul ruolo dei city networks nello scenario attuale e futuro.

1. Il superamento dell'invisibilità delle città su scala sovranazionale ed il crescente attivismo delle città nelle forme del city networking

Il diritto internazionale ha tradizionalmente riservato poca attenzione nei confronti delle città. Se, come noto, la comunità internazionale vede nei rapporti tra gli Stati il proprio raggio d'azione, il livello locale – quale articolazione territoriale dei singoli ordinamenti – esula dal suo interesse, rimanendo confinato ad elemento di mero diritto interno, pertanto nella piena sovranità degli Stati stessi. La scarsa rilevanza dei contesti urbani dinanzi ai più classici temi del diritto internazionale ha così condotto ad una “sostanziale invisibilità” del diritto internazionale verso le città, mutuando l'efficace espressione utilizzata di recente da attenta dottrina internazionalistica^[1].

Quanto appena osservato è pienamente estendibile al rapporto tra diritto dell'Unione europea e città. Per quanto, grazie ai progressivi sviluppi del processo di integrazione europea, l'elemento territoriale abbia acquisito una progressiva rilevanza di assoluto significato per quella che, a conti fatti, rimane un'organizzazione sovranazionale, il livello di prossimità è rimasto in un cono d'ombra dinanzi ai Trattati^[2]. Se il livello regionale è divenuto l'interlocutore istituzionale privilegiato per ciò che attiene il territorio europeo – è sufficiente in questa sede fare riferimento all'introduzione del Comitato delle Regioni tra gli organi consultivi dell'Unione e alla crescente rilevanza delle politiche di coesione, chiamate a colmare i divari territoriali europei proprio utilizzando il livello regionale quale parametro di riferimento^[3] – lo stesso non può dirsi per il livello locale. La posizione politica di quest'ultimo rimane debole, con una fragilità istituzionale che può essere facilmente messa in correlazione con le significative differenze che caratterizzano le articolazioni locali degli Stati Membri: si pensi agli

equilibri istituzionali variabili tra livello istituzionale intermedio, ove presente, e livello municipale; ma anche alle oscillazioni demografiche che caratterizzano il livello municipale, in particolare negli ordinamenti a tradizione napoleonica^[4].

Ciò detto, può però registrarsi che l'attenzione – ed il peso politico – delle città nel contesto sovranazionale è progressivamente cresciuta. Tale inedito eco si è rafforzato di pari passo con l'emersione e successiva centralità del principio dello sviluppo sostenibile, ormai in maniera evidente alla guida – invero non senza criticità – del percorso globale verso la tutela dell'ambiente e, più di recente, verso il contrasto al cambiamento climatico^[5].

In effetti, nell'attuale contesto di territorializzazione della sostenibilità, i contesti urbani sono osservati speciali, in linea con una sorta di “doppia anima” che li contraddistingue: quale problema e allo stesso tempo soluzione^[6]. Più nel dettaglio, i dati scientifici mostrano che, sebbene occupino meno del 3% della superficie terrestre, le città sono responsabili delle maggiori quote di emissioni di gas serra; di consumo di energia e cibo; di produzione di rifiuti. Inoltre, le città sono sempre più interessate da alti tassi di povertà e diseguaglianze crescenti. Allo stesso tempo, le città sono anche i territori con le maggiori risorse – umane e finanziarie – del globo. Tipicamente generatori di innovazione, luoghi privilegiati di condivisione di idee, è dai contesti urbani che si attendono nuove soluzioni tecnologiche per la transizione verde e la neutralità climatica^[7]. Il livello di prossimità è inoltre fondamentale per la sua vicinanza alla comunità: la presa di coscienza da parte dei cittadini della necessità del percorso sostenibile è momento imprescindibile per rafforzare la democraticità di azioni politiche spesso controverse. In questo senso le città, con il bagaglio di esperienze partecipative di cui sono titolari, possono facilitare in maniera decisiva il coinvolgimento attivo della comunità locale all'interno dei processi decisionali^[8].

In linea con questa evoluzione, in primo luogo, la dottrina internazionalistica ha avviato un'inedita stagione di studi dedicata al rapporto tra città e diritto internazionale – la scelta dell'*International Law Association* di costituire un gruppo di ricerca sul punto è emblematica^[9] – che riserva particolare attenzione al tema della svolta urbana sostenibile^[10]. In secondo luogo, il contesto istituzionale europeo ha acquisito crescente consapevolezza delle opportunità offerte dal dialogo politico con le città e le comunità urbane per la concretizzazione degli obiettivi della transizione verde. Il riferimento è in questo caso duplice: da un

lato, la ripetuta adozione di documenti intergovernativi non vincolanti dedicati al tema dello sviluppo urbano sostenibile e alla vivibilità delle città ha condotto al consolidamento di un metodo di lavoro strategico e di indirizzo dedicato alle politiche urbane, i cui tratti sono oggi identificati ricorrendo al concetto di *Acquis* urbano europeo; dall'altro lato, la leva finanziaria delle politiche di coesione ha permesso di dare maggior vigore all'indirizzo politico verso l'evoluzione sostenibile delle città^[11].

A ben vedere, un contributo significativo verso il collegamento tra le azioni politiche in materia di sostenibilità e le città è pervenuto dalle stesse istituzioni di prossimità. Se – come già osservato – la vivibilità dei contesti urbani è messa a dura prova dagli effetti del cambiamento climatico, riscontrare un autonomo interesse verso la svolta sostenibile da parte delle istituzioni chiamate a guidarle non sorprende. Tra le forme di attivismo spontaneo di maggiore significato, sono proprio i *city networks* a rappresentare ormai una realtà consolidata. Con l'espressione si fa riferimento a tutte quelle associazioni di città, operanti su scala internazionale o in taluni casi in uno spettro geografico più limitato, composte da istituzioni locali desiderose di fare rete per sensibilizzare ed accrescere la consapevolezza dell'arena pubblica sovranazionale sul fondamentale ruolo democratico che esse svolgono negli ordinamenti liberal-democratici moderni e sui problemi che affliggono il territorio locale. I *city networks* rappresentano oggi sedi privilegiate di dialogo tra autorità locali, in grado di favorire la condivisione di buone pratiche di sviluppo urbano; inoltre, godono di un riconoscimento politico significativo all'interno della comunità internazionale e delle istituzioni europee, quali interlocutori privilegiati sul tema dello sviluppo territoriale^[12].

A fini classificatori, è possibile distinguere tra associazioni di città cd. generaliste, la cui agenda di lavoro non è limitata dal punto di vista tematico, e che si occupano pertanto di rafforzare trasversalmente la collocazione politico-istituzionale delle autorità urbane, tanto all'interno dei singoli ordinamenti quanto nell'arena politica sovranazionale; ed associazioni a più limitato spettro tematico, che tendono invece a concentrare i propri sforzi su specifici obiettivi di *policy* urbana quali – a titolo meramente esemplificativo – l'ambiente urbano, la salute nelle città, il rafforzamento dell'autonomia locale, l'efficientamento energetico degli edifici e delle infrastrutture tecnologiche. Tra essi, è proprio il tema dell'evoluzione sostenibile delle città ad aver assunto evidente centralità. Ciò

vale tanto per le associazioni tematiche, che sempre più si dedicano alla riduzione dell'impatto delle città sull'ambiente e sul clima, quanto per quelle generaliste, che individuano nella sostenibilità il perno tridimensionale dei propri scopi associativi^[13].

2. I city networks per lo sviluppo urbano sostenibile: modelli a confronto

Il percorso evolutivo delle reti di città a rilevanza transnazionale si connette così strettamente al principio dello sviluppo sostenibile: la cooperazione tra istituzioni locali è individuata quale strumento utile per la territorializzazione urbana della sostenibilità sin dal Rapporto Brundtland^[14], e l'accento sulle opportunità offerte dal dialogo interistituzionale su scala sovranazionale è reso ancor più esplicito nell'Agenda 21, adottata ai margini della nota Conferenza di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992. Tra i contenuti di quest'ultima è infatti presente una sezione dedicata al ruolo delle comunità locali per la svolta sostenibile del globo, da declinare nelle forme dell'approvazione di agende locali che calibrino la sostenibilità sulle specificità dei singoli territori, con altresì l'espresso invito a rafforzare la cooperazione, anche attraverso la costituzione di innovative realtà associative a ciò dedicate^[15].

È sulla scia di queste iniziative, non certo venute meno nel corso degli anni – basti in questa sede fare riferimento all'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 11 dell'Agenda ONU 2030 dedicato alle città e all'adozione della New Urban Agenda nel contesto della Conferenza sull'abitare e lo sviluppo sostenibile del 2016, cd. Habitat III^[16] –, che le associazioni di città a rilevanza transnazionale iniziano a proliferare.

Non è un caso che tra gli esempi più risalenti nel tempo e maggiormente in grado di acquisire una forte visibilità politica vi sia proprio una rete di città nata nel 1990, a cavallo tra il Rapporto Brundtland e la Conferenza di Rio poc' anzi citati: si fa riferimento all'*International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI), la cui notorietà risale al contributo attivo che la stessa è stata in grado di fornire per l'approvazione della Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile, adottata alla Conferenza europea sulle città sostenibili di Aalborg del 1994, che precisamente impegna le autorità locali aderenti

all'approvazione di Agende locali sostenibili, sulla falsariga delle aspirazioni dell'Agenda 21. ICLEI oggi è attiva in più di 125 Paesi e conta più di 2.500 istituzioni locali e regionali tra i suoi membri, caratterizzandosi per la volontà di coinvolgere un numero il più possibile ampio di partecipanti per accrescere il peso della propria voce. Tra le più recenti iniziative di significato, si pensi all'organizzazione, dal 2010 al 2019, dell'evento annuale *Resilient Cities Congress*, quale piattaforma globale che ha coinvolto *policymakers* ed istituzioni locali con l'obiettivo di inserire la resilienza urbana negli accordi internazionali dedicati allo sviluppo sostenibile^[17].

Diversa è la struttura di C-40 *cities*, un'altra associazione ad indirizzo ambientale e climatico particolarmente nota, composta dai Sindaci delle più influenti metropoli del globo. Il *network* è stato fondato nel 2005 dall'allora Sindaco di Londra, Ken Livingstone, e ricalca nella sua struttura il modello del G-20 tra Stati. L'idea di riservare l'ingresso nella sua compagine a sole città di grandi dimensioni si connette alla volontà di attribuire esclusività alla partecipazione alla rete, garantendo così un'importante visibilità nello scenario internazionale grazie al peso politico dei suoi membri: oggi C-40 è composto da 97 *megacities* che rappresentano circa il 22% dell'economia globale^[18].

Terzo modello di rilievo è quello della *United Cities for Local Governments* (UCLG), inquadrabile nell'alveo delle associazioni generaliste: come già sottolineato, l'obiettivo in questo caso è rafforzare il peso dei contesti urbani nelle sedi internazionali, con taglio tematico trasversale. UCLG è la più vasta associazione rappresentativa di enti territoriali a livello globale, interessata al coinvolgimento tanto dei governi municipali, quanto delle autorità metropolitane e regionali. Essa gode inoltre di un rilevante riconoscimento in sede ONU: è infatti titolare di 10 membri permanenti su 20 presso il Comitato consultivo delle autorità locali delle Nazioni Unite (UNACLA), organo coinvolto nei lavori preparatori delle già citate Conferenze Habitat^[19].

A concludere la panoramica, meritano altresì un cenno due associazioni generaliste di livello metropolitano, *Metropolis* e la *European Metropolitan Authorities* (EMA): la prima opera quale sezione metropolitana dell'appena citata UCLG^[20], mentre la seconda – fondata in tempi recenti grazie all'impulso dell'*Àrea metropolitana de Barcelona* – di più recente fondazione, si distingue per l'obiettivo di aumentare la consapevolezza sul ruolo centrale che le aree

metropolitane sono chiamate a svolgere nel panorama europeo. In generale, le due reti metropolitane citate testimoniano la capacità del fenomeno del *city networking* di andare oltre il livello di prossimità, e mostrano altresì come l'attività di *lobbying* nello scenario sovranazionale possa acquisire rilevanza anche in una più complessiva prospettiva multilivello^[21].

Spostando lo sguardo sul livello geografico europeo, è importante sottolineare preliminarmente che, nel contesto della già riferita definizione di una strategia urbana europea sul futuro sostenibile delle città, il ruolo dell'associazionismo di città per la condivisione di *best practices* rappresenta una costante. In effetti, la destinazione di risorse in favore di programmi innovativi di sviluppo urbano sostenibile di tipo *place-based* ha fisiologicamente posto l'accento sulla necessità di favorire la condivisione di competenze per rafforzare la capacità dei territori di cogliere in maniera efficace le opportunità di finanziamento. In questa prospettiva, il ciclico rinnovo del progetto URBACT è emblematico: si tratta di una piattaforma di condivisione di idee, ormai punto di riferimento per il supporto delle città nella definizione dei progetti^[22].

Tra gli esempi di *city networks* più risalenti nel tempo, merita anzitutto un cenno il *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR), fondato nel 1951. Il CEMR è una rete di città di stampo generalista che oggi opera quale sezione europea della UCLG, vantando membri in ben 41 Paesi, geograficamente collocati nel vecchio Continente^[23]. Anche l'associazione *Eurocities* gode di importante notorietà, quale rete di città che maggiormente si interfaccia con l'Unione europea: il *network* nasce con lo specifico scopo di portare gli interessi urbani nell'arena istituzionale dell'Unione, a garanzia di un maggiore respiro urbano delle politiche europee^[24]. Tra i progetti di recente significato, *Eurocities* è il soggetto ideatore del programma *Net Zero Cities*, finanziato nell'ambito della Missione 100 città climaticamente neutre entro il 2030, inserita all'interno di *Horizon Europe 2021-2027*: l'idea della Missione, dall'alto valore simbolico, è di anticipare la neutralità climatica del territorio europeo – prevista per il 2050 secondo il vincolo oggi disposto dalla cd. normativa europea sul clima^[25] – in territori urbani selezionati mediante bando competitivo^[26]. Tali territori sono chiamati a far confluire gli impegni strategici e gli investimenti previsti per il raggiungimento dell'obiettivo all'interno del cd. *Climate City Contract*: si tratta di un accordo di valore politico, ma stipulato nelle forme di un vero e proprio

contratto tra i vertici delle autorità locali cittadine da un lato, e la Commissione europea dall'altro. Il programma *Net Zero Cities* vuole affiancare le città vincitrici nella redazione del *Climate City Contract* grazie alla costituzione di una piattaforma che fornisca loro supporto tecnico e finanziario.

Nel contesto istituzionale europeo, la Commissione ha poi svolto un ruolo particolarmente attivo: consapevole dell'opportunità di avviare un dialogo diretto con le istituzioni locali, essa ha sviluppato a vario titolo iniziative per stimolare il contributo delle città in materia di sostenibilità. È proprio grazie al ruolo proattivo della Commissione che ha preso avvio il Patto dei Sindaci, tra le iniziative più riuscite per la capacità di incentivare l'adozione a livello locale di strumenti di pianificazione di tipo strategico, finalizzati alla tutela dell'ambiente urbano e all'efficientamento dei consumi energetici all'interno della comunità. Le autorità locali aderenti al Patto dei Sindaci sono chiamate in prima persona a definire un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES), oggetto di un accordo con la Commissione, anche in questo caso nelle forme di un patto politico. Il Piano è successivamente soggetto ad un lavoro di monitoraggio da parte della Commissione europea, che ha provveduto a costituire l'Ufficio per il Patto dei Sindaci, nell'ottica di mantenere un dialogo costante tra enti territoriali aderenti ed istituzioni europee nelle fasi di predisposizione, implementazione e monitoraggio degli impegni previsti in esso. Negli anni successivi, anche grazie al suo successo, il Patto dei Sindaci è stato ulteriormente potenziato. In particolare, in seguito alla fusione con l'iniziativa *Mayors Adapt*, focalizzata sull'adattamento al cambiamento climatico, le istituzioni locali sono oggi chiamate a redigere il Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC): obiettivo è la definizione di una strategia indirizzata alla mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico, con una particolare attenzione verso la riduzione delle emissioni di CO₂ e la gestione efficace delle risorse energetiche^[27]. Inoltre, l'iniziativa ha oggi acquisito un respiro internazionale, a seguito dell'ulteriore fusione del movimento con quello relativo al *Global Compact of Mayors*, inserendosi ormai nel più ampio quadro globale di contrasto al cambiamento climatico^[28].

3. Brevi suggestioni sul ruolo dei city networks nello scenario attuale e futuro

A conclusione della panoramica, cercando di trarre qualche breve spunto di riflessione, è possibile affermare che, di fronte all'erompere della crisi ambientale e climatica, le istituzioni locali hanno dimostrato un attivismo spontaneo molto significativo: il fenomeno del *city networking* a rilevanza transnazionale testimonia la volontà delle città di fare rete, di condividere *best practices* e di accrescere la propria visibilità nelle sedi sovranazionali. Tale fenomeno si è espanso nel corso degli anni in maniera indubbiamente rilevante: se, come è stato stimato di recente, le reti di città di taglio transnazionale sono più di 300^[29], l'attuale ecosistema di *city networks* merita i crescenti approfondimenti che la dottrina giuridica gli sta dedicando. In particolare, è ormai pacificamente riconosciuta la capacità dell'associazionismo di città di aver sostenuto – e di continuare a sostenere – l'ascesa della questione dello sviluppo urbano sostenibile nel dibattito politico sovranazionale, grazie al quale si è progressivamente superata la tradizionale ritrosia verso il tema della *governance* delle città ad una scala superiore rispetto a quella statale^[30].

Allo stato attuale, è però lecito interrogarsi su quanto il ruolo di *lobbying* delle reti di città sia stato realmente capace di incidere sulla svolta sostenibile della comunità internazionale. Deve infatti sottolinearsi come il limite principale del dibattito complessivo sinora sviluppatosi si connetta alla difficoltà di tradurre le riflessioni sullo sviluppo urbano sostenibile in obblighi giuridici puntuali. Quanto detto appare in tutta la sua evidenza osservando il percorso della comunità internazionale sul tema, ancora condizionato da logiche interstatuali che rendono l'avanzare delle decisioni politiche particolarmente arduo, ancor più in un campo, quale quello del diritto internazionale dell'ambiente, fisiologicamente in forte tensione con gli interessi economici dei singoli Stati della comunità^[31]. Da tale critica non è peraltro esente neppure il contesto istituzionale europeo, seppur quest'ultimo sia dotato di un bagaglio di strumenti più ampio – come testimonia il potenziale delle politiche di coesione a fini di sviluppo territoriale sostenibile – che si lega ai peculiari sviluppi del percorso di integrazione europea.

Nel prossimo futuro, potrebbe così essere auspicabile un più forte

riconoscimento giuridico delle principali reti di città nei processi decisionali sovranazionali, vista la fermezza che le comunità locali hanno dimostrato verso la transizione sostenibile^[32]. In questo senso, può notarsi che, se il proliferare delle reti di città ha avuto un effetto assolutamente positivo nell'accrescere la rilevanza del fenomeno ai suoi albori, è forse giunto il momento di individuare criteri univoci che facilitino il coinvolgimento dei soli *city networks* più influenti e rappresentativi. Ciò permetterebbe di superare la situazione attuale, eccessivamente composita e frammentata, al fine di attribuire alla consultazione delle associazioni di città nei meccanismi decisionali maggiore capacità di vincolare le scelte delle istituzioni sovranazionali^[33]. Provando ad avanzare qualche ipotesi, si potrebbe valorizzare il numero di autorità locali partecipanti al singolo *network*; la trasversalità dei livelli istituzionali coinvolti; la capacità di dialogare con gli *stakeholders*, tanto locali quanto sovranazionali; ancora, la capacità di intrattenere rapporti anche con altri *city networks*, dando valore alle “reti di reti” di città.

In ogni caso, la connessione tra percorso sovranazionale verso la sostenibilità e coinvolgimento delle autorità locali nelle forme del *city networking* andrebbe ulteriormente rafforzata. Ciò appare confermato dall'attuale scenario geopolitico, dai tratti sempre più nebulosi e in cui i temi della tutela dell'ambiente e della neutralità climatica sembrano cedere il passo in favore di politiche isolazioniste e di riarmo. In questo contesto critico, le comunità locali potrebbero confermare, e rilanciare, la propria spinta politica verso lo sviluppo territoriale sostenibile, nel tentativo di evitare che eventuali passi indietro – guidati da nefaste contingenze politiche a trazione statale – mettano definitivamente a rischio la vivibilità sociale ed ambientale delle città^[34].

1. J. Lin, *Governing climate change: global cities and transnational lawmaking*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018; M. Dimetto, *Le città nel diritto internazionale*, in F. Pizzolato, G. Rivoecchi, A. Scalone (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 107; M. Sossai, *Invisibility of Cities in classical international law*, in H. P. Aust, J. E. Nijman (eds.), *Research Handbook on international law and cities*, Elgar, Cheltenham-Northampton, 2022, pp. 64-76.
2. F. G. Nicola, *Invisible Cities in Europe*, in *Ford. Int. Law Jour.*, 35, 5, 2012, pp. 1283-1290; R. San Salvador Del Valle Doistua, G. De Miranda Leschko, M. Matovic, *Ciudades en la Unión Europea. Proceso de integración, política de cohesión y gobernanza futura*, in

- Cuadernos Europeos de Deusto*, 58, 2018, p. 112; G. Saputelli, *Constitutional space for cities in Europe: the role of the European Union and the Council of Europe*, in *Publ. Law*, 2, 2023, pp. 336-337.
3. *Ex multis*, L. Frosina, *Regioni e Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 3, 2013, pp. 1097-1128; O. Porchia, *Coesione economica, sociale e territoriale*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea – II edizione*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 1572-1597; A. Papa, *Le Regioni italiane nella multilevel governance europea*, in *Idem* (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 37-58; C. Napolitano, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni nell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2, 2017, pp. 4-23; M. De Donno, *Le Regioni nel quadro delle politiche europee*, in E. Carloni, S. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Wolters Kluwer, Padova, 2020, pp. 213-214.
 4. Per approfondire, L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 64-111; L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali – ottava edizione* (a cura di C. Tubertini), Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 357-371.
 5. *Ex multis*, F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile: la voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 143-156; D. French, *Sustainable development*, in M. Fitzmaurice, D. M. Ong, P. Merkouris (eds.), *Research Handbook on International Environmental law*, Cheltenham-Northampton, Elgar, 2010, pp. 54-66; K. Bosselmann, *The principle of Sustainability: transforming law and governance – II edition*, Abingdon-New York, Routledge, 2018, pp. 56-58.
 6. L'espressione è mutuata da G. Pavani, *Le assemblee cittadine per il clima: una nuova sfida per le città collaborative ed eco-sostenibili*, in *Nomos*, 3, 2024, p. 2, che più precisamente evidenzia come nel contesto della transizione sostenibile le città «da “problema” stanno diventando una “soluzione”».
 7. Uno dei primi studi sul tema è la pubblicazione OECD, *Cities and Climate change*, OECD publishing, 2010. Su questi aspetti in dottrina, H. Abdullah, *Introduction*, in *Idem* (ed.), *Towards a European Green Deal with Cities. The urban dimension of the EU's sustainable growth strategy*, Cidob Edicions, Barcelona, 2021, pp. 12-15; S. De Gregorio Hurtado, *A Green Deal for the urban age: a new role for cities in climate action*, in *ibid*, pp. 27-30; E. Croci, T. Molteni, *Il Green Deal e il Recovery Plan*, in G. F. Ferrari (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, pp. 375-376.
 8. F. Pizzolato, *La città come dimensione del diritto e della democrazia*, in F. Pizzolato, A. Scalone, F. Corvaja (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 31-44; G. Pavani, S. Profeti, C. Tubertini, *Le città collaborative ed eco-sostenibili: strumenti per un percorso multidisciplinare*, Il Mulino, Bologna, 2023; C. Tubertini, *La città collaborativa quale paradigma innovativo nella prospettiva dell'amministrazione condivisa*, in E. Frediani (a cura di), *Lezioni*

- sull'amministrazione condivisa, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 35-47.
9. Gli esiti del lavoro di ricerca sono confluiti nella pubblicazione H. P. Aust, J. E. Nijman (eds.), *Research Handbook on international law and cities* cit.
 10. I. Porras, *The city and international law: in pursuit of sustainable development*, in *Ford. Urb. Law Jour.*, 36, 3, 2009, pp. 537-601; H. P. Aust, *Shining cities on the hill? The global city, climate change and international law*, in *Eu. Jour. Int. Law*, 26, 1, 2015, pp. 255-278; H. Fuhr, T. Hichmann K. Kern, *The role of cities in multi-level climate governance: local climate policies and the 1.5° C target*, in *Curr. Op. Env. Sust.*, 30, 1, 2018, pp. 1-6; A. Du Plessis, *Climate change law and sustainable development*, in H. P. Aust, J. E. Nijman (eds.), *Research Handbook on international law and cities* cit., pp. 187-200.
 11. R. Atkinson, *The urban dimension in Cohesion Policy: past developments and future prospects. Paper presented at RSA workshop "The New cycle of the Cohesion Policy in 2014-2020"*, Vrije Universiteit Brussels: Institute for European Studies, 24. 03. 2014; E. Carloni, M. V. Pineiro, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. del Fed.*, 4, 2015, pp. 881-883; G. Cotella, *The urban dimension of EU cohesion policy*, in E. Medeiros (ed.), *Territorial cohesion: the urban dimension*, Springer, Cham, 2019, pp. 133-151; M. De Wissner, *The future is urban: the progressive renaissance of city in EU law*, in *Jour. Int. Comp. Law*, 7, 2, 2020, pp. 396-404; E. Tati, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, FrancoAngeli, Milano, 2020, pp. 48-56. Sia consentito altresì rimandare a F. Leonzio, *Città e tutela dell'ambiente. Quale ruolo all'interno dell'Unione europea*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 4, 2023, pp. 1065-1079.
 12. E. Smeds, M. Acuto, *Networking cities after Paris: weighing the ambition of urban climate change experimentation*, in *Global policy*, 9, 4, 2018, pp. 549-559; C. Bakker, *Are cities taking center-stage? The emerging role of urban communities as "normative global climate actors"*, in *It. Year. Int. Law*, 30, 1, 2021, pp. 89-93; S. R. Foster, C. Swiney, *City networks and the glocalization of urban governance*, in H. P. Aust, J. E. Nijman (eds.), *Research handbook on international law and cities* cit., pp. 368-380.
 13. Su questi aspetti, in particolare J. Lin, *The role of transnational city networks in environmental governance*, in H. P. Aust, J. E. Nijman (eds.), *Research handbook on international law and cities* cit., pp. 201-213 e M. Galceran-Vercher, O. de la Varga, R. Martínez, *Las redes transnacionales de ciudades frente a la agenda climática: perspectiva histórica y tendencias actuales*, in G. M. Díaz González (coord.), *Las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2025, pp. 235-252.
 14. Si fa come noto riferimento al Report of the World Commission on Environment and Development – *Our Common Future*, che dedica una sezione specifica alla sfida della sostenibilità urbana, pp. 162-176.
 15. *Agenda 21*, adottata alla Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED), Rio de Janeiro, 1992, sez. 28, pp. 285-286.

16. Più nel dettaglio, si fa *in primis* riferimento all'SDG n. 11: *make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable*, contenuto in *Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*, risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU il 25 settembre 2015, A/RES/70/1; in secondo luogo, alla *New Urban Agenda*, adottata alla Conferenza delle Nazioni sull'abitare e lo sviluppo urbano sostenibile (Habitat III) a Quito il 20 ottobre 2016 e recepita dall'Assemblea Generale ONU il 23 dicembre 2016. Per approfondire in dottrina, H. P. Aust, A. Du Plessis, *Good urban governance as a global aspiration: on the potential and limits of SDG 11*, in D. French, L. J. Kotzé (eds.), *Sustainable development goals: law, theory and implementation*, Elgar, Cheltenham-Northampton, 2018, pp. 215-220; R. Pavoni, *Sustainable development as a Cornerstone of Cities' Engagement with International Law*, in *It. Year. Int. Law*, 30, 1, 2021, pp. 67-69; A. Du Plessis, *SDG 11: Make Cities and Human Settlements Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable*, in J. Ebbesson, E. Hey (eds.), *The Cambridge handbook on the sustainable development goals and international law*, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 2022, pp. 281-303.
17. Per maggiori informazioni su ICLEI, si rimanda al portale web https://iclei.org/about_iclei_2, ultimo accesso effettuato il 09/09/2025.
18. Per maggiori informazioni su C-40, si rimanda al portale web <https://www.c40.org/about-c40>, ultimo accesso effettuato il 09/09/2025.
19. Per maggiori informazioni su UCLG, si rimanda al portale web <https://uclg.org/about-us>, ultimo accesso effettuato il 09/09/2025.
20. Per maggiori informazioni su *Metropolis*, si rimanda al portale web <https://www.metropolis.org/our-work>, ultimo accesso effettuato il 09/09/2025.
21. In dottrina approfondiscono alcuni dei *city networks* analizzati in questa sede S. Bouteligier, *Cities, Networks, and Global Environmental Governance. Spaces of Innovation, Places of Leadership*, Routledge, London-New York, 2013, pp. 33-40; J. Lin, *Governing climate change* cit., 65-69; M. Tomàs, *La gobernanza metropolitana y la Nueva Agenda Urbana*, in J. Ponce Solé, W. Migliari, O. Capdeferro Villagras (coords.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*, Atelier, Barcelona, 2019, pp. 162-164; C. Swiney, *The urbanization of international law and international relations: the rising soft power of cities in global governance*, in *Mich. Jour. Int. Law*, 41, 2, 2020, pp. 244-247; M. Galceran-Vercher, O. de la Varga, R. Martínez, *Las redes transnacionales de ciudades* cit., pp. 235-252.
22. In dottrina, si vedano le osservazioni di C. Tedesco, *Oltre la sperimentazione. Le politiche urbane dell'Unione europea tra mainstreaming e buone pratiche*, in L. Grazi (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 207-209 e R. Atkinson, *The urban dimension in Cohesion Policy* cit.
23. Per maggiori informazioni su CEMR, si rimanda al portale web <https://ccre-cemr.org>, ultimo accesso effettuato il 09/09/2025.

24. Per maggiori informazioni su *Eurocities*, si rimanda al portale web <https://eurocities.eu/about-us>, ultimo accesso effettuato il 09/09/2025.
25. Per approfondire, M. Onida, *Il Green Deal Europeo*, in P. Manzini, M. Vellano (a cura di), *Unione Europea 2020: i dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Wolters Kluwer, Milano, 2021, pp. 257-282; D. Bevilacqua, *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2, 2022, pp. 297-327; E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the Eu: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 1, 2022, pp. 19-48.
26. Per approfondire i contenuti della *Mission*, H. Gronkiewicz-Waltz e alt., *Proposed Mission: 100 climate-neutral cities by 2030 – by and for the Citizens, Report of the Mission board for climate-neutral and smart cities*, Luxembourg, 2020. All'esito del bando competitivo, sono state selezionate 112 città, con il coinvolgimento di 27 Stati membri e 8 Stati associati. In dottrina, si vedano le osservazioni di S. De Gregorio Hurtado, *A Green Deal for the urban age* cit., pp. 27-30; G. Pavani, *Le assemblee cittadine per il clima* cit., pp. 4-5; A. Santangelo e alt., *The role of the University of Bologna in contributing to the Climate City Contract process for Bologna*, in A. Boix Palop, G. Pavani (eds.), *Green Cities, Governance and the Law. Impact of the European Green Deal and the Next Generation EU*, Routledge, Abingdon-New York, 2025, pp. 132-134.
27. G. Landi, *Il patto dei Sindaci: un nuovo modello di "governance" locale per promuovere l'uso sostenibile dell'energia*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2, 2013, pp. 277 ss.; G. Melica, *The European Commission and the Covenant of Mayors within and beyond the EU*, in N. Rangone, J. Ziller (a cura di), *Politiche e regolazioni per lo sviluppo locale sostenibile*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, pp. 85-91; M. Peeters, *Local climate action in the European Union*, in *ibid*, pp. 23-30; F. Gaspari, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Il Dir. Econ.*, 1, 2019, pp. 77-79; G. Torelli, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *Federalismi.it*, 2, 2020, pp. 198-200.
28. Sulla dimensione ormai globale del Patto dei Sindaci, si vedano le riflessioni di P. Bertoldi e alt., *Towards a global comprehensive and transparent framework for cities and local governments enabling an effective contribution to the Paris climate agreement*, in *Curr. Op. Env. Sust.*, 30, 1, 2018, pp. 67-73 e C. Swiney, *The urbanization of international law* cit., pp. 264-268.
29. Come hanno di recente stimato M. Acuto, B. Leffel, *Understanding the global ecosystem of city networks*, in *Urban Studies*, 58, 9, 2021, pp. 1759-1761.
30. Come osservano H. P. Aust, J. E. Nijman, *The emerging role of cities in international law*, in *Idem* (eds.), *Research Handbook on international law and cities* cit., «this dual development – one bottom-up, epitomised through the practice of the city networks, and the other top-down, through decisions of the Conference of the Parties of the UNFCCC and through other avenues of IOs – has given international lawyers plenty of material to work with and think through the implications of the emergence of the city on the international level», p. 10.
31. S. R. Foster, C. Swiney, *City networks and the glocalization of urban governance* cit.

ricordano che «*even if cities and their networks manage to collectively unite in ways that allow for a united voice at the international level, there still remains the most formidable of the many obstacles that tend to stymie their success: the current political world order. This world order continues to be centered, structurally and formally, around the idea that nation-states are the dominant, and in many cases the exclusive, player in global diplomacy*», p. 379.

32. M. De Wisser, *The future is urban* cit., nell'auspicare un maggiore coinvolgimento delle città nel processo decisionale europeo, sottolinea che «*from the Union's perspective, including salient urban experiences early in the policymaking process means a stronger empirical basis for new rules. It should also improve the correct implementation of new EU norms by generating awareness about their existence and content among those responsible for executing much of it. From the perspective of cities, successfully championing their needs should buttress the case and willingness with which they play their part as implementation agents*», p. 403.
33. Ancora S. R. Foster, C. Swiney, *City networks and the glocalization of urban governance* cit. osservano «*another issue is the over-abundance and fragmentation of city networks, which threaten to dilute their collective voice and influence at the global level. With so many city networks active internationally, there are growing concerns about the emergence of collective action failures and dilemmas*», pp. 379-380.
34. Per qualche ulteriore stimolo in questo senso, si vedano le osservazioni di M. Galceran-Vercher, O. de la Varga, R. Martínez, *Las redes transnacionales de ciudades* cit., pp. 251-252.

La cooperazione energetica tra regole, sostenibilità e solidarietà nella regolazione amministrativa multilivello (UE, Stato e Regioni)

Alessia Monica

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-32

Il contributo analizza l'importanza della cooperazione energetica, evidenziandone il ruolo strategico nella sicurezza dell'approvvigionamento, la quale riveste anche una valenza economica, giuridica e sociale. Partendo dal caso concreto del blackout che ha interessato la Spagna, e dalla regolazione amministrativa multilivello italiana, si approfondisce il principio di leale cooperazione, in rapporto con sostenibilità e solidarietà. La cooperazione, sia tra amministrazioni centrali e locali, sia tra pubblico e privato, emerge quale leva fondamentale per attuare efficacemente le politiche sulle energie rinnovabili. Essa consente di bilanciare correttamente tutti gli interessi pubblici in gioco, affrontando al contempo sfide complesse quali la povertà energetica e la tutela del consumatore.

Energy cooperation between rules, sustainability and solidarity in multi-level administrative regulation (EU, State and Regions)

This article analyses the importance of energy cooperation, highlighting its strategic role in security of supply, which has economic, legal and social implications. Starting from concrete cases, such as the blackout that affected Spain or Italy's multi-level administrative regulation, it examines the principle of loyal cooperation in relation to sustainability and solidarity. Cooperation, both between central and local administrations and between the public and private sectors, comes out as a key lever for effectively implementing renewable energy policies, properly balancing all the public interests at stake, and tackling complex challenges such as energy poverty and consumer protection.

Sommario: 1. Premessa.- 2. Il contesto attuale di riferimento e la cooperazione

energetica: brevi cenni.- 3. La cooperazione energetica e il suo campo di azione.- 3.1. La cooperazione amministrativa in senso funzionale.- 3.2 La cooperazione nella dimensione della solidarietà e della sostenibilità.- 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. Premessa

Affrontare il tema della cooperazione energetica^[1] significa, innanzitutto, riconoscere l'importanza della cooperazione amministrativa^[2] nella gestione dell'energia. L'energia è, infatti, un bene essenziale per l'esistenza umana e un fattore strategico di sviluppo che incide profondamente sulle scelte delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri^[3].

Un esempio recente consente di illustrare, in chiave induttiva, il ragionamento che orienta questo contributo. Il blackout che ha colpito la Spagna il 28 aprile scorso, con ripercussioni anche in parte della Francia e del Portogallo, sembra essere stato causato da un problema alla rete di trasmissione dell'energia elettrica. Non si sarebbe trattato né di un guasto tecnico né, – fortunatamente – di un attacco informatico, bensì di un errore nei sistemi informativi o gestionali, legato a un sovraccarico della domanda. L'evento ha, inevitabilmente, destato interesse e preoccupazione, poiché ha mostrato come un'interruzione -anche solo temporanea- possa paralizzare attività fondamentali che dipendono da telecomunicazioni, trasporti, o altri servizi elettrici. La domanda centrale che l'opinione pubblica e i tecnici del settore si sono posti riguarda l'origine di simili incidenti: essi sono il risultato di un errore umano, o piuttosto della tecnologia e in particolare della gestione delle fonti rinnovabili?

Sicuramente, questo è un tema di primario interesse per la sociologia dell'organizzazione, ma anche per i giuristi. L'energia, infatti, sia intesa come bene materiale oggetto di scambio, sia come bene immateriale da trasformare costituisce il fulcro di rapporti giuridici dinamici^[4], potenzialmente generatori di conflitti che richiedono strumenti di regolazione pacifici^[5]. Non a caso sono le regole che orientano e determinano le azioni organizzative e il diritto ha sempre più una vocazione pluralista e transnazionale. Già nel 1987, Massimo Severo Giannini, nel suo scritto "*Riflessioni su energia ed ambiente*"^[6] sottolineava come

la sicurezza energetica assumesse una rilevanza giuridica autonoma, non solo rispetto al diritto dell'energia in senso lato (intesa come sommatoria di energia e gas), ma anche rispetto ad altri interessi pubblici, quali la tutela della salute e del territorio, quindi dell'ambiente. Dalle prime analisi svolte riguardo l'incidente è emerso come il sistema elettrico iberico stesse operando in una condizione di vulnerabilità di cui vi era piena consapevolezza^[7]. È assodato, ormai, che *Red Eléctrica de España* (Redeia) – l'operatore di trasmissione spagnola – fosse consapevole del rischio. Ad esempio, nel rapporto annuale presentato a febbraio 2025 tra i principali rischi della transizione energetica, figurava quello di possibili disconnessioni della generazione dovute all'elevata penetrazione delle fonti rinnovabili, in assenza di adeguate capacità tecniche per garantire una risposta stabile di fronte alle perturbazioni^[8]. L'analisi dell'incidente consente, quindi, di mettere in luce il nesso tra cooperazione energetica e principi normativi sottesi al settore che mirano a promuovere sistemi interconnessi, diversificati, sicuri e affidabili, in una dimensione, appunto, transnazionale.

In tale prospettiva, si cercherà di argomentare perché la cooperazione si configuri non solo quale strumento funzionale alla gestione delle crisi energetica che l'Europa si trova ad affrontare (§2), ma anche come mezzo per assicurare catene di approvvigionamento sostenibili (§3), in linea con gli obiettivi delineati dal diritto dell'Unione europea in materia di sicurezza energetica^[9], integrazione dei mercati e decarbonizzazione.

2. Il contesto attuale di riferimento e la cooperazione energetica: brevi cenni

Nel contesto storico-politico attuale, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico è classificabile alla stregua di un interesse pubblico da soddisfare da parte di Unione e Stati membri. Tra le diverse considerazioni che possono essere svolte, si evidenzia, da un lato, come settori ad elevato consumo di energia elettrica, quali l'intelligenza artificiale, siano in forte espansione e come, parallelamente, l'aumento delle temperature dovuto al riscaldamento globale determinerà un ricorso sempre più diffuso all'aria condizionata anche nei Paesi europei. Dall'altro lato, la promozione dell'efficienza energetica e del conseguente risparmio costituisce un passaggio imprescindibile per il conseguimento

dell'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, così come previsto dalla c.d. "Legge europea sul clima"^[10].

Ricordando che solo con il Trattato di Lisbona sono state introdotte disposizioni specifiche in materia di energia^[11], la sicurezza energetica figura oggi tra gli obiettivi centrali della politica energetica europea, chiaramente delineati all'articolo 194 del TFUE^[12]. Essa costituisce inoltre uno dei settori di competenza concorrente tra Unione e Stati membri, come stabilito dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera i), del medesimo Trattato. Tale materia è, inoltre, strettamente legata alle politiche ambientali; sia "energia" ed "ambiente" sono politiche che interessano direttamente il mercato interno incidendo sul suo funzionamento^[13].

A completamento del quadro relativo al settore energetico, occorre richiamare anche la base giuridica fornita dall'art. 187 TFUE, concernente le imprese comuni o altre strutture idonee a garantire la migliore attuazione dei programmi di ricerca e sviluppo tecnologico dell'Unione. Parimenti, alla luce del rinnovato interesse nei confronti dell'energia nucleare e dei suoi possibili impieghi, come ad esempio i microreattori^[14], va ricordato anche il Trattato Euratom ove, già nel preambolo, si ribadisce il desiderio delle parti contraenti di cooperare con le organizzazioni internazionali interessate allo sviluppo pacifico dell'energia atomica^[15].

Da un'analisi preliminare emerge con chiarezza come i diversi settori normativi in materia energetica presentino una significativa eterogeneità, poiché riferiti a mercati distinti – gas, elettricità e petrolio – con quest'ultimo particolarmente esposto alle dinamiche e alle fluttuazioni del mercato internazionale. L'elevata rilevanza economica del comparto solleva, inoltre, interrogativi specifici riguardanti la tutela della concorrenza e il corretto funzionamento del mercato interno. Già con la sentenza 72/83 *Campus Oil* del 10 luglio 1984^[16], concernente l'acquisto di petrolio greggio e la capacità di raffinazione, la Corte di giustizia aveva messo in relazione il tema della sicurezza energetica con il grado di indipendenza di un'area geografica in termini di capacità produttiva e con la conseguente autonomia rispetto alla scelta di ricorrere alle importazioni^[17].

Seguendo la prospettiva ciclica della storia greca, fatta di corsi e ricorsi, si possono osservare parallelismi tra passato e presente. Così come i conflitti in Medio Oriente negli anni '70 e nei due decenni successivi influirono direttamente sul

prezzo del petrolio, oggi la guerra tra Russia e Ucraina ha destabilizzato il mercato del gas, con effetti economici e geopolitici analoghi. Nei fatti, il conflitto in corso ha messo in crisi il modello dominante di transizione verde, fondato sull'idea di un flusso di gas relativamente illimitato e ha richiesto diversi interventi a livello UE a seguito del Piano RePower EU^[18].

Senza entrare nei dettagli, va comunque ricordato che il prezzo dell'energia elettrica è strettamente legato a quello del gas naturale; di conseguenza, le variazioni nel mercato del gas incidono direttamente sui costi di produzione energetica e, più in generale, sull'intera filiera. Quando il prezzo del gas aumenta, infatti, i costi di produzione dell'energia elettrica salgono, riflettendosi così sul prezzo finale per i consumatori. Tale fenomeno incide sulla concorrenza in un mercato che, per sua natura, è mono-oligopolistico^[19]: esso presenta due caratteristiche peculiari quali l'inelasticità della domanda e la limitata capacità di stoccaggio. Ragion per cui, anche la cooperazione energetica – a vari livelli – risente inevitabilmente delle ricadute economico-finanziarie del mercato. Ne consegue che, per garantire il buon funzionamento del mercato interno, è necessario disporre di una rete efficiente quindi sicura, capace di trasmettere l'energia ai consumatori europei. In altri termini, occorre adottare una logica multilivello che differenzi l'utilizzo della rete non solo in termini di proprietà e accesso, ma anche sotto il profilo tecnologico (alta e bassa tensione), distinguendo tra attività di trasmissione e di distribuzione: condizione essenziale, in ultima analisi, per assicurare l'energia al singolo utente finale (famiglie e imprese).

3. La cooperazione energetica e il suo campo di azione

Nel settore energetico, la collaborazione tra Unione, Stati membri e amministrazioni nazionali si fonda innanzitutto sul principio di leale cooperazione (art. 4, c. 3, TUE)^[20], cardine di molte politiche e legislazioni europee. Tale principio implica un dovere di mutua assistenza nell'attuazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione^[21], con particolare rilievo nelle questioni transnazionali. In questo settore, tuttavia, i meccanismi di coordinamento risultano complessi, non sempre formalizzati e possono produrre esiti privi di valore vincolante, dunque non suscettibili di controllo

giurisdizionale^[22].

La specificità del comparto energetico incide, di fatto, sulla natura della cooperazione amministrativa prevista dall'art. 197 TFUE, fondata sullo scambio di informazioni e sul sostegno reciproco. L'Unione è pertanto chiamata a rafforzare la capacità amministrativa nazionale, condizione essenziale per il conseguimento degli obiettivi comuni in materia di energia^[23]. Tuttavia, si realizza per il tramite dell'azione degli Stati membri.

A conferma di ciò, l'art. 194, comma 2, TFUE ricorda che spetta agli Stati membri determinare le condizioni di utilizzo delle proprie fonti energetiche, scegliere tra diverse fonti e definire la struttura complessiva del proprio approvvigionamento, fatto salvo la possibilità per il Consiglio di adottare atti all'unanimità che possono avere *«una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico per realizzare gli obiettivi di politica ambientale»*.

L'intera governance del settore, così come definita dal Regolamento (UE) 2018/1999^[24], si articola attorno a cinque dimensioni fondamentali:

- sicurezza energetica;
- mercato interno dell'energia;
- efficienza energetica;
- decarbonizzazione;
- ricerca, innovazione e competitività.

rivelando una natura intrinsecamente ibrida e multilivello^[25], all'interno della quale le singole azioni possono talvolta porsi in potenziale contrasto reciproco. Si pensi, ad esempio, alla dimensione della sicurezza energetica (o alla ricerca finalizzata al suo potenziamento) nella quale possono emergere interessi pubblici differenti e spesso in tensione con l'obiettivo della costruzione di un mercato interno dell'energia^[26]. Sicché, la regolamentazione del settore richiede non solo un costante ricorso al principio di proporzionalità per porre in essere azioni efficaci in relazione agli obiettivi da raggiungere, ma richiede, oltretutto, un elevato grado di specializzazione, al punto da configurarsi sempre più come un'attività di co-regolazione tra pubblico e privato. In tale contesto, il soggetto

privato (che si tratti di un operatore economico o di un tecnico) assume il ruolo di attore a pieno titolo della governance energetica, partecipando a processi di pianificazione regolatoria, anche in contesti internazionali (come nel caso del *World Energy Council*)^[27], al monitoraggio del mercato, nonché alla valutazione di aspetti economici e politici.

La complessità del sistema è accresciuta dal ruolo dei regolatori nazionali, che evidenziano la dimensione multipolare – dunque non solo multilivello – della cooperazione in campo energetico. In Italia, ad esempio, l'*Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente* (ARERA) dispone di competenze estese, che comprendono non solo i settori dell'elettricità e del gas, ma anche la sicurezza idrica e la gestione dei rifiuti^[28].

Il Regolamento (UE) 2019/942 che istituisce l'*Agenzia per la cooperazione dei regolatori nazionali dell'energia* (ACER)^[29] ha di fatto dato vita ad un forum formalizzato per la cooperazione tra autorità nazionali di regolazione^[30], attribuendo ad ACER compiti rilevanti di scambio di informazioni e supervisione, ma consentendole un potere decisionale limitato^[31]. Il potere amministrativo vincolante rimane una prerogativa perlopiù dei regolatori nazionali. Sia quale conseguenza della *dottrina Meroni* (causa 9/56 *Meroni c. Alta Autorità*)^[32] e dei poteri formalmente attribuiti dal Regolamento all'agenzia, sia per volontà politica, l'azione di ACER resta debole in ambiti cruciali come la sicurezza e la povertà energetica^[33]. In questo quadro, le recenti modifiche ai regolamenti REMIT (mercato all'ingrosso dell'energia)^[34] e TEN-E (reti transeuropee dell'energia)^[35] puntano a rafforzare ulteriormente il ruolo dell'Agenzia, promuovendo anche la cooperazione intersettoriale. Ciò si rende necessario in quanto assumono crescente rilievo profili legati alla finanza e alla concorrenza, materie affidate alla competenza di altre autorità di regolazione, sia a livello nazionale che europeo^[36].

Tuttavia, in ambito tecnico, ACER emana diversi atti di c.d. *soft law* e alcuni di questi strumenti possono contenere norme con effetti vincolanti. Tale prassi presenta diverse criticità visto lo status giuridico spesso dibattuto in dottrina e, di conseguenza, l'attività di ACER spesso sfugge al controllo giurisdizionale^[37].

Infine, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento (UE) 2019/942, ACER può raccomandare alla Commissione europea l'adozione di norme vincolanti in materia di cooperazione tra autorità nazionali di regolazione. Tali norme

possono, invece, essere sottoposte a controllo giurisdizionale. L'Agenzia, poi, è competente ad adottare decisioni individuali in materia regolatoria che incidano sugli scambi e sulla sicurezza transfrontaliera nei casi in cui sia richiesta una decisione congiunta di almeno due autorità di regolazione.

3.1. La cooperazione amministrativa in senso funzionale

In concreto, dunque, la cooperazione amministrativa non risulta essere sempre la “cifra dell'agire” in senso strutturale, bensì si configura come uno strumento di carattere funzionale in relazione alle specifiche esigenze regolatorie o di mercato (ossia di europeizzazione del diritto interno)^[38]. Un ulteriore esempio significativo di come l'attuazione amministrativa della politica energetica sia orientata da una pluralità di obiettivi e interessi pubblici, che modulano in modo diverso il potere discrezionale degli Stati, è stato ben rappresentato dal Regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022, ora non più in vigore che ha dettato delle misure di accelerazione urgenti per le energie rinnovabili, recentemente sostituito dalla Direttiva RED III il cui termine di attuazione è scaduto il 01 maggio 2025^[39]. Il nuovo atto legislativo europeo fissa un obiettivo globale in materia di energie rinnovabili pari ad almeno il 42,5% a livello dell'UE entro il 2030, con l'obiettivo di arrivare al 45%. Le aree scelte dagli Stati Membri per l'installazione degli impianti di energia rinnovabile possono essere definite come aree omogenee, terrestri o marine, dove l'installazione di impianti di energia rinnovabile, di uno o più tipi, non dovrebbe avere impatti ambientali significativi^[40]. A questa Direttiva fanno seguito numerose raccomandazioni che mirano alla convergenza degli interventi di semplificazione da parte degli Stati membri.

L'Italia, aveva dato attuazione agli obblighi imposti dalla Direttiva 2018/2001 RED II e dei Regolamenti successivi (2022/2577 e 2024/223) e ha poi approvato il *Testo Unico per le rinnovabili*, entrato in vigore il 28 dicembre 2024^[41], introducendo la semplificazione e razionalizzazione dei processi di autorizzazione e l'identificazione delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili. Successivamente, ha inserito il recepimento della Direttiva nella Legge di delegazione europea 91/2025 senza specifiche deleghe legislative. È tutt'ora in corso una procedura di infrazione quale conseguenza del ritardo occorso^[42].

Nonostante gli sforzi amministrativi debbano essere orientati ad accelerare la procedura autorizzativa per l'installazione di apparecchiature per l'energia solare^[43], va ricordata la possibilità per gli Stati membri di escludere determinate aree o strutture per motivi connessi alla protezione del patrimonio culturale o storico, oppure per motivi connessi a interessi della difesa nazionale oppure per motivi di sicurezza^[44]. Non da ultimo, è opportuno sottolineare come l'ambiente sia protagonista primario nell'accelerazione verso le rinnovabili, in quanto energia pulita, e si ponga nella duplice veste di interesse pubblico trasversale^[45], oppure di interesse contrapposto a quello della produzione in molti ricorsi dinnanzi al giudice amministrativo^[46].

3.2 La cooperazione nella dimensione della solidarietà e della sostenibilità

In concreto, la vera sfida della transizione energetica, in relazione alle misure di sostegno alla decarbonizzazione industriale introdotte dal Regolamento (UE) 2023/435^[47], consiste nel fatto che la loro effettiva attuazione è rimessa alle amministrazioni nazionali. Queste ultime operano attraverso il “Dispositivo per la ripresa e la resilienza” (RRF) quale principale strumento di finanziamento dei piani nazionali (PNRR), pur sempre nell'ambito della supervisione esercitata dalla Commissione europea.

Lo spirito di solidarietà tra Stati membri, il quale caratterizza la politica energetica europea^[48] e la sua proattività nel rafforzare l'efficacia delle politiche dell'Unione europea^[49], se letto alla luce del principio di leale cooperazione, inevitabilmente incide sulle relazioni fra gli Stati membri.

Senza addentrarsi troppo nel concetto di solidarietà come sviluppato nel diritto europeo, ci si deve riferire all'art. 2 TUE ove la solidarietà è un valore fondante dell'UE, mentre l'art. 4, par. 3, TUE sancisce un obbligo di reciproca assistenza nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati, vale a dire dare attuazione agli obblighi di leale cooperazione^[50].

La dottrina ha ben evidenziato come la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia mira a corroborare l'importanza della solidarietà energetica, quale principio vincolante del diritto dell'Ue, che riguarda innanzitutto le relazioni fra gli Stati membri^[51]. Ad esempio, nella sentenza T-883/16 *Polonia c.*

Commissione^[52], il Tribunale dell'Unione, pronunciandosi su un ricorso di annullamento ex art. 263 TFUE, ha per la prima volta richiamato lo «*spirito di solidarietà*» sancito dall'art. 194 TFUE, ben chiarendo come l'obbligo di solidarietà energetica non implichi che la politica europea debba necessariamente evitare qualsiasi impatto negativo sugli interessi energetici specifici di un singolo Stato membro^[53]. Quindi, nell'attuare la politica energetica, le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri sono tenuti a prendere in considerazione, «*tanto gli interessi dell'Unione quanto quelli dei diversi Stati membri potenzialmente riguardati, e a procedere a un bilanciamento tra tali interessi in caso di conflitti*»^[54].

In sintesi, sotto il profilo dell'attività amministrativa, il principio di solidarietà riconosciuta la sua natura vincolante, funge da parametro di legittimità degli atti adottati, sia dalle istituzioni dell'Unione sia dagli Stati membri. Sicché, esso non può essere circoscritto a situazioni eccezionali. In concreto si configura inoltre, come uno strumento di bilanciamento volto a conciliare, da un lato, il perseguimento degli obiettivi comuni sanciti a livello dell'Unione e, dall'altro, la tutela degli interessi peculiari degli Stati membri^[55], ponendosi quale criterio ordinatore dell'azione congiunta tra livelli nazionali ed europeo volta, in ultimo a riconoscere l'esistenza di un «*diritto all'accesso all'energia*»^[56].

In questa direzione si inserisce anche l'esperienza delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), in questo scritto richiamate solo brevemente^[57], ma significativa nell'affermare il principio di solidarietà che ne costituisce il fondamento. All'interno della comunità energetica, infatti, i cittadini vengono responsabilizzati nel perseguire un obiettivo comune: l'indipendenza energetica, finalizzata anche ad agevolare i soggetti economicamente più svantaggiati.

Accanto alla solidarietà, i principi di sostenibilità ed equità assumono un ruolo essenziale, poiché rappresentano la condizione imprescindibile per garantire alle generazioni future la possibilità di ereditare un ambiente sano e vivibile^[58], cui si può giungere anche per il tramite delle azioni volte a sostenere forme di energie nuove e pulite. In altre parole, i principi dettati dall'art. 191 TFUE non rimangono circoscritti alla sole politiche ambientali, ma si integrano sia con gli interessi economici, sia con le esigenze di garantire uno sviluppo sostenibile.^[59]

4. Brevi considerazioni conclusive

Come già anticipato, la questione energetica è strettamente legata alla questione ambientale: poiché la gestione della crisi climatica incide ormai in modo rilevante sull'effettiva fruizione dei diritti fondamentali. In tal senso, non solo ogni singolo Stato membro dell'Unione ha contribuito a tale interferenza^[60], ma continua a rivestire un ruolo decisivo nel condizionare il rapporto e la percezione tra sviluppo sostenibile e diritti.

Sebbene, dunque, le fonti rinnovabili rappresentino uno strumento fondamentale per realizzare politiche energetiche improntate alla solidarietà, è importante sottolineare che possono anche generare disparità nei risultati, già a partire dal livello nazionale, e non solo tra gli Stati membri.

Accennando brevemente al contesto italiano, questioni cruciali come la regolazione del mercato energetico, la tutela del consumatore, la gestione della povertà energetica e la sicurezza dell'approvvigionamento, pongono la necessità di un delicato bilanciamento con altri valori costituzionali sensibili, tra cui la protezione dell'ambiente e i diritti sociali. La riforma dell'art. 9 Cost. di fatto vincola le pubbliche amministrazioni ad attivarsi per proteggere l'ambiente quale bene unitario anche nell'interesse delle future generazioni^[61]; mentre l'art. 41, c.2 Cost. impone che l'iniziativa economica non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana^[62]. Ecco che la cooperazione, sia tra amministrazioni centrali e locali, sia tra pubblico e privato, è una leva strategica per realizzare con successo le politiche sulle energie rinnovabili e, al contempo, affrontare sfide complesse come la povertà energetica e la tutela del consumatore^[63].

Va ricordato che l'articolo 117 della Cost. attribuisce allo Stato la potestà esclusiva in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente, mentre in materia di trasporto e distribuzione nazionale dell'energia si applica la competenza concorrente, così come avviene per settori fondamentali come la tutela della salute, l'ambiente e la ricerca e innovazione. Non da ultimo, in campo energetico – e nelle varie materie interessate – assumono rilievo le funzioni procedurali attribuite dall'art. 118 della Cost. Un esempio concreto riguarda gli incentivi per lo sviluppo di impianti che producono energie rinnovabili: essi possono essere

soggetti a meccanismi di condizionalità e non si attivano automaticamente, ma richiedono una istruttoria tecnico-amministrativa complessa^[64], gestita a livello nazionale principalmente dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE)^[65].

La questione della gestione delle fonti di energia e della loro regolazione è di stretto interesse per gli studiosi del diritto. Innanzitutto, diventa rilevante classificarle caso per caso quale «*bene*»^[66] o «*servizio*». A proposito, si segnala che è pendente in Corte di giustizia un rinvio pregiudiziale sulle concessioni idroelettriche di piccola derivazione e la loro natura^[67]. Richiamando anche l'art. 43 della Cost., si ricorda l'importanza strategica delle fonti di energia e il loro carattere di preminente interesse generale che potrebbe, in futuro, porre nuove questioni^[68]. In fondo, come già detto, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico è da intendersi quale «*sicurezza umana*»^[69] sia per l'esercizio delle libertà economiche, sia per la garanzia dei diritti sociali.

Già di per sé, la scelta di investire su un tipo di fonte rinnovabile, o su processi che generano energia pulita (eolico, parchi marini realizzati a distanza dalla costa, biometano o idroelettrico), impone alle amministrazioni locali un bilanciamento tra i vari interessi in gioco, che varia a seconda del contesto di riferimento. Inevitabilmente, il contenzioso amministrativo, pur perseguendo dei principi generali, sarà ricco di spunti di riflessione legati all'esercizio della discrezionalità amministrativa, laddove essa residua per le amministrazioni. Un esempio significativo è rappresentato dal Decreto sulle aree idonee^[70], che ha introdotto criteri per individuare le quattro tipologie di aree secondo gli obiettivi fissati dalla normativa europea, affidando al legislatore statale il compito di operare un primo bilanciamento degli interessi. Tuttavia, l'attuazione concreta è demandata alle Regioni e alle Province autonome, alle quali spetta individuare le aree specifiche e rilasciare i titoli abilitativi alla costruzione ed esercizio degli impianti. Questa scelta normativa, se da un lato riconosce le peculiarità locali, dall'altro rischia di generare applicazioni eterogenee e conflittuali sul territorio nazionale^[71]. Di conseguenza, in alcune Regioni potrebbe risultare più agevole realizzare nuovi impianti, mentre in altre potrebbero emergere ostacoli maggiori data la criticità del tema dell'insediamento degli impianti, rispetto all'interesse di tutela del paesaggio^[72]. La Piattaforma Aree Idonee^[73], gestita dal GSE, può sicuramente rappresentare uno strumento, fondato sugli elementi chiave della cooperazione come lo scambio di informazioni, volto a offrire una visione integrata del

territorio nazionale per le fonti rinnovabili. A tal proposito, va ricordato che la transizione energetica procede di pari passo con quella digitale^[74], dando origine a un intreccio di discipline settoriali – tra cui la Direttiva sul mercato dell’energia 2019/944^[75], la Direttiva sulle comunicazioni elettroniche^[76] e il Regolamento generale sulla protezione dei dati personali 679/2016^[77] – che non si collocano in un rapporto gerarchico, ma si integrano in una prospettiva di complementarità^[78]. Nuove sfide si delineano, inoltre, non solo in relazione al processo di transizione verso le fonti rinnovabili, ma anche rispetto all’esigenza di integrare tra loro normative complementari, così da favorire lo sviluppo di reti energetiche interconnesse e intelligenti, in linea con quanto previsto dal Regolamento TEN-E. La politica energetica europea, orientata da un approccio non soltanto solidaristico ma anche sussidiario, sembra destinata ad integrare semplificazione amministrativa, educazione dei cittadini al risparmio energetico e investimenti nella digitalizzazione.

Nel quadro sinteticamente tratteggiato, diventa cruciale puntare sulla cooperazione amministrativa – verticale (multilivello) e orizzontale (multipolare) – per garantire la *governance* effettiva del settore. Solo così sarà possibile perseguire un equilibrio adeguato tra interessi pubblici differenti e far sì che la regolazione energetica sia orientata ad assicurare, al contempo, sicurezza, sostenibilità e competitività^[79].

1. Il presente contributo rientra tra i “deliverable” del Modulo Jean Monnet denominato “*Public Administrations in the EU Energy Policies and Communities (101175226-PAEPeC)*” attualmente in corso presso il Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale dell’Università degli Studi di Milano, di cui l’autrice è team leader. L’articolo rielabora e integra la relazione dal titolo “*La cooperazione energetica tra regole, sostenibilità e solidarietà nella regolazione amministrativa multilivello (UE, Stato e Regioni)*”, tenuta ad Udine l’08 maggio 2025 in occasione del convegno celebrativo della Rivista CERIDAP. In questo articolo, il termine «regolazione» è da intendersi in senso generale, ossia come l’attività svolta da diversi soggetti pubblici e privati volta a produrre regole e a creare ordine nel settore energetico, anche attraverso l’esercizio di poteri di natura amministrativa, con l’obiettivo di favorire il conseguimento dei diversi obiettivi di politica energetica. Sul concetto di regolazione e le sue caratteristiche si rimanda a F. De Leonardis, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell’economia*, in *Il diritto dell’economia*, n. 3, 2018, pp. 697-731.
2. Per un’approfondita analisi dell’evoluzione e attualità della cooperazione amministrativa si rinvia allo scritto di questo fascicolo speciale (e relativa dottrina *ivi* citata): R. Cavallo

- Perin e G. M. Racca, *La cooperazione amministrativa: dai gruppi alle reti d'amministrazioni pubbliche*, in corso di pubblicazione.
3. A. Saporito, *Il governo dell'energia*, Giappichelli, Torino, 2025, 11-12.
 4. G. Guarino, *Unità ed autonomia del diritto dell'energia*, G. Guarino, *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1962; G. Napolitano, *L'energia elettrica e il gas*, in S. Cassese (a cura di), *Diritto amministrativo speciale*, III ed., Giuffrè, Milano, 2003, 2189-2263.
 5. A.J. Bradbrook, *Energy Law as an Academic Discipline*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2, 1996, 193-217.
 6. M. S. Giannini, *Riflessioni su energia ed ambiente*, in *Rass. giur. dell'en. elett.*, 1987, 631-635.
 7. Per approfondimenti sull'incidente spagnolo si rinvia a Z. Weise, A. Hernández-Morales, V. Jack, *The mechanics behind Spain's mega-blackout*, in *Politico.eu*, 29 aprile 2025, <https://www.politico.eu/article/mechanics-spain-mega-blackout-politics-cyberattack>; L. Vallecchi, *Blackout in Spagna: cause, effetti e prime analisi ufficiali*, in *Qualeenergia.it*, 16 maggio 2025, <https://www.qualeenergia.it/articoli/blackout-spagna-cause-effetti-prime-analisi-ufficiali/>.
 8. Redeia, *Informe de cuentas 2024*, 26 febbraio 2025, <https://www.redeia.com/es/publicaciones/informacion-financiera/informe-de-cuentas-2024>.
 9. Regolamento (UE) 2019/941 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE.
 10. Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, («Normativa europea sul clima»).
 11. N. Aicardi, *Energia*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, II ed., Vol II, Giappichelli, Milano 2007, 1007-1015. R. Pirstener-Ebner, *European Energy Law*, Nomos, Baden Baden 2022.
 12. M. Clarich, *Energia*, in B. G., Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 454-465.
 13. J. Ziller, *Advance Introduction to EU Law*, Elgar, Cheltenham, 48.
 14. J. Handrlica, G. Blahoudková, *Microreactors for powering data centres in smart cities, miniaturisation of technologies and the paradigm shift in nuclear law*, in CERIDAP, Fascicolo Speciale *Charting the Course Towards a New Legal Framework for Smart Cities*, 4, 2025, 18-37.
 15. Artt. 101-106 Trattato Euratom.
 16. Corte giust., sentenza 10 luglio 1984, causa 72/83 *Campus Oil*, EU:C:1984:256, p. ti 35 e 36.
 17. Riferendosi al settore petrolifero, dunque, il settore energetico rileva anche sotto il profilo specifico della politica estera: cfr., V. Termini, *Energia. La grande trasformazione*, Laterza, Roma, 2020.

18. Commissione UE, *Piano RePower EU*, 18 maggio 2022, COM (2022) 230 final. Il *REPowerEU* si articola su quattro pilastri: risparmio energetico, diversificazione delle forniture, sostituzione dei combustibili fossili con fonti rinnovabili e attuazione di investimenti e riforme mirate. Per realizzarlo sono previsti circa 300 miliardi di euro in cinque anni, in gran parte provenienti dal PNRR (225 miliardi in prestiti e 20 in sovvenzioni). Gli Stati membri hanno potuto inserire nei propri PNRR un capitolo dedicato al *REPowerEU*, per orientare risorse e riforme verso la transizione energetica (Regolamento 2023/435). Cfr., M., Forlivesi, *Next Generation EU: una nuova frontiera dell'integrazione europea*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2023, 211-230.
19. V. Carfi, E. Michetti e A. Rubino, *Energia elettrica*, in C. Cambini, A. Manganelli, G. Napolitano, A. Nicita (a cura di), *Economia e diritto della regolazione. Reti, piattaforme e servizi di pubblica utilità*, Il Mulino, Bologna, 2024, 433-440.
20. F. Lafarge, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, in *European Public Law*, 16, 2010, 597; R. Cavallo Perin, G.M. Racca, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, Utet, 2017, 191-208.
21. D.U. Galetta, J. Ziller, *EU Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2024, 80.
22. O. Stefan, *Administrative cooperation in Energy policy*, in E. Chevalier, M. Eliantonio, R. Tavares Lanceiro (eds.), *Administrative cooperation in the European Space*, Bruylant, Bruxelles, 2025, 173.
23. A. Monica, L. Scuto, *Energy Communities for Smart Cities: A Challenge for EU Administrative Law in Light of the Italian Perspective*, in CERIDAP, Fascicolo Speciale *Charting the Course Towards a New Legal Framework for Smart Cities*, 4, 2025, 48-63.
24. Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.
25. R. Miccu (eds.), *Multilevel Regulation and Government in Energy Markets. Implementation of the Third Package and Promotion of Renewable Energy*, Jovene, Napoli, 2016; T. Miccu, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Giappichelli, Torino, 2019; F. Vetrò, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2020, 516.
26. G. Befani, *Poteri pubblici e sicurezza energetica*, Giappichelli, Torino, 2024, 4-12.
27. Si tratta di un forum governativo transnazionale ove si inseriscono soggetti pubblici e privati per gestire al meglio le sfide del comparto energetico, <https://www.worldenergy.org/>.
28. Sulla genesi e la natura del potere di ARERA, quale autorità amministrativa indipendente di regolazione legittimata già dal diritto europeo, cfr., F. Sclafani, L. Zanettini, *L'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in M. D'Alberti, A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati, Le Autorità indipendenti e l'economia*, Il Mulino, Bologna, 2010, 379- 414; F. De Leonardis, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, cit., 706-712.
29. Regolamento (UE) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali

- dell'energia.
30. L. Ammannati, *La regolazione "cooperativa" del mercato interno dell'energia e l'organizzazione comune tra i regolatori europei dell'energia elettrica e del gas*, in L. Ammannati (a cura di), *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia*, Giuffrè, Milano, 2005, 363-384; L. Ammannati, *Il ruolo dell'Agenzia per la Cooperazione tra i Regolatori dell'Energia nella governance e nella regolazione del settore energetico*, in *Amministrazione in cammino*, 2011, 1-16.
 31. S. Eckert, *EU Agencies in Banking and Energy between Institutional and Policy Centralisation*, in *SAFE Working Paper 278*, 2020, <<https://ssrn.com/abstract=3609845>>, p. 6.
 32. La questione della delega di poteri nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea (UE) ha una lunga storia e ha dato luogo a una giurisprudenza significativa. Tra la vastissima dottrina inerente la sentenza *Meroni* (Corte di giust., sentenza 13 giugno 1958, causa 9/56 *Meroni c. Alta Autorità*, EU:C:1958:7, p.to 40) e l'evoluzione delle numerose pronunce della Corte UE, si veda M. Chamon, *EU Agencies*, OUP, Oxford, 2016, 180-181; M. Chamon, *De quoi parlons-nous lorsque nous parlons de Meroni?*, in *Cahier de droit européen*, 2, 2025, 27-29.
 33. O. Stefan, *Administrative cooperation in Energy policy*, in E. Chevalier, M. Eliantonio, R. Tavares Lanceiro (eds.), *Administrative cooperation in the European Space*, cit., 178.
 34. Regolamento (UE) n. 1227/2011 concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso, così come modificato dal Regolamento UE 2024/1106.
 35. Regolamento (UE) 2022/869 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee.
 36. O. Stefan, *Administrative cooperation in Energy policy*, in E. Chevalier, M. Eliantonio, R. Tavares Lanceiro (eds.), *Administrative cooperation in the European Space*, cit., 176.
 37. O. Stefan, M. Petri, *Too Weak to Be Controlled: Judicial Review of ACER Soft Law*, King's College London Law School Research Paper 26, 2018, p. 1.
 38. P. Chirulli, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Il Mulino, Bologna, 2015, 153-155.
 39. Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio.
 40. F. R. D'Amico, *Renewable energy sources: the conflict between environment and landscape from a planning perspective*, in *CERIDAP*, 1, 2025, 162-187.
 41. d.lgs 190/2025, Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.
 42. Commissione UE, *Comunicato stampa*, 24 luglio 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_25_1842.
 43. Tale obiettivo è ben chiaro sin dalla Direttiva 2018/2001 agli artt. 15 e 16 ove, oltre a

termini certi per la conclusione dei procedimenti si richiede l'istituzione di sportelli dedicati garantendo che il richiedente non debba rivolgersi a più di uno sportello per l'intera procedura.

44. Direttiva (UE) 2023/2413, art. 15, par. 8.
45. G. Befani, *Poteri pubblici e sicurezza energetica*, cit., 42-50.
46. cfr., Tar Sardegna, sez. I, sentenza 1° ottobre 2024, n. 671; Tar Lombardia, Sez. IV, sentenza 31 gennaio 2025, n. 351.
47. Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano *REPowerEU* nei piani per la ripresa e la resilienza.
48. M. Pulgar Lanzago, *La regulación europea de la solidaridad en caso de emergencia energética en el sector del gas*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, 85, 2023, 99-102.
49. T. Maria Moschetta, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione: Polonia c. Commissione*, in *I Post di AISDUE*, 13, 2019, 139-152.
50. P. Manzini, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. Manderieux, M. Vellano (eds.), *Etique globale, benne governance et droit international économique*, Torino, 2017, 137.
51. C. Galicz, *Solidarietà nel settore energetico: Prospettive e strumenti dell'Unione europea per contrastare la povertà energetica*, 502.
52. Tribunale UE, sentenza 10 settembre 2019, T-883/16 *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:567.
53. T. Maria Moschetta, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione*, cit, 148.
54. Corte di giust., sentenza 15 luglio 2021, C-848/19 P *Germania c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:598, p.to 73.
55. T. Maria Moschetta, *La politica energetica dell'UE quale "laboratorio sperimentale" per la solidarietà europea*, in *Rivista Eurojus.it*, 2, 2025, p. 323.
56. C. Galicz, *Solidarietà nel settore energetico: Prospettive e strumenti dell'Unione europea per contrastare la povertà energetica*, 508.
57. Per approfondimenti sulle CER si rinvia a CERIDAP, Fascicolo Speciale *Le Comunità Energetiche, le FER e un nuovo modello di Sviluppo Sostenibile*, 3, 2024.
58. A. Donati, *I principi a tutela delle generazioni future nel diritto UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1, 2024, pp.65-88. A. Caravita di Toritto, *Situazioni giuridiche soggettive e tutela delle future generazioni*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2025, 1-29.
59. G. Comporti, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Federalismi.it*, 13, 2023, pp. 164-165.
60. E. Lees, M. Eliantonio, *The Legitimacy of EU Environmental Governance and the Role of the European Courts*, OUP, Oxford, 2025, 150.
61. M. Calabrò, *L'ambiente quale diritto fondamentale a titolarità diffusa*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2024, 501-536.

62. Corte Cost., sentenza 19 giugno 2024, n. 105.
63. Il diritto europeo persegue l'obiettivo di valorizzare la concorrenza agendo sia sul versante dell'offerta (rilascio dei titoli concessori attraverso procedure competitive, oppure meccanismi autoritativi dei *c.d.* certificati), sia sul versante della domanda attraverso l'*empowerment* del consumatore. Cfr. M. Clarich, *Energia*, cit., 478.
64. d. lgs. 199/2021 di attuazione della direttiva UE 2018/2001.
65. Il GSE è una società per azioni istituita a seguito del *c.d. decreto Bersani* (d.lgs n. 79/1999) che controlla, a sua volta, *Acquirente Unico Spa*, *Gestore dei Mercati Energetici* (GME) e *Ricerca sul Sistema Energetico*. Essa svolge funzioni di interesse pubblico stabilite dalla legge. L'attuale denominazione è stata istituita con il d.lgs 239/2003 e, contestualmente, sono aumentate le funzioni di tale ente in materia di incentivazione della produzione di energia solare. Cfr., A. Saporito, *Il governo dell'energia*, cit., 107-118.
66. Cfr. Corte di giust., sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64 *Costa c. Enel*, ECLI:ECLI:EU:C:1964:66. La sentenza, celeberrima per aver sancito la *primauté* del diritto comunitario, rileva in questo contesto poichè ha stabilito che l'energia, al pari di qualsiasi altro bene, deve essere considerata una merce per cui vale il principio di libera circolazione (*ex art. 28 TFUE*); A. Saporito, *Il governo dell'energia*, cit., 32-37.
67. Con l'ordinanza n. 161 del 2024, la Cort. Cost. ha sospeso il giudizio di legittimità sull'art. 3 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 17/2023 sulle piccole concessioni di derivazione idroelettrica e ha rimesso tre quesiti interpretativi alla Corte UE (Corte di giust., causa pendente C-653/24). Cfr., A. Monica, *Osservazioni a Corte cost. 7 ottobre 2024 n. 161 (ord.)*, in *RIDPC*, 4, 2024, 856-859.
68. L'art. 43 della Cost. menziona, infatti, le fonti energia come «attività» che possono essere sottoposte per legge a regime di monopolio legale e quindi nazionalizzate (previo indennizzo).
69. A. Barone, *Emergenza bellica, sicurezza energetica e tutela ambientale*, in *Diritto amministrativo*, 2, 2025, p. 353.
70. D.M. 21 giugno 2024, disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Il Tar Lazio con la sentenza n. 9155/2025, ha annullato l'art. 7, c.2 e 3 poichè la legge statale ha conferito alle Regioni poteri regolatori non previsti che violano il principio di omogeneità normativa, la quale deve essere garantita su tutto il territorio nazionale.
71. D. Bevilacqua, *Il decreto aree idonee, il Green Deal e il superamento dei conflitti*, in *Riv. giur. amb.*, 59, 2024, 2.
72. Il tema si è posto già a seguito del d.lgs 387/2003, art. 12, c.10, di attuazione della direttiva 2001/77/CE. Cfr., L. Bitto, F. Furlan, *La transizione dalle aree non idonee alle aree idonee tra ambiziosi obiettivi europei e cauta legislazione domestica*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2024, pp. 511-534.
73. <https://www.gse.it/servizi-per-te/pa/sviluppo-sostenibile-dei-territori/programmazione-energetica-dei-territori/piattaforma-aree-idonee>.
74. Commissione UE, *Relazione di previsione strategica 2022. Abbinamento tra transizione*

verde e transizione digitale nel nuovo contesto geopolitico, COM (2022), 289 def.

75. Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.
76. Direttiva (UE) 2018/1972 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.
77. Regolamento (UE) 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.
78. Si è in attesa che la Corte UE (Corte giust., causa pendente C-468/24, *Netz Niederösterreich*) si pronunci a seguito di un rinvio pregiudiziale sull'uso di contattori *smart*, proposto da un tribunale amministrativo austriaco in un contenzioso tra un privato consumatore che voleva opporsi all'utilizzo di tale contattore al posto di uno convenzionale.
79. Si tratta del c.d. «*trilemma energetico*», espressione coniata dal *World Energy Council*, il quale ricava un indice di monitoraggio, reperibile al <https://trilemma.worldenergy.org/>.

Coordinamento e raccordi nella gestione dei beni immobili pubblici nelle città: limiti e prospettive

Pier Marco Rosa Salva

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-44

Il contributo affronta il tema della gestione dei beni immobili pubblici nelle città, quale funzione essenziale della più ampia azione pubblica finalizzata a garantire uno sviluppo urbano sostenibile e inclusivo. Esso evidenzia la carenza attuale di adeguate soluzioni in grado di promuovere un coordinamento efficace tra le scelte delle amministrazioni titolari di beni, indispensabile per superare la frammentazione gestionale e delineare strategie unitarie di valorizzazione e rigenerazione territoriale. Sono quindi analizzati i possibili strumenti di coordinamento, tanto procedurali quanto programmatici, da utilizzare quali potenziali leve per costruire visioni condivise nella gestione del patrimonio immobile pubblico.

Cooperation and Coordination in the Management of Public Real Estate Assets in Cities: Limits and Perspectives

The contribution examines the management of public real estate assets in cities as an essential function of the broader public action aimed at ensuring sustainable and inclusive urban development. It highlights the current lack of adequate instruments capable of promoting effective coordination among the choices made by the asset-holding public administrations, an indispensable condition to overcome managerial fragmentation and to outline unified strategies for enhancement and territorial regeneration. It therefore analyses possible coordination tools – both procedural and programmatic – that could be employed as potential levers for building shared visions in the governance of public real estate assets.

Sommario: 1. Gli immobili pubblici quali componenti delle città.- 2. La

valorizzazione funzionale degli immobili pubblici nelle e per le città.- 3. La valorizzazione dei beni tra disorganizzazione locale ed esigenze di raccordo.- 4. L'effetto coordinante derivante dalla pianificazione del territorio.- 5. Ipotesi e limiti del coordinamento positivo nelle scelte in materia di destinazione dei beni.- 6. Spunti per una implementazione del coordinamento nella gestione dei beni immobili pubblici.

1. Gli immobili pubblici quali componenti delle città

Le città, intese quali ambiti locali ove si svolge in modo prevalente la vita del singolo nell'epoca contemporanea^[1], rappresentano realtà complesse^[2], espressioni storiche delle singole comunità^[3] e dell'insieme delle loro componenti ambientali, edilizie, urbanistiche, paesaggistiche e culturali nonché delle attività che ivi sono insediate e che quotidianamente vengono esercitate. Esse sono la proiezione di una pluralità di attività, funzioni e dinamiche differenti, non solo private ma anche pubbliche, che concorrono a definirne – soprattutto nella loro dimensione fisica ed estetica, derivante dal territorio e da quanto in esso edificato^[4] – l'identità e la percezione stessa che di esse hanno coloro che le frequentano.

In questo senso, ogni spazio urbano è venuto nel tempo ad assumere un'identità propria, determinata dalla combinazione di elementi naturali, culturali, sociali e materiali: il paesaggio, l'edificato, la memoria storica, i valori simbolici e le pratiche collettive, che concorrono a definire il carattere distintivo di ciascuno spazio urbano e delle sue qualità^[5]. E tali elementi, a partire in particolare dall'elemento estetico e funzionale, si riflettono sulla qualità stessa della vita degli abitanti, sull'interazione sociale e in generale sulla convivenza civile^[6].

Proprio nella prospettiva di garantire il migliore contesto per lo sviluppo della vita cittadina, diviene dunque fondamentale preservare, sviluppare e gestire in una prospettiva sostenibile e inclusiva ogni elemento che compone il contesto di vita locale^[7].

Tra questi evidentemente vi sono anche i beni immobili appartenenti a soggetti pubblici^[8], che possono essere utilizzati quali strumenti di amministrazione pubblica^[9], e in tal senso divenire oggetto di una funzione o servizio oppure essere affidati a terzi o agli stessi cittadini secondo le logiche della sussidiarietà

orizzontale per il raggiungimento di determinati fini^[10]. La questione involge non solo una scelta in merito al senso e allo scopo che si vuole dare alla funzione di gestione e valorizzazione di questi beni pubblici, ma anche al coordinamento stesso delle scelte di gestione poste in essere da tutti i soggetti pubblici titolari di beni immobili nella città^[11].

Il tema appare particolarmente interessante in quanto è in generale attraverso la destinazione e l'uso dei suoi beni immobili che la città non resta un mero agglomerato fisico, ma diviene un bene collettivo portatore di senso, identità e memoria per coloro che la abitano e frequentano.

2. La valorizzazione funzionale degli immobili pubblici nelle e per le città

Il tema della destinazione e dell'uso^[12] dei beni pubblici è da sempre uno dei più affrontati dalla letteratura giuridica in materia^[13], in quanto afferente alla loro capacità di concorrere a soddisfare in modi diversi l'interesse pubblico^[14].

Il significato stesso del bene pubblico muta, d'altra parte, secondo la destinazione che gli si attribuisce: da mera fonte di entrate – talvolta ottenute a discapito di altri valori o interessi collettivi – a vero strumento al servizio della comunità, in una prospettiva funzionale coerente con l'insieme di esigenze e valori, anche ambientali e sociali, del contesto di riferimento. Non è un caso che illustre dottrina, a seguito delle privatizzazioni degli anni Novanta, abbia già rilevato come *«il profilo dominicale viene a scomparire, mentre diventa centrale quello della destinazione del bene allo scopo di pubblico interesse e della relativa disciplina intesa a garantirlo»*^[15].

La scelta dell'Amministrazione, titolare della funzione di gestione del bene, in merito agli usi cui destinarlo diviene dunque un momento decisionale fondamentale, espressione di una valutazione discrezionale che, seppur da svolgersi entro margini variabili a seconda della tipologia di bene (demaniale, indisponibile o disponibile)^[16], non può trascendere dal quadro valoriale di riferimento e dal considerare gli interessi pubblici del territorio in cui si inserisce. Si tratta di una decisione attinente proprio al tipo di valorizzazione che si vuole operare, che se calata nelle esigenze di città e contesti locali contemporanei, si trova a dover affrontare il tema della sostenibilità, obiettivo che anche la pubblica

amministrazione deve perseguire in modo trasversale^[17] e che, dovendo essere considerato in ogni processo decisionale discrezionale^[18], come peraltro rilevato dalla giurisprudenza amministrativa in talune pronunce^[19], inevitabilmente rileva anche nella gestione dei beni soggettivamente pubblici. Ciò con una incidenza sui margini di scelta dell'Amministrazione che appare tanto più rilevante quanto più ampio è l'ambito decisionale rimesso dall'ordinamento all'Amministrazione titolare della funzione gestoria rispetto alla destinazione del singolo bene.

Infatti, con riferimento ai beni demaniali e patrimoniali indisponibili, l'Amministrazione, pur nell'ambito di margini di discrezionalità comunque esistenti e a tratti di una certa consistenza^[20], incontra una serie di limiti, variabili in ragione della natura del bene e delle connesse discipline settoriali che possono venire in considerazione, che sono di particolare pregnanza soprattutto per i primi, ove la scelta tra i diversi usi dovrebbe essere obiettivamente giustificata con riguardo agli interessi generali che il bene risulta ontologicamente destinato a soddisfare^[21]. I margini di decisione sono invece più ampi all'evidenza nella gestione del patrimonio disponibile, ove, salva la necessità di una gestione attenta sotto il profilo finanziario, ogni altra scelta resta rimessa alle valutazioni dell'Amministrazione.

Entro questi margini, la finalizzazione dell'ordinamento alla tutela della sostenibilità appare oggi sollecitare una rimeditazione della funzione dei vari beni, non più comprimibile in sole esigenze finanziarie, ma da orientare alla soddisfazione di interessi pubblici più ampi, in un'ottica di valorizzazione che, pur contemplando anche il profilo economico, miri a garantirne una migliore fruizione da parte della collettività in termini più estesi.

Le scelte sulla destinazione dei beni pubblici dovrebbero orientarsi prioritariamente a massimizzare la loro funzione per la comunità e il territorio, secondo una logica di interesse pubblico che, pur nel rispetto dei principi generali (tra cui evidentemente l'equilibrio di bilancio), si fondi su una valutazione complessiva e assiologicamente orientata, iscritta nel solco dei principi di solidarietà ed eguaglianza degli artt. 2 e 3 Cost., nonché di tutela e valorizzazione dei beni culturali, del paesaggio e dell'ambiente, a favore tra l'altro delle generazioni future^[22], di cui all'art. 9 Cost., ovvero in generale di quella declinazione sostenibile dello sviluppo economico espressa anche dall'art. 41 nonché dall'42, comma 2, Cost.

Se infatti i beni rilevano non in sé, ma come espressioni di utilità, e se in capo alle autorità pubbliche è ravvisabile una posizione di dovere istituzionale, che emerge in particolare in materia di protezione ambientale, da considerarsi sempre nelle fasi decisionali^[23], una tale esigenza non può non imporsi nella funzione di gestione dei beni immobili. Tanto che nella ponderazione sulla destinazione cui adibire il bene l'Amministrazione dovrebbe sempre considerare, quale interesse primario o almeno secondario, anche l'esigenza di garantire lo sviluppo sostenibile del contesto in cui esso è inserito, rifuggendo da logiche incentrate unicamente sullo sfruttamento economico.

Una tale lettura appare costituzionalmente orientata e in linea con le disposizioni normative e programmatiche derivanti dell'ordinamento dell'Unione Europea. Essa appare inoltre già rintracciabile anche nella legislazione nazionale, in particolare in taluni istituti che erano stati introdotti dal Legislatore, sebbene siano risultati largamente inutilizzati, come gli artt. 3-*bis* e 3-*ter* del d.l. n. 351/2001 (introdotti rispettivamente dalla l. n. 296/2006 e dal d.l. n. 201/2001), ove prevedono forme di valorizzazione incentrate su riqualificazione e riconversione del patrimonio pubblico, anche secondo principi di cooperazione e co-pianificazione, relegando la stessa alienazione a ipotesi meramente recessiva.

È poi nella legislazione regionale in materia di governo del territorio^[24] che si trova ulteriore conferma di questa declinazione, verso sostenibilità e rigenerazione di città e contesti locali, delle varie funzioni rilevanti in materia territorio, che – come ormai messo ben in luce dalla dottrina^[25] – devono generalmente riorientarsi in una logica incentrata sui valori della sostenibilità, della tutela del suolo, del recupero dei tessuti urbani esistenti, in una prospettiva dinamica attinente alla “città viva” e alla sua dimensione sociale, non limitata al mero rapporto tra edificato e profili naturali e paesaggistici.

Accedendo a una tale chiave interpretativa, è la stessa nozione di valorizzazione dei beni immobili pubblici che deve essere rimeditata e colmata di un nuovo significato, analogamente a quanto avviene nel settore dei beni culturali, ove la dottrina, soprattutto recente, si è interrogata sul senso del termine^[26]. Questo, infatti, che di per sé non si presta a una interpretazione univoca^[27], deve essere declinato in relazione a un preciso fine, al contesto e al quadro valoriale di riferimento, eventualmente anche cumulando – ma con priorità diverse – una pluralità di possibili declinazioni, come quelle estetiche, politiche ed economiche,

focalizzandosi però sempre sul valore d'uso piuttosto che su quello di scambio.

La valorizzazione rappresenta infatti una funzione strumentale rispetto a un obiettivo che deve essere identificato dall'Amministrazione^[28], in una prospettiva costituzionale personalistica, che miri a realizzare l'eguaglianza sostanziale e a creare le condizioni, ambientali, sociali ed economiche che consentono lo sviluppo della presente e delle future generazioni, in termini spirituali e materiali^[29].

E ciò risulta tanto più importante nei contesti odierni, ove le città divengono più insicure, sopraffatte da un turismo di massa "mordi e fuggi", con ampie aree di degrado, richiamando l'attenzione sulla declinazione in termini sociali della sostenibilità, e dunque sulla necessità di migliorare la vivibilità stessa degli ambiti locali.

La valorizzazione cui dovrebbe tendere la gestione di tutti i beni immobili dell'Amministrazione^[30], compresi quelli del patrimonio disponibile, dovrebbe allora orientarsi per concorrere a permettere il pieno sviluppo della persona umana e la possibilità di vivere all'interno di un contesto dignitoso e sano, con rimozione degli attuali ostacoli di ordine economico, sociale e ambientale^[31].

In questa prospettiva i beni immobili pubblici divengono strumenti fondamentali per sostenere politiche di insediamento di attività produttive, artigianali e commerciali, per promuovere lo sviluppo del terzo settore, favorire la residenzialità e incentivare il recupero di opere incongrue, quartieri o aree degradate. Più in generale, tali beni assumono un ruolo centrale nella rigenerazione urbana, in particolare nelle città d'arte, dove la pressione turistica e la speculazione immobiliare privata ne hanno stravolto i caratteri tradizionali, esito di una valorizzazione meramente economica degli immobili, progressivamente abbandonati dai residenti a favore di locazioni brevi (favorite in maniera invasiva dalle piattaforme telematiche come Airbnb) o dalle attività storiche e tradizionali a favore di quelle votate esclusivamente al turismo^[32], nonché in tante altre realtà locali in declino (come i c.d. *brownfields*^[33], "terreni scuri", e le aree interne^[34]).

3. La valorizzazione dei beni tra disorganizzazione locale ed

esigenze di raccordo

Affinché una tale prospettiva di valorizzazione funzionale dei beni pubblici possa avere pieno successo e risultare apprezzabile concretamente sul piano territoriale, è tuttavia necessario considerare come essa venga esercitata nell'ambito di contesti complessi, come sono le città e più ampiamente le aree urbane contemporanee, caratterizzate da una fitta interrelazione tra funzioni, interessi e soggetti^[35].

Complessità che caratterizza la stessa azione amministrativa, incentrata non più su approcci lineari e settoriali ma su forme di governo policentriche e reticolari. Proprio nelle città e negli ambiti urbani e locali dell'epoca contemporanea si sviluppano quei modelli organizzativi^[36] dell'amministrazione di tipo composto e a rete^[37], ove l'esito della *governance* è il frutto di un'azione sviluppata da una pluralità di attori diversi^[38], pubblici e privati, e nei quali un ruolo certamente rilevante svolgono gli enti locali^[39] (i comuni *in primis*, ma anche gli enti di cooperazione intercomunale e di area vasta^[40]).

Dalla pluralità di attori discende, però, evidentemente, il rischio di azioni amministrative separate e autonome, tendenti verso fini e progetti che possono anche risultare in contrasto tra loro, ostacolando magari l'attuazione di quella visione su sviluppo e tutela dell'ambito locale che i cittadini, per il tramite delle loro Amministrazioni comunali, intenderebbero realizzare.

E un tanto si verifica anche – o si può verificare – proprio in relazione al fine perseguito da ogni ente nella gestione dei suoi beni immobili, ove solo adeguate soluzioni di coordinamento possono prevenire decisioni conflittuali o disfunzionali rispetto all'implementazione di una visione condivisa del territorio. Se infatti già di per sé vi è una fisiologica conflittualità degli interessi presenti nella collettività rispetto alle utilità che i beni possono offrire^[41], le contrapposizioni tra gli usi cui essi vengono destinati, dunque tra le sottostanti conseguenze che ne derivano in termini di sviluppo del territorio, aumentano esponenzialmente nel momento in cui in una città vi sono beni pubblici gestiti da soggetti diversi.

Ne può essere testimonianza la contrapposizione che si instaura frequentemente tra i soggetti pubblici operanti su un medesimo territorio e che può sfociare sul piano giudiziario. Si pensi alle città portuali, ove alla visione delineata dai Comuni tramite gli strumenti di pianificazione si può contrapporre – per gli ambiti sottoposti alla loro competenza, ma con evidenti riflessi su tutta la città –

quella propria delle Autorità di Sistema Portuale, tenute ad adottare il proprio Piano Regolatore di Sistema Portuale^[42] e a gestire di conseguenza i loro beni, pur se totalmente compenetrati nel tessuto urbano, del quale possono costituire elemento essenziale^[43].

Se un tanto risulta legittimo da un lato, in relazione all'esclusività della competenza propria di ciascuna Amministrazione in materia, in particolare per quanto riguarda la funzione gestoria dei beni, nondimeno un esercizio scoordinato si traduce – o può tradursi – in un incongruo e frammentato sviluppo del medesimo territorio, circostanza che sempre in relazione alle città portuali è ad esempio particolarmente significativo a seguito delle riforme che hanno interessato l'art. 5, l. 84/1994^[44], non risultando più previsto un effettivo coordinamento tra il piano portuale e il piano regolatore generale^[45].

Ma le stesse problematiche si rintracciano, ad esempio, nelle città d'arte, ove agli interventi delle Amministrazioni comunali per ridurre lo sfruttamento turistico a favore di una città vivibile per i cittadini si possono contrapporre le politiche di gestione dei beni di altre amministrazioni pubbliche, che ben potrebbero – come in effetti avviene – incentrarsi su logiche di sfruttamento economico, anche nel settore turistico^[46], pienamente contrapposte a quelle dell'ente locale rappresentativo della collettività di riferimento^[47].

E così le medesime problematiche si possono porre in ogni anche piccola città in cui i beni immobili appartenente a soggetti pubblici diversi potrebbero essere gestiti in maniera antitetica.

La riconduzione a coerenza di tutte le funzioni che incidono sulla medesima realtà presuppone allora inevitabilmente un adeguato coordinamento tra gli enti titolari di beni, in vista possibilmente di un loro raccordo secondo un disegno unitario per il raggiungimento di risultati di interesse comune^[48].

Delineata la questione, si tratta, allora, di verificare quali meccanismi giuridici possano essere rintracciati nell'ordinamento al fine di armonizzare la gestione dei beni da parte delle amministrazioni che ne sono titolari – e che evidentemente non si trovino tra loro in una posizione di subordinazione – in contesti complessi quali quelli cittadini e urbani.

La prospettiva si richiama al principio di unità della funzione pubblica^[49], per cui le plurime forme di intervento in un medesimo contesto devono raccordarsi^[50] tramite soluzioni procedurali ma anche organizzative^[51], e si lega al principio

del risultato, dal quale discende l'esigenza di superare una considerazione atomistica dell'attività amministrativa in favore di una visione unitaria che, attraverso apposite sedi di ponderazione e relazione, consenta di ricomporre a livello funzionale quella necessaria unitarietà dell'organizzazione pubblica complessiva^[52], che strutturalmente non sussiste, neppure a livello locale, in ragione della complessità che essa è venuta ad assumere.

Si tratta, dunque, di rileggere le relazioni organizzative tra gli enti titolari di beni in una prospettiva dinamica^[53], in particole focalizzandosi sul tema del coordinamento^[54], che appare la condizione necessaria per permettere una effettiva e complessiva rigenerazione sostenibile dei contesti locali, soprattutto urbani, in modo da conservare e rafforzare la compattezza e vitalità non solo del tessuto urbanistico ed edilizio, ma anche di quello economico, sociale, culturale e ambientale^[55].

Il coordinamento si ricollega evidentemente soprattutto al principio di leale cooperazione, quale canone che deve ispirare l'azione di ogni Amministrazione, nel momento in cui la cura dell'interesse pubblico di cui è portatrice non può prescindere dalla composizione con gli interessi relativi ad altri soggetti pubblici^[56]. Il coordinamento rappresenta un principio generale cui devono attenersi i rapporti tra enti^[57], che si sostanzia in un'attività concertativa e di raccordo della loro azione^[58], espressione dell'art. 97 Cost.^[59] e canone che deve necessariamente ispirare le relazioni tra diverse pubbliche amministrazioni, soprattutto quelle tra Stato, Regioni e autonomie locali^[60], nel momento in cui operano in maniera autonoma e in posizione di equiordinazione, al fine di armonizzarne l'azione, pur preservando le esigenze di autonomia. Sino eventualmente a sfociare in forme di cooperazione e collaborazione ove gli enti operano congiuntamente, svolgendo attività complementari e reciprocamente funzionali.

Non è un caso che per lo stesso Consiglio di Stato, quando le competenze sono ripartite fra più amministrazioni, è necessario un dialogo effettivo volto a tutelare l'esercizio reciproco delle funzioni^[61]. E per la stessa dottrina questo dovere di assicurare il coordinamento risulta ormai vincolare tutti i soggetti istituzionali, pur in misura diversa e secondo le funzioni e l'ambito dei poteri di ciascuno^[62], ma tanto da potersi trarre la possibile configurazione di profili di responsabilità in caso di sua violazione^[63].

Si tratta dunque di ordinare e rendere coerente l'attività di diverse strutture od

organizzazioni in vista di risultati di interesse comune^[64], attraverso apposite soluzioni organizzative oppure procedimentali^[65], le quali possono assumere connotazione negativa, ove volte a evitare che l'azione di alcuni soggetti possa ostacolare il raggiungimento degli obiettivi degli altri, o positiva, quando dirette a realizzare o quantomeno a indirizzare verso un obiettivo di interesse comune le azioni delle diverse amministrazioni.

Al fine di provare a garantire una coerenza nella gestione dei beni dei vari enti che ne sono titolari in un medesimo territorio appare allora necessario verificare quali forme di coordinamento, di tipo negativo e positivo, siano ritracciabili nell'ordinamento.

4. L'effetto coordinante derivante dalla pianificazione del territorio

Una prima forma di raccordo e coordinamento delle modalità di gestione dei beni pubblici appare rintracciabile nella disciplina in materia di pianificazione degli usi del territorio e degli immobili che sullo stesso insistono, per come viene a delinearsi dalla combinazione tra discipline nazionali e regionali, essendo riconducibile la questione alla materia governo del territorio, come noto assegnata alla legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni^[66].

Piani e programmi di governo del territorio rappresentano, d'altra parte, una particolare forma di coordinamento, destinata a sostanziarsi nella conformazione di fini e contenuti delle possibili iniziative di sviluppo e utilizzo del territorio^[67]. Più in generale, la programmazione, quale metodo generale dell'azione pubblica^[68] volta a garantire – peraltro a sua volta proprio attraverso i meccanismi del coordinamento^[69] – un effetto coordinante che prevenga azioni amministrative disfunzionali e consenta uno sviluppo complessivo e armonico del territorio^[70], inevitabilmente viene in considerazione in materia di beni immobili pubblici.

Gli enti titolari possono infatti utilizzarli non solo nei limiti della loro destinazione intrinseca, qualora trattasi di beni riservati, ma altresì delle destinazioni d'uso previste dall'Amministrazione comunale con gli strumenti di governo del territorio, le quali conformano soprattutto l'uso dei beni del patrimonio disponibile.

Preme in particolare focalizzarsi in questa sede proprio sulla destinazione d'uso^[71],

che rappresenta la funzione – urbanistica, edilizia ma non solo – di un bene immobile, per come specificata dagli strumenti urbanistici generali^[72]. Se anche i beni riservati, come da tempo rilevato dalla dottrina^[73], sono in via di principio sottratti e risultano insensibili ai vincoli di pianificazione, essendo rimesse all'Amministrazione preposta alla loro gestione le decisioni relative al loro utilizzo e ad eventuali loro trasformazioni strutturali^[74], nondimeno restano salvi taluni limiti, negli anni sempre più sensibili anche alle esigenze di coordinamento soprattutto con i piani di governo del territorio. Piani che rappresentano invece un limite per quanto riguarda la gestione dei beni del patrimonio disponibile, che deve avvenire nel loro rispetto, al pari di quanto avviene per i beni privati.

Quanto ai beni riservati, non è dato all'ente comunale, titolare del potere pianificatorio, modificare unilateralmente la loro destinazione, imponendosi il rispetto di forme di coordinamento previste oggi normalmente dalle discipline approvate dalle Regioni, alle quali – come accennato – spetta la competenza legislativa concorrente relativa al governo del territorio^[75].

Si tratta di una forma di tutela che si iscrive nel solco di un principio generale risalente alla legge urbanistica n. 1150/1942, per cui era necessario richiedere il concorso dell'Amministrazione statale, poi anche di quella regionale, quando si trattava di incidere sulla disciplina urbanistica di un loro bene pubblico^[76]. Anche quando il potere di approvazione dei piani regolatori è stato trasferito dallo Stato alle Regioni, il principio per cui la pianificazione urbanistica non può svilupparsi senza il concorso dell'ente titolare del bene è rimasto fermo, risultando confermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale^[77].

E a tale principio si sono adeguate le discipline regionali, come ad esempio quella tracciata dall'art. 28 della l.r. Veneto n. 11/2004, laddove prevede che «*i comuni, successivamente al deposito del piano di assetto del territorio (PAT) e del piano degli interventi (PI) adottati, relativamente ad ambiti ed immobili demaniali o di proprietà di enti regionali, devono acquisire, in sede di conferenza dei servizi, l'assenso alle modifiche delle vigenti previsioni ovvero delle destinazioni d'uso proposte con lo strumento urbanistico adottato*». Parimenti, in Friuli Venezia Giulia, alla stregua dell'art. 5, l.r. n. 5/2007, «*La Regione promuove il raggiungimento delle intese obbligatorie con gli organi statali competenti per i mutamenti di destinazione dei beni immobili appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato*».

Per il resto, la tutela della destinazione pubblica propria dei beni riservati prevale sulla pianificazione comunale, la quale non può incidere sulla medesima^[78], salve però le generali norme urbanistiche su distanze, altezze e rapporti con le opere di urbanizzazione, le quali si applicano anche ai beni immobili riservati, quando risultino compatibili per natura e contenuto. Diversamente, per gli immobili non appartenenti a categorie riservate, dunque quelli disponibili, resta invece necessario il rispetto delle previsioni vigenti, pur se destinati a finalità di rilievo pubblicistico^[79].

In questo contesto, onde assicurare un utilizzo dei beni, anche riservati, che sia il più possibile compatibile con una concezione unitaria dello sviluppo del territorio locale, appare allora fondamentale rafforzare le forme di coordinamento tra funzione di gestione dei beni e funzione di pianificazione. Ciò quantomeno attraverso soluzioni procedurali che assicurino una presa in considerazione della visione del territorio che emerge dal piano urbanistico da parte degli altri enti, prima dell'adozione della scelta sull'uso cui destinare il loro bene. Una tale necessità di coordinamento, pur non vincolante ma necessaria, pare potersi oggi imporre già a livello interpretativo, sulla base dei principi sopra esaminati, nella prospettiva solidaristica di garantire coerenza e unità alle varie funzioni destinate ad avere risvolti in un certo ambito territoriale, ferma l'opportunità di valutare l'eventuale introduzione sul piano del diritto positivo di ulteriori soluzioni che possano rafforzare un tale dovere di coordinamento.

Passando al profilo più strettamente edilizio, l'ordinamento disciplina un regime speciale per l'attività della P.A. diretta alla realizzazione di opere pubbliche, mentre in tutti gli altri casi di attività edilizia si applicano le regole generali^[80].

La disciplina di riferimento si rintraccia a livello statale nel d.p.r. n. 380/2001, in particolare nell'art. 7, che esclude dal perimetro di applicazione del T.U.: a) le opere e interventi pubblici che richiedano per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di una pluralità di Amministrazioni Pubbliche allorché l'accordo delle predette Amministrazioni, raggiunto con l'assenso del Comune interessato, sia pubblicato ai sensi dell'art. 34, comma 4, d.lgs. n. 267/2000; b) le opere pubbliche, da eseguirsi da Amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo però accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche

ed edilizie di cui al dal d.p.r. n. 383/1994^[81] ; c) le opere pubbliche dei Comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi oggi dell'art. 42, d.lgs. n. 36/2023^[82] .

Pur se viene esclusa l'applicazione della disciplina autorizzativa edilizia, viene anche qui comunque prevista una forma di coordinamento a tutela delle prerogative dell'Amministrazione comunale, l'assenso della quale è condizione necessaria a tal fine. Resta però il fatto che queste opere vengono spesso decise fuori dal contesto pianificatorio locale e risultano calate *ex post* nel piano attraverso procedimenti singoli, diversi da quello di pianificazione (o di variante) generale, se non addirittura attraverso provvedimenti permissivi a valenza urbanistica, ormai sempre più spesso previsti da normative di settore (come, ad esempio, quella in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di cui all'art. 12, d.lgs. n. 387/2003)^[83] .

Si tratta di principi generali che non risultano derogati neppure dalle specifiche disposizioni adottate a partire dagli anni Novanta del secolo scorso per affrontare la crisi delle finanze pubbliche, tra l'altro, attraverso la dismissione di beni soggettivamente pubblici, ove ritenuti non più necessari alle funzioni dell'Amministrazione titolare^[84] . Facendo in particolare riferimento al d.l. n. 351/2001, convertito in l. n. 410/2001 (rubricato appunto «*Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare*»), e all'art. 58 del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni in l. n. 133/2008 (articolo rubricato «*Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali*»), è necessario considerare come fossero stati all'epoca previsti appositi strumenti di programmazione per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico (i «*Piani di alienazione e valorizzazione immobiliari*»), sia statale, sia regionale e locale nonché degli altri enti pubblici.

Si tratta di una disciplina che, nel concentrarsi sull'esigenza di valorizzazione – in termini prevalentemente, ma non unicamente, economici – di tutti i beni soggettivamente pubblici (sia demaniali e del patrimonio indisponibile, sia del patrimonio disponibile^[85]), manteneva fermo il rispetto delle disposizioni vigenti in materia di governo del territorio, anche nel momento in cui riconosceva all'ente titolare la possibilità di imprimere una apposita destinazione d'uso al bene da valorizzare (il quale, nel caso, sarebbe stato sdemanializzato e trasferito al

patrimonio disponibile^[86]). Segnatamente, l'art. 3-ter, comma 6, del d.l. n. 351/2001 ha previsto che, qualora ai fini di una valorizzazione da effettuarsi tramite concessioni o locazioni a privati a titolo oneroso e successiva alienazione dei beni, risulti necessario riconfigurare gli strumenti territoriali e urbanistici, l'organo di governo preposto dell'ente interessato è tenuto a promuovere la sottoscrizione di un accordo di programma per addivenire alla necessaria variante. Parimenti, alla stregua dell'art. 58, d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008, l'inserimento di un bene, da parte di Regioni ed Enti locali nella predisposizione dei loro piani di valorizzazione del patrimonio immobiliare (denominati piani delle alienazioni e valorizzazioni)^[87], non solo ne determina la classificazione come patrimonio disponibile, ma altresì ne «*determina le destinazioni d'uso urbanistiche*», nel momento di approvazione da parte del consiglio comunale (dunque dell'organo titolare del potere di pianificazione) oppure, in caso di enti diversi, secondo le diverse procedure anche semplificate previste a livello regionale.

E proprio per semplificare il processo decisionale a riguardo è stata prevista^[88] un'approvazione in sede di conferenze di servizio cui partecipano le varie amministrazioni interessate, istituito peraltro poi ripreso anche dal d.lgs. n. 85/2010 in materia di federalismo demaniale^[89], laddove prevede che, per assicurare la massima valorizzazione dei beni statali trasferiti, la deliberazione da parte dell'ente territoriale di approvazione del proprio piano delle alienazioni e valorizzazioni sia trasmessa ad un'apposita conferenza di servizi, che opera ai sensi degli artt. 14 ss. l. n. 241/1990, a cui partecipano il Comune, la Provincia, la Città metropolitana e la Regione interessati, volta ad acquisire i titoli necessari alla variazione della destinazione urbanistica, che consegue automaticamente in caso di esito positivo della stessa.

Nonostante queste discipline siano rimaste pressoché inattuata, per quanto riguarda la valorizzazione funzionale e il federalismo demaniale (a favore della mera cartolarizzazione e alienazione di beni), esse sono state in qualche misura riprese dalle Regioni nelle loro legislazioni in materia di valorizzazione del patrimonio pubblico (in particolare regionale), le quali se da un lato possono parimenti far discendere dall'inserimento di un bene nel piano di valorizzazione anche l'impressione di una determinata destinazione d'uso, dall'altro lato per derogare alla pianificazione vigente comunale abbisognano comunque

dell'intervento del competente ente locale^[90]. Diversamente, d'altra parte, non potrebbe essere, come rilevato da dottrina^[91] e giurisprudenza^[92], poiché si andrebbe a violare una competenza riservata all'Amministrazione comunale.

Così, pur se già sotto il profilo del governo del territorio appaiono ritracciabili delle forme di coordinamento tra amministrazioni destinate a incidere sulla funzione di gestione dei beni pubblici, segnatamente laddove si tratti di realizzare interventi pubblici, pare trattarsi ancora di forme di coordinamento non inserite in un congruo orizzonto progettuale, ma che integrano adempimenti procedurali da collocare in singoli procedimenti e che in realtà finiscono per rafforzare quella tendenza alla "depianificazione" che invece dovrebbe essere superata.

A controbilanciare una tale impostazione in chiave ermeneutica si possono richiamare i principi della leale cooperazione e del coordinamento nonché il comma 1 del citato art. 3-ter, d.l. n. 351/2001, tuttora vigente anche laddove prevede in termini generali che l'attività di Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato si ispiri proprio ai principi di cooperazione istituzionale e di co-pianificazione, imponendo agli stessi di agire mediante intese e accordi procedurali, anche istituendo sedi stabili di concertazione al fine di perseguire il coordinamento, l'armonizzazione, la coerenza e la riduzione dei tempi delle procedure di pianificazione del territorio.

Sebbene la disposizione sul piano pratico sia rimasta per lo più inapplicata, essa pare poter comunque rappresentare un ulteriore addentellato normativo su cui fondare – e imporre – un rafforzamento delle forme di coordinamento delle funzioni di valorizzazione dei beni degli enti pubblici territoriali. Si potrebbe trattare di forme di coordinamento procedurale da innestare a monte, nella fase di pianificazione degli usi possibili del territorio, in vista di uno sviluppo complessivo ed armonico del medesimo^[93], con evidenti riflessi sulle conseguenti scelte possibili in materia di gestione dei singoli beni pubblici, quantomeno in termini di un coordinamento negativo che precluda utilizzi incompatibili con la pianificazione stessa.

In altri termini, appare necessario ricondurre la gestione di tutti i beni immobili soggettivamente pubblici in una prospettiva virtuosa aderente al principio della programmazione, così da migliorarne e indirizzarne in una logica olistica l'esercizio^[94].

E ciò è tanto più importante in quanto la funzione di pianificazione del territorio,

in sé considerata, si rivela spesso insufficiente a regolare e indirizzare le dinamiche contemporanee, imponendo un ricorso a una pluralità coordinata di ulteriori strumenti di intervento capaci di promuovere i diversi ambiti della vita collettiva^[95], tra cui devono figurare quelli di gestione dei beni.

5. Ipotesi e limiti del coordinamento positivo nelle scelte in materia di destinazione dei beni

Se, come premesso, attraverso i beni immobili soggettivamente pubblici appare possibile assicurare una rigenerazione del territorio, in termini non meramente economici ma di rafforzamento complessivo dell'insieme dei valori della comunità^[96], affinché un tale obiettivo possa essere concretamente raggiunto appare imprescindibile sviluppare forme di coordinamento di tipo positivo, se non di vera e propria cooperazione, nell'esercizio concreto della funzione di gestione da parte di tutti gli enti che ne sono titolari^[97].

Si tratta allora di verificare attraverso quali istituti e soluzioni sia possibile addivenire a un esercizio strategico e coordinato di tale funzione, capace di mettere a sistema i beni pubblici con il contesto di riferimento (nelle sue componenti politiche, sociali, economiche, ambientali, culturali, paesaggistiche, etc.), in una logica di connessione e dialogo^[98] che deve evidentemente coinvolgere e includere tutti gli enti pubblici titolari di beni in una città o in un dato contesto locale.

La questione è problematica in quanto, nella legislazione primaria, non risulta rintracciabile un generale obbligo di coordinamento in capo agli enti titolari di beni che, pur anche ove collocati su diversi livelli di governo, nella loro gestione operano in modo autonomo e in posizione di parità, nell'esercizio dell'autonomia gestionale loro propria, salvi i predetti limiti derivanti dalle discipline relative al governo del territorio. Il raccordo delle scelte sulla destinazione dei beni poggia dunque principalmente su forme di auto-coordinamento, il quale si origina e sviluppa tra gli stessi soggetti coordinandi, senza l'impulso o l'indirizzo di un altro in posizione di sovraordinazione o preminenza^[99].

In questo senso, la principale forma di auto-coordinamento rintracciabile è quella degli accordi tra amministrazioni, previsti dall'art. 15, l. n. 241/1990^[100], dall'art. 34 del d.lgs. n. 267/2000 o da ulteriori disposizioni rintracciabili in particolare

nella disciplina regionale, come quella in materia di governo del territorio e di rigenerazione urbana^[101]. Si tratta di un modello di coordinamento generale, comunque necessitante il consenso unanime delle amministrazioni coinvolte, volto a organizzare, attraverso obblighi reciproci, l'azione di più soggetti pubblici al fine di raggiungere un determinato scopo e in relazione a un certo oggetto^[102], il quale ben può trovare applicazione anche rispetto ai beni pubblici, come in effetti già avviene.

Non è un caso che proprio attraverso accordi siano stati sviluppate iniziative aventi a oggetto la valorizzazione di beni immobili pubblici, come quelli che si inseriscono nel Piano Città degli immobili pubblici recentemente promosso dall'Agenzia del Demanio sulla base di un atto di indirizzo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, volto ad avviare azioni per la rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico, il suo recupero funzionale, la sua rinnovata connessione con il tessuto urbano di riferimento e la sua restituzione alla vita attiva delle comunità, per mezzo di forme di pianificazione integrata delle iniziative di rifunzionalizzazione da porre in essere in una rinnovata visione incentrata sul contesto territoriale e sui suoi fabbisogni, in termini di servizi, dinamiche economico-sociali, identità e storia^[103].

Ed è poi all'istituto dell'accordo che si rifanno specifiche disposizioni legislative per la realizzazione di interventi sul territorio attraverso l'utilizzo di beni pubblici, come quelle regionali specificamente relative alla rigenerazione urbana. Ad esempio, alla stregua dell'art. 23-*bis*, l.r. Lombardia n. 12/2005, gli enti pubblici possono «*concludere appositi accordi [...] per lo sviluppo degli ambiti di rigenerazione urbana sul territorio lombardo, in relazione alle aree e agli immobili di cui sono titolari di diritti di proprietà o altri diritti reali, nonché in relazione alle aree e agli immobili dagli stessi apportati, conferiti o trasferiti in fondi immobiliari gestiti dalle società a controllo pubblico [...]*». Così analogamente la l.r. Veneto n. 14/2017 prevede, in particolare all'art. 7, che i programmi di rigenerazione urbana sostenibile possano essere promossi dai Comuni, singoli e associati, per poi essere approvati mediante accordo di programma, così da assicurare il necessario coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti. E così, parimenti, le discipline di altre regioni – come Emilia-Romagna (l.r. 24/2017), Toscana (l.r. 65/2014), Liguria (l.r. 22/2016) e Piemonte (l.r. 16/2018) – prevedono forme collaborative incentrate su accordi di programma

volti a realizzare interventi di rigenerazione urbana se del caso anche per mezzo dell'utilizzo di beni pubblici.

Una tale forma di coordinamento, tuttavia, poiché destinata a incentrarsi su singole iniziative, normalmente delineate sulla base di appositi progetti specifici, magari anche in deroga (ma non necessariamente) alla pianificazione generale del territorio, non pare sufficiente per garantire che la gestione dei beni sia complessivamente orientata verso determinati scopi generali e coordinati.

In tale prospettiva vengono piuttosto in considerazione ulteriori istituti che erano già stati introdotti nell'ordinamento ma che sono rimasti per lo più inutilizzati.

Guardando in particolare alla legislazione statale, vengono nuovamente in considerazione i già citati artt. 3-*bis* e 3-*ter*, d.l. n. 351/2001, ove prevedono tutt'oggi come i beni da valorizzare possano essere locati a privati a titolo oneroso, anche ai fini della loro riqualificazione e riconversione, se del caso con la modifica della destinazione d'uso per lo svolgimento di attività economica o attività di servizio per i cittadini, tra l'altro (art. 3-*ter*) sulla base dei «*Programmi unitari di valorizzazione territoriale*», volti a promuovere il riutilizzo funzionale dei beni immobili inutilizzati attraverso un approccio bastato sui predetti principi di cooperazione e co-pianificazione^[104].

Si tratta di un istituto che – almeno astrattamente, essendo rimasta la sua applicazione concreta sinora assai limitata – appare suscettibile di permettere un coordinamento a scala più ampia, siccome concepito per superare la frammentarietà dei singoli progetti e orientare in modo unitario l'utilizzo e la rifunionalizzazione dei beni immobili pubblici, in particolare attraverso un processo di cooperazione e co-pianificazione tra più enti che era stato pensato per addivenire a un disegno strategico di valorizzazione e rigenerazione coerente con i fabbisogni complessivi del territorio.

Ulteriori istituti fondati su una logica programmatica volta al coordinamento dell'azione di più enti sono anche i Programmi integrati di intervento di cui all'art. 16 della l. 179/1992, o anche i ben precedenti piani di recupero di cui alla l. 457/1978, sebbene ormai trattasi di strumenti risalenti e comunque di portata più limitata rispetto al programma unitario di valorizzazione territoriale.

In tutti questi casi, comunque, si tratta di istituti non necessariamente ricompresi in una generale e più ampia visione del territorio, come quella che può (o dovrebbe) derivare dal piano generale di governo del territorio. In molti casi, poi,

gli istituti analizzati sono stati pensati sì per la rigenerazione del patrimonio immobiliare, ma per lo più anche di quello privato, come avviene per gli istituti che sono stati introdotti più recentemente nell'ordinamento, soprattutto a livello locale o regionale, spesso sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, come i patti di collaborazione, le forme di partenariato sociale, i contratti di valorizzazione urbana (di cui all'art. 12, d.l. n. 82/2012), o a tutte quelle figure previste dalla legislazione regionale in materia riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione urbana.

Ferma la fondamentale importanza anche di questi istituti, e mantenendo l'attenzione esclusivamente sui rapporti tra soggetti pubblici, non può non rilevarsi come tutti questi istituti risultino ascrivibili alle logiche dell'auto-coordinamento tra enti in posizione di equiordinazione, pur se possono essere previste e poste in essere forme di facilitazione e promozione del loro utilizzo da parte di taluni enti, si consideri soprattutto il Presidente della Giunta regionale o comunque l'ente di governo del territorio nei citati programmi unitari di cui all'art. 3-ter, d.l. n. 351/2001^[105].

Se per supplire a tali carenze sarebbe certamente auspicabile un rafforzamento degli obblighi di coordinamento già nella legislazione primaria, ad oggi dalla stessa non pare possano essere tratti doveri generali di coordinare a determinati fini la gestione dei beni immobili da parte di ciascun ente che ne è titolare, se non laddove sia effettivamente ravvisabile una comunanza di interessi da parte di ciascuno di essi. Con la conseguenza che il coordinamento appare operare prevalentemente in senso negativo, attraverso i limiti che soprattutto il Comune, quale ente espressivo della comunità, può porre con la pianificazione, mentre attualmente mancano strumenti capaci di portare in una logica positiva alla delineazione di una visione unica del territorio nel quale iscrivere anche la gestione dei beni.

A supplire a una tale carenza pare possa in qualche misura invocarsi anche qui il principio di coordinamento, sebbene risulterebbe preferibile un intervento del legislatore volto a introdurre apposite forme di raccordo, incentrate ad esempio su soluzioni procedurali nelle quali assicurare un passaggio, anche non vincolante ma comunque coordinante, capace di far convergere il più possibile gli interessi e le esigenze dei vari enti titolari di immobili pubblici^[106].

Diversamente, il fine stesso della sostenibilità delle città e delle comunità locale

rischia di essere pregiudicato e oggetto di differenti visioni di sviluppo, non pienamente in linea con quel principio personalistico da declinare oggi anche secondo logiche ambientali e di tutela sociale del contesto di vita ai sensi tra l'altro dell'art. 9 Cost.

6. Spunti per una implementazione del coordinamento nella gestione dei beni immobili pubblici

In via conclusiva appare necessario prendere atto di come, nella gestione dei beni immobili pubblici, la crescente esigenza di un raccordo delle decisioni gestorie adottate da tutti i soggetti pubblici che ne sono titolari su un medesimo territorio non trovi adeguata risposta sul piano della legislazione primaria, restando relegata principalmente a forme di auto-coordinamento spontaneo.

Se anche al principio di coordinamento, quale espressione tra l'altro dei principi di leale cooperazione e di buon andamento, viene riconosciuto – come sopra tratteggiato (al par. 3), soprattutto nelle più recenti interpretazioni – un valore cogente, tale da imporre quantomeno una considerazione degli interessi curati dagli altri soggetti nell'adozione di scelte discrezionali, nondimeno mancano istituti o comunque soluzioni di portata generale che ne assicurino una effettiva concretizzazione, in particolare nel campo della gestione dei beni pubblici.

Tali soluzioni meriterebbero allora di essere introdotte, in quanto la complessità degli interessi e dei bisogni territoriali sollecita la riconduzione anche di questa funzione a un più ampio quadro di programmazione e pianificazione, capace di orientare al perseguimento integrato di obiettivi economici, sociali e ambientali i vari soggetti pubblici che operano nella rete locale^[107]. La cooperazione tra enti, d'altra parte, lungi dal comprimere l'autonomia delle amministrazioni coinvolte, ne rappresenta anzi una espressione evolutiva^[108], che consente di perseguire in modo sinergico il principio trasversale dello sviluppo sostenibile, nell'ambito di un sistema di *governance* reticolare che comprenda anche i beni immobili pubblici.

Se, infatti, la città – ma così ogni centro storico e urbano – va considerata, conservata e sviluppata nel suo insieme, quale organismo unico composto da una pluralità di elementi (strutture urbanistiche, assetto viario, monumenti, edifici con loro diverse destinazioni)^[109], è evidente che tra queste componenti non

possono non figurare – sovente con una posizione preminente – anche gli immobili pubblici. Ed è allora ancora più evidente come, affinché attraverso il loro utilizzo sia possibile concorrere al suo sviluppo in un senso o in un altro, condizione indispensabile è l'esistenza di una qualche forma di raccordo tra l'azione dei vari enti che ne sono titolari, in quella logica di integrazione e interazione ormai irrinunciabile nei contesti dell'azione amministrativa attuale^[110].

Tra i soggetti che operano in questa rete, i comuni appaiono inevitabilmente uno snodo essenziale, in quanto centri di riferimento capaci di coordinare l'azione dei diversi attori pubblici^[111], possibili capofila di un'azione ordinante e di raccordo anche in materia di uso dei beni immobili pubblici, nella logica dell'“ente-sistema”^[112].

Una tale azione, che già può svilupparsi in modo spontaneo, potrebbe essere resa obbligatoria, così da assicurare quantomeno un passaggio coordinante, eventualmente in un'apposita sede di raccordo da istituirsi a livello locale o di ambito più ampio, a seconda della geometria della rete di *governance*^[113]. Anche un passaggio obbligatorio ma non vincolante avrebbe infatti comunque il merito di produrre una concertazione tra i soggetti coinvolti, conducendo a tentativi di mediazione in caso di mancato raggiungimento di una visione comune^[114]. Una necessità concertativa di questo tipo risulta peraltro riconosciuta già in alcune – seppur rare – occasioni da parte del Giudice amministrativo^[115].

Un tale soluzione consentirebbe altresì di provare a valorizzare la cultura del progetto nelle scelte decisionali in materia di beni pubblici, intesi quali strumenti attraverso cui concorrere concretamente a implementare visioni condivise e durature del territorio, ossia realizzare una programmazione dei loro usi, per costruire un orizzonte progettuale unitario in grado di orientare l'azione dei vari enti secondo procedimenti integrati e di raccordo, coerenti con i principi di cui agli artt. 2, 3, 9, 41 e 97 Cost.

In questa prospettiva, si potrebbe tra l'altro intervenire per rinnovare il programma di valorizzazione unitario di cui all'art. 3-ter, d.l. n. 351/2001, per ripromuoverne l'adozione a livello locale e magari renderlo una componente del piano comunale per il governo del territorio, almeno di quella parte operativa e più flessibile propria delle attuali declinazioni regionali della pianificazione, la quale rappresenta tuttora, come evidenziato dalla Corte Costituzionale^[116] e messo in luce dalla dottrina^[117], lo strumento più idoneo a fornire una soluzione integrata

alla composizione degli interessi su una determinata porzione di territorio.

Ciò risulta particolarmente importante per quegli ambiti rimessi, anche sotto il profilo urbanistico, alla pianificazione di enti diversi, come le aree portuali, ove il recupero di maggiori forme di raccordo potrebbero – auspicabilmente – favorire una armonizzazione delle prospettive, o quantomeno permettere a un ente di eventualmente modificare la propria visione in ragione delle scelte dell'altro ente, per adattarsi o per compensarle.

Così, pur a fronte dell'attuale autonomia gestionale propria di ogni ente titolare di beni immobili in un dato contesto territoriale, un dovere di coordinamento, almeno sotto forma di un passaggio procedimentale di confronto e dialogo sulle future destinazioni cui adibire tali beni, appare necessaria e doverosa alla luce degli artt. 2, 3, 9, 41, 42 e 97 Cost., dovendosi prendere atto che solo attraverso un coordinamento effettivo sarà dato contribuire attivamente alla realizzazione della sostenibilità locale, a favore dell'attuale generazioni di cittadini ma anche di quelle future che abiteranno i nostri territori e le nostre città.

1. È ormai ben noto come la maggior parte della popolazione del mondo viva attualmente nelle città e come in Italia la percentuale sia superiore al 71%. Cfr., tra le varie fonti disponibili, i dati dell'UNPD-DESA-Population Division, disponibili su <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=EU>.
2. Anche sotto il profilo giuridico le città sono state oggetto di crescente e sempre più vasto interesse da parte della dottrina negli ultimi anni, anche nelle declinazioni tecnologiche proprie dell'attuale transizione digitale dell'intera società, a partire dai contributi di J.B. Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LGDJ, Parigi, 2016; R. Cavallo Perin, *Beyond the municipality: the city, its rights and its rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, pp. 307 ss.; Id., *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2019, pp. 365 ss., e in C. Bertolino, T. Cerruti, M. Orofino, A. Poggi (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, VI, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 353 ss.; F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 1, 2018, pp. 29 ss., e Id., *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, in E. Carloni, F. Cortese (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 267 ss., e F. Cortese, *Dentro il nuovo diritto delle Città*, in *Munus*, 2, 2016, VII.
3. In questo senso J.B. Auby, *Droit de la ville*, cit., pp. 3-5, e F. Giglioni, *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, cit., p. 268.
4. Cfr. la definizione del Vocabolario Treccani, per cui la città è «*centro abitato di notevole estensione, con edifici disposti più o meno regolarmente, in modo da formare vie di comoda transitabilità, selciate o lastricate o asfaltate, fornite di servizi pubblici e di quanto altro sia necessario per offrire condizioni favorevoli alla vita sociale (il concetto di città è legato a*

quello di una molteplicità di funzioni di varia origine e indole, economiche, sociali, culturali, religiose, amministrative, sanitarie, ecc., riunite in un solo luogo e per tale ragione non è condizionato dal numero degli abitanti)».

5. Come ha efficacemente osservato, nel campo delle scienze dell'architettura, Christian Norberg-Schulz, ogni luogo possiede un'identità propria, determinata da un insieme di caratteri materiali, percettivi e simbolici che lo rendono unico e riconoscibile: l'abitare non è un semplice occupare uno spazio astratto, ma implica appartenere a un *luogo*, cioè a uno spazio dotato di senso, in cui natura, cultura e uso sociale si fondono in una sintesi che orienta e radica l'esistenza umana. Compito dell'architettura – e più in generale dell'intervento sul territorio – non è quindi imporre un ordine esterno, ma rivelare il *genius loci*, aiutando l'uomo a orientarsi e a “sentirsi a casa” (cfr. C. Norberg-Schulz, *Genius Loci*, Electa, Milano, 1979).
6. Come ha osservato anche Richard Sennett, la forma fisica delle città non è mai neutra, ma condiziona profondamente le modalità dell'interazione sociale e della convivenza civile: la qualità estetica dello spazio urbano incide sulla possibilità stessa di una cittadinanza attiva e inclusiva. In questo senso, l'ambiente costruito non è solo sfondo, ma componente strutturale della vita pubblica. Cfr. R. Sennett, *The Conscience of the Eye: The Design and Social Life of Cities*, Knopf, New York, 1990.
7. Più recentemente, Sennett ha approfondito il rapporto tra città costruita (*ville*) e città vissuta (*cit  *), sostenendo che la qualità della vita urbana dipende dalla capacità di progettare e gestire gli spazi in modo da accogliere pluralità, differenze e interazioni aperte. L'etica della città, in questa prospettiva, implica una responsabilità collettiva nella cura dello spazio comune, inteso non solo come supporto fisico, ma come condizione concreta per l'esercizio della cittadinanza (R. Sennett, *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, 2019).
8. Ci si riferisce, dunque, ai beni pubblici intesi in senso soggettivo (cfr. M.S. Giannini, *I beni pubblici*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1963, pp. 9 ss.), ovvero quelli che appartengono a un soggetto pubblico.
9. Così V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della 'propriet  ' e dei 'beni'*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 103 ss.
10. Cfr. D. Sorace, S. Torricelli, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, il Mulino, Bologna 2021, p. 146.
11. Ci   peraltro muovendo dallo stesso concetto di funzione amministrativa, quale attivit   svolta dall'ente che ne    titolare per la cura di interessi pubblici della collettivit   (cfr., nell'ambito di una vasta letteratura, F. Liguori, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; F. Benvenuti, *Funzione (Teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, XIV, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, pp. 1 ss., nonch   oggi in *Scritti giuridici*, V, 2006, Giuffr  , Milano pp. 4083 ss.; G. Marongiu, *Funzione, II) Funzione amministrativa*, in *Enc. giur.*, XIV, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, pp. 6 ss., F. Modugno, *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, Giuffr  , Milano, 1969, pp. 307 ss.) e che pu   trovare nel coordinamento, soprattutto nel complesso

- contesto contemporaneo, una forma fondamentale di suo esercizio.
12. È peraltro utile ricordare come l'uso debba essere tenuto distinto dalla destinazione, poiché mentre quest'ultima esprime l'inerenza de bene all'interesse pubblico, e dunque la sua strumentalità ad un impiego coerente con le esigenze della collettività, l'uso, costituito dalla concreta modalità di impiego, ne rappresenta la declinazione effettiva. Cfr. G. della Cananea, *I beni*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 263-265. Sulla destinazione si v. inoltre S. Cassarino, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 24 ss.; A. Police, *I beni di proprietà pubblica*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 450.
 13. Sulle categorizzazioni degli usi si v., tra gli altri, E. Casetta (a cura di F. Fracchia), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 225 ss.; D. Sorace, S. Torricelli, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., pp. 151 ss.; G. della Cananea, *I beni*, cit., pp. 231; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo. II Parte speciale e giustizia amministrativa*, il Mulino, Bologna, 2005, 216 ss.; A.M. Sandulli, *Beni pubblici*, cit.; V. Cerulli Irelli, *Uso pubblico*, in *Enc. Dir.*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 953 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici (uso dei)*, in *Dig. disc. publ.*, II, UTET, Torino, 1987, pp. 303 ss. Sul rapporto tra uso generale e uso particolare si v. anche A. Giannelli, *Beni sfruttabili o consumabili: demanio marittimo e porti*, in *Federalismi.it*, 22, 2016; S. Cassarino, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, cit.
 14. Cfr. M. Olivi, *Beni pubblici*, in Aa.Vv., *Dizionario di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2007.
 15. V. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economia e fruizione collettiva dei beni*, in Aa. Vv., *Titolarità pubblica e regolazione dei beni, Annuario AIPDA 2003*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 16. Cfr. anche V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, cit., pp. 187-188; Id., *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Jovene, Napoli, 1979.
 16. Infatti, se è pur vero che la questione ha sempre assunto connotati diversi in ragione dei vincoli che caratterizzano i beni demaniali e quelli del patrimonio indisponibile, nondimeno anche rispetto al patrimonio disponibile pare oggi potersi ipotizzare un vincolo di utilizzo non più relegabile a una mera logica economico-finanziaria, trattandosi di risorse che possono essere impiegate in quella più ampia missione volta alla soddisfazione degli interessi pubblici del territorio. Sia consentito rinviare a riguardo a P.M. Rosa Salva, *I beni immobili pubblici. Valorizzazione e affidamento tra concessioni e contratti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, spec. pp. 29 ss.
 17. Sul principio dello sviluppo sostenibile si v. F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 181 ss., Id., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di) Studi sui principi del diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 2012, 433 ss. e Id., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010. Cfr. Anche M. Delsignore, *Lo sviluppo sostenibile e la*

sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto, in *Lexambiente*, 1, 2023

18. Sul vastissimo tema della discrezionalità ci si limita a rinviare a S. Cassese, *La nuova discrezionalità*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2022, pp. 725 ss.; B.G. Mattarella, *Discrezionalità amministrativa*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 1993 ss.; G. Bottino, *Equità e discrezionalità amministrativa*, Milano, 2004; G. Barone, *Discrezionalità (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989; L. Benvenuti, *La discrezionalità amministrativa*, CEDAM, Padova, 1986 (e Id., *La discrezionalità amministrativa. Nuova edizione*, Pisa, 2023); V. Parisio (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Giuffrè, Milano, 1998; G. Pastori, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Foro amm.*, 1987, p. 3170; A. Piras, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 65 ss.; C. Mortati, *Discrezionalità*, in *Noviss. dig. it.*, UTET, Torino, 1960, pp. 1098 ss.; M.S. Giannini, *Il potere discrezionale. Concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939.
19. Cfr. in particolare Cons. St., Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167. Si v. inoltre, sulla rilettura del rapporto tra iniziativa economica e ambiente, M. Pennasilico, *Ambiente e iniziative economica: quale “bilanciamento”*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1, 2024, pp. 48 ss. (e in *Ambientediritto*, 3, 2023) in particolare laddove rileva (p. 63) la necessità di ricercare un nuovo equilibrio «eco-antropo-centrico». Cfr. successivamente anche Cons. St., Sez., IV, 21 marzo 2023, n. 2836; TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 27 dicembre 2024, n. 7390.
20. Cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 22 giugno 2022, n. 4263; Cons. St., Sez. V, 1° giugno 2020, n. 4210, per cui «*La scelta di costituire un diritto d’uso del bene demaniale mediante nuova concessione, entro determinati limiti di spazio e di tempo, nonché per determinate opere o facoltà, è connotata da ampia discrezionalità, essendo rimesso, in particolare, all’amministrazione marittima la valutazione tra quale dei possibili usi del bene demaniale sia più proficuo e conforme agli interessi della collettività, secondo una valutazione non sindacabile in sede giurisdizionale se non in caso di scelta irrazionale o contraddittoria o basata su erronei o travisati presupposti di fatto (cfr., da ultimo, Cons. Stato, V, 17 gennaio 2020, n. 431)*».
21. Si v. G. Corso, *I beni pubblici come strumento essenziale dei servizi di pubblica utilità*, in *Serv. pubb. app.*, 4, 2003, pp. 505 ss., laddove rileva come in questi casi il regime giuridico del bene viene a dipendere dalle sue caratteristiche fisiche. Cfr. anche B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, CEDAM, Padova, 2008, p. 473, e F. Francario, *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione «naturale» dei beni pubblici*, in *Dir. amm.*, 1, 2004, par. 4-5.
22. Sul tema si v. S. Licciardello, *Beni pubblici e generazioni future*, in *Giustamm.*, 2016. Si v. inoltre più ampiamente P. Pantalone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui. Atti del Convegno svoltosi presso l’Università degli Studi di Milano - 7 ottobre 2021*, numero monografico di *Dir. econ.*, Editoriale Scientifica, 2021, nonché, tra gli altri, F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, pp. 13 ss.; M. Renna, *Le*

- prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in G. Colombini (a cura di), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 23; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Giuffrè, Milano, 2008; R. Bifulco, A. D'Aloia, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.
23. Cfr. A.-O. Cozzi, *Profili costituzionali delle proprietà pubbliche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 28 e 290 ss. (cfr. in particolare pp. 294 ss. dove viene riconosciuto al dovere costituzionale di protezione ambientale una dimensione procedimentale, per la quale, quantomeno, ne è sempre imposta una considerazione nel processo deliberativo) Cfr. anche M. Esposito, *I fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, Giappichelli, Torino, 2018; V. Caputi Jambrenghi, *Proprietà dove dei beni in titolarità pubblica*, in Aa. Vv., *Titolarità pubblica e regolazione dei beni. Annuali 2003*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 3 ss.
24. Come noto, diverse Regioni hanno adottato discipline organiche in materia di rigenerazione urbana, quali ad esempio: l.r. Calabria, n. 24/2022; l.r. Campania, n. 13/2022; l.r. Veneto, n. 19/2021; l.r. Marche, n. 14/2021; l.r. Lombardia, n. 18/2019; l.r. Liguria, n. 23/2018; l.r. Piemonte, n. 16/2018; l.r. Emilia-Romagna, n. 24/2017; l.r. Lazio n. 7/2017; l.r. Toscana, n. 65/2014; l.r. Puglia, n. 21/2008. Cfr., tra i più recenti contributi, G. Di Vita, *Rigenerazione urbana e consumo del territorio: il delicato equilibrio tra legislazione statale e regionale, prospettive de iure condendo*, in www.giustizia-amministrativa.it, 31 marzo 2025; V. Salamone, *I profili giuridici della rigenerazione urbana*, sempre in www.giustizia-amministrativa.it, 7 aprile 2025. I temi della rigenerazione urbana sono peraltro poi ripresi anche in taluni interventi del legislatore statale, come il d.l. c.d. “Salva Casa” (d.l. n. 69/2024, conv. in l. n. 105/2024) recante «*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica e edilizia*», il quale si prefigge l’obiettivo di rilanciare, attraverso la semplificazione delle procedure, il mercato delle compravendite immobiliari e di attuare obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione urbana.
25. Tant’è che appunto si parla di leggi urbanistiche di c.d. quarta generazione, identificandole in quelle che superano l’urbanistica d’espansione e privilegiano la rigenerazione dei tessuti urbani esistenti, la riduzione del consumo di suolo e la tutela del paesaggio. Esse si ispirano ai principi della sostenibilità e della tutela ambientale, da perseguirsi anche attraverso la partecipazione dei cittadini e gli strumenti partecipativi. Si v. sul punto, nell’ambito di una vasta bibliografia, A. Bartolini, *Urbanistica*, in M. Ramajoli, B.G. Mattarella (a cura di), *Enc. Dir., I Tematici, III, Funzioni amministrative*, Milano, 2022; G.A. Primerano, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2022, spec. pp. 219 ss.; A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, Napoli, 2018; L. Giani, M. D’Orsogna, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza, III*, Napoli, 2019, pp. 2005 ss. Si v. inoltre *Ist. Fed.*, 3, 2017, sul tema «*La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*».

26. Si v., tra i più recenti contributi, A. Piacentini Vernata, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale. Per una ricostruzione sociale della cultura*, Torino, 2025, e F. Caporale, *La valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, 2024, nonché - tra i numerosi precedenti contributi - M. Cammelli, *Strumenti giuridici della valorizzazione economica dei beni culturali*, in Atti del Convegno *La valorisation économique des biens culturels locaux ed France et en Italie*, Tolosa, 21 novembre 2014, in *Aedon*, 2016; M. Dugato, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 1, 2014; D. Vaiano, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011; M. Dugato, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon*, 2, 2007; C. Barbati, *Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale (art. 7)*, in *Aedon*, 1, 2004; C. Barbati, *L'attività di valorizzazione (art. 111)*, in *Aedon*, 1, 2004; C. Barbati, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in *Aedon*, 1, 2004; L. Casini, *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 7, 2005, pp. 785 ss.; L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2001, pp. 651 ss.; S. Cassese, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 7, 1998, pp. 673 ss.
27. Cfr. L. Casini, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, 2016, pp. 46 ss.; ma cfr. anche G. Severini, *Artt. 6-7-bis*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019, pp. 63 ss.
28. Cfr. a riguardo A. Piacentini Vernata, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., pp. 55 ss.
29. Cfr. anche C. Cost., 9 marzo 1990, n. 118, laddove evidenzia come «Anche per quanto si desume da altri precetti costituzionali, lo Stato deve curare la formazione culturale dei consociati alla quale concorre ogni valore idoneo a sollecitare e ad arricchire la loro sensibilità come persone, nonché il perfezionamento della loro personalità ed il progresso anche spirituale oltre che materiale. In particolare, lo Stato, nel porsi gli obiettivi della promozione e dello sviluppo della cultura, deve provvedere alla tutela dei beni che sono testimonianza materiale di essa ed assumono rilievo strumentale per il raggiungimento dei suddetti obiettivi sia per il loro valore culturale intrinseco sia per il riferimento alla storia della civiltà e del costume anche locale; deve, inoltre, assicurare alla collettività il godimento dei valori culturali espressi da essa».
30. Compresi i beni culturali, in una concezione della loro valorizzazione parimenti fondata su una lettura costituzionalmente orientata che non si focalizza su una logica meramente economica (né solamente politica o estetica), ma nel garantire una loro più ampia fruizione collettiva, la partecipazione dei consociati e la trasmissione intergenerazionale dei valori, in attuazione degli artt. 2, 3 e 9 Cost. Si v. R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 4, 2016, pp. 495. Si v. altresì A. Piacentini Vernata, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., pp. 94 ss. nonché G. Repetto, *Il diritto alla cultura*, in V. Baldini (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale? Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa". Cassino 10 e 11 giugno 2016*, Napoli, 2017.
31. Si v. anche G. Morbidelli, *L'azione regionale e locale per i beni culturali*, in *Le Regioni*, 5,

- 1987, pp. 942 ss.
32. Si v. anche E. Micelli, A. Mangialardo, *Da riserva di valore a dispositivi di mobilitazione economica e sociale: il nuovo ruolo del patrimonio immobiliare pubblico nelle politiche urbane*, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, pp. 175 ss.
 33. Si tratta di siti per lo più industriali e inquinati, per i quali sono previsti interventi di riutilizzo o trasformazioni volti a valorizzarne caratteristiche e collocazione. Si v. a riguardo M. Passalacqua, G. Pozzo (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 5 ss.
 34. Sul tema si v., tra i vari contributi, C. Vitale, *Riuso e valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree interne. Profili giuridici*, Torino, 2024; Id., *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche*, in *Dir. amm.*, 3, 2022, pp. 867 ss.
 35. Nell'età contemporanea il governo della città, ma in realtà di ogni territorio, è ormai un'attività complessa: ogni contesto locale è un incrocio orizzontale e verticale di livelli amministrativi e politici diversi (J.B. Auby, *Droit de la ville*, cit., pp. 5 e 227 ss.), nel quale vi sono dinamiche e flussi che spesso travalicano i confini amministrativi degli enti che sono preposti al suo governo. Si v. anche, sulla necessità di ricostruire spazi istituzionali più adeguati a gestire gli sviluppi economici e sociali di molte realtà locali, non coincidenti con i tradizionali confini amministrativi, M. Cammelli, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2011, pp. 335 ss., ora anche in C. Barbati, M. Dugato, G. Piperata (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi. Scritti scelti*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 523 ss.
 36. Sul vastissimo tema dell'organizzazione e, in particolare, delle relazioni organizzative della pubblica amministrazione si v. D. D'Orsogna, *Le relazioni organizzative*, in F. G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2025, pp. 109 ss.; R. Cavallo Perin, A. Police, F. Saitta (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale ed Unione Europea*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Studi, Vol. I, Firenze, 2016; C. Franchini, G. Vesperini, *L'organizzazione*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 114 ss.; F. G. Scoca, *I modelli organizzativi*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005, p. 397; G. Sciullo, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 2003, p. 131; S. Valentini, *Figure, rapporti, modelli organizzatori. Lineamenti di una teoria dell'organizzazione*, Padova, 1996; G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1961.
 37. Si v. S. Cassese, *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in A. Predieri, M. Morisi (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001. Sulla cooperazione si v. anche G.M. Racca, R. Cavallo Perin, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2017, pp. 191 ss.

38. Cfr. F. Cortese, *Dentro il nuovo diritto delle Città*, cit., p. VII.; A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2019, pp. 31 ss.; R. Di Pace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2014, pp. 252 ss. Cfr. A. Tanese, E. Di Filippo, R. Rennie (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Soveria Mannelli, 2006, p. 25.
39. Cfr. E. D'Orlando, *Algoritmi e organizzazione dell'amministrazione locale: come declinare il principio di adeguatezza affrontando la complessità*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, 2020, pp. 540-542, la quale li definisce come "enti sistema" relazionali.
40. C. Tubertini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. fed.*, 4, 2019, pp. 971 ss.
41. Cfr. A.-O. Cozzi, *Profili costituzionali delle proprietà pubbliche*, cit., p. 224. Cfr. già M.S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno acc. 1962-1963*, Roma, 1963, p. 53.
42. Sul piano regolatore di sistema portuale si v. G. Befani, *L'ordinamento amministrativo-funzionale dei porti verdi tra congestione di competenze, efficientamento energetico e transizione ecologica*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2022, pp. 425 ss.; M. Ragusa, *Quali piani per i porti italiani? Ripresa (economica) e resilienza (del monadismo) nell'ultima disciplina della pianificazione portuale*, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2025, pp. 15 ss.; P. Brambilla, *La concessione portuale*, Torino, 2022, pp. 105 ss.; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli, 2017; M. Clemente, *Identità marittima e rigenerazione urbana per lo sviluppo sostenibile delle città di mare*, in *BCD*, 13, 2013, p. 1; M. Immordino, *Pianificazione urbanistica e pianificazione portuale*, in M.R. Spasiano (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, pp. 389 ss.; F. Munari, *Il regime del Demanio Portuale tra competenze delle Autorità Portuali e competenze dei Comuni*, in *Dir. mar.*, 4, 2003, pp. 1471 ss.; G. Taccogna, *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, in *Dir. mar.*, 4, 2003, pp. 1484 ss.; C. Angelone, *Piani regolatori portuali e strumenti urbanistici: coesistenza di funzioni*, in *Dir. mar.*, 2, 2007, pp. 442 ss.; G. Acquarone, *Il Piano Regolatore delle Autorità Portuali*, Milano, 2009. Sul tema del coordinamento tra le forme di pianificazione si v. V. Caianello, *Pianificazione portuale e pianificazione urbanistica: strumenti giuridici di coordinamento*, in *Porti, mare territorio*, 3, 1986, p. 108.
43. Valga, per primo, l'esempio della Città di Venezia, ma si pensi a qualsiasi altra città portuale, come Trieste, Genova, Livorno, Napoli, etc. Sul rapporto tra Porto e Città si v. M. Ragusa, *La costa, la città e il porto. Il coordinamento tra pianificazione urbanistica e portuale nei porti di interesse nazionale e internazionale*, in M.R. Spasiano (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, pp. 393 ss.; E. Musso, M. Bennacchio, *Il nuovo rapporto fra porto e territorio: conseguenze sull'organizzazione degli spazi portuali*, in *Economia e diritto delle terziario*, 2000, I, pp. 254 ss.; M. Maresca, *Lo spazio mediterraneo della mobilità*, Udine, 2010, p.

199.

44. Attualmente, infatti, non è più prevista una intesa tra Autorità di Sistema Portuale e Amministrazione comunale, ma al più un parere non vincolante da rendersi in una apposita conferenza di servizi. In particolare, alla stregua dell'art. 5, comma 1-*quinquies*, l. n. 84/1994, «*La pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l'approvazione del PRP. La pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città è di competenza del comune e della regione, secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge applicabili, che vi provvedono previa acquisizione del parere dell'Autorità di sistema portuale [...]*». L'art. 5 prevede al comma 1-*bis* che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), che sta alla base del PRP, sia tramite conferenza di servizi di cui all'art. 14-*bis* l. n. 241/1990 sottoposto al parere di ciascun Comune e Regione territorialmente interessati, e poi al comma 2-*bis* che lo stesso PRP sia inviato ai medesimi enti, una volta adottato e prima di essere approvato, «*per il parere, limitatamente alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto[...]*». Si tratta tuttavia di pareri obbligatori e non vincolanti, che peraltro quanto al PRP devono essere resi quando il piano è ormai predisposto, con riferimento alle sole aree contigue, e per il quale è previsto anche un meccanismo di silenzio assenso. Al Comune resta dunque solo la pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città. Ulteriori procedure sono previste per i porti ove non è istituita l'Autorità di Sistema Portuale oppure per talune categorie di essi, in alcuni casi con esclusione della necessità di un parere o, solo per i porti di categoria II, classe III (dunque di mera rilevanza economica regionale e interregionale, con esclusione però di quelli turistici) con previsione al comma 3-*bis* di una intesa con il Comune.
45. Come emerge dalle stesse Linee guida del MIT per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale del Marzo 2017, «*Nonostante la originaria Legge 84/1994 imponesse l'istituto dell'intesa tra Autorità Portuale ed il Comune o i Comuni interessati, i conflitti tra le Parti sono talvolta profondi e persistenti. Le relazioni tra porto, città e territorio restano generalmente critiche*». Le stesse Linee Guida peraltro subito soggiungono come «*In uno scenario istituzionale così complesso, il PRdSP deve strutturarsi in modo da poter assumere una dimensione condivisa; in qualche modo, deve anticipare fattivamente le intese, le verifiche di coerenza con i piani territoriali e i programmi infrastrutturali esistenti o in corso di definizione*». D'altra parte, la stessa giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. St., Sez. V, 15 ottobre 2024, n. 8263) ha confermato come il piano regolatore portuale sia un piano territoriale di rilevanza statale che rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza; e nella pianificazione di tale perimetro (aree portuali e retro-portuali) ha esclusiva competenza l'Autorità di sistema, che acquisisce il solo parere di Regione e Comune sulla coerenza con la pianificazione delle aree contigue. Le disposizioni in materia, tanto singolarmente quanto nel loro complesso, assegnano pertanto preminenza al piano regolatore portuale nel suo rapporto con i piani

- urbanistici generali. E così parimenti la Corte Costituzionale ha anche recentemente confermato, con sentenza 26 gennaio 2023, n. 6, la specificità e prevalenza della pianificazione portuale su quella comunale.
46. Sul tema dell'*overtourism* e problematiche connesse nei centri storici si v., tra i vari, E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, *Riv. giur. edil.*, 1, 2025, pp. 11 ss.; F. Fracchia, P. Pantalone, *Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze di mercato: delle locazioni brevi ai tempi della sharing economy*, in P. Vipiana, A. Giuffrida, M. Timo (a cura di), *La legislazione per i centri storici (Atti del Seminario, Genova, 27 ottobre, 3 e 10 novembre 2021)*, in *Consulta on line*, fasc. speciale n. 1, 2022, p. 126; B. Staniscia, R. George, K. Lochner, *Overtourism e Turismophobia: Quando la crescita nel turismo non è più sostenibile?*, in *Amb. Soc. Terr.*, XX, 2020, p. 1-2; Parlamento Europeo, *Overtourism: Impact on Cities and Possible Policy Responses*, Directorate-General for Internal Policies, 2019; A. Bartolini, *Lo statuto della città d'arte*, in *Aedon*, 2, 2015.
 47. Si v. ad esempio la questione oggetto della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 1° giugno 2021, n. 4197, sulla quale si tornerà anche *infra*, relativa al provvedimento con cui il Comune di Venezia ha diniegato la domanda di un privato – acquirente, tramite asta pubblica, di un palazzo inserito nel Piano regionale di dismissione dei beni *ex art.* 58 d.l. n. 112/2008 – di trasformare l'immobile da direzionale a turistico-ricettivo, sulla base di una precedente delibera di consiglio comunale volta a precludere l'avvio di ulteriori attività alberghiere nella Città antica. Si v. altresì la sentenza della medesima Sezione IV del Consiglio di Stato, del 15 aprile 2025, n. 3258, relativa al contenzioso sulla riqualificazione dei camminamenti sulle antiche mura cittadine di Pisa, con cui il Consiglio di Stato ha imposto al Comune di adottare misure effettive per schermare le vedute e tutelare la riservatezza dei residenti, ribadendo l'obbligo di bilanciare la valorizzazione culturale, a favore tra l'altro dei turisti, con il diritto alla quiete privata degli abitanti.
 48. Cfr. D. D'Orsogna, *Le relazioni organizzative*, cit., p. 117; cfr. anche A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, p. 342.
 49. Cfr. G.D. Comporti, *Il principio di unità della funzione amministrativa*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 307 ss.
 50. Cfr. P. Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012, p. 196. Cfr. anche R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2014, pp. 237 ss.
 51. Sulla complessità dei modelli organizzativi attuali e sulle conseguenti esigenze di coordinamento si v. A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, Torino, 2024, spec. pp. 39 ss.
 52. Cfr. D. D'Orsogna, *Le relazioni organizzative*, cit., p. 109 e pp. 117 ss., ove evidenzia peraltro come sia l'operazione amministrativa (e non il coordinamento in sé) ad assurgere a nuova figura di relazione organizzativa, complessa e dinamica, sede fisiologica dei collegamenti giuridici propri di una organizzazione complessa, per sua natura frastagliata e disaggregata (spec. p. 118), evidentemente come quella dei complessi locali e urbani. Cfr.

- anche D. D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005 e L. Giani, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonome*, 3, 2021.
53. Cfr. anche già G. Berti, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2, 2004, e G. Sala, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 11 ss.
 54. Tra gli studi più recenti sul coordinamento si v. D. D'Orsogna, *Le relazioni organizzative*, cit., pp. 117 ss.; M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, Milano, 2025; A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, cit.; V. Antonelli, G.C. De Martin, B.G. Mattarella (a cura di), *Il coordinamento amministrativo dopo Vittoria Bachelet*, Roma, 2022; F. Caporale, *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Dir. publ.*, 2, 2021, pp. 443 ss.; F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Editoriale Scientifica, Milano, 2012; si v. anche G.D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996.
 55. Come evidenziato da G. Astengo, (riflessione riportata in F. Salvia, C. Bevilacqua, N. Gullo, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2021, p. 121) «*si tratta di salvare un immenso patrimonio culturale che costituisce la più completa e viva testimonianza della nostra stratificata millenaria civiltà, ma, insieme, anche di recuperare tale patrimonio ad uso civile per la popolazione che vi abita e che rappresenta una parte cospicua della popolazione italiana in complesso e depositaria per intima compenetrazione con l'ambiente di vive tradizioni di civiltà e, infine, di reinserire nuovamente e dignitosamente la vita dei centri storici nella moderna vita urbana con una equilibrata integrazione di funzioni*».
 56. Cfr. così M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1970, p. 302.
 57. Cfr. F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo*, cit., pp. 105-106, ove rileva come un «*In un ordinamento nel quale i modelli d'azione e di organizzazione imputabili ad una scelta istituzionale di stampo gerarchico vengono sempre meno (e la partecipazione assume il ruolo di super-principio capace di innervare il concreto atteggiarsi, in ogni contesto, del "fare amministrazione" in uno Stato democratico: in ciò potrebbe riassumersi un possibile significato della locuzione democrazia partecipativa) è chiaro che la tenuta di una decisione pubblica è tanto maggiore quanto maggiormente inclusiva di ogni possibile – ma, data la cornice pluralistica, normale e attendibile – dissenso*».
 58. Cfr. C. Cost., 25 settembre 2003, n. 303.
 59. La Corte costituzionale, peraltro, in taluni casi ha riconosciuto natura generale al principio, in quanto corollario del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (cfr. sentenza 25 febbraio 1988, n. 214; poi anche 26 marzo 1990, n. 139), in altri come criterio ordinatore dei rapporti tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 5 Cost., segnatamente nei casi di indistricabile intreccio tra materie (cfr. sentenza 7 aprile 1988, n. 470; cfr. anche 10 febbraio 1997, n. 19, e 18 luglio 1997, n. 242). In particolare, il principio è invocato e deve ormai sempre trova applicazione laddove si tratti di situazioni in cui vi sono intrecci di interessi tali da richiedere un contemperamento e bilanciamento (cfr. C. Cost., 1° ottobre

- 2003, n. 303; 26 giugno 2002, n. 282; ma già prima cfr. 8 gennaio 1997, n. 19; 18 luglio 1997, n. 242). Da ultimo, invece, la sentenza 11 luglio 2024, n. 192, in materia di autonomia differenziata, ha sottolineato che la leale collaborazione costituisce fondamento del regionalismo italiano, il quale non ha carattere duale ma cooperativo e deve concorrere all'attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si fondano. E ciò peraltro riferendosi sia alla cooperazione orizzontale tra Regioni che a quella verticale tra Stato e Regioni. Si v. a riguardo anche Corte Costituzionale, Servizio Studi, *Il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, dicembre 2024, disponibile su www.cortecostituzionale.it. Si v. altresì E. D'Orlando, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo (note a margine della sentenza n. 192/2020 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, 13, 2025; F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo*, cit., pp. 76-77.
60. A riguardo si v., tra i vari, F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. publ.*, 3, 2002, p. 865; A. Anzon, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, 6, pp. 3532 ss.; T. Martines, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo, un percorso accidentato*, in Aa. Vv., *Una riforma per le autonomie*, Milano, 1986.
 61. Cfr. Cons. St., Sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1059, pur in un contesto in cui la giurisprudenza non ha elaborato una concezione organica e unica del coordinamento, capace di ricomprendere le varie e distinte disposizioni normative che lo prevedono nell'ordinamento. Si v. A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante*, cit., pp. 6 ss.
 62. Cfr. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., pp. 319 ss.
 63. S. Dettori, *Coordinamento e dovere d'ufficio nella logica della intrepidezza amministrativa*, in *PA Persona e amministrazione. Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia*, 2020, 1, pp. 21 ss. Cfr. anche M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, cit., pp. 270-273.
 64. Cfr. anche A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 238; cfr. G. Sciallò, *L'organizzazione amministrativa, principi*, cit. p. 131, oltre ad A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, cit., pp. 39-40; M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, cit., pp. 209 ss.; A. Sandulli, *La nozione di coordinamento e il rapporto tra politica e amministrazione nell'opera di Vittorio Bachelet*, in *Atti del Convegno Il coordinamento amministrativo alla luce dell'insegnamento di Vittorio Bachelet*, Roma, 16 dicembre 2020.
 65. La distinzione tra coordinamento organizzativo e procedimentale non appare comunque sempre netta e facile da tracciare, considerato soprattutto che anche un coordinamento tramite moduli procedimentali implica una qualche soluzione organizzativa. Non è un caso, d'altra parte, che la dottrina si sia largamente interrogata a riguardo, riconducendo a seconda dei casi – come visto – il coordinamento stesso a un modello organizzativo o procedimentale, giungendo a riconoscere come le due dimensioni (organizzativa e procedimentale) siano divenute interdipendenti (cfr. A. Pajno, *Il coordinamento tra*

- Costituzione e amministrazione*, in V. Antonelli, G.C. De Martin, B.G. Mattarella (a cura di), *Il coordinamento amministrativo dopo Vittorio Bachelet*, Roma, 2022, p. 71, il quale correttamente rileva come anche il procedimento sia una modalità di organizzazione dell'attività dell'amministrazione). Per una ricostruzione delle varie posizioni si v. F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo*, cit., pp. 15 ss., A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, cit., pp. 141 ss. e M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, cit., pp. 34 ss.
66. Sul riparto di competenza legislativa in materia e sulla riconducibilità degli interventi – pur dovendosi poi valutare i contenuti concreti di ogni disposizione – alla materia al governo del territorio si v. C. Cost., 30 dicembre 2009, n. 340, con commento di D. de Pretis, *Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante*, in *Le Regioni*, 4, 2010, pp. 884 ss.
67. Si v. R. Di Pace, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Dir. soc.*, 4, 2017, pp. 647 ss.; si v. anche M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, cit. pp. 269-270. Si v. inoltre M.S. Giannini, *La programmazione dal punto di vista giuridico*, ora in *Scritti giuridici*, Vol. VI, Milano, 2005, pp. 1091 ss.
68. Sulla programmazione come metodo si v., tra l'altro, E.M. Marneghi, *Delega di programma e settori organici*, Napoli, 1984, p. 162; G. Amato, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 1971, p. 413. Sulla rilevanza della pianificazione si v. tra gli altri M. De Donno, *La pianificazione come principio fondamentale*, in *Le Regioni*, 1, 2023, pp. 139 ss.
69. G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni. Linee evolutive*, Bologna, 2019, pp. 69-71.
70. Cfr. anche Cons. St., Sez. IV, 21 ottobre 2024, n. 8412, laddove conferma come «l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo [...]». Si v. tra le precedenti Cons. St., Sez. VI, 8 luglio 2021, n. 5197, e Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710.
71. Sulla destinazione d'uso si v., tra gli altri, G. Pagliari, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, pp. 58 ss. e 456 ss.; S. Amorosino, *Le destinazioni d'uso e l'uso delle destinazioni nella disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, pp. 250 ss.; A. Rallo, *Attività edilizia e destinazione d'uso*, in M.A. Sandulli, M.R. Spasiano, P. Stella Richter (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Napoli, 2007, p. 288. Tra i contributi più recenti si v. P. Tanda, *La disciplina urbanistica del mutamento di destinazione d'uso tra sviluppo economico e tutela del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2019, pp. 161 ss.
72. Alla stregua dell'art. 23-ter, d.p.r. n. 380/2001, la destinazione d'uso si riferisce a «ogni forma di utilizzo dell'immobile» rientrante in una delle categorie funzionali individuate dal legislatore e descrive l'uso che di quel determinato bene si sta attuando, ossa la funzione a cui esso è concretamente adibito. Come noto, in una determinata zona omogenea

- possono essere possibili una o più destinazioni d'uso, a seconda di ciò che è previsto dalla strumentazione urbanistica del Comune, in coerenza con la finalità cui tale zona è destinata (cfr. tra le molte Cons. St., Sez. IV, 29 luglio 2020, n. 4810). Cfr. anche M. Perelli (a cura di), *Rassegna monotematica di giurisprudenza. Governo del territorio. Parte prima. Aspetti generali*, su www.giustizia-amministrativa.it, 1° marzo 2024, par. 8.
73. Cfr. V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987, p. 301.
74. Per Cons. St., Ad. plen., 27 maggio 1983 n. 13, in *Foro amm.*, 1983, I, p. 944, la pianificazione urbanistica non può infatti contrastare con la predetta loro destinazione pubblica, in quanto l'interesse pubblico connesso alla funzione del bene demaniale è prevalente su quella sottesa dallo strumento urbanistico, al punto di determinare la legittimità di una ordinanza di demolizione di un manufatto di proprietà privata costruito a distanza inferiore a trenta metri dal limite demaniale anche se lo stesso sia localizzato in zona considerata edificabile dal p.r.g (cfr. anche Cons. giust. amm. Reg. Sicilia, 14 ottobre 1997 n. 421, in *Dir. trasporti*, 1998, p. 530). Si v. inoltre a riguardo D. Granara, *I beni demaniali marittimi ed il relativo regime giuridico*, in *Riv. giur. edil.*, 6, 2011, pp. 277 ss. (spec. par. 5).
75. Così come riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la citata sentenza del 30 dicembre 2009, n. 340.
76. Il coordinamento tra la competenza dell'ente titolare del bene riservato e quella pianificatoria del Comune ha peraltro nel tempo ricevuto diverse soluzioni: con riferimento al demanio marittimo, ad esempio, prima della legge n. 765/1967 (c.d. "legge ponte"), la giurisprudenza – sia amministrativa (cfr. Cons. St., Sez. V, 23 settembre 1961, n. 478; Cons. giust. amm. Reg. Sicilia, 12 dicembre 1959, n. 584; Cons. St., Sez. VI, 7 luglio 1954, n. 506) che ordinaria (Corte App. Genova, 4 settembre 1952, in *Foro it.*, 1953, I, p. 841, e Cass. 25 ottobre 1954, n. 4091) – tendeva ad escludere le aree del demanio marittimo dalla pianificazione urbanistica comunale. Un primo temperamento giurisprudenziale si ebbe con la decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 1 del 1° febbraio 1963. Successivamente, con l'art. 10 della legge ponte e, soprattutto, con l'art. 81 del d.P.R. n. 616/1977, è emersa invece – come evidenziato nel testo - la possibilità di assoggettare le aree demaniali statali alla disciplina urbanistica comunale, prevedendosi un potere statale – d'intesa con le Regioni – di verificare la conformità delle opere esistenti agli strumenti urbanistici ed edilizi. Sul tema si v. anche L. De Pauli, *Pianificazione in area portuale e obbligo di intesa*, in *Urb. & App.*, 8, 1998, pp. 858 ss.
77. Cfr. C. Cost., 12 novembre 1985 n. 286, per cui «Sulla linea di continuità di dette norme, va affermato che ogni qual volta concorra - come nella fattispecie in esame - una molteplicità di interessi eterogenei, riferibili a soggetti diversi e tutti di rilievo costituzionale, alla loro composizione deve provvedersi attraverso l'istituto, tipico e generale del diritto pubblico, rappresentato dall'intesa», di talché «non spetta alle Regioni ed alle Province autonome approvare gli strumenti urbanistici senza che, nelle parti in cui essi prevedono il mutamento di destinazione degli immobili pubblici appartenenti allo Stato, sia previamente intervenuta un'intesa con i competenti organi centrali».

78. Cfr., già, Cons. St., Ad. Plen., 27 maggio 1983, n. 13, laddove dichiara illegittima l'approvazione, all'epoca da parte della Regione, di uno strumento urbanistico che muta la destinazione di un bene appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato, senza previa intesa fra le due Amministrazioni.
79. D'altra parte, come da tempo rilevato dalla stessa Corte Costituzionale (sentenza 29 dicembre 1982, n. 239), l'urbanistica comprende tutto quanto concerne l'uso dell'intero territorio ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti, con le relative infrastrutture, di talché evidentemente deve includere, così come avviene, i beni pubblici.
80. Cfr. G. Pagliari, *Corso di diritto urbanistico*, cit., p. 427.
81. Ai sensi dell'art. 2, d.p.r. n. 383/1994, «l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato di intesa con la regione interessata». Inoltre, alla stregua del successivo art. 3, «Qualora l'accertamento di conformità di cui all'articolo 2 del presente regolamento, dia esito negativo, oppure l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfezioni entro il termine stabilito, viene convocata una conferenza di servizi ai sensi degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241. alla conferenza di servizi partecipano la regione e, previa deliberazione degli organi rappresentativi, il comune o i comuni interessati, nonché le altre amministrazioni dello Stato e gli enti comunque tenuti ad adottare atti di intesa, o a rilasciare pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta, previsti dalle leggi statali e regionali».
82. A riguardo si v. F. Salvia, C. Bevilacqua, N. Gullo, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., pp. 255 ss., ove sono riportati i vari casi di "immissione automatica" (o "semi-automatica") di opere nel piano, per effetto – come noto – del riconoscimento al provvedimento autorizzativo o di deliberazione dell'opere il valore di variante dello stesso.
83. Sul tema si v. C. Celone, *La speciale disciplina urbanistiche ed edilizia delle opere pubbliche*, in CERIDAP, 2, 2023 e in G. Corso, M. Immordino (a cura di), *Studi in onore di Filippo Salvia*, Napoli, 2023; C. Celone, *Attività edilizia delle pubbliche amministrazioni*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Testo Unico dell'Edilizia*, Milano, 2015, pp. 218 ss.
84. Si v. a riguardo, tra i numerosi contributi, G. Torelli, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Torino, 2019; M. Olivi, *Beni pubblici tra privatizzazioni e riscoperta dei beni comuni*, in *Amministrazione in Cammino*, 18 maggio 2014; N. Mari, *La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico nelle manovre varate per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici*, in *Urb. app.*, 4, 2012, pp. 377 ss.; G. Colombini, *Le operazioni di cartolarizzazione dei beni pubblici: un primo bilancio*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, pp. 517 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2, 2007, pp. 165 ss.; G. Morbidelli, *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Torino, 2004; D. Sorace, *La cartolarizzazione e regime dei beni pubblici*, in *Aedon*, 1, 2003.
85. L'art. 1 del d.l. n. 351/2001, convertito in l. n. 410/2001, si riferisce espressamente sia ai

- beni demaniali, sia ai beni del patrimonio, indisponibile e disponibile.
86. Ai sensi dell'art. 3, n. d.l. 351/2001, infatti, l'inclusione di un bene nei decreti ministeriali di trasferimento dei beni alle società di cartolarizzazione ai fini della vendita ne determina l'inclusione del patrimonio disponibile. Così parimenti, per gli enti non statali, ai sensi dell'art. 58, commi 1 e 2, d.l. n. 112/2008, l'inclusione nei piani delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari di singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, ne determina la classificazione come patrimonio disponibile, salvo il rispetto delle eventuali tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale
 87. Alla stregua dell'art. 58, comma 1, d.l. n. 112/2008, infatti, *«Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio»*.
 88. Cfr. in particolare l'art. 3-bis, comma 2, del d.l. n. 351/2001.
 89. Alla stregua dell'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 85/2010 (recante *«Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42»*), i beni dovevano essere attribuiti, a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, sulla base di una serie di criteri, tra cui – oltre a sussidiarietà, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, e valorizzazione ambientale – anche la semplificazione, in applicazione della quale si prevedeva la possibilità che tali enti inserissero i beni ricevuti in processi di alienazione e dismissione di cui all'art. 58, del d.l. n. 112/2008.
 90. Cfr. ad esempio, per quanto riguarda la Regione Veneto, il combinato disposto degli art. 26, comma 2, l.r. n. 30/2016 e art. 35, comma 3, l.r. n. 11/2010, alla stregua dei quali se la Regione può imprimere una destinazione al bene al momento del suo inserimento nel piano, una tale decisione non produce comunque effetti laddove non sia recepita poi nella pianificazione del Comune interessato. Ai sensi dell'art 35, comma 3, della l.r. n. 11/2010, infatti, *«Il piano delle alienazioni e valorizzazioni, qualora riguardi il patrimonio immobiliare di Regione, province ed enti locali e comporti variante allo strumento urbanistico generale, è trasmesso al comune che può adottare la variante allo strumento urbanistico generale»*.
 91. Cfr. in particolare D. de Pretis, *Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante*, cit., p. 889.
 92. Cfr. TAR Veneto, Sez. II, 11 dicembre 2019, n. 1346, confermata da Cons. St., Sez. V, 1°

- giugno 2021, n. 4197.
93. Cfr. sempre Cons. St., A.P., 13 febbraio 2023, n. 5; Cons. St., Sez. II, 29 ottobre 2020, n. 6628.
 94. Un tanto risulterebbe in linea, d'altra parte, con l'attuale concezione del potere di pianificazione urbanistica del territorio, il quale non è limitato alla sola individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale e, in particolare, alla possibilità e limiti edificatori delle stesse, ma realizzare anche finalità economico – sociali della comunità locale (tra l'altro non in contrasto, ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati (cfr. nella giurisprudenza amministrativa Cons. St., Sez. IV, 9 agosto 2023, n. 7723 e 11 aprile 2022, n. 2700, e precedenti ivi citati).
 95. Cfr. S. Amorosino, *La valenza materiale ed immateriale dei paesaggi urbani di rilievo storico*, in *Urb. app.*, 1, 2023, p. 30, ove evidenzia come «la necessità di ricorrere ad una pluralità coordinata di strumenti di intervento specificamente finalizzati a promuovere la vitalità dei paesaggi urbani trova il suo fondamento nel fatto che, specie riguardo a quelli di valore storico, è necessario attivare due funzioni distinte, pur se strettamente complementari: quella conservativa della forma visibile e quella, appunto, di impulso alla vitalità (e quindi identità) della comunità, insediata ed insediando». Cfr. anche C. Videtta, *Vecchi centri storici, nuovi scenari? Osservazioni a margine dell'individuazione dei centri storici*, in *Aa.Vv., Scritti per Franco Gaetano Scoca*, V, Napoli, 2020, pp. 5293 ss.
 96. Cfr. G. Napolitano, *I beni pubblici e le «tragedie dell'interesse comune»*, in *Aa.vv., Analisi economica e diritto amministrativo. 2006 - Atti del Convegno annuale. Venezia, 28-29 settembre 2006*, Milano, 2007, pp. 125 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, cit., pp. 198-199.
 97. Cfr. V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, cit., pp. 198-201.
G. Napolitano, *I beni pubblici e le «tragedie dell'interesse comune»*, cit., pp. 125 ss.; M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, cit., pp. 279 ss.
 98. Con riferimento ai beni culturali si v. anche A. Piacentini Vernata, *La valorizzazione costituzionale del patrimonio culturale*, cit., spec. p. 70.
 99. Sull'auto-coordinamento si v. M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, cit., pp. 247 ss.
 100. Sugli accordi tra amministrazioni ci si limita a rinviare, nell'ambito di una vasta letteratura, a G.M. Racca, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. amm.*, 1, 2017, pp. 101 ss.; G. Tulumello, *Accordo di programma*, in *Dis. Disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2012; G. Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; S. Civitarese Matteucci, *Accordo di programma (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, Agg. III, Milano, 1999. Si v. anche G.D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale*, cit., pp. 244 ss.
 101. L'art. 15, l. n. 241/1990, rappresenta d'altra parte, come noto, la disposizione generale volta a disciplinare gli accordi tra amministrazioni, che ne definisce il regime generale,

- dovendosi per il resto guardare alle discipline speciali previste per ogni tipologia di accordo. Cfr., rispetto all'accordo di programma oggi disciplinato dall'art. 34, d.lgs. n. 267/2000, Cass. S.U., 7 gennaio 2016, n. 54.
102. Cfr. G.D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale*, cit., p. 246.
 103. In questo senso le premesse degli accordi già conclusi dall'Agenzia del Demanio con numerosi Comuni italiani e Amministrazioni regionali, sui quali si v. i dati reperibili su <https://www.agenziademanio.it/it/accordi-protocolli-convenzioni/piani-citta-immobili-pubblici/>.
 104. Su queste disposizioni si v. anche M. Renna, *Federalismo demaniale e strumenti di valorizzazione dei beni pubblici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 176, 2012, pp. 27 ss.; M. Arsi, *Gli strumenti finanziari e le procedure per la dismissione e valorizzazione dei beni pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2012, pp. 256 ss.; F. Mastragostino, M. Dugato (a cura di), *Partecipazione, beni e servizi pubblici tra dismissione e gestione*, Bologna, 2014; C. Santacroce, *Sulle forme di collaborazione interistituzionale per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, in *Federalismi.it*, 22, 2013; D. De Pretis, *Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante*, in *Le Regioni*, 4, 2010, pp. 884 ss.; L. Mercati, *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Torino, 2009.
 105. Ai sensi dell'art. 3-ter, comma 2, d.l. 351/2001, il potere di impulso alla formazione dei programmi unitari di valorizzazione territoriale spetta, in via ordinaria, al Presidente della Giunta regionale, d'intesa con Provincia e Comuni interessati; ove il programma riguardi un solo ente, l'iniziativa compete al relativo organo di governo; se invece riguarda immobili dello Stato o in uso alle Amministrazioni centrali, l'impulso è attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze e all'Agenzia del demanio, d'intesa con l'Amministrazione utilizzatrice.
 106. Non è un caso che la stessa Corte Costituzionale abbia rilevato come il procedimento risulti la sede ideale per la composizione degli interessi, in attuazione dei principi di cui all'art. 97 Cost. (C. Cost., 5 aprile 2018, n. 69, con commento di F. Cortese, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, 4, 2018, p. 763. D'altra parte, come evidenziato da G.D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale*, cit., 82-93, in un ordinamento non gerarchico, con funzioni e competenze ripartite tra organizzazioni differenti, la ponderazione tra gli interessi non può che avere sede nel procedimento, pur a fronte delle tendenze anche recenti (messe in luce tra l'altro da A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, cit., pp. 193 ss.) a svilire la sua funzione in ragione delle plurime semplificazioni che sono state apportate al modello procedimentale e al trasferimento ad altre sedi (od organi) della funzione decisionale (cfr. sul tema altresì F. Cortese, *Coordinamento amministrativo*, cit., pp. 55 ss. e Id. *Coordinare per decidere: il procedimento quale sede di sintesi per gli interessi pubblici*, in AIPDA, *Decisioni amministrative e processi deliberativi. Atti del convegno annuale, Bergamo, 5-7 ottobre 2017*, Napoli, 2018, pp. 106-109).
 107. Si v. S. Cassese, *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in A. Predieri, M.

- Morisi (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001. Sulla cooperazione si v. anche G.M. Racca, R. Cavallo Perin, *Cooperazione amministrativa europea*, in *Dig. disc. publ.*, agg., Milano, 2017, p. 191.
108. V. Bachelet, *Coordinamento*, cit., p. 633, laddove evidenzia come il coordinamento garantisce «contemporaneamente l'autonomia degli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni».
 109. Cfr. anche Cons. Gius. Amm. Reg. Sic., 22 marzo 2006, n. 107, ove si evidenzia come «la successiva e più evoluta normativa sui “centri storici” tende a conservare e tramandare nella loro integrità interi complessi urbanistici-architettonici, che - in quanto prodotti irripetibili di un ciclo economico e sociale ormai chiuso - assumono il valore di beni culturali a tutti gli effetti (“beni culturali urbanistici”). L'originalità più rilevante di tale impostazione legislativa sta nel fatto che la tutela dei “centri storici” (come anche dei minori “agglomerati storici”), prescinde dal carattere eccelso dei medesimi. Più che il valore dei “singoli” manufatti architettonici, assume in essi rilievo la completezza dell'insieme, e quindi : l'assetto viario preesistente, le altezze, i caratteri figurativi degli edifici, e soprattutto le sapienti “gerarchie” di volumi e di altezze tra edifici religiosi, civili e di comune fruizione abitativa, che costituiscono la vera insuperata essenza dell'urbanistica degli “antichi” ivi compresa quella contadina».
 110. Sul tema si v. anche W. Giulietti, *Tecnica e politica nelle decisioni amministrative composte*, in *Dir. amm.*, 2, 2017, pp. 327 ss.; F. D'Angelo, *Relazioni organizzative, coamministrazione, principio di cooperazione*, in *Riv. it. dir. publ. com.*, 5, 2017, pp. 1185 ss. Cfr. anche A. Von Bogdandy, *Il diritto amministrativo nello spazio giuridico europeo: cosa cambia, cosa rimane*, in S. Cassese, P. Schiera, A. Von Bogdandy (a cura di), *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013, pp. 97 ss.
 111. Cfr. M.A. Cabiddu, *Territorio: un bene (in) comune ... e oltre*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2020, 9-10.
 112. E D'Orlando, *Algoritmi e organizzazione dell'amministrazione locale: come declinare il principio di adeguatezza affrontando la complessità*, cit., 540-542.
 113. Cfr. M. Pacini, *Il coordinamento dei poteri pubblici*, cit., 58. Più specificamente sul tema si v. E.H. Klijn, J.F.N. Koppenjan, *Governance Networks in the Public Sectors*, Routledge, 2016.
 114. In tal modo ci si verrebbe a trovare nell'ambito di una concezione “pura” del coordinamento, avulsa da poteri di direttiva o indirizzo, ma finalizzata a consentire una «partecipazione guida» tra soggetti posti sullo stesso piano. Cfr. a riguardo A. Giurickovic Dato, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, cit., pp. 258-259. Sotto un diverso profilo, tuttavia, un coordinamento delle destinazioni dei beni deriverebbe, come esito, dall'esercizio della funzione – comunque coordinate ma soprattutto ordinante – del governo del territorio, attribuita alla competenza comunale.
 115. Cfr. TAR Veneto, Sez. III, 14 giugno 2024, n. 1445, cit.
 116. Cfr. C. Cost. 30 gennaio 2003 n. 17, e 16 luglio 2019, n. 179.
 117. Cfr. tra i più recenti M. De Donno, *La pianificazione come principio fondamentale*, cit.

pp. 131 ss.; si v. inoltre P.G. Portaluri, *Il principio di pianificazione*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 453 ss. Sul tema sia consentito rinviare anche a P.M. Rosa Salva, *Gli enti locali nella transizione energetica. Nuovi metodi e strumenti per il governo del territorio*, Torino 2023, e alla bibliografia ivi citata.

La cooperazione tra Stati e la tendenza alla procedimentalizzazione di alcuni obblighi internazionali

Gianpaolo Maria Ruotolo

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-3-53

L'articolo analizza il ruolo della cooperazione tra Stati nell'ordinamento internazionale contemporaneo, con particolare attenzione alla progressiva "procedimentalizzazione" di alcuni obblighi. Dopo aver richiamato esempi recenti di controversie internazionali, l'autore esamina il concetto di cooperazione nel diritto internazionale, distinguendolo da nozioni affini come l'interdipendenza. Viene ricostruita l'evoluzione del principio di cooperazione all'interno della Carta delle Nazioni Unite, dell'Atto finale di Helsinki e di altri strumenti giuridici, evidenziandone la natura prevalentemente procedurale, fondata sugli obblighi di informazione, consultazione e negoziazione. L'articolo sottolinea inoltre il legame con il principio di buona fede e con la due diligence, mostrando come in vari regimi internazionali (dall'ambiente al commercio, fino ai global commons) si assista a una sostituzione o integrazione delle norme sostanziali con obblighi procedurali. Tale tendenza alla "procedimentalizzazione", presente anche nell'ordinamento dell'Unione europea, contribuisce a rafforzare la cooperazione interstatale attraverso meccanismi verificabili e condivisi.

Cooperation between States and the progressive "proceduralisation" of certain international obligations

The paper analyses the role of cooperation between States in the contemporary international legal order, with particular attention to the progressive "proceduralisation" of certain obligations. After referencing recent examples of international disputes, the author examines the concept of cooperation in international law, distinguishing it from related notions such as interdependence. The evolution of the principle of cooperation is reconstructed through the United Nations Charter, the Helsinki Final Act, and other legal instruments, highlighting

its predominantly procedural nature, based on obligations of information, consultation, and negotiation. The article also emphasises the connection with the principles of good faith and due diligence, showing how in various international regimes – from environmental protection to trade and even the global commons – substantive rules are increasingly being replaced or complemented by procedural obligations. This trend toward “proceduralisation”, also present in the legal system of the European Union, contributes to strengthening interstate cooperation through verifiable and shared mechanisms.

Sommario: 1. Introduzione.- 2. Il concetto di cooperazione e la sua difficile definizione nel diritto internazionale.- 3. Cooperazione, buona fede, pacta sunt servanda.- 4. Il contenuto giuridico del principio di cooperazione: informazione, consultazione, negoziazione.- 5. Conclusioni: la tendenza alla procedimentalizzazione nei regimi di cooperazione istituzionalizzata.

1. Introduzione

Il 28 aprile 2025^[1] un Tribunale istituito in seno alla Corte permanente di Arbitrato si è pronunciato sulla prima controversia *post-Brexit* tra l'UE e il Regno Unito ai sensi dell'Accordo di commercio e cooperazione del 2021^[2].

La controversia riguardava il divieto di pesca di cicerelli (“*sand eel*”) imposto dal Regno Unito nelle acque inglesi e scozzesi a tutte le navi, comprese quelle del Regno Unito stesso, sulla base della necessità di perseguire «*benefici ambientali ed ecosistemici*», in particolare di tutelare uccelli e mammiferi marini che se ne nutrono.

Il Tribunale, per valutare la legittimità della misura ha verificato essenzialmente il rispetto di un requisito procedurale previsto dall'Accordo, quello dalla necessità che essa fosse stata adottata sulla base di misure scientifiche, e che vi fosse una «*objective connection between the scientific advice and the prohibition*» (p.to 571) e ha deciso quindi che, in considerazione di questo, non c'era bisogno «*to decide whether the UK was “correct” in its weighing and balancing*» (p.to 642).

Si tratta di una circostanza che, come abbiamo appena visto, si è verificata in un contesto di cooperazione interstatale, appunto e, come vedremo, si verifica

piuttosto di frequente in contesti siffatti.

L'idea di base di queste mie brevi riflessioni, quindi, è quella di provare a fornire il contesto di diritto internazionale per il concetto di "cooperazione" e chiarire come esso operi sotto alcuni profili giuridici e, in particolare come vi si registri una frequente rilevanza di norme procedurali accanto o in luogo di norme materiali.

Nelle relazioni che mi hanno preceduto, e che ho avuto il piacere di ascoltare, ho sentito peraltro rievocare la nota diatriba definitoria tra "multilivello" e "multipolare" della cooperazione; ebbene, "multipolare" a me fa pensare a "bipolare" ma più grave e, soprattutto, rievoca drammaticamente, sotto più di un profilo, la situazione dell'ordinamento internazionale contemporaneo...

L'attuale disordine mondiale, infatti, ci impone di ripensare l'esistenza di obblighi di cooperazione, la loro natura e il loro modo di operare. Peraltro, oggi è il 9 maggio, festa dell'Europa: la dichiarazione Schuman, il 9 maggio 1950, si apriva affermando che *«la pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano»*.

Insomma, oggi più che mai, c'è bisogno di sforzi creativi inauditi.

Ora, come del tutto noto, il diritto internazionale della cooperazione è stato sviluppato come controparte del "diritto internazionale della coesistenza", fondato sul principio "classico" di sovranità e, quindi, sulla parità sovrana, cui fa da corollario una sostanziale coincidenza degli obblighi che gravano sugli stessi Stati alla luce del diritto internazionale.

Il diritto internazionale della cooperazione è basato invece su principi improntati ad una parità di partecipazione alla vita della Comunità internazionale, ma che consentono la differenziazione degli obblighi gravanti sugli Stati in base alle funzioni da questi assunte all'interno di un particolare regime giuridico.

Ad esempio, *common but differentiated responsibilities* (CBDR) è un principio del diritto internazionale ambientale che afferma che sebbene tutti gli Stati siano titolari di una responsabilità condivisa nell'affrontare i problemi ambientali globali, non sono tutti ugualmente responsabili, nello stesso modo e alle medesime condizioni.

A queste due categorie, peraltro, è stata di recente affiancata quella del c.d. diritto internazionale dell'integrazione: secondo una parte della dottrina, infatti, l'ordinamento internazionale contemporaneo si caratterizzerebbe come una

struttura integrata, organizzata in cerchi concentrici, nella quale ordinamenti di vario genere (ordinamento internazionale in senso “tradizionale”, ordinamenti interni, ordinamenti speciali delle organizzazioni internazionali) composti a loro volta da fonti giuridiche di vario genere idonee a produrre effetti differenziati, trovano coordinamento e integrazione in un sistema giuridico che si rivolge ad una società transnazionale e *multistakeholder*.

È appena il caso di sottolineare che la cooperazione va tenuta distinta dall’interdipendenza, che non descrive in termini giuridici obblighi o diritti degli Stati, quanto piuttosto una situazione di fatto di reciproca dipendenza tra Stati. Pertanto, l’interdipendenza è un termine sociologico senza conseguenze giuridiche dirette, sebbene un’interdipendenza costantemente crescente tra Stati porti a un’intensificazione della cooperazione.

2. Il concetto di cooperazione e la sua difficile definizione nel diritto internazionale

Il termine “cooperazione” non è mai stato compiutamente definito in un trattato internazionale o in una risoluzione di un’organizzazione internazionale.

Persino la Dichiarazione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite sui principi di diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli e alla cooperazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite (la celeberrima Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970) si basa su una terminologia data quasi per scontata.

Ricordo pure che quest’anno compie 50 anni uno dei documenti internazionali che più di altri contempla il principio di cooperazione, anche se a livello regionale e non vincolante: l’Atto finale di Helsinki della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), nato come canale di comunicazione e di cooperazione^[3], e come anch’esso non contemplici alcuna definizione di cooperazione.

Non esiste un obbligo universalmente vincolante di cooperare ai sensi del diritto internazionale generale, ma, certamente, esistono regimi specifici in cui la cooperazione è riconosciuta come un dovere giuridico degli Stati.

L’art. 1 della Carta delle Nazioni Unite, la principale organizzazione internazionale universale prevede esplicitamente tra i fini delle Nazioni Unite

quello di *«conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione»*.

In effetti, la cooperazione internazionale è, in senso più ampio e generale, uno dei principi che ispirano tutta la Carta delle Nazioni Unite, la quale, infatti, all'art 2, par. 2, prevede che *«i Membri, al fine di assicurare a ciascuno di essi i diritti e i benefici risultanti dalla loro qualità di Membro, devono adempiere in buona fede gli obblighi da loro assunti in conformità al presente Statuto»*.

E l'art. 2, par. 5 impone che *«i Membri devono dare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendono in conformità alle disposizioni del presente Statuto, e devono astenersi dal dare assistenza a qualsiasi Stato contro cui le Nazioni Unite intraprendono un'azione preventiva o coercitiva»* impone la cooperazione degli Stati tra loro e con l'Organizzazione nell'attuazione delle operazioni disposte ai sensi del Capo VII della Carta (Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione).

L'art. 56 del Capitolo IX della Carta (non a caso relativo alla Cooperazione economica e sociale), poi, prevede che *«i Membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'organizzazione per raggiungere i fini indicati all'articolo 55»*.

Quanto a tali fini, si tratta di *«a. un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b. la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa; c. il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione»*.

Quanto, poi, alle competenze degli organi, ricordo che l'art. 11 della Carta prevede che *«l'Assemblea Generale può esaminare i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, compresi i principi regolanti il disarmo e la disciplina degli armamenti, e può fare, riguardo a tali principi, raccomandazioni sia ai Membri, sia al Consiglio di Sicurezza, sia agli uni ed all'altro»*.

E l'art 13 che *«L'Assemblea Generale intraprende studi e fa raccomandazioni allo*

scopo di: a. promuovere la cooperazione internazionale nel campo politico ed incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione; b. sviluppare la cooperazione internazionale nei campi economico, sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica, e promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua, o di religione».

3. Cooperazione, buona fede, *pacta sunt servanda*

In un contesto cooperativo come quello descritto è, evidentemente, centrale il principio di buona fede che, in assenza di una compiuta definizione di principio di cooperazione, è citato nell'art. 2, par. 2 Carta e anche nella chiusura dell'Atto finale della CSCE.

Anche la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, che è intesa come ampiamente riproduttiva del diritto internazionale generale, nel suo Preambolo, constata che *«i principi del libero consenso e della buona fede nonché la norma pacta sunt servanda sono universalmente riconosciuti»*.

Quest'ultima, definita nell'art. 26 della medesima Convenzione, impone che *«ogni trattato in vigore vincola le parti e queste devono eseguirlo in buona fede»*: in altre parole, una volta che gli Stati hanno acconsentito a essere vincolati da determinati trattati, sono anche tenuti al dovere di rispettarli in buona fede.

Anche la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970, alla quale ho già fatto riferimento, sottolinea questo obbligo nel suo Preambolo: *«la fedele osservanza dei principi del diritto internazionale ... e l'adempimento in buona fede degli obblighi assunti dagli Stati, in conformità con la Carta, è della massima importanza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale...»*.

L'importanza della buona fede e del principio *pacta sunt servanda* è stata riconosciuta anche dalla dottrina e dalla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia (CIG), che ha dichiarato che uno dei *«principi fondamentali che regolano la creazione e l'adempimento di obblighi giuridici, qualunque ne sia la fonte, è il principio di buona fede. La fiducia e la confidenza sono inerenti alla cooperazione internazionale...»*^[4].

È parimenti importante ricordare che *«la sovranità e gli obblighi di cooperazione non si escludono a vicenda»*^[5].

Ricordo ad esempio che nel celebre caso dell'arbitrato *Lago di Lanoux*, il Tribunale arbitrale affermò che, secondo il diritto consuetudinario, la Francia, pur titolare in via esclusiva del diritto di sovranità su determinate risorse, aveva comunque un dovere di cooperare con la Spagna, prendendone in considerazione gli interessi «*in a reasonable manner*»^[6].

Analogamente nel settore del diritto del commercio internazionale, l'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC ha ripetutamente criticato le misure di restrizione agli scambi adottate unilateralmente dagli Stati senza dimostrare alcuno sforzo di cooperazione con le controparti interessate.

Ora, ciò è avvenuto in un contesto giuridico preciso, quello creato dagli Accordi OMC, ma rafforza la tesi secondo cui il *right to regulate* potrebbe essere limitato dall'obbligo di cooperazione^[7].

Insomma un'analisi della prassi dimostra che il termine "cooperazione", nell'ordinamento internazionale descrive l'azione

- a) volontaria
- b) di due o più Stati che
- c) si svolge nell'ambito di uno specifico regime giuridico
- d) persegue un obiettivo specifico.
- e) laddove l'attività di un singolo Stato non può conseguire il medesimo risultato in maniera parimenti efficace (ciò che evidenzia pure una similitudine con il principio di sussidiarietà).

L'ultimo aspetto evidenzia inoltre come il "regime" di cooperazione internazionale faccia riferimento a interessi, beni, obiettivi comuni della Comunità internazionale e sia volto a disciplinare l'uso da parte degli Stati di risorse da questi non appropriabili in modo unilaterale – cioè sulle quali non è possibile esercitare in maniera esclusiva il diritto di sovranità.

Le norme dotate di queste caratteristiche sono, nella maggior parte dei casi, relative a beni che sono stati ritenuti parte del patrimonio comune dell'umanità o comunque di interesse collettivo come i *global commons*.

Tralasciando l'analisi dettagliata delle norme alle quali ho appena fatto riferimento e volendo limitarci ad individuarne i tratti distintivi comuni, possiamo notare come esse comportino l'assoggettamento dei beni tutelati ad un regime normativo che ne limita la libertà di sfruttamento unilaterale da parte degli Stati essenzialmente imponendo a questi ultimi quattro distinte restrizioni:

- a) il divieto di estensione della sovranità nazionale ai beni di rilevanza collettiva e, in particolare, quello della loro appropriazione unilaterale da parte di singoli Stati;
- b) l'obbligo di assoggettamento dei beni in questione ad un regime internazionale di cooperazione tra gli Stati in ordine alla loro gestione;
- c) il divieto di una loro utilizzazione, anche per interessi generali, tale da arrecare pregiudizio all'ambiente;
- d) l'obbligo di utilizzare tali beni esclusivamente per fini pacifici e, quindi, il divieto di porvi in essere attività che siano irrispettose del diritto internazionale, e in particolare dei principi relativi al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale contenuti nella Carta delle Nazioni Unite.

4. Il contenuto giuridico del principio di cooperazione: informazione, consultazione, negoziazione

Quanto al suo contenuto, il principio di cooperazione, essenzialmente, mi pare avere natura procedurale e imporre agli Stati l'obbligo di collaborare attraverso procedure e processi determinati per raggiungere obiettivi specifici, in particolare in settori definiti.

Esso a me pare assumere, sotto il profilo giuridico, essenzialmente la triplice forma di un obbligo di

- a) informazione,
- b) consultazione e
- c) *de negotiando*

che impone agli Stati di creare meccanismi, o utilizzare *fora* già esistenti, per dibattere le problematiche connesse all'uso di determinati beni e quindi, quanto meno cercare in quelle sedi di raggiungere una qualche forma di *consensus* in merito alle misure di disciplina e di uso del bene comune. Ora, gli obblighi procedurali sono spesso collegati al principio di *due diligence*, che impone agli Stati di adottare misure ragionevoli per prevenire o mitigare le conseguenze dannose delle proprie azioni^[8].

Ebbene secondo me il diritto internazionale contemporaneo fa registrare, nei contesti cooperativi più che in altri, una tendenza alla "procedimentalizzazione" degli obblighi sostanziali^[9].

E parimenti avviene nel diritto UE (di cui però non ho il tempo di occuparmi), ma pensate a DSA, DMA, e AI ACT.

Con l'espressione "procedimentalizzazione" ci si riferisce, ovviamente, alla crescente rilevanza degli obblighi procedurali, accanto o addirittura in luogo di quelli sostanziali.

Ciò comporta la sostituzione di requisiti "generali" e meno specifici con misure procedurali più concrete che gli Stati sono giuridicamente tenuti a seguire.

Tra gli esempi, come abbiamo visto, figurano gli obblighi di notifica, consultazione, informazione o fornitura di dati, nonché di avviare negoziati o dialoghi.

Essi, peraltro, sotto il profilo soggettivo, possono essere imposti a Stati, altri soggetti di diritto internazionale e anche ad attori il cui status ai sensi del diritto internazionale potrebbe essere poco chiaro, come le società transnazionali e le ONG.

Si tratta di un processo che erode gradualmente la logica più "lasca" tradizionalmente legata alla *due diligence* e la sostituisce con parametri giuridici più specifici.

Attraverso la procedimentalizzazione, insomma, il contenuto degli obblighi di *due diligence* e di cooperazione viene "definito" in una serie di obblighi più dettagliati, *standard* tecnici – ed è il caso di ricordare che la cooperazione tra Stati nasce come cooperazione tecnica internazionale^[10] – e obblighi il cui adempimento è richiesto proprio per valutare la conformità allo *standard* di *due diligence*/cooperazione.

Va pure detto che nella pratica la distinzione tra norme sostanziali e procedurali potrebbe non essere netta e che a volte il loro rapporto è di difficile individuazione.

Nel caso *Pulp Mills*^[11] la CIG ha difatti affermato che gli obblighi procedurali e sostanziali «*si completano perfettamente*» e che esiste un «*nesso funzionale, in materia di prevenzione, tra le due categorie di obblighi*». Tuttavia, secondo la CIG, «*tale nesso non impedisce che gli Stati siano tenuti a rispondere separatamente per tali obblighi*» e che «*la violazione degli obblighi procedurali non implica automaticamente la violazione di quelli sostanziali*».

E infatti nel 2015 sempre la CIG ha affermato che la mancata adozione di una valutazione di impatto ambientale aveva come conseguenza la violazione di un

obbligo procedurale, ma non la norma sostanziale sulla prevenzione del danno in quanto tale^[12].

In entrambi i casi, però, opinioni separate facevano registrare opinioni nettamente diverse. Nel caso *Pulp Mills*, i giudici Al-Khasawneh e Simma hanno osservato che la Corte aveva perso l'occasione di chiarire il rapporto tra obblighi procedurali e sostanziali e hanno contestato «*la conclusione secondo cui l'inosservanza degli obblighi procedurali pertinenti non ha alcun effetto sull'adempimento dell'obbligo sostanziale*». Il giudice Donoghue ha adottato una posizione simile nel caso *Costa Rica contro Nicaragua/Nicaragua contro Costa Rica*, aggiungendo che «*non era utile tracciare distinzioni tra obblighi "procedurali" e "sostanziali", come ha fatto la Corte*».

La medesima CIG, poi, nella sentenza del 3 febbraio 2012, (*Germania contro Italia*), ha poi ritenuto che la norma sulla immunità dalla giurisdizione e quella, cogente, che vieta i crimini di guerra si pongono su due piani distinti, l'una avendo carattere procedurale, l'altra sostanziale e per questo «*non si incrociano mai. Così, la violazione della norma cogente costituisce certamente un illecito internazionale e comporta tutte le conseguenze previste dal diritto internazionale, in particolare, l'obbligo di riparazione. Ma, in virtù della norma sulla immunità, la responsabilità dello Stato autore dell'illecito non può essere fatta valere dinanzi ai giudici di un altro Stato*»^[13].

Ora, già 25 anni fa Martti Koskenniemi, con riguardo alla "procedimentalizzazione" del diritto internazionale (dell'ambiente), si chiedeva se il ricorso alle norme procedurali non fornisse piuttosto un sostituto di un accordo sostanziale piuttosto che un mezzo per raggiungerlo^[14].

Ed è significativo evidenziare come il più recente elemento di prassi che ho citato in apertura, relativo all'Accordo di commercio e cooperazione UK-UE sia proprio relativo a una misura procedimentale in materia ambientale.

5. Conclusioni: la tendenza alla procedimentalizzazione nei regimi di cooperazione istituzionalizzata

Come emerge da un'analisi della prassi che qui non posso riassumere, questa tendenza allo spostamento da norme di contenuto materiale a norme di contenuto procedurale, alla sostituzione o all'integrazione delle prime con le

seconde, si registra in maniera particolarmente frequente e significativa nei contesti di maggiore cooperazione (qualche esempio: gestione internazionale delle acque, alto mare e fondali marini, spazio cosmico, Antartide, tutela dell'ambiente, diritto allo sviluppo, tutela dei diritti umani, cooperazione giudiziaria internazionale, commercio internazionale, regolamentazione di Internet e di fattispecie digitali) specie istituzionalizzata, tra gli Stati.

La proceduralizzazione può operare *ex ante* o *ex post* rispetto all'applicazione dell'obbligo "originariamente" materiale.

Ex ante: grazie ai contesti di questo tipo, gli organi deputati a gestire la collaborazione, appunto, siano essi organi indipendenti dagli Stati, come avviene con le organizzazioni internazionali o siano essi organi degli Stati ma che hanno il compito di gestire interessi di rilevanza non esclusivamente statale, e quindi gli interessi in qualche maniera collettiva/globale, tendono a formalizzare obblighi di tipo procedurale essenzialmente perché essi sono più facilmente rispettabili e, soprattutto, ne è più facile verificarne il rispetto a fronte di obblighi materiali spesso di contenuto non particolarmente definito o comunque di taglio programmatico.

Le ragioni: un accordo di diritto sostanziale richiede un consenso maggiore sul valore politico rispetto a un accordo sulla procedura. Le soluzioni procedurali, inoltre, non pregiudicano la possibilità di una data disciplina di merito, né implicano un impegno per il rafforzamento di specifici valori.

Ex post: questo fenomeno si può verificare anche nel contesto di procedimenti di soluzione delle controversie e quindi non solo da parte di organi deputati alla gestione della cooperazione ma anche da parte di organi di risoluzione delle controversie di natura varia come possono essere gli apparati giurisdizionali interni, ma anche tribunali internazionali o procedimenti di soluzione delle controversie ad esito non vincolante.

Alcuni autori, al fine di difendere il diritto internazionale dai realisti scettici, ritengono che una delle funzioni primarie del diritto internazionale sia proprio quella di proceduralizzare i contesti decisionali in modo da ridurre la probabilità di conflitti e aumentare quella di raggiungere forme di *consensus*^[15].

1. 1 Questo lavoro riproduce, con alcuni aggiustamenti e l'aggiunta delle note, il testo della relazione presentata a Udine, il 9 maggio 2025 al Convegno "Strumenti e sedi di raccordo

nella governance multilivello”, celebrativo in occasione dei 5 anni dalla nascita di CERIDAP, Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche. Desidero ringraziare tutti gli Organizzatori per l’invito, in particolare le Colleghe Elena D’Orlando, per l’impeccabile ospitalità, e Diana-Urania Galetta per il coinvolgimento.

2. PCA, 2024-45, *UK-Sandee – The European Union v. the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. <https://pca-cpa.org/en/cases/334/>. Mi permetto di rinviare a G.M. Ruotolo, *La tutela dei privati negli accordi post-Brexit tra effetti diretti e indiretti: the Eternal Idol*, in G. Adinolfi, A. Malatesta, M. Vellano (a cura di), *L’Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l’Unione Europea e il Regno Unito*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 243 ss.
3. S. Baldi, L. Monzali (a cura di), *Italia-Helsinki 50. Dall’Atto finale di Helsinki del 1975 all’OSCE di oggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.
4. A. Shibata, *Good Faith*, in L. Rajamani, J. Peel (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2 Ed., Oxford, 2021, p. 321.
5. Cfr. M. Risvas, *The Duty to Cooperate and the Protection of Underwater Cultural Heritage*, in *Cambridge Journal of International & Comparative Law*, 2013, p. 569.
6. *Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain)*, 16 novembre 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101.
7. Cfr. World Trade Organization, US – Import Prohibitions of Certain Shrimp and Shrimp Products, Appellate Body Report, 12 ottobre 1998, WT/DS58/AB/R, p.to 168; World Trade Organization, US – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, Appellate Body Report, 29 aprile 1996, WT/DS2/AB/R; World Trade Organization, US – Measures Affecting the Cross-border Supply of Gambling and Betting Services, Panel Report, 10 novembre 2004, WT/DS285/R.
8. J. Kulesza, *Due Diligence in International Law*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2016; A. Ollino, *Due diligence obligations in international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022; S. Besson, *Due Diligence in International Law*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2023.
9. K. Zou (a cura di), *Maritime Cooperation in Semi-Enclosed Seas. Asian and European Experiences*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2019.
10. Cfr. R. Monaco, *Cooperazione tecnica internazionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962.
11. ICJ, Reports 2010, 20 aprile 2010, 2010/10, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*.
12. ICJ, Reports 2015, 16 dicembre 2015, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*.
13. Così U. Villani, *Lezioni di diritto internazionale*, Cacucci, Bari, 2023. Cfr. pure C.E.M. Jervis, *Jurisdictional Immunities Revisited: An Analysis of the Procedure Substance Distinction in International Law*, in *EJIL*, 2019, p. 105 ss.
14. M. Koskenniemi, *Peaceful Settlement of Environmental Disputes*, in *Nordic Journal of*

International Law, 1991, p. 74 e 85.

15. F. Kratochwil, *Thrasymachos Revisited: On the Relevance of Norms and the Study of Law for International Relations*, in *Journal of International Affairs*, 1984, p. 343 ss. A. D'Amato, *Is International Law Really "Law"?* in *Northwestern University Law Review*, 1984, p. 1293 ss.

La cooperazione energetica e le Comunità Energetiche Rinnovabili: un esempio concreto di solidarietà verso la transizione energetica

Leonardo Scuto

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-3-74

Il presente contributo si propone di analizzare il fenomeno delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), intese quale modello innovativo di cooperazione energetica, basato sulla partecipazione attiva dei cittadini, sulla condivisione dell'energia e sulla sostenibilità ambientale. A partire dal quadro normativo europeo e nazionale di riferimento, l'analisi si concentrerà sull'efficacia delle CER quale strumento di contrasto alla povertà energetica, approfondendone le caratteristiche essenziali. In seguito, verranno esaminati i benefici e le principali criticità emerse nell'applicazione concreta di tale modello rispetto al contrasto della povertà energetica. Sebbene le CER possano costituire uno dei pilastri fondamentali per una "transizione energetica giusta", appare evidente la necessità di una loro implementazione effettiva e omogenea sull'intero territorio nazionale.

Energy Cooperation and Renewable Energy Communities: a concrete example of solidarity towards the energy transition

This paper aims to analyze the phenomenon of Renewable Energy Communities (REC), intended as an innovative model of energy cooperation based on active citizen participation, energy sharing, and environmental sustainability. Starting from the relevant European and national regulatory framework, the analysis will focus on the effectiveness of RECs as a tool to fight energy poverty, exploring their essential characteristics. Subsequently, the benefits and main critical issues that have arisen in the practical application of this model in the fight against energy poverty will be examined. Although RECs can be one of the fundamental pillars of a 'just energy transition', there is a clear need for their effective and uniform implementation throughout the country.

Sommario: 1. Premessa.- 2. Il concetto di “cooperazione energetica”. Un quadro d’insieme.- 3. Le Comunità Energetiche Rinnovabili: definizione e finalità. Una breve sintesi.- 4. Il concetto di “solidarietà energetica” e l’impatto territoriale delle CER nel novero della povertà energetica.- 5. Brevi riflessioni conclusive.

1. Premessa

In un’epoca segnata dall’urgenza climatica^[1], dalla crisi energetica e dalla necessità di trasformare radicalmente il nostro sistema di approvvigionamento energetico^[2], sono emersi nuovi modelli partecipativi e sostenibili tra cui le Comunità Energetiche Rinnovabili (per brevità, le “CER”^[3]), le cui radici sono rinvenibili nel ben più ampio concetto di “cooperazione energetica”, su cui si tornerà diffusamente nel corso di questa riflessione.

In definitiva – volgendo per un solo istante l’attenzione rispetto a quanto verrà sostenuto *infra* – risulta di primaria importanza osservare come questo modello si sia affermato proprio quale strumento innovativo (e concreto) al fine di promuovere una transizione energetica “*intelligente, sostenibile e inclusiva*”^[4].

Si tratta – nei fatti – di un modello organizzativo, di per sé innovativo, paragonabile alle forme di “gestione comune”^[5], che fonda la propria ragion d’essere proprio in un bene essenziale per l’intera Comunità, ovverosia l’energia.

Questo archetipo consente infatti una risposta dal “basso”, capace di coniugare obiettivi ambientali con benefici economici e sociali, rafforzando al tempo stesso il senso di Comunità e la resilienza territoriale.

In tal senso, le CER – nel tentativo di sistematizzare e sintetizzare una materia di per sé complessa – si sostanziano, nei fatti, in iniziative sia cd. *bottom-up*^[6], ovverosia provenienti dalla società, sia rispetto ad innovative forme di collaborazione tra pubblico e privato, capaci di dar vita a meccanismi virtuosi di “amministrazione condivisa”, in cui i soggetti interessati si spendono congiuntamente per lo sviluppo sostenibile della propria Comunità^[7].

2. Il concetto di “cooperazione energetica”. Un quadro

d'insieme

Sicché, nel contesto così come delineato poc'anzi, risulta necessario, seppur brevemente, indagare il fenomeno della “cooperazione energetica”, intesa – per quanto qui d'interesse – come la collaborazione tra cittadini, imprese, Enti locali e Istituzioni per una gestione condivisa e consapevole dell'energia^[8].

In tal senso, all'interno di una Comunità Energetica, i soggetti coinvolti sono chiamati a collaborare, anzitutto, nella produzione di energia rinnovabile a livello locale per il tramite, a titolo esemplificativo, di impianti fotovoltaici; in seconda battuta, l'energia verrà condivisa tra i membri della CER medesima^[9] al fine, non ultimo, di gestire congiuntamente le risorse in modo efficace ed efficiente^[10].

L'obiettivo essenziale è rinvenibile nell'ambizione di ridurre i costi energetici, aumentare la sostenibilità ambientale e l'indipendenza energetica locale^[11].

Pertanto, questa innovativa forma di cooperazione trova le proprie radici nei principi di partecipazione democratica^[12], con l'intento ultimo di fornire benefici collettivi.

La cooperazione energetica – nel solco delle CER – si manifesta, infatti, attraverso, *inter alia*, (i) reti locali di produzione e consumo di energia rinnovabile, e (ii) azioni di efficienza energetica condivise^[13].

Risulta dunque interessante, a detta di chi scrive, osservare come questa (nuova) logica sia stata in grado di modificare il tradizionale modello centralizzato tipico del contesto energetico^[14], sostituendolo – in parte, naturalmente – con un paradigma distribuito e cooperativo, in cui gli utenti, ovverosia i cittadini, diventano anche produttori (si tratta infatti della nota figura del cd. *prosumer*) e protagonisti della transizione energetica^[15].

Negli ultimi anni, infatti, la letteratura in argomento^[16] ha sottolineato come si sia assistito ad un riconoscimento sempre più crescente del ruolo attivo dei consumatori/clienti finali d'energia: nel caso che qui ci occupa – ovverosia di energia prodotta da fonti rinnovabili – i cd. *prosumer* possono infatti produrre, consumare, immagazzinare e/o vendere l'energia, partecipando, in prima persona, ai mercati dell'energia, anche in forma associata^[17], come nel caso delle Comunità Energetiche Rinnovabili.

3. Le Comunità Energetiche Rinnovabili: definizione e finalità. Una breve sintesi

In siffatta prospettiva, di per sé evidentemente innovativa, le CER acquisiscono un ruolo fondamentale, in quanto possono essere costituite da gruppi di cittadini, Enti pubblici e imprese locali^[18] che si associano per produrre, condividere e consumare energia da fonti rinnovabili, principalmente – lo si noti bene – tramite impianti fotovoltaici.

Il modello oggetto d'analisi consta di un'organizzazione che nasce – e si sviluppa – proprio dalla cooperazione tra cittadini, imprese, ed Enti pubblici, ed è capace, infine, di giocare un ruolo da protagonista nella transizione energetica, grazie ad un innovativo sistema di produzione e consumo di energia rinnovabile.

In tal senso, la ratio sottesa al complesso quadro regolatorio è anzitutto da rinvenirsi nella Direttiva RED II^[19], recepita in Italia dal D. Lgs. 199/2021, le cui disposizioni hanno chiarito che l'obiettivo principale della CER «è *quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari*»^[20].

Innanzitutto, come in parte già anticipato, i benefici ambientali sono insiti nell'utilizzo delle FER, grazie all'incentivazione, così facendo, della diffusione di energia verde al posto delle fonti fossili, diminuendo le emissioni di gas a effetto serra.

Con riguardo, invece, ai profili economici, oltreché quelli di carattere generale rappresentati *supra*, grazie ai meccanismi di incentivazione, la CER, ad esempio, è in grado di produrre un reddito energetico da redistribuire ai propri membri, ottenendo un risparmio economico sotto forma di riduzione dei costi dell'energia.

Infine, da un punto di vista sociale, lo strumento oggetto d'analisi favorisce la coesione delle Comunità locali, promuovendo modelli di inclusione capaci di contrastare la povertà energetica, oltre ad aumentare la consapevolezza dei consumatori circa l'importanza dell'utilizzo delle risorse disponibili.

A ben vedere, i benefici derivanti dall'implementazione delle CER sono di tutta evidenza, sia con riferimento ai vantaggi ambientali, economici nonché sociali.

Vi è però un caso – che si vuole qui riportare – in cui questi ultimi risultano

ancora più evidenti e, precisamente, ove la CER comporti delle ricadute vere e proprie sul territorio, grazie ad iniziative (realmente) orientate ad apportare benefici alla Comunità.

Proprio a tale logica sembra essersi ispirato anche lo stesso Legislatore eurounitario, dal momento che erano già diffuse in Europa – prima di ogni intervento normativo sul punto – modelli di CER sottoforma di cooperative a carattere prettamente solidale.

Oltre alla produzione collettiva e al relativo consumo condiviso di energia, vi erano infatti numerosi progetti di *welfare* locale, il cui punto cardine era rappresentato proprio dai programmi di rigenerazione urbana.

In siffatto contesto, meritevole di menzione risulta essere il Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica del 7 dicembre 2023, n. 414^[21], che ha introdotto misure di incentivazione e sostegno economico fondamentali per lo sviluppo del modello oggetto d’analisi.

Ciò posto, come anticipato, l’obiettivo delle CER non risulta essere certo il profitto, bensì il vantaggio ambientale, economico e sociale per i membri e il territorio.

Questo archetipo permette infatti (i) la condivisione dell’energia in un’ottica di autoconsumo collettivo^[22], (ii) la riduzione della povertà energetica, (iii) la valorizzazione delle risorse locali e del patrimonio edilizio pubblico e privato^[23], e, infine, (iv) la partecipazione attiva dei cittadini alla *governance* energetica^[24].

4. Il concetto di “solidarietà energetica” e l’impatto territoriale delle CER nel novero della povertà energetica

Ad avviso di chi scrive, infatti, proprio il modello costituito dalle CER è in grado di rappresentare un esempio tangibile di solidarietà energetica, in cui il soggetto che ha la possibilità di produrre energia la mette a disposizione anche di chi non ne ha i mezzi, come le famiglie in difficoltà. Questo principio è reso possibile grazie al regime incentivante previsto dal GSE, che va a premiare proprio la condivisione energetica in prossimità geografica.

Le Comunità Energetiche, infatti, sono in grado di sostenere proprio quegli archetipi costituenti la base del ben più ampio concetto di “cooperazione energetica”, il quale può essere inteso, tra gli altri, alla stregua di nuove forme di

“cittadinanza attiva”^[25].

In tal senso, proseguendo questa riflessione, nonché strettamente correlato con quanto sostenuto in precedenza, particolare menzione merita il fenomeno della povertà energetica^[26], utile – per quanto qui d’interesse – a cogliere le esternalità positive che le CER potrebbero avere nel novero delle politiche energetiche.

Innanzitutto, occorre rilevare come il contrasto alla povertà energetica sia proprio uno degli obbiettivi oggetto d’attenzione, *in primis*, dall’ONU, grazie alla risoluzione adottata dall’Assemblea Generale in data 25 settembre 2015, in cui compariva, tra gli obiettivi posti per uno sviluppo sostenibile dall’Agenda 2030, quello di «*assicurare a tutti l’accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni*».

Ed è proprio nelle recenti Direttive in materia di efficientamento energetico che – ad avviso di chi scrive – è possibile rinvenire una definizione efficace di povertà energetica, da intendersi come «*l’impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute*»^[27].

Tale importante obiettivo è stato poi fatto proprio altresì dal Legislatore europeo attraverso svariati atti normativi e di *soft-law* e, successivamente, da quello nazionale^[28].

In siffatto contesto, le CER rappresentano indubbiamente il principale strumento in grado di fronteggiare la povertà energetica: proprio questo modello parrebbe rappresentare una (*rectius* la) possibile risposta al problema oggetto d’analisi^[29].

Invero, in tale prospettiva, soprattutto le famiglie in condizioni di povertà energetica – si tratta dei “clienti finali”, analizzati in precedenza – possono partecipare a una CER, beneficiando dell’energia autoprodotta a costi minori rispetto a quella acquistata sul mercato.

Questo modello, in definitiva, è in grado di migliorare l’efficienza energetica a livello locale, responsabilizzando e coinvolgendo i consumatori, e permettendo anche ai gruppi di “clienti civili”, residenti in zone rurali e remote, di partecipare ad interventi connessi all’efficientamento energetico^[30].

In tal senso, le Comunità Energetiche sono in grado di contribuire a contrastare il fenomeno della povertà energetica, agevolando progetti di efficientamento energetico, permettendo altresì di diminuire i consumi di energia e di beneficiare

di forti riduzioni, come anticipato, delle tariffe di fornitura dell'energia elettrica medesima^[31].

In discontinuità rispetto a quanto sostenuto brevemente *supra* circa i benefici delle CER nel contrasto della povertà energetica, occorre passare in rassegna – ad onor del vero – alcuni orientamenti^[32] che, seppur minoritari, hanno messo in luce caratteristiche discordanti rispetto a quanto evidenziato poc'anzi.

A ben vedere, la diffusa convinzione che identifica nella Comunità Energetica «*lo strumento privilegiato per affrontare la povertà energetica costituisce un esempio di come il dibattito pubblico determini e, al contempo, influenzi la narrativa dominante e, conseguentemente, le scelte politiche. Tale convinzione rischia di fomentare un avvistamento delle eventuali e possibili politiche per contrastare la povertà energetica mediante scelte e strategie diverse dalle CER (considerata come “la soluzione definitiva”)»*^[33].

Sicché, viene messo in luce come l'introito economico delle CER non possa essere tale da soddisfare gli obiettivi delle politiche in tema di povertà energetica.

Questo modello, infatti, secondo tale orientamento, non sembrerebbe agire sugli aspetti strutturali che fanno ricadere le famiglie in condizioni di povertà energetica, tra cui, a titolo d'esempio, il costo delle bollette, il livello di reddito, la dotazione impiantistica delle abitazioni, *et similia*.

In tal senso, l'approccio esclusivamente economico delle CER – quest'ultimo molto diffuso, a dire la verità, nella letteratura in argomento – inteso come panacea per ridurre la povertà energetica non parrebbe presentare, in realtà, particolari vantaggi.

Invero, sarebbe necessario tenere a mente anche un altro fondamentale aspetto, sicuramente più squisitamente tecnico, sotteso alle CER, ovvero che questo modello, a ben vedere, «*non consente di ridurre gli usi elettrici o le bollette elettriche, bensì raccoglie gli incentivi legati al consumo di prossimità di energia elettrica per poterli re-distribuire tra i soci della CER o secondo le politiche energetiche del Comune*»^[34].

Pertanto, bisognerebbe domandarsi la ragione per la quale si associ le CER alla povertà energetica.

La povertà energetica – sostiene l'orientamento in commento – «*è una povertà legata alla famiglia ed alla comunità, ai legami sociali e territoriali, ed è un problema che può essere affrontato coinvolgendo la collettività nella sua componente*

materiale, edifici e infrastrutture, e sociale, persone e relazioni. Una CER è prima di tutto comunità, e le comunità si raccolgono attorno a valori comuni. La solidarietà verso le famiglie in condizioni di povertà energetica può essere uno di tali valori»^[35].

L'orientamento dottrinale preso in rassegna, benché minoritario, come d'altronde si è specificato, offre tuttavia ulteriori spunti interpretativi che meritano di essere messi qui in risalto.

Uno degli aspetti più importanti in tema di CER è, per l'appunto, l'impatto sociale che quest'ultime dovrebbero avere sui membri della Comunità e, in particolare, sul progressivo allineamento tra il profilo di consumo elettrico rispetto al profilo di produzione dell'impianto rinnovabile che alimenta la CER medesima; si tratterebbe, dunque, di favorire non tanto il lato economico, quanto l'utilizzo di prassi più virtuose volte all'utilizzo di apparecchiature elettriche più performanti in tema di classe energetica, ad esempio.

Tale prospettiva, seppur sicuramente corretta, appare essere tuttavia troppo limitata.

Ai fini, infatti, della presente analisi, è necessario osservare la questione tramite una lente più ampia, ovvero muovendo dal dato "territoriale".

In altre parole, le CER – intese alla stregua di un modello esclusivamente basato su produzione da fonti FER, autoconsumo e decentralizzazione della produzione – rischiano di non cogliere (e dunque scontare) la (vera) portata innovatrice insita in tale modello.

Pertanto – se è pur vero che la povertà energetica è un fenomeno radicato nel nucleo familiare e che, conseguentemente, andrebbe affrontato coinvolgendo la collettività nella sua interezza, ovverosia, oltre che nella componente materiale, anche con riguardo agli edifici e le infrastrutture – dovrebbero essere allora ripensate, in termini ampliativi, le politiche sottese allo sviluppo territoriale.

5. Brevi riflessioni conclusive

Tutto quanto sopra brevemente considerato, permette, anche in chiave critica, di giungere ad alcune riflessioni conclusive.

Anzitutto, le CER – stante il concetto di "cooperazione energetica" – rappresentano uno dei pilastri fondamentali per una transizione energetica

“giusta, partecipata e solidale”^[36].

Non si tratta, infatti, soltanto di produrre energia pulita, ma di costruire un nuovo modello di convivenza, più equo e resiliente, capace – in ultima battuta – di assicurare un futuro energetico condiviso dove la sostenibilità ambientale si intreccia con la giustizia sociale e la cittadinanza attiva.

Ciò a significare che cittadini, Istituzioni e stakeholder collaborano per raggiungere un unico fine, ovverosia quello della transizione energetica mediante l’autoconsumo.

In seconda battuta, quanto descritto in precedenza dovrebbe (*rectius* deve) trovare un corrispettivo nella realtà dei fatti; realtà – quest’ultima – che, ad oggi, ad avviso di chi scrive, parrebbe essere distante dal consentire uno sviluppo concreto ed effettivo del modello oggetto d’analisi.

Questo per vari ordini di ragioni, che meritano in questa sede una breve riflessione.

Anzitutto, occorre muovere da un dato.

L’Osservatorio Italiano Povertà Energetica (OIPE) ha stimato 2 milioni di famiglie – ovverosia il 7,7% del totale – che versano in condizione di povertà energetica, la cui localizzazione si sostanzia prevalentemente nel meridione^[37].

Di recente poi, il GSE ha messo in evidenza la distribuzione regionale degli impianti in esercizio a fine 2023, sottolineando come quest’ultimi siano distribuiti e sviluppati prevalentemente nel nord Italia.

In tal senso, si tenga a mente che il fotovoltaico è la principale fonte FER alla base del funzionamento di una Comunità Energetica.

In particolare, nelle Regioni del nord risultano installati il 56% degli impianti in esercizio in Italia, contro il 27% degli impianti presenti invece nel sud Italia^[38].



Figura - Rapporto Statistico solare fotovoltaico, GSE (2023)

Inoltre, è altresì necessario considerare che – come è facile intuire – la potenza nominale degli impianti solari – a contrario – è maggiore al sud Italia, data

l'enorme discrasia rispetto al nord in termini di radiazione solare^[39].

Sul punto, SolarGIS – società specializzata nello sviluppo di impianti FER – ha elaborato una infografica^[40] aggiornata dell'irraggiamento globale orizzontale per l'Italia, evidenziando le differenze di radiazione solare tra le varie regioni:

- Nord Italia: valori tra 1.200 e 1.400 kWh/m²/anno;
- Centro Italia: tra 1.400 e 1.600 kWh/m²/anno; e
- Sud Italia e Isole: oltre 1.600 kWh/m²/anno, con punte superiori a 1.800 kWh/m²/anno in Sicilia e Sardegna.



Figura 2 - Photovoltaic Power Potential - Italy - Solargis

Alla luce di quanto appena messo in evidenza, sorge spontaneo porsi un interrogativo ben preciso: il modello costituito dalle Comunità Energetiche risulta davvero sostenibile quale strumento per arginare la povertà energetica?

Sul punto, preliminarmente, dev'essere altresì tenuto in considerazione un dato ulteriore, di per sé non certo rassicurante, benché rappresentativo: le iniziative di CER risultano essere molto più diffuse nel nord Italia, come è stato evidenziato dall'analisi confluita nel recente geoportale elaborato dall'RSE^[41].



Figura - Geoportale Energia e Territorio, RSE, 2025

Pertanto, sostanzialmente, ci si ritrova dinnanzi ad una situazione del tutto peculiare in cui – seppur il fenomeno della povertà energetica sia di gran lunga diffusa nel meridione – le Comunità Energetiche risultano, invece, diffuse maggiormente nel nord Italia, considerando anche che – in realtà – proprio la tecnologia sulla quale questo modello si basa, ovverosia il fotovoltaico, avrebbe maggiore capacità di produzione, in termini di energia prodotta, al sud del nostro Paese.

Quanto sopra – inevitabilmente – pone la necessità di interrogarsi sui quesiti ulteriori, naturalmente in chiave critica, circa l'opportunità di dove localizzare questo modello e negli ostacoli incontrati nello sviluppo soprattutto in termini autorizzativi.

Da ultimo, è necessario tentare di comprendere quale sia stata la risposta del Legislatore sia in termini di sviluppo delle CER sia di azioni messe in campo per fronteggiare la povertà energetica.

In tal senso, risulta di cruciale importanza – in particolare – il cd. DL Bollette^[42].

Da un'analisi preliminare, emerge come sia stata aumentata la pletera dei cd. “membri riconosciuti”, e dunque di coloro i quali possono partecipare ad una CER.

È stata infatti riconosciuta la qualifica di socio/membro anche ad altri soggetti rispetto a quelli già previsti come, ad esempio, le aziende territoriali per l'edilizia residenziale, *et similia*.

Inoltre, il suddetto Decreto ha altresì precisato come anche le piccole-medie imprese già abilitate a esercitare poteri di controllo all'interno delle CER possano ora essere partecipate da Enti territoriali.

Dall'analisi della *ratio* di queste disposizioni emerge, in chiave cooperativistica, il maggiore coinvolgimento degli Enti territoriali e dei privati in quella sinergia essenziale per lo sviluppo di una logica cd. *bottom-up* di cui si è dato conto *supra*.

Nello stesso senso, sono altresì previste disposizioni per mitigare l'impatto del caro energia sulle famiglie più vulnerabili (e.g., come contributo straordinario destinato a famiglie con un ISEE fino a 25.000 euro) pari, approssimativamente, a 1,6 miliardi di euro.

In conclusione, alla luce di quanto sopra, risulta prematuro formulare valutazioni ulteriori sull'impatto che le nuove disposizioni potranno avere

sull'implementazione delle Comunità Energetiche Rinnovabili e sulla lotta alla povertà energetica, sebbene si auspicchino effetti positivi in entrambe le direzioni. Resta tuttavia da chiedersi: queste misure rappresentano davvero una risposta efficace alla povertà energetica e, allo stesso tempo, uno strumento idoneo a garantire una corretta implementazione del modello costituito dalle Comunità Energetiche Rinnovabili?

1. Questo contributo riproduce, con alcune integrazioni e l'aggiunta delle note, il testo della relazione presentata a Udine, in data 9 maggio 2025, in occasione del Convegno *“Strumenti e sedi di raccordo nella governance multilivello”*, celebrativo dei 5 anni di CERIDAP, Rivista dell'omonimo Centro di Ricerca Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche dell'Università degli Studi di Milano. Inoltre, il presente contributo rientra tra i “deliverable” del Modulo Jean Monnet denominato *“Public Administrations in the EU Energy Policies and Communities (101175226-PAEPeC)”* attualmente in corso presso il Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano, di cui l'Autore è “team member”.
2. È quanto emerge a chiare lettere, *inter alia*, dall'analisi effettuata da Mario Draghi, in occasione della presentazione del *“Rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi”* del 26 settembre 2024 (consultabile qui) in cui viene efficacemente spiegato che *«l'UE dovrà perseguire l'obiettivo della riduzione dei costi dell'energia per gli utenti finali, accelerando la decarbonizzazione nel settore energetico in modo efficiente mediante il ricorso a tutte le soluzioni disponibili (...)»* (p. 13). Non solo. Il Rapporto individua come ulteriore obiettivo centrale *«l'accelerazione della decarbonizzazione in modo efficiente dal punto di vista dei costi adottando un approccio tecnologicamente neutrale, che includa tutte le soluzioni disponibili, e in particolare le energie rinnovabili, il nucleare, l'idrogeno, la bioenergia e la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio della CO₂. Tale approccio dovrebbe essere sostenuto da una massiccia mobilitazione di finanziamenti sia pubblici che privati sulla base delle proposte presentate nel capitolo sugli investimenti»* (p. 14). In tal senso, risulta di primaria importanza *«semplificare e snellire le autorizzazioni e i processi amministrativi per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, le infrastrutture di flessibilità e le reti, attraverso diverse possibili opzioni idonee a ridurre i ritardi nelle autorizzazioni per nuovi progetti energetici (...)»* (p. 14).
3. Per un inquadramento preliminare della materia in oggetto sia consentito rinviare a A. Monica, L. Scuto, *Energy communities for smart cities: a challenge for EU administrative law in light of the Italian perspective*, in CERIDAP, fasc. spec. 4, 2025 e L. Scuto, *Comunità Energetiche e innovazione tecnologica: il ruolo della digitalizzazione*, in CERIDAP, fasc. spec. 4, 2024, pp. 110 ss.
4. È quanto affermato anzitempo dal legislatore eurounitario per il tramite della Strategia Europea 2020 *“per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”*, cfr. Comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 def. avente ad oggetto

“Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”.

5. In tal senso, a scanso di equivoci, si consideri che la normativa applicabile impedisce alle CER di perseguire, in via prioritaria, fini di lucro, ma esclusivamente finalità di interesse generale.
6. Con questa terminologia ci si riferisce a «nuove forme di collaborazione della comunità e di tutti quei soggetti che, in un approccio bottom up, consentono lo sviluppo socio-economico e ambientale del territorio», come evidenziato da G. Delle Cave, *Iperconnessioni urbane e sfide della (e nella) gestione dei dati: riflessioni sui “big data” e il contrasto al “digital divide”*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2, 2023, pp. 213 ss. In argomento, tra gli altri, v. G. Delle Cave, *Comunità intelligenti, enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico*, in *Dir. Economia*, 2, 2021, pp. 385 ss. Per quanto riguarda i risvolti strettamente connessi al concetto di “autoconsumo” si rinvia *infra*, nota §20 del presente contributo.
7. Con riferimento alla dimensione territoriale, cfr., *inter alia*, C. Mari, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, 29, 2022, pp. 111 ss. In argomento, v. R. Miccù, M. Bernardi, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell’efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, 4, 2022, pp. 605 ss.; T. Favaro, *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, in *Dialoghi di Diritto dell’Economia*, 1, 2022, pp. 105 ss.; T. Favaro, *Regolare la transizione energetica: Stato, mercato, innovazione*, CEDAM, Padova, 2020.
8. Sul concetto di “cooperazione energetica”, in dottrina, v. C. Favilli, *Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. la questione della forma giuridica delle comunità energetiche*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2, 2023, pp. 385 ss.; E. Cusa, *La cooperazione energetica tra tutela dei consumatori ed economia sociale di mercato*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 4, 2015, pp. 663 ss. L’A. chiarisce efficacemente alcuni concetti che meritano di essere rammentati: «per cooperazione intendo tutte le forme privatistiche di impresa che si caratterizzano per il perseguimento dello scopo mutualistico; tra dette forme spicca, per il grado di dettaglio della relativa disciplina giuridica, la società cooperativa; per settore energetico intendo l’ambito che ha per oggetto qualsiasi forma di energia, anche se una posizione di primo piano nel mio discorso avrà l’energia elettrica (specialmente in ragione della specifica disciplina finora concepita solo per la cooperazione elettrica); circa le fonti per produrre energia incentrerò il mio ragionamento su quelle rinnovabili, tra cui (almeno secondo le conoscenze scientifiche e le applicazioni tecnologiche attuali) quella più a portata del consumatore è oggi il sole, grazie ai pannelli fotovoltaici, seguita forse dal vento, grazie alle turbine eoliche; per scopo mutualistico intendo il fine perseguito attraverso necessari scambi negoziali (usualmente denominati mutualistici) tra l’organizzazione e i suoi membri, di modo che i secondi soddisfino mediante la prima innanzi tutto un proprio bisogno economico; nel caso della cooperazione energetica, detti scambi devono avere ad oggetto la cessione di energia o, almeno, la prestazione di servizi legati all’energia (tra cui i servizi energetici, così come definiti dall’art. 2, comma 2, lett.

mm, d.lgs. n. 102/2014); per consumatore intendo non solo quello in senso stretto (ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a, d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206), ma anche e più in generale, l'utente di energia che abbisogna di una particolare tutela nel mercato energetico; in proposito, almeno per l'energia elettrica, un'indicazione significativa è data da coloro i quali possono beneficiare del servizio di maggior tutela, cioè il "cliente finale domestico" e "le imprese connesse in bassa tensione, aventi meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore a 10 milioni di euro" (art. 1, comma 2, d.l. 18 giugno 2007, n. 73, conv. con l. 3 agosto 2007, n. 125)».

9. Si tratta, a ben vedere dell'importante concetto di "autoconsumo", a cui è necessario dedicare una breve riflessione al fine di comprendere la stretta connessione con le logiche cd. *bottom-up*. Con specifico riferimento, dunque, alla materia energetica – per quanto qui di interesse – si noti preliminarmente che «l'autoproduzione e consumo di energia rinnovabile occupa un ruolo centrale, per far transitare il sistema verso una economia a basse emissioni di carbonio. Accanto a questa idea di partenza, vi è però l'altrettanto fondamentale convincimento che un'azione dal basso (*bottom up*) possa stimolare il cambiamento, senza dover attendere le trasformazioni delle grandi compagnie, che occupano a tutt'oggi la scena nel mercato dell'energia. I due traguardi hanno una maggiore possibilità di successo se i cittadini vengono incoraggiati all'uso delle rinnovabili attraverso forme di aggregazione, che fanno aumentare esponenzialmente le proporzioni del loro utilizzo. Ecco allora come l'autoconsumo diventa (anche) un importante strumento, al di là della lotta contro i cambiamenti climatici, per stimolare il mercato, rendendolo più competitivo», come efficacemente illustrato da M. Meli, *Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energysharing*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 3, 2020, pp. 630 ss. In argomento, tra gli altri, v. M. Meli, *Le comunità energetiche - Le Comunità di Energia Rinnovabile: i diversi modelli organizzativi*, in *Giurisprudenza Italiana*, 12, 2023, pp. 2761 ss. Nello stesso senso, con riferimento ad una tematica molto specifica, ovverosia quella del project financing in ambito energetico, si osservi che il ricorso agli strumenti cd. *bottom-up* «consente di valorizzare nel nostro ordinamento il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (...), poiché il processo decisionale deriva non dall'iniziativa del decisore politico, ma si snoda in chiave *bottom-up*, essendo spesso i rappresentanti degli interessi locali, le associazioni industriali, le Camere di commercio a spingere l'ente locale nella consapevolezza che la realizzazione di nuove infrastrutture sul territorio ne potenzi lo sviluppo economico e la coesione sociale, inserendo i progetti in una complessiva politica di coerente sviluppo territoriale (anche con il ricorso all'accordo di programma previsto dall'art. 34 del Testo Unico degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, con cui si possono far emergere eventuali problematiche giuridiche legate all'infrastruttura e inserire la medesima nella programmazione pubblica)», così D. Siclari, *Opere pubbliche e project financing: tra standardizzazione e tipizzazione contrattuale*, in *Contratto e Impresa*, 2, 2020, pp. 591 ss.
10. In tal senso, risultano fondamentali l'utilizzo di batterie d'accumulo e l'implementazione delle cd. reti intelligenti, ovverosia le cd. *smart grid*. Il riferimento è ai cd. *Battery Energy Storage System (BESS)*. In argomento, v. A. Maltoni, *Le procedure autorizzative e gli altri*

procedimenti per la realizzazione degli impianti di accumulo elettrochimico, in CERIDAP, fasc. spec. 3, 2024, pp. 87 ss. L'A. evidenzia efficacemente che «*le fonti di produzione di energia rinnovabili come nel caso degli impianti fotovoltaici e degli impianti eolici non sono programmabili, a causa delle variazioni di disponibilità, non essendo gli eventi e le condizioni controllabili e prevedibili, e possono determinare problemi di stabilità della frequenza del sistema elettrico. In altri termini, i limiti che presentano tali fonti sono individuabili soprattutto: i) nella limitata contemporaneità tra la disponibilità e la domanda di energia e nella scarsa adattabilità dei generatori termici nel ridurre la produzione; ii) nel fatto che l'energia in eccesso prodotta da tali fonti non può essere sfruttata, dal momento che per evitare che vi sia un sovraccarico sulla rete si deve procedere alla riduzione della produzione o del consumo di energia. Attraverso lo stoccaggio dell'energia diviene possibile ovviare in parte a tali difficoltà, garantendo una maggiore flessibilità, controllando l'intermittenza e fornendo un'alimentazione ininterrotta alla rete. L'energia elettrica prelevata da una fonte di energia rinnovabile, dalla rete elettrica direttamente dalla centrale o da altre fonti può infatti essere accumulata mediante un processo che consente di convertirla in una forma stoccabile per usi futuri*». Nello stesso senso, C. Haisheng, C. Thang Ngoc, Y. Wei, T. Chunqing, L. Yongliang, D. Yulong, *Progress in electrical energy storage system: a critical review*, in *Progress in Natural Science*, 2009, vol. 19, pp. 291 ss. e G. La Rosa, *La procedura semplificata per impianti FER: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *AmbienteDiritto.it*, 3, 2023, pp. 1 ss. Con riferimento poi alle *smart grid* menzionate poc'anzi, quest'ultime permettono di gestire e monitorare la distribuzione di energia elettrica proveniente da tutte le fonti di produzione e di soddisfare le diverse richieste di elettricità degli utenti collegati. Si tratta infatti – per semplificare – di reti comuni in grado di far interagire produttori e consumatori, di rendere noti i consumi dei vari utenti e di gestirne l'approvvigionamento e – aspetto fondamentale – sono caratterizzate dalla possibile bi-direzionalità del flusso di elettricità (cioè dalla rete ai produttori/consumatori; dai produttori/consumatori alla rete). Per una definizione del concetto, si veda quanto affermato dall'International Energy Agency, *Technology Roadmap: Smart Grids*, 2011, pp. 6 ss., secondo cui *smart grid* «*means an electricity network that can integrate in a cost efficient manner the behaviour and actions of all users connected to it, including generators, consumers and those that both generate and consume, in order to ensure an economically efficient and sustainable power system with low losses and high levels of quality, security of supply and safety*».

Sul punto, cfr., H. Farhangi, *The Path of the Smart Grid*, in *IEEE Power & Energy Magazine*, 8/1, 2010, pp. 18-28; V.C. Gungor et al., *Smart Grid Technologies: Communication Technologies and Standards*, in *IEEE Transactions on industrial informatics*, 7/4, 2011, pp. 529-539; X. Fang, S. Misra, G. Xue, D. Yang, *Smart Grid - The New and Improved Power Grid: A Survey*, in *IEEE Communications Surveys & Tutorials*, 14/4, pp. 944-980.

11. Con riguardo ai profili economici, oltreché quelli di carattere generale rappresentati, seppur brevemente, *supra*, grazie ai meccanismi di incentivazione, la CER è in grado di

produrre un reddito energetico da redistribuire ai propri membri, ottenendo un risparmio economico sotto forma di riduzione dei costi dell'energia. Da un punto di vista sociale, poi, questo strumento favorisce la coesione delle comunità locali, promuovendo modelli di inclusione capaci di contrastare – come si dirà nel prosieguo – la povertà energetica, oltre ad aumentare la consapevolezza dei consumatori circa l'importanza dell'utilizzo delle risorse disponibili. A ben vedere, infatti, i benefici derivanti dall'implementazione delle CER sono di tutta evidenza, sia con riferimento ai vantaggi ambientali, economici nonché sociali. Sul punto, v. P. Ranci (a cura di), *Economia dell'Energia*, Il Mulino, Milano, 2025, ed in particolare il contributo di P. Ranci, *La strategia energetica del Paese*, pp. 237-248.

12. Ci si riferisce al requisito dell'autonomia, il quale permette di affermare la correlata necessità che una CER presenti una struttura democratica: ciò è di tutta evidenza ove si prenda in rassegna, *inter alia*, il Considerando n. 71 della RED II (ovverosia la Direttiva UE/2018/2001), ai sensi del quale «*le comunità di energia rinnovabile dovrebbero poter mantenere la propria autonomia dai singoli membri e dagli altri attori di mercato tradizionali che partecipano alla comunità in qualità di membri o azionisti, o che cooperano con altri mezzi, come gli investimenti*».
13. Sul punto, il Considerando n. 43 della Direttiva UE/2019/944 spiega efficacemente che «*grazie alla partecipazione diretta dei consumatori, le iniziative di comunità energetica dimostrano di possedere il potenziale di favorire la diffusione delle nuove tecnologie e di nuovi modi di consumo, tra cui le reti di distribuzione intelligenti e la gestione della domanda, in maniera integrata. Esse possono inoltre aumentare l'efficienza energetica dei consumatori civili e contribuire a combattere la povertà energetica riducendo i consumi e le tariffe di fornitura*».
14. Fondato, a ben vedere, prevalentemente sulle fonti fossili. Sul punto, tra gli altri, v. L. De Santoli, *Sviluppo di sistemi intelligenti per la de-carbonizzazione dell'energia*, in *Energia, ambiente ed innovazione*, 1, 2017, pp. 46 ss.; L. Cereda, *Da "Comunità energetiche rinnovabili" a "Comunità intraprendenti"*, in *Vita*, 2022.
15. Il *prosumer* energetico è colui il quale possiede un proprio impianto di produzione di energia, della quale consuma – per il proprio fabbisogno – solo una quota parte della stessa; la rimanente può essere immessa in rete, scambiata con altri utenti o altresì accumulata in sistemi di accumulo e, successivamente, restituita alle unità di consumo nel momento più opportuno. In linea con le strategie energetiche dell'UE, uno dei più importanti strumenti che garantisce la partecipazione attiva dei cittadini, nella duplice veste di utenti passivi e attivi nei termini delineati poc'anzi, è rappresentato proprio dalle CER. In argomento, con particolare riferimento alla nozione di "consumatore energetico", v. L. Ruggeri, *La protezione del consumatore energetico nel quadro regolatorio italo-europeo*, in S. Monticelli, L. Ruggeri (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022; V. Caforio, *Il consumatore energetico*, in S. Monticelli, L. Ruggeri (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, op. cit., 83 ss.; C. Acosta, M. Ortega, T. Bunsen, et. al., *Facilitating energy transition through energy commons: an application of socio-ecological systems framework for integrated community energy systems*,

- in *Sustainability*, 2018, pp. 366 ss.; L. Rossi Carleo, *Il diritto dei consumi in Italia*, in L. Rossi Carleo (a cura di), *Diritto dei consumi*, Giappichelli, Torino, 2015.
16. Sul punto, *ex multis*, risultano di particolare interesse gli studi condotti da K. J. Cseres, *The Active Energy Consumer in EU Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2, 2018, pp. 227 ss. In argomento, v. I. Faiella, *Un economista direbbe che l'energia elettrica è un bene di prima necessità*, in *Rienergia*, 30 ottobre 2017.
 17. In tal senso, v. d.lgs. n. 210/2021 oltreché la Direttiva UE/2019/944 del 5 giugno 2019 “relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE”.
 18. Con riferimento alla relativa normativa applicabile e con particolare riguardo alle disposizioni introdotte dal cd. T.U. Rinnovabili, di cui al D. lgs. n. 190 del 25 novembre 2024, v. G. Giustiniani, F. Gagliano, *I regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili*, Legis Giuridica, Roma, 2024.
 19. In particolare, v. art. 2, punto 16, della Direttiva UE/2018/2001.
 20. Così art. 31, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 199/2021.
 21. Sul punto, in data 25 giugno 2025 è stato pubblicato il DM del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 127 del 16 maggio 2025 recante “*Modificazioni al decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica 7 dicembre 2023, n. 414*” (consultabile qui). Il suddetto Decreto – molto atteso, a dir la verità, soprattutto dagli operatori del settore – ha introdotto importanti novità finalizzate a rendere la misura economica ancora più appetibile. In tal senso, le misure economiche di cui in oggetto si inseriscono nell'Investimento “1.2 – *Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'auto-consumo*” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR). A tal proposito, il Dicastero ha efficacemente evidenziato come «*l'investimento, che nell'ambito del processo di revisione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano è stato oggetto di modifiche e rimodulazione, mira a fornire sostegno alle comunità energetiche, in particolare in comuni con meno di 5.000 abitanti allo scopo di consentire l'installazione di almeno 1.730 MW di capacità aggiuntiva da fonti rinnovabili accoppiati a sistemi di stoccaggio dell'energia. Il sostegno prevede contributi a fondo perduto fino al 40 per cento dei costi ammissibili per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili*» (quanto riportato è consultabile qui). In letteratura, tra i tanti, v. D.U. Galetta, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 7, 2022 e G. Sciallo, *La Governance del PNRR: profili organizzativi*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 4, 2021.
 22. Sul punto, risulta interessante notare come l'articolo 21 della RED II sull'autoconsumo collettivo preveda che gli stessi autoconsumatori siano autorizzati a «*produrre energia rinnovabile, anche per il proprio consumo; immagazzinare e vendere le eccedenze di produzione di energia elettrica rinnovabile, anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile, fornitori di energia elettrica e accordi per scambi tra pari*», oltre ad avere la facoltà di «*installare e gestire sistemi di stoccaggio dell'energia elettrica*

abbinati a impianti di generazione di energia elettrica rinnovabile a fini di autoconsumo». Inoltre, è previsto che gli Stati membri si adoperino affinché gli autoconsumatori di energia rinnovabile «che si trovano nello stesso edificio, compresi condomini, siano autorizzati a organizzare tra di loro lo scambio di energia rinnovabile prodotta presso il loro sito o i loro siti». Considerazioni analoghe sono state previste per le CER, le quali, a norma dell'art. 22 della RED II, è ora riconosciuta la possibilità di «a) produrre, consumare, immagazzinare e vendere l'energia rinnovabile, anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile; b) scambiare, all'interno della stessa comunità, l'energia rinnovabile prodotta dalle unità di produzione detenute da tale comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile, fatti salvi gli altri requisiti di cui al presente articolo e il mantenimento dei diritti e degli obblighi dei membri della comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile come clienti; c) accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica appropriati, direttamente o mediante aggregazione, in modo non discriminatorio». In dottrina, *ex multis*, v. M. Renna, *Le comunità energetiche e l'autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato*, *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1, 2024 e E. Giarmanà, *Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2021.

23. Per un'analisi di tale assioma v., *inter alia*, M. Roversi Monaco, *Il comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. Giur. Edil.*, 5, 2016, E. Boscolo, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2, 2024, pp. 85 ss., C. Giaimo, *Chi governa il territorio?*, in *Urbanistica Informazioni*, 5, 2021, pp. 311 ss.; C. Ratti, *Urbanità. Un viaggio in quattordici città per scoprire l'urbanistica*, Enaudi, Torino, 2022; F. Salvia, C. Bevilacqua, N. Gullo, *Manuale di diritto urbanistico*, CEDAM, Milano, 2021.
24. In materia, v. soprattutto A. Saporito, *Il governo dell'energia. Cooperazione e divergenze tra gli attori della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2025.
25. Il riferimento, in questo caso, è alla crescente affermazione di una cd. "politica di cittadinanza attiva" che fonda la sua ragion d'essere in un'ampia responsabilizzazione dell'individuo, non più mero consumatore di servizi pubblici (o energetici), bensì cittadino attivo (come accade per il produttore di energia), protagonista dello sviluppo socio-economico della propria comunità. Sul punto, v. P. Crosta, *A proposito di approccio strategico: la partecipazione come tecnica di pianificazione, o come politica di cittadinanza attiva?*, in F.D. Moccia, D. De Leo (a cura di), *I nuovi soggetti della pianificazione*, Franco Angeli, Milano, 2003, pp. 239 ss. L'A. illustra come vi siano diverse accezioni di consenso, quali ad esempio: «(i) un consenso opportunità nell'ambito del quale l'attore che intende aderire ad una proposta dell'amministrazione decide di partecipare attivamente in quanto intravede potenziali forme di vantaggio personali o di categoria derivanti dai risultati, (ii) un consenso caratterizzato da una condivisione di interessi e di valori; (iii) un consenso di natura interattiva che si forma nel corso dell'azione strategica, attraverso una ridefinizione di opinioni, interessi e valori da parte di quegli attori che interagiscono nel processo di pianificazione». In argomento, v. L. Mazzara *Il Piano strategico nell'Ente Locale*, IPSOA,

- Milano, 2009, E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *ODC*, 1, 2020, pp. 71 ss.
26. Risulta utile preliminarmente osservare come il Considerando 67 della RED II specificava che «*La concessione di diritti agli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente permette inoltre alle comunità di energia rinnovabile di aumentare l'efficienza energetica delle famiglie e di contribuire a combattere la povertà energetica mediante la riduzione dei consumi e delle tariffe di fornitura. Gli Stati membri dovrebbero cogliere in modo appropriato tale opportunità, anche valutando la possibilità di consentire il coinvolgimento di famiglie che altrimenti potrebbero non essere in grado di partecipare, ivi compresi i consumatori vulnerabili e i locatari*». In argomento, tra gli altri, v. A. Grignani, *Le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto alla povertà energetica*, in *Ambiente e sviluppo*, 2, 2022, pp. 113 ss.
 27. Si tratta della definizione di povertà energetica fornita dalla Direttiva (UE) 2023/1791. In al senso, le Direttive in materia di efficientamento energetico hanno fornito una definizione efficace, a detta di chi scrive, del concetto oggetto d'analisi. Per “povertà energetica” si deve far riferimento «*all'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente a livello nazionale e delle altre politiche nazionali pertinenti, a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni*» (cfr. art. 2, Direttiva (UE) 2023/1791).
 28. In tal senso, la Direttiva UE/2019/944 ha fornito poi una definizione normativa del concetto di “vulnerabilità energetica”, prevedendo, *inter alia*, che «*gli Stati membri assicurano la protezione dei clienti in condizioni di povertà energetica e dei clienti civili vulnerabili (...) con politiche sociali o mezzi diversi dagli interventi pubblici di fissazione dei prezzi di fornitura dell'energia elettrica*». Successivamente, i concetti di “vulnerabilità” del cliente (energetico) e, più in generale, di “povertà energetica” sono stati introdotti per il tramite del d.lgs. n. 210/2021, il quale ha specificato le condizioni al sussistere delle quali un “cliente civile” debba considerarsi “vulnerabile”, ed in particolare: «*a) che si trovano in condizioni economicamente svantaggiate o che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita, ai sensi dell'articolo 1, comma 75, della legge 4 agosto 2017, n. 124; b) presso i quali sono presenti persone che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita; c) che rientrano tra i soggetti con disabilità ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104; d) le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse; e) le cui utenze sono ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi; f) di età superiore ai 75 anni*». Tale elenco – lo si noti bene – non risulta essere tassativo né tantomeno

esaustivo delle condizioni di vulnerabilità riscontrabili nella realtà; tuttavia, può essere considerato un valido supporto per individuare le situazioni meritevoli di attenzione e in cui vale la pena intervenire.

29. Con riferimento a tale statuizione, v. in particolare G. De Maio, *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, A. Grignani, *Le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto alla povertà energetica*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2, 2022, pp. 113 ss.; F. Hanke, R. Guyet, M. Feenstra, *Do renewable energy communities deliver energy justice? Exploring insights from 71 European cases*, in *Energy Research & Social Science*, 80, 2021, pp. 1022 ss.; S. Becker, C. Kunze, M. Vancea, *Community energy and social entrepreneurship: Addressing purpose, organisation and embeddedness of renewable energy projects*, in *Journal of Cleaner Production*, 147, 2017, pp. 25 ss.; S. Bouzarovski, H. Thomson, M. Cornelis, *Confronting Energy Poverty in Europe: A Research and Policy Agenda*, in *Energies*, 14, 2021, pp. 858 ss.
30. Ciò viene sostenuto altresì dal Legislatore eurounitario. Tra i tanti esempi in tal senso, oltre alle politiche energetiche diffusamente analizzate nei Capitoli precedenti, si veda il Considerando n. 117 della Direttiva UE/2023/1791 secondo cui «è opportuno riconoscere e sostenere attivamente il contributo delle comunità di energia rinnovabile, ai sensi della direttiva (UE) 2018/2001, e delle comunità energetiche dei cittadini, ai sensi della direttiva (UE) 2019/944, al conseguimento degli obiettivi del Green Deal europeo e del piano per l'obiettivo climatico. È pertanto opportuno che gli Stati membri prendano in considerazione il ruolo svolto dalle comunità di energia rinnovabile e dalle comunità energetiche dei cittadini e lo promuovano. Tali comunità possono aiutare gli Stati membri a centrare gli obiettivi della presente direttiva migliorando l'efficienza energetica a livello locale o di nucleo familiare, nonché di edifici pubblici, in cooperazione con le autorità locali. Esse possono responsabilizzare e coinvolgere i consumatori e permettere a determinati gruppi di clienti civili, anche nelle zone rurali e remote, di partecipare a progetti e interventi connessi all'efficienza energetica, che possono combinare le azioni con investimenti in energie rinnovabili. Le comunità energetiche possono altresì svolgere un ruolo importante nell'educazione e in una maggiore sensibilizzazione dei cittadini sulle misure concepite per ottenere risparmi energetici. Le comunità energetiche, se adeguatamente sostenute dagli Stati membri, possono contribuire a contrastare la povertà energetica agevolando i progetti di efficienza energetica, la diminuzione dei consumi di energia e la riduzione delle tariffe di fornitura»
31. Per una compiuta analisi del fenomeno, sia consentito rinviare a L. Scuto, *The development of a new model of urban regeneration in light of the digitalisation of public administration*, in *CERIDAP*, 3, 2022, pp. 67-105.
32. Si veda in particolare il *Rapporto Annuale sulla Povertà Energetica – 2023* redatto dall'OIPE.
33. Così K. Fabbri, A. Rossi, *Comunità e povertà energetica: un contributo critico contro la narrativa dominante*, in *OIPE* (a cura di), *Rapporto Annuale sulla Povertà Energetica*,

- 2023.
34. Così K. Fabbri, A. Rossi, *op. cit.*
 35. Così K. Fabbri, A. Rossi, *op. cit.*
 36. In tal senso, v. *supra* nota §3 del presente contributo.
 37. Questi i dati emersi dalla lettura del Rapporto annuale Istat 2024 (consultabile qui), il quale ha messo altresì in luce come *«la lotta alla povertà energetica è un aspetto chiave delle più recenti strategie della Commissione europea. In Italia, il tema viene affrontato nella Strategia energetica nazionale del 2017 e nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) del 2019, dove la povertà energetica viene definita come “la difficoltà ad acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici oppure come la condizione per cui l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a quanto socialmente accettabile”. La povertà energetica rappresenta, comunque, un fenomeno complesso da misurare e, a seconda delle variabili e dei criteri di misurazione adottati, gli indicatori più rilevanti possono variare*¹⁷. *Una stima accurata della povertà energetica è possibile attraverso la costruzione di misure cosiddette Low Income-High Cost (LIHC), che evidenziano situazioni in cui la spesa (o il reddito) familiare, al netto della spesa energetica, è inferiore a una determinata soglia di povertà e, nello stesso tempo, la spesa per il consumo di energia è superiore a una certa soglia. Un indicatore di questo tipo è prodotto dall'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE) utilizzando dati di fonte Istat*¹⁸. *Come abbiamo visto, nel 2022 la dinamica dei prezzi dei beni energetici è stata segnata da forti aumenti, con effetti rilevanti sulle spese delle famiglie. Dai dati dell'Indagine sulle spese, la spesa energetica annuale delle abitazioni delle famiglie italiane è aumentata del 32 per cento rispetto al 2021. La famiglia media ha speso 1.915 euro per l'energia utilizzata nella propria abitazione per illuminare, riscaldare, raffrescare e cucinare, circa 500 euro in più rispetto al 2021. I dati Eurostat registrano, rispetto al 2021, una crescita del 50 per cento nel costo medio unitario dell'elettricità e del 34,7 per cento per quello del gas naturale, il principale vettore energetico usato dalle famiglie per la cottura dei cibi, la produzione di acqua calda sanitaria e il riscaldamento delle abitazioni. Tali forti dinamiche di prezzo scontano, peraltro, gli ingenti interventi – generali e mirati – sui prezzi finali di elettricità e gas definiti dal Governo, pari a 16,8 miliardi di euro»*.
 38. Il riferimento, insieme ai relativi dati, ricade sul Rapporto Statistico solare fotovoltaico elaborato dal GSE in data 10 maggio 2024 (consultabile qui).
 39. In tal senso, il suddetto Rapporto spiega elcamente che *«In continuità con gli anni precedenti, nel 2023 la regione con la maggiore produzione fotovoltaica risulta la Puglia, con 4.193 GWh (13,7% dei 30.711 GWh prodotti complessivamente a livello nazionale). Seguono la Lombardia con 3.511 GWh e l'Emilia-Romagna con 2.964 GWh, con un contributo pari rispettivamente all'11,4% e al 9,7% della produzione complessiva del Paese. Nel 2023 le variazioni delle produzioni rispetto all'anno precedente riflettono l'andamento sia delle condizioni climatiche osservate durante l'anno che dal raggiungimento del pieno esercizio degli impianti di installati nel 2022 e dell'esercizio parziale degli impianti entrati in funzione nel 2023. Tra le regioni con le variazioni positive più alte figurano Liguria e*

Lombardia (rispettivamente +18,9% e +17,7%); in Molise e Puglia, invece, si rilevano variazioni della produzione molto contenute. Nel 2023 la Puglia si conferma la regione italiana con la maggiore produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici (4.193 GWh, pari al 13,7% del totale nazionale); seguono Lombardia con l'11,4%, Emilia-Romagna con il 9,7% e Veneto con il 9,4%. La provincia di Lecce, con 1.028 GWh, registra la quota più elevata di produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici (3,3% del totale nazionale) nel 2023; tra le altre province emergono Foggia, Brindisi e Bari al Sud; Viterbo e Roma al Centro; Cuneo e Brescia al Nord».

40. Scaricabile e consultabile gratuitamente qui.
 41. È stato recentemente elaborato, e messo a disposizione, il “Geoportale Energia e Territorio” elaborato dall’RSE (consultabile qui). Sul punto, viene specificato che *«con l'adozione della direttiva RED II (Renewable Energy Directive 2018/2001) attraverso il Decreto Legislativo 199/2021, sono state introdotte nel contesto italiano le Comunità di Energia Rinnovabile (CER). Queste comunità consentono ai consumatori di energia elettrica di unirsi e costituire un'entità autonoma in grado di produrre localmente energia da fonti rinnovabili e di dividerla tra i membri della comunità. In seguito, a inizio 2024 è stato pubblicato il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica volto a promuovere lo sviluppo delle CER. Le CER rappresentano così una grande opportunità, sia a livello nazionale che regionale, per lo sviluppo di impianti di piccola taglia alimentati da fonti rinnovabili che possano favorire una gestione sostenibile e condivisa dell'energia rinnovabile, apportando vantaggi sociali, ambientali ed economici ai partecipanti e promuovendo l'accettazione e l'uso delle energie rinnovabili da parte di cittadini, enti pubblici e privati. Nell'ambito della Ricerca di Sistema (RdS), tramite il Progetto 2.08 “Utente al centro della transizione energetica” - WP3 “Energy community, transizione energetica e tutela degli utenti vulnerabili e in Povertà Energetica”, è stato implementato il presente tool “Localizzazione delle iniziative di CER in Italia” che fornisce indicazioni qualitative in merito alla realizzazione di comunità energetiche sul territorio nazionale. Nato con l'obiettivo di identificare e localizzare le iniziative e i progetti di comunità di energia rinnovabile avviati sul territorio nazionale, questo WebGIS è stato pubblicato in una prima fase solo per il territorio del Piemonte, in virtù di una collaborazione tra RSE, Unioncamere Piemonte e Fondazione Piemonte Innova, con la supervisione di Regione Piemonte, e successivamente esteso a tutta Italia. I dati rappresentati all'interno della mappa interattiva possono essere visualizzati rispetto a tematizzazioni differenti basati su tre caratteristiche: livello di strutturazione: Fase 1 - Progettazione, Fase 2 - Attuazione in corso, Fase 3 - Costituzione avvenuta; modello organizzativo: Public Lead, Community Energy Builder, pluralista; tecnologia di generazione: fotovoltaico, colico, idroelettrico, biomassa/biogas, geotermia o combinazione di più fonti.*
- A seconda del livello di zoom, la localizzazione delle CER avviene per mezzo di:*
- punti: corrispondono al centroide della CER, inteso come punto paracentrico del comune o dell'insieme dei comuni interessati dalla CER;*

CERIDAP

poligoni: corrispondono al perimetro della CER, inteso come confine del comune o dell'insieme dei comuni interessati dalla CER».

42. Il riferimento è al DL 28 febbraio 2025, n. 19 convertito con la recente Legge 24 aprile 2025, n. 60.

Le prospettive della cooperazione verticale tra Stato, Regioni ed enti locali, alle soglie dell'autonomia regionale differenziata

Claudia Tubertini

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-49

Il contributo ricostruisce le ragioni dell'importanza della cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali non solo per il buon funzionamento del sistema amministrativo, ma anche per assicurarne la sua democraticità, passando in rassegna i principali aspetti da risolvere in vista di una sua piena attuazione. Essa, infatti, appare ancor più necessaria nel momento in cui il nostro Paese sembra aprirsi ad una autonomia differenziata anche all'interno delle Regioni a statuto ordinario.

The prospects of vertical cooperation between the State, Regions, and local authorities on the eve of differentiated regional autonomy

The paper reconstructs the reasons underlying the importance of cooperation between the state, regions, and local authorities, not only for the proper functioning of the administrative system but also to ensure its democratic nature. The paper examines the primary concerns that require attention to ensure its complete execution. Such cooperation appears even more necessary at a time when Italy seems to be moving toward differentiated autonomy, including within the ordinary-statute regions.

Sommario: 1. La cooperazione come dialogo tra le istituzioni: una scelta necessaria.- 2. La flessibilità insita nel metodo cooperativo: pregi e difetti.- 3. La questione delle sedi di rappresentanza delle autonomie.- 4. Le prospettive della cooperazione verticale, e l'attuazione del regionalismo differenziato.

1. La cooperazione come dialogo tra le istituzioni: una scelta necessaria

Il tema della cooperazione tra i diversi livelli istituzionali di governo costituisce ormai da tempo oggetto di un ricco ed articolato filone di studi, tanto ampio da non permettere, neppure a titolo di premessa, una ricostruzione sintetica. Del resto, il *dialogo* – osservava Luciano Vandelli, in una delle sue più celebri prolusioni^[1] – costituisce una delle più significative trasformazioni che ha subito il diritto pubblico degli ultimi cinquant'anni. Inteso come metodo di relazione tra Stato ed organizzazioni sovranazionali, tra cittadini e istituzioni, ma anche tra lo Stato e gli altri livelli territoriali di governo, esso permette di cogliere il significato più pieno dell'autonomia che a questi ultimi viene riconosciuta. Il ruolo di una istituzione, infatti, si esprime non solo attraverso le competenze dirette, ma anche nella compartecipazione alle decisioni dei livelli superiori. Certamente, tuttavia, *«perché il dialogo trasformi davvero il funzionamento delle nostre istituzioni, perché cambi davvero i rapporti tra istituzioni e società, serve l'impegno di tutti; un impegno né leggero, né semplice e neppure breve. Ma ne vale davvero la pena»*^[2].

Le ragioni per cui la cooperazione tra livelli istituzionali è necessaria, in particolare, nel nostro sistema amministrativo, sono molte, e di diverso segno. Anzitutto, vi è senz'altro un'esigenza di carattere funzionale. Il sistema di riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo delineato dalla nostra Costituzione, per la sua intrinseca natura di compromesso tra unità e autonomia, e per come si è atteggiato in concreto, non riesce ad escludere sovrapposizioni ed interferenze nell'assunzione delle decisioni e nell'esercizio delle funzioni spettanti a Stato, Regioni ed enti locali. Il carattere ormai normalmente pluristrutturato della gran parte dei procedimenti amministrativi, e, prima ancora, del contenuto delle fonti normative secondarie e di indirizzo, rende insuperabile l'esigenza di un raccordo costante tra Stato, Regioni ed enti locali.

Ma sviliremmo il senso del dialogo tra istituzioni, se esaurissimo lo scopo della cooperazione nel garantire il buon funzionamento del sistema, perché trascureremmo il ruolo che esso svolge a garanzia della rappresentanza della volontà delle comunità locali e a tutela dell'uguaglianza (anche interterritoriale), a sua volta fondamento della democrazia^[3].

Ebbene, quanto alla nostra forma di Stato regionale, la scelta cooperativa ha trovato una importante conferma in una delle più attese, più commentate e più complesse decisioni che la nostra Corte Costituzionale ha dovuto assumere di recente: quella relativa alla legittimità costituzionale della legge di attuazione del cd. regionalismo differenziato, la legge n. 86 del 2024, oggetto della sentenza n. 192 del 2024. Si tratta di una vera e propria sentenza “quadro”, per la sua portata generale sulla struttura della Repubblica, volta a fornire le coordinate per l’attuazione dell’articolo 116, comma 3 Cost., visto il suo possibile effetto dirompente sul sistema, in termini sia di disfunzionalità che di squilibrio interterritoriale^[4].

Il regionalismo differenziato, dice la Corte, non è di per sé incostituzionale, perché consente di superare l’uniformità nell’allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano, ma deve essere collocato nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va *armonizzato*.

Le affermazioni di principio che la sentenza contiene, tutte orientate a respingere una visione duale e competitiva del nostro regionalismo, costituiscono, quindi, il perimetro entro il quale è legittima una differenziazione formale^[5] tra regioni a statuto ordinario (poiché le Regioni a statuto speciale godono già di un proprio specifico *status* differenziato: di qui l’inapplicabilità a queste ultime, come statuito in sentenza, del procedimento ex art. 116, comma 3). Il nostro regionalismo cooperativo, dice la Corte, non ammette che si creino «*paratie stagné*» tra Regioni; né queste ultime possono perseguire solo i propri interessi, a discapito delle altre.

Se il regionalismo cooperativo è incompatibile con soluzioni che comportino un eccessivo squilibrio di poteri a favore di alcuni territori, ed a scapito di altri, ciò implica che lo Stato, nell’assumere le decisioni ad esso spettanti, deve farsi carico delle esigenze delle autonomie *nel loro complesso*.

Si tratta, quindi, anzitutto, di prevedere adeguate sedi e momenti di *dialogo*, ovvero, di confronto e di valutazione degli interessi di tutto il sistema regionale (e locale); favorendo la partecipazione di tutte le istituzioni interessate alle decisioni che determinano riflessi sulle rispettive sfere di competenza. È questa, in estrema sintesi, l’indicazione che si trae dalle argomentazioni della Corte: la riaffermazione del rilievo costituzionale del principio cooperativo, tante volte

applicato, nelle relazioni interistituzionali, proprio per assicurare l'equilibrio tra unità ed autonomia, e l'invito ai protagonisti della cooperazione a confrontarsi in modo autentico, per condividere le scelte anche sul piano sostanziale^[6].

2. La flessibilità insita nel metodo cooperativo: pregi e difetti

Ma in cosa si è tradotto, in concreto, il principio cooperativo, calato sino ad ora nel metodo nelle relazioni interistituzionali? È stata la stessa Corte Costituzionale a stabilire che, seconda dei casi, esso può tradursi in un obbligo di semplice consultazione oppure, al contrario, di vera e propria concertazione tra Stato e Regioni (e/o enti locali), a seconda del *quantum* di incidenza su di esse della decisione da assumere. Seguendo tale criterio, la Corte ha modulato, in particolare, nei procedimenti decisionali coinvolgenti interessi di più livelli di governo, il ricorso ai pareri, alle intese ed agli accordi, principali strumenti della cooperazione verticale, tuttora regolati dal d.lgs. 281/1997, recante la disciplina del cd. Sistema delle Conferenze^[7].

Secondo la Corte, tutte le volte in cui è necessaria un'intesa, anche laddove la norma di diritto positivo non lo precisi, la volontà di una sola parte, in caso di dissenso, non può prevalere senza che siano state applicate «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze»^[8]: frase che riecheggia i meccanismi di superamento del dissenso ideati dal giudice amministrativo, e poi recepiti dal legislatore, all'interno della Conferenza di servizi, altro istituto ispirato al metodo cooperativo. Se è vero che nel corso del tempo si è assistito ad un incremento delle intese proprio grazie all'intervento della Corte Costituzionale, la quale ha riservato la mera consultazione solo ai casi di minore impatto sulle competenze regionali, è altrettanto vero che anche nella giurisprudenza costituzionale, oltre che nella prassi, si sono avute numerose e rilevanti oscillazioni, a seconda delle materie.

Questa elasticità del metodo cooperativo è stata, a giusto titolo, considerata un elemento di forza, ma anche di debolezza: perché è molto difficile predeterminare a monte qual è il livello di coinvolgimento necessario, e da questa incertezza nasce il contenzioso costituzionale. Manca, infatti, nell'ordinamento una norma generale che individui in quali casi sia necessaria l'intesa: mentre il d.lgs. 281/1997

elenca una serie di atti di iniziativa statale per cui è obbligatorio il parere (soprattutto, prevede che le Regioni siano obbligatoriamente sentite in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni, nonché su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta delle Regioni: art. 2, commi 3 e 4) non fa altrettanto per le intese, di cui regola solo il procedimento, da applicarsi a tutti i casi in cui la legislazione vigente prevede un'intesa (art. 3).

Laddove si volesse tentare di stabilire con norma generale ed astratta i casi in cui l'intesa è necessaria, superando l'attuale generico rinvio ai casi previsti dalla legge, sarebbe difficile ricavare dalla oscillante giurisprudenza costituzionale un criterio netto: non si potrebbe altro che ricorrere ad espressioni altrettanto elastiche – come la «*forte incidenza*» sulle competenze regionali della decisione da assumere, espressione che spesso si ritrova nel linguaggio della Corte^[9] – generando, così, ulteriori dubbi e conflitti. Più percorribile potrebbe essere l'idea di inserire all'interno di una norma, come per i pareri, un'elencazione, non tassativa, degli atti sottoporre obbligatoriamente alla previa intesa, traendoli dalla casistica della giurisprudenza costituzionale, dalla legislazione, e dalla prassi. Avviene sempre più spesso, infatti, che alcuni atti vengano volontariamente sottoposti a previa intesa del sistema regionale e locale, per decisione del ministro (o del Consiglio dei ministri) anche in mancanza di una espressa previsione normativa, sia per evitare questioni di legittimità, sia per assicurarsi preventivamente la cooperazione delle autonomie alla piena attuazione dell'atto.

Anche l'esistenza di questa prassi appena menzionata – che rimette nelle mani dei proponenti la scelta dell'intensità del coinvolgimento regionale e/o locale – dimostra quanto la cooperazione sia tanto un elemento irrinunciabile del nostro modello di regionalismo, quanto un baluardo fragile per le autonomie, laddove un'emergenza, o imprescindibili esigenze di unitarietà, ne possono giustificare – come molte volte è avvenuto – la disapplicazione. L'attuale disciplina delle intese (commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) prevede infatti che quando essa non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza, il Consiglio dei Ministri è autorizzato a provvedere, con deliberazione motivata, anche senza aver acquisito l'assenso delle Regioni e/o delle autonomie; inoltre, in caso di motivata urgenza, il Consiglio dei Ministri

può comunque provvedere in via unilaterale, sottoponendo l'atto già adottato all'esame della Conferenza nei successivi quindici giorni; e l'urgenza può giustificare anche l'assunzione del parere in via postuma. Proprio il meccanismo dell'urgenza è stato applicato, si noti, nell'adozione di uno dei più significativi atti previsti dalla l. 86/2024, ovvero, la delega legislativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni^[10] nelle materie suscettibili di differenziazione o, meglio, nelle materie che la stessa legge ha ritenuto differenziabili solo previa determinazione dei cd. LEP^[11].

Del resto, solo in alcuni limitati casi il legislatore, o più spesso la Corte costituzionale, hanno interpretato l'obbligo di intesa "in senso forte", escludendo l'applicabilità dei citati commi 3 e 4 dell'art. 3 d.lgs. 281/1997, e precisamente nei casi di «forte incidenza», molto spesso su un ambito territoriale delimitato (intese cd. bilaterali). Si scopre così che sono molti, al contrario, i casi in cui viene disatteso quando affermato dalla stessa Corte Costituzionale, secondo la quale *«la leale collaborazione, spiegatasi lungo un apprezzabile arco di tempo (corsivo mio), contribuisce in linea di principio ad intestare all'altra almeno un segmento della fattispecie, pur quando persiste il dissenso sull'atto finale»*^[12].

Già da queste poche notazioni si può cogliere perché alla cooperazione verticale, ed ai suoi meccanismi, è affidato il delicato compito di garantire il punto di equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia; si resta sorpresi, quindi, nel vedere che nel procedimento di attuazione del regionalismo differenziato la Corte abbia ritenuto sufficiente l'intesa della sola Regione interessata, e la mera consultazione – in forma mediata, tramite l'acquisizione del loro parere da parte della Regione – dei soli enti locali in essa ricompresi. La tutela degli interessi del sistema delle autonomie, secondo la Corte, è in questa procedura sufficientemente garantita dall'approvazione dell'intesa da parte del Parlamento, secondo la speciale maggioranza prevista in Costituzione. L'acquisizione del parere della Conferenza Unificata sullo schema di intesa preliminare, pur prevista dalla legge^[13], appare quindi una scelta non necessitata, né comporta un obbligo di motivazione, nel caso in cui il Governo non intenda adeguarsi ai rilievi emersi^[14]. Nell'attuazione del regionalismo differenziato, quindi, e nonostante le affermazioni di principio della Corte, i meccanismi della leale collaborazione che siamo abituati a vedere applicati assumono una nuova e diversa connotazione: quella (prevalentemente) *bilaterale*, tipica dei modelli federali di tipo

competitivo^[15].

3. La questione delle sedi di rappresentanza delle autonomie

Il riferimento appena compiuto al ruolo del Parlamento quale garante dell'equilibrio tra livelli istituzionali richiama l'annosa questione della mancanza, al suo interno, di una rappresentanza delle autonomie, affidata oggi al solo sistema delle Conferenze ed alla capacità delle Regioni e degli enti locali di instaurare il dialogo, all'interno di esse, con il Governo. Vero è che proprio il Governo è ormai primo promotore (ed anche produttore) della legislazione; ma proprio questa circostanza rende ancor più urgente una valutazione degli aspetti più problematici derivanti da questo assetto.

Il sistema attuale sconta, anzitutto, la mancanza di una sede ufficiale di confronto preventivo tra la componente regionale e quella locale delle Conferenze, sopperita solo dalle interlocuzioni politiche tra i rispettivi attori sulle questioni poste all'esame di ciascuna delle tre Conferenze, e, in particolare, della Conferenza Unificata. È una delle tante questioni derivanti dal modello di relazioni interistituzionali "triangolare" delineato dal d.lgs. 281/1997, che in ossequio alla pari dignità istituzionale degli enti locali (ma forse anche per una strategia di *divide et impera*?) tuttora mantiene tre distinte sedi (Stato-Regioni, Stato-Città, Unificata), con rispettive e separate segreterie e relativi ordini del giorno.

Tale assetto appare ancor più problematico per l'assenza di idonee sedi e meccanismi per assicurare la perequazione finanziaria, considerata a giusta ragione dalla stessa Corte Costituzionale l'altro pilastro del regionalismo cooperativo. Un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato, dice la Corte, non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale «cooperativo» (sentenza n. 71 del 2023), già disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009^[16].

Va in questa sede ricordato che quest'ultima legge aveva affidato alla Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, da istituirsi nell'ambito della Conferenza unificata, rilevanti compiti di indirizzo e decisione da esercitarsi in raccordo con il Parlamento (art. 5). Un ruolo così incisivo, se correttamente valorizzato, avrebbe garantito il rispetto del principio di leale collaborazione nella

predisposizione dei rispettivi documenti di bilancio, massimizzando efficacia e trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche. Dal suo insediamento ad oggi, in realtà, la citata Conferenza è stata chiamata ad esprimere parere sul DEF e sulle manovre economiche già approvate dal Consiglio dei Ministri; né questa lacuna ha potuto essere colmata dalla Conferenza Unificata, anch'essa sacrificata nell'esercizio della sua funzione consultiva e propositiva dagli attuali tempi e modi di predisposizione ed approvazione delle manovre finanziarie.

Servirebbe, dunque, un intervento sul piano della legislazione ordinaria, unica strada, al momento, non solo praticabile, ma ineludibile, in vista dell'obiettivo di trasformare il sistema delle Conferenze (ivi compresa quella per il Coordinamento della Finanza Pubblica) in vere sedi di coordinamento paritario, armonizzandole finalmente al nuovo quadro costituzionale successivo al 2001.

Posto dunque l'obiettivo di fondo cui la riforma delle Conferenze dovrebbe tendere, e posto che essa dovrebbe avere – come minimo – rango legislativo, l'intervento del legislatore può essere naturalmente modulato in vario modo.

Una cosa è, infatti, pensare ad una modificazione strutturale del sistema delle Conferenze, ad esempio mediante l'individuazione di nuovi meccanismi di rappresentanza delle autonomie che valorizzino le sedi previste negli statuti regionali, e/o alla creazione di una (sola) Conferenza unitaria, seppure articolata in più sezioni, che porti anche ad una semplificazione dell'attuale modello tripartito di (Stato-Regioni, Stato-Città, Unificata), tuttora separato anche a livello di strutture di supporto; altra cosa è, invece, puntare, ferma restando l'attuale struttura tripartita, soprattutto ad un riequilibrio tra le prerogative del Governo e quelle delle autonomie nel loro funzionamento. Se sui primi due aspetti la strada appare senz'altro più difficile, allo stato attuale forse è soprattutto la seconda strada quella da percorrere.

Quel che è certo è che la precisazione di aspetti procedurali ora lasciati alla prassi o alla decisione unilaterale della Presidenza del Consiglio, dovrebbe costituire solo il primo tassello – certamente importante, ma non sufficiente – per superare tutte le incertezze che derivano dall'attuale mero rinvio al legislatore di settore (così tanto foriero di contenzioso costituzionale) della scelta dell'intensità della collaborazione o della concertazione da applicare a ciascun procedimento decisionale, sia che esso riguardi l'iniziativa legislativa del Governo, sia che abbia ad oggetto l'adozione di decisioni di natura amministrativa.

Se si volesse percorrere la strada delle riforme, resterebbe il problema di come superare la forte ritrosia ad intervenire su questo tema sinora manifestata da Governo e Parlamento, e, in parte, la preoccupazione delle stesse autonomie di aprire spazi per una modifica in *pejus* dello spazio di concertazione e confronto sinora faticosamente conquistato, seppur nella consapevolezza che senza una modifica del quadro normativo, tale spazio continuerà a restare mobile e incerto. Il fallimento dei tentativi sinora avviati per una revisione del d.lgs. 281/1997, persino a livello di mero aggiornamento e manutenzione^[17], sembrano confermare questa osservazione.

4. Le prospettive della cooperazione verticale, e l'attuazione del regionalismo differenziato

Nel concludere queste brevi riflessioni, occorre nuovamente volgere lo sguardo alla sentenza 192 del 2024 della Corte Costituzionale, per vedere se da essa possano trarsi indicazioni in merito a possibili percorsi di riforma delle sedi e degli strumenti della cooperazione verticale. Ebbene, proprio il ruolo del sistema delle Conferenze, piuttosto che valorizzato, esce ridimensionato a favore di quello del Parlamento. Nessun accenno vi è, infatti, all'esigenza di riformare il sistema delle Conferenze alle esigenze di un sistema delle autonomie che, ancor più di fronte alla prospettiva del regionalismo differenziato, necessita di sedi e meccanismi adeguati a garantire una cooperazione non meramente celebrativa e formale, ma *sostanziale*. Si dirà che, per come è stato interpretato l'art. 116, comma 3 Cost., la sua applicazione dovrebbe essere comunque tale da essere confinata a specifiche funzioni (prevalentemente amministrative?) suscettibili di devoluzione senza particolari effetti di sistema; ma è una previsione, quest'ultima, che non è affatto certa, né elide, comunque, i problemi già emersi nell'attuazione del regionalismo simmetrico.

Anche in relazione ai profili finanziari, come si è sottolineato, il principio cooperativo è stato più volte invocato dalla Corte nella sentenza, per affermare, in primo luogo, la doverosità del concorso anche delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica su un piano di parità rispetto alle altre regioni e, più in generale, per sostenere l'urgenza di una completa attuazione dei meccanismi perequativi previsti dalla Costituzione. Anche in tal caso, però, è per la Corte

soprattutto il Parlamento a dover farsene garante, portando a compimento del percorso attuativo della l. 42/2009.

Numerosi segnali fanno, purtroppo, temere che il Parlamento avrà difficoltà nello svolgere questo ruolo riequilibrante, stante l'attuale stato di emarginazione^[18] rispetto al potere decisionale del Governo. Un'occasione di verifica si presenterà a breve: il Parlamento riceverà il parere formulato dalla Conferenza Stato-Regioni sul disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Verrà considerata, in sede parlamentare, la richiesta delle Regioni – fondata sui consolidati orientamenti della Corte Costituzionale^[19] – di sottoporre a intesa, e non a semplice parere, come invece proposto nel disegno di legge delega presentato dal Governo, i decreti legislativi chiamati a fissare – si noti bene, per le Regioni e gli enti locali di tutto il Paese – contenuti di così rilevante incidenza in tutte o quasi le loro materie di competenza?

C'è da sperare che questa storica sentenza della Corte Costituzionale^[20] non resti, insomma, lettera morta, ma spinga finalmente le forze politiche, prima ancora di riformulare in termini nuovi le parti della l. 86/2024 finite sotto la scure della Corte, ed a prescindere dalla possibile ripartenza del percorso di attuazione del regionalismo differenziato, così ricco di incognite^[21], a dare risposta alle tante questioni ancora aperte, in vista di una piena attuazione del regionalismo cooperativo^[22].

1. *Dialogo. Relazioni e trasformazioni dei poteri pubblici. Riflessioni di un giurista*, Lectio magistralis in occasione del conferimento del Dottorato Honoris Causa dell'Università di Barcellona, in T. Font (a cura di), *Las reformas del Estado. Coloquio internacional en homenaje al Profesor Luciano Vandelli*, Madrid, Justel, 2019, p. 121 ss.
2. *Ivi*, p. 158.
3. Come evidenzia G. Gardini, *Alle origini del regionalismo. Genesi e storia di un ente controverso*, in G. Gardini, C. Tubertini, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 46.
4. «La strategia argomentativa della pronuncia è quella di ribaltare il punto di vista. Essa si concentra non sulla legge n. 86 del 2024 (o non soltanto su di essa), impugnata da quattro regioni contrastate da altre tre, ma soprattutto sull'art. 116.3 Cost. Questo è il “vero” oggetto della decisione»: A. Morrone, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 28/1/2025.
5. Sulla distinzione tra differenziazione sostanziale e formale, con particolare riferimento alla

- sanità, mi sia consentito rinviare a C. Tubertini, *Il servizio pubblico sanitario: la differenziazione possibile, praticata, rivendicata*, in *Munus*, 1/2023, p. 115 ss.
6. E. D'Orlando, *Lo Stato (regionale) come integrazione. Asimmetrie e contrappesi*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2025, p. 55.
 7. Per uno sguardo d'insieme su tutta la giurisprudenza costituzionale in materia, cfr. Corte Costituzionale, Servizio Studi, *Il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, dicembre 2024.
 8. Cfr., *ex plurimis*, Corte Cost., sentt. 339/2005, 24/2007, 121/2010, 165/2011, 179/2012.
 9. Cfr., ad es., sentt. 6/2004; 121/2010; 7/2016.
 10. Il disegno di legge recante Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, datato 31 luglio 2025, è stato trasmesso ufficialmente alle Regioni l'8 agosto 2025 ai fini dell'espressione del parere da parte della Conferenza Stato-Regioni. Esso era stato tuttavia già approvato nel Consiglio dei Ministri del 19 maggio, e contestualmente dichiarato urgente. Ciò ha permesso al Governo di presentare il disegno di legge al Senato (S1623) già l'11 agosto, senza attendere il parere delle Regioni. In tal caso, l'art. 2, comma 5 del d.lg. 281/1997 prevede che il Governo tenga comunque conto del parere reso dalle Regioni in sede di esame in commissione dello schema di decreto legislativo.
 11. Dopo la dichiarazione di illegittimità parziale della l. 86/2024, dell'originario articolo 3 è rimasto infatti in vigore il comma 3, che, all'interno delle materie suscettibili di differenziazione ai sensi dell'art. 116.3, elenca quelle per le quali si prevede il necessario avvio del percorso di individuazione dei LEP, quale condizione per l'avvio di qualsiasi trattativa – le cd. materie “LEP”, e quelle alle quali, invece, tale condizione non si applica (cd. materie “non-LEP”: «previdenza complementare e integrativa», «professioni», «organizzazione della giustizia di pace», «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni», «commercio con l'estero», «protezione civile», «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale»). Nella stessa pronuncia la Corte non ha censurato lo strumento della delega legislativa, confermando che i LEP possano essere definiti anche con tale strumento, purché con principi e criteri direttivi modulati in relazione ai diversi settori e ad ogni specifica funzione.
 12. Corte Cost., sent. 142/2016.
 13. Cfr. art. 2, c. 4, l. 86/2024.
 14. Sottolinea questo aspetto, come un elemento che svisciva la portata dell'unico momento in cui vengono considerati gli interessi del sistema locale, G. Mobilio, *La differenza tra «sentire» e «ascoltare». Il regionalismo differenziato e l'impatto sui sistemi locali*, in *Le Regioni*, 2/2025, p. 263.
 15. Per una più ampia trattazione dei profili della sentenza 192/2024 incidenti sul principio di leale collaborazione, rinvio a C. Tubertini, *Regionalismo differenziato, regionalismo cooperativo e leale collaborazione nella sentenza n. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in

Istituzioni del federalismo, 1/2025, p. 99 ss.

16. Il punto è sottolineato da G. Rivosecchi, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in *Lecostituzionaliste.it*, 2024.
17. L'ultimo tentativo è stato quello operato dall'attuale Ministro per gli affari regionali e le autonomie con l'istituzione di una Commissione di studio, composta, oltre che da esperti, da rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, del Ministero dell'Interno e della Presidenza del Consiglio, al fine di apportare modifiche e/o integrazioni alla normativa, anche con l'adozione di uno o più regolamenti interni alle Conferenze. I lavori della Commissione si sono conclusi nel maggio 2024, con la formulazione di diverse proposte, a cui tuttavia non ha fatto seguito l'adozione di alcun provvedimento. Per ripercorrere il dibattito precedente, C. Tubertini, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, 2/2021, p. 667 ss.
18. Se non di vera e propria regressione democratica: così, con riferimento, in particolare, ai sempre più frequenti e significativi episodi di estremo abuso della decretazione d'urgenza, R. Calvano, *Una "sentenza monumento" sul regionalismo italiano (già obliata da camere distratte e ministri riottosi?) (nota a Corte costituzionale, sent. n. 192 del 2024)*, in *Bilancio Comunità persona*, 1/2025, p. 173.
19. Cfr. sent. 251/2016: laddove un decreto legislativo abbia un contenuto che presenti una forte incidenza su funzioni e compiti di competenza regionale, il coinvolgimento delle Regioni deve essere assicurato nella forma più garantista possibile, ovvero, quella dell'intesa.
20. Secondo la definizione di E. Cheli, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *www.Astrid-online.it*, 12 dicembre 2024.
21. C. Buzzacchi, *L'autonomia differenziata e le sue incognite*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2025, p. 281 ss.
22. G. Gardini, *La Corte costituzionale riscrive il regionalismo differenziato, ma molte questioni restano ancora senza risposta*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2025, p. 7 ss.

La cooperazione amministrativa in Francia: tra uno Stato, diciotto Regioni, centouno Dipartimenti e trentacinquemila Comuni

Jacques Ziller

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-2

*L'articolo presenta l'attuale organizzazione territoriale, la quale affonda le sue radici nella Rivoluzione del 1789. I concetti di *décentralisation*, che riguarda il trasferimento di competenze dallo Stato agli enti territoriali con organi eletti, e di *déconcentration*, che si riferisce al trasferimento delle funzioni esecutive dalle amministrazioni centrali alle amministrazioni locali, sono essenziali. I Comuni hanno una competenza generale per regolare gli affari locali, mentre i Dipartimenti e le Regioni hanno competenze specifiche definite dalla legge. La cooperazione intercomunale avviene principalmente attraverso gli enti pubblici di cooperazione intercomunale: comunità di Comuni, di agglomerazioni, comunità urbane e metropoli. I prefetti svolgono un ruolo cruciale nel coordinamento delle amministrazioni. Per quanto riguarda la sociologia della cooperazione amministrativa, la pratica del cumulo dei mandati, in base alla quale un eletto può ricoprire più cariche a diversi livelli, è comune in Francia. Gli ingegneri, in particolare quelli dei ponti e delle strade, svolgono anche un ruolo centrale.*

Administrative cooperation in France, between one State, eighteen Regions, one hundred and one Departments and thirty-five thousand Municipalities

*The article presents the current territorial organisation, which has its roots in the Revolution of 1789. The concepts of *décentralisation*, which concerns the transfer of powers from the state to local government, and *déconcentration*, which refers to the transfer of executive functions from central to local administrations of the state, are essential. Municipalities have general powers to regulate local affairs, while departments and regions have specific powers defined by law. Inter-municipal cooperation mainly takes place through public inter-municipal cooperation bodies:*

communities of municipalities, agglomerations, urban communities, and metropolises. Prefects play a crucial role in coordinating administrations. In terms of the sociology of administrative cooperation, the practice of multiple mandates, whereby an elected representative can hold several positions at distinct levels, is common in France. Engineers, particularly bridge and road engineers, also play a leading role.

Sommario: 1. L'organizzazione amministrativa in Francia: dati geografici e demografici.- 2. L'organizzazione amministrativa in Francia – segue: décentralisation e déconcentration.- 3. La distribuzione delle competenze tra livelli di amministrazione.- 4. La cooperazione tra enti di diversi livelli: l'ente territoriale capofila.- 5. La cooperazione tra enti del medesimo livello: la cooperazione intercomunale.- 6. Cenni di sociologia della cooperazione amministrativa.- 7. Conclusione: miti e realtà del centralismo francese.

1. L'organizzazione amministrativa in Francia: dati geografici e demografici

Per comprendere quali sono le sfide della cooperazione amministrativa multilivello in Francia, occorre anzitutto tener conto degli aspetti geografici e demografici fondamentali.

Sin dal 1918 – con il ritorno alla Francia dell'Alsazia e della Mosella (parte della Lorena) che erano state annesse dall'Impero tedesco nel 1871 – il territorio europeo della Repubblica Francese copre 551 000 km² (da paragonare con i 302 000 km² dell'Italia). Sono da aggiungere gli enti d'oltremare che coprono – sin dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso – un totale di circa 120 370 km², di cui 89 300 km² per le Antille e la Guyana francesi, 2 900 km² nell'Oceano indiano (Mayotte e La Réunion), 22 800 nell'Oceano Pacifico (Nuova-Caledonia, Polinesia francese, Wallis e Futuna) nonché 242 km² nel Nord-Atlantico (Saint-Pierre-et- Miquelon); non si tiene conto dei territori senza popolazione permanente (Terre australi e antartiche francesi).

Al primo gennaio 2024, la popolazione residente in Francia è stimata a un totale di quasi 69 milioni di abitanti (di cui 2,7 milioni oltremare), da paragonare con i

59 milioni dell'Italia.

Non tratteremo qui delle specificità del coordinamento amministrativo riguardo gli enti d'oltremare, si quali tuttavia si applicano i principi e sistemi generali che verranno qui descritti.

Occorre aggiungere che l'essenziale dell'organizzazione territoriale della Francia risale alla Rivoluzione del 1789. Il territorio del Regno di Francia era costituito da un mosaico di enti diversi, che conoscevano molti tipi distinti di organizzazione e poteri. Gli uomini dell'*Ancien Régime* erano pragmatici, riformavano solo con piccoli ritocchi e ritenevano naturale che ambiti di competenza separati e così diversi come quello religioso, militare, fiscale, universitario, giudiziario e commerciale avessero circoscrizioni territoriali e organizzazioni particolari e distinte, tenendo conto delle peculiarità della storia, della geografia e della popolazione. Ne conseguiva che alcune città erano capoluoghi giudiziari, altre religiosi, altre capoluoghi commerciali governati dai mercanti, altre ancora capoluoghi militari con un governatore e una guarnigione. Per di più c'era una specifica organizzazione delle amministrazioni reali, in materia anzitutto fiscale – responsabilità in prima battuta degli intendenti, rappresentanti del Re – nonché balivie siniscalcati. In materia militare vi erano governi generali responsabilità dei governatori, ad esempio: Linguadoca, Normandia, Guienna, ecc. A questi distretti relativamente razionali si aggiungevano quelli risalenti all'epoca feudale, ancora molto influenti nel Cinquecento, il cui ruolo diminuì in seguito: i diversi feudi in cui esercitavano il potere signori più o meno potenti. Ad esempio, nel Settecento, il ducato di Nevers era un grande feudo che non apparteneva ancora al re di Francia, ma ne esistevano molti altri di minore importanza.

Con la Rivoluzione del 1789, i Comuni (*communes*) sono stati organizzati sulla base del territorio delle parrocchie (*paroisses*) della Chiesa cattolica. Invece, con l'abolizione delle altre strutture territoriali, spesso chiamate province dal personale della Rivoluzione – anche se il termine "*province*" non era formalmente in uso nell'*Ancien régime* – il Dipartimento (*département*) è diventato la circoscrizione principale di diritto comune di livello superiore al *commune*. Furono poi stabiliti 83 Dipartimenti con un criterio geografico di massima: il capoluogo doveva essere raggiungibile a cavallo in non più di un giorno. Il nome dato ai nuovi Dipartimenti derivava dalla presenza di un fiume – ad esempio la *Seine* (Senna), il *Rhin* (Reno), il *Rhône* (Rodano) la *Loire* (Loira), la *Garonne*

(Garonna) etc. –, o di una catena montuosa – *Alpes, Pyrénées, Vosges* etc. –, oppure di una costa marittima – *Côte d'Or, Morbihan*, etc. –, sovente con l'aggiunta di un qualificativo distintivo – *Bas-Rhin* e *Haut-Rhin*, *Haute-Loire* e *Loire inférieure*, etc.

Le riforme della Rivoluzione furono sistematizzate dalla legge del 17 febbraio 1800, la quale istituiva l'organizzazione amministrativa del territorio francese con quattro livelli: *département, arrondissement, canton, commune*, il cui elenco rimase immutato fino al 1926. Con legge del 2 marzo 1982 le Regioni, istituite sin dagli anni Sessanta quali circoscrizioni amministrative di intervento anzitutto economico dello Stato, divennero enti territoriali.

A seguito della revisione costituzionale, il 14 agosto 1830, della Carta del 1814 – conferita dopo la Ristorazione della Monarchia con il ritorno d'esilio di Lodovico XVI nel 1814/1815 – la Carta dispose che le istituzioni comunali e dipartimentali avrebbero dovuto essere elette. Ciò successe con legge del 21 marzo 1831 per i consigli municipali e legge del 22 giugno 1833 per i consiglieri “general” (del Dipartimento). I sindaci (*maires*) sono sin d'allora eletti dal consiglio comunale. Il suffragio censitario fu sostituito dal suffragio universale^[1] con legge del 10 agosto 1871 per i Dipartimenti, e con legge del 5 aprile 1884 per i Comuni. Con legge del 18 luglio 1837 i Comuni avevano ottenuto la personalità giuridica. I prefetti rimasero esecutivo del Dipartimento sin dal 1833, fino alla legge del 2 marzo 1982 (cd. Atto I della *décentralisation*). L'esecutivo regionale e dipartimentale viene sin d'allora eletto dal rispettivo consiglio.

L'autonomia degli enti territoriali era prevista dall'art. 87 della Costituzione del 1946 con la dicitura gli «*enti territoriali si amministrano liberamente tramite consigli eletti a suffragio universale*»^[2], ripresa dall'art. 72 della Costituzione del 1958, con la dicitura gli «*enti locali si amministrano liberamente tramite consigli eletti e alle condizioni previste dalla legge*»^[3]. Il testo è stato ulteriormente precisato con legge costituzionale del 28 marzo 2003 (cd. Atto II della *décentralisation*) che ha consacrato una serie di principi che erano già per parte attuati prima con leggi. «*Tre importanti novità furono introdotte dalla riforma del 2003: l'introduzione esplicita nel dettato costituzionale della potestà regolamentare locale; la possibilità (seppur non troppo marcata) di attuare una sorta di differenziazione tra gli enti territoriali; la previsione costituzionale del principio di sussidiarietà rilevante in materia di ripartizione delle competenze*

amministrative locali»^[4] .

Al primo gennaio 2024^[5] vi sono circa 35 000 Comuni, di cui 34 826 in Europa, alle quali si aggiunge la Città di Parigi (*Ville de Paris*) che risulta dalla fusione del Comune e del Dipartimento di Parigi nel 2019. Infatti, vi sono casi in cui una stessa circoscrizione corrisponde a due enti: prima del caso di Parigi, c'è stato il caso dei Dipartimenti d'oltremare che corrispondevano sin dal 1984 alle Regioni d'oltremare; oggi rimane solo il caso della *Guadeloupe*. Circa 30 800 Comuni hanno meno di 5 000 abitanti, 18 000 meno di 500 abitanti, 3 300 meno di 100 abitanti. Invece vi sono solo 11 Comuni con più di 200 000 abitanti e 42 con più di 100 000.

È quindi ovvio che la cooperazione intercomunale è essenziale per il funzionamento dell'amministrazione francese. Vi sono stati diversi tentativi di istituire raggruppamenti dei Comuni, com'era stato fatto ad esempio in Germania occidentale negli anni Settanta del secolo scorso, con la riduzione del numero di Comuni da più di 24 000 a circa 8 000. Diversamente da quanto successo in molti altri paesi europei, in Francia il raggruppamento dei Comuni non è mai stato imposto in modo obbligatorio dal legislatore. I diversi tentativi di organizzazione di raggruppamenti volontari hanno solo condotto ad una riduzione da 36 600 nel 1992 ai 35 000 attuali. Invece, il legislatore ha creato quadri di cooperazione intercomunale con diverse leggi sin dal 1890.

Vi sono 94 Dipartimenti enti locali (101 in quanto circoscrizioni amministrative dello stato) di cui 5 oltremare, e 23 Regioni, di cui 18 in Europa – sin dalla riforma del 2016 che ha ridotto queste ultime da 22 a 13. Per quanto riguarda i 333 cantoni, si tratta solo di circoscrizioni amministrative delle amministrazioni statali, nonché circoscrizioni elettorali per l'elezione del *conseil général*, ribattezzato *conseil départemental* dalla legge del 17 maggio 2013.

2. L'organizzazione amministrativa in Francia – segue: *décentralisation e déconcentration*

Fondamentale dal punto di vista giuridico, nonché della scienza amministrativa, è la distinzione tra *décentralisation* e *déconcentration*^[6] .

Il termine *décentralisation* si applica al decentramento di competenze dello Stato verso enti territoriali con organi eletti, cioè Comuni, Dipartimenti e Regioni. In

teoria, il decentramento delle competenze viene accompagnato da un decentramento delle corrispondenti risorse; tuttavia, nella prassi i membri delle istituzioni comunali, dipartimentali e regionali si lamentano spesso che lo Stato non trasferisca sufficientemente le risorse.

Con la legge del 2 marzo 1982, si sono aggiunti due elementi che caratterizzano la *décentralisation*. In primis mentre i prefetti fungevano da esecutivo per le assemblee dipartimentale e regionali, il potere esecutivo è stato attribuito al presidente dall'assemblea (*conseil*) eletta al suffragio diretto. I presidenti sono eletti dalla relativa assemblea. Inoltre, la *tutelle administrative* (controllo amministrativo) dello Stato (per larga parte preventiva) è stata soppressa dalla legge del 2 marzo 1982. Sin d'allora il prefetto, se ritiene che un'istituzione territoriale della sua circoscrizione abbia adottato un atto illegittimo, può solo impugnarlo dinanzi al tribunale amministrativo, unico organo competente per annullare tali atti, con possibilità di appello al Consiglio di Stato. Anche qualsiasi persona che ritiene di essere lesa da un tale atto può adire il tribunale amministrativo.

Il termine *déconcentration* si applica al decentramento della funzione di esecuzione delle competenze statali dalle amministrazioni centrali dello Stato alle amministrazioni dello Stato a livello regionale, dipartimentale, e comunale, nonché cantonale se del caso.

La *déconcentration* viene operata in primis a favore dei rappresentanti dello Stato: i *préfets de région*, e *préfets* per le Regioni e Dipartimenti, e i *sous-préfets* a livello dei cantoni. Tutti sono funzionari di carriera nominati dal governo, mentre il sindaco, come già indicato, è eletto dal consiglio municipale. A livello comunale, invece, in quanto rappresentante dello Stato per l'esercizio della polizia amministrativa e degli atti di anagrafe in particolare, il sindaco è sottoposto alla gerarchia del prefetto, mentre in quanto esecutivo del Comune è solamente responsabile davanti al consiglio municipale.

Secondo l'art. 72, comma 6, della Costituzione «*Nelle collettività territoriali della Repubblica, il rappresentante dello Stato, che rappresenta ciascuno dei membri del governo, è responsabile in materia di interessi nazionali, controllo amministrativo e rispetto delle leggi*». Ciò significa che i prefetti sono in carico del coordinamento di tutte le amministrazioni statali decentrate a livello della Regione e del Dipartimento, ad eccezione dell'istruzione pubblica e delle

università nonché dell'amministrazione militare.

L'amministrazione dell'istruzione pubblica e delle università ha la sua propria organizzazione in 30 *académies* con *recteurs* e, a livello del Dipartimento *inspecteurs d'académie*, tutti rappresentanti dello Stato nominati dal governo. I diversi ministeri hanno di solito uffici a livello regionale e dipartimentale, e spesso anche a livello cantonale e comunale.

Da aggiungere agli enti territoriali sono migliaia di *établissements publics* (enti pubblici) istituiti dallo Stato nonché dagli enti territoriali, con autonomia di bilancio e di gestione sotto la *tutelle* (supervisione) dello Stato o dell'ente che le ha creati. Diversamente di quanto avviene per gli enti territoriali, il controllo amministrativo viene esercitato dallo Stato riguardo gli *établissements publics* con diverse modalità: controllo preventivo, controllo gerarchico etc. Tale controllo viene esercitato in linea di massima dal ministero competente per gli *établissements publics* dello Stato e dal prefetto per quelli delle Regioni, Dipartimenti o Comuni. Vi sono, tuttavia, procedure di controllo specifiche per quanto riguarda in particolare l'istruzione pubblica e le università nonché il sistema sanitario.

3. La distribuzione delle competenze tra livelli di amministrazione

L'articolo 72 secondo, terzo e quinto comma della Costituzione dispone:

«Le collettività territoriali sono preposte a adottare le decisioni relative all'insieme delle competenze che possono meglio essere attuate al loro livello.

Alle condizioni previste dalla legge, tali collettività si amministrano liberamente tramite consigli eletti e dispongono di un potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze.

Nessuna collettività territoriale può esercitare forme di tutela su un'altra. Tuttavia, laddove l'esercizio di una competenza richieda il concorso di più collettività territoriali, la legge può autorizzare una di esse o uno dei loro raggruppamenti ad organizzare le modalità della loro azione comune».

I Comuni hanno una competenza generale sin dalla legge del 5 aprile 1884. La stesura della legge è rimasta invariata: «*Il consiglio comunale regola, con le sue deliberazioni, gli affari del Comune*» (Articolo L 2121-29 del *Code général des*

collectivités territoriales - CGTC)^[7].

L'articolo 51 della legge del 10 agosto 1871 relativa ai consigli generali vietava a questi ultimi di esprimere auspici politici e riconosceva loro, esplicitamente, solo la possibilità di esprimere auspici su tutte le questioni economiche e di amministrazione generale. Anche la legge del 2 marzo 1982 aveva attribuito una tale competenza generale alle Regioni. La legge NOTRé (*Nouvelle Organisation Territoriale de la République*) del 2015 ha abolito questa clausola generale per i Dipartimenti e le Regioni, mentre ne precisava le competenze specifiche. Quindi, sin dal 2015, solo i Comuni dispongono di una tale competenza generale. L'obiettivo era quello di evitare la sovrapposizione delle competenze e delimitare meglio i settori di intervento di ciascun livello di collettività. Infatti, la clausola di competenza generale permetteva ai Dipartimenti e alle Regioni di intervenire su qualsiasi questione di interesse pubblico locale, a condizione che nessun altro ente locale avesse competenza esclusiva in materia, il che aveva generato un abbondante contenzioso per definire cos'era di competenza esclusiva.

Sin dal 2015 i Dipartimenti e le Regioni possono intervenire con atti vincolanti solo nei settori di competenza esplicitamente previsti dalla legge, come lo sviluppo economico e la formazione professionale per le Regioni, o l'azione sociale – protezione materna e infantile, gestione del cd. reddito di solidarietà attiva (RSA), che garantisce ai suoi beneficiari un reddito minimo. Altre competenze sono replicate ai diversi livelli, come trasporti (comunali, dipartimentali e regionali), edifici scolastici (Comuni per le scuole elementari, Dipartimenti per i collegi, Regioni per i licei), nonché competenze specifiche in materia ambientale e di pianificazione territoriale.

Il principio delle competenze condivise è tuttavia mantenuto nei settori di carattere trasversale. «*Le competenze in materia di promozione della parità tra donne e uomini, cultura, sport, turismo, promozione delle lingue regionali e istruzione popolare sono condivise tra Comuni, Dipartimenti, Regioni e collettività con statuto speciale*» ai sensi dell'articolo L.1111-4 del CGTC.

Le Regioni e i Dipartimenti mantengono un diritto di esprimere auspici su qualsiasi argomento di interesse pubblico locale. Per i Dipartimenti e le Regioni, l'abolizione della clausola di competenza generale, operata dalla legge NOTRé, non ha limitato il diritto, piuttosto ampio, di esprimere auspici su qualsiasi argomento di interesse pubblico locale. La giurisprudenza del Consiglio di Stato

lo conferma nonostante l'abolizione della clausola di competenza generale operata dalla legge NOTRé. Tale interesse pubblico locale può essere ampio, come ad esempio l'organizzazione della polizia nazionale nel Dipartimento in questione.

Secondo un'importante sentenza del Consiglio di Stato che amplia la giurisprudenza precedente ^[8] «la mancata conoscenza del principio di neutralità non può essere utilmente invocata contro un voto formulato dall'organo deliberante di un ente territoriale, data la natura stessa di tale voto, che il legislatore ha inteso come potendo avere carattere politico» ^[9]. A questo proposito, la futura sintesi delle tabelle della raccolta delle sentenze del Consiglio di Stato, come prefigurata dalla banca dati Ariane, è più dettagliata della sentenza stessa:

«L'articolo 58 della legge [...] del 2 marzo 1982 [...] ha abrogato le disposizioni dell'articolo L. 121-29 del codice dei Comuni che vietavano ai consigli comunali di esprimere auspici politici e quelle del terzo comma dell'articolo 51 della legge del 10 agosto 1871 relativa ai consigli generali che vietavano a questi ultimi di esprimere auspici politici e riconoscevano loro, esplicitamente, solo la possibilità di esprimere auspici su tutte le questioni economiche e di amministrazione generale. In tal modo, si deve ritenere che il legislatore abbia implicitamente, ma necessariamente, riconosciuto agli organi deliberativi degli enti territoriali la facoltà di formulare auspici, prese di posizione o dichiarazioni di intenti, anche di natura politica, senza limitarla ai settori di competenza loro attribuiti dalla legge, purché riguardino oggetti di interesse pubblico locale. A questo proposito, nel caso di un consiglio dipartimentale, è irrilevante il fatto che l'articolo 94 della legge [...] del 7 agosto 2015 ha limitato la possibilità di regolare con le sue deliberazioni gli affari del Dipartimento ai soli ambiti di competenza che la legge gli attribuisce» ^[10].

Tale possibilità di formulare degli auspici, nonché il fatto che talune competenze sono replicate ai diversi livelli, occasiona incontri di coordinamento tra diversi livelli. Tali incontri sono anche necessari per stabilire finanziamenti incrociati per progetti che hanno un impatto a diversi livelli del territorio. Vi è quindi un ampio spettro di forme di cooperazione verticale e diagonale su base volontaria nonché, in casi molto specifici, in attuazione di leggi settoriali come, per l'appunto, per l'ambiente e la pianificazione territoriale.

4. La cooperazione tra enti di diversi livelli: l'ente territoriale capofila

La Francia non conosce il termine “cabina di regia”; tuttavia, come stabilito all’art. 12 quinto comma della Costituzione «*laddove l’esercizio di una competenza richieda il concorso di più collettività territoriali, la legge può autorizzare una di esse o uno dei loro raggruppamenti ad organizzare le modalità della loro azione comune*». Il legislatore utilizza la dicitura “capofila” (*chef de file*) nell’articolo L. 1111-9 del *CGTC* per attribuire alla Regione, al Dipartimento e al Comune un ruolo di coordinamento specifico. In questo caso, l’ente capofila può contribuire a garantire una maggiore coerenza nell’esercizio delle competenze condivise degli enti territoriali. L’ente capofila deve svolgere un ruolo di coordinamento nella programmazione e nell’esecuzione delle azioni Comuni. In nessun caso l’ente capofila potrà esercitare un potere coercitivo sugli altri enti territoriali o sugli enti pubblici locali.

La legge MAPTAM (*de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles*) del 27 gennaio 2014 rafforza tale tecnica del “*chef de filat*”. Sin d’allora la Regione è incaricata di organizzare le modalità dell’azione Comune in qualità di capofila per quanto riguarda le competenze in materia di sviluppo economico, sostegno all’innovazione, internazionalizzazione delle imprese, intermodalità, complementarità tra i modi di trasporto o ancora sostegno all’istruzione superiore e alla ricerca, ad esempio. Il Dipartimento, dal canto suo, è l’ente capofila per quanto riguarda le competenze in materia di azione sociale, autonomia delle persone e solidarietà dei territori, ad esempio. Al Comune è stata affidata la qualità di capofila per quanto riguarda la mobilità sostenibile e l’organizzazione dei servizi pubblici di prossimità, ad esempio^[11].

Con la legge MAPAM, in ogni Regione è istituita una Conferenza territoriale dell’azione pubblica, incaricata di favorire un esercizio concertato delle competenze degli enti territoriali e degli enti pubblici di cooperazione intercomunale. La Conferenza comprende il presidente del consiglio regionale, che la presiede, i presidenti dei consigli dipartimentali, i presidenti degli enti pubblici di cooperazione intercomunale con fiscalità propria con più di 30.000 abitanti con sede nel territorio della Regione, un rappresentante eletto degli enti pubblici di cooperazione intercomunale con meno di 30.000 abitanti con sede in

ogni Dipartimento e un rappresentante eletto per ciascuna categoria di Comuni (meno di 3.500 abitanti / tra 3.500 e 30.000 abitanti / più di 30.000 abitanti) in ciascun Dipartimento.

La conferenza territoriale dell'azione pubblica ha il compito di promuovere un esercizio concertato delle competenze degli enti territoriali e dei loro raggruppamenti. Può discutere ed esprimere pareri su tutte le questioni relative all'esercizio delle competenze e alla conduzione delle politiche pubbliche che richiedono un coordinamento o una delega di competenze tra gli enti territoriali e i loro raggruppamenti. Può anche essere incaricata del coordinamento delle relazioni transfrontaliere con gli enti territoriali stranieri situati nelle vicinanze della Regione (articolo L.1111-9-1 del *CGTC*). Il presidente del consiglio regionale dirige questa conferenza, composta da un gran numero di autorità esecutive dei diversi enti territoriali e degli enti pubblici locali che compongono la Regione. In altre parole, l'azione della Regione si esercita, da un lato, nel rispetto delle competenze dei Dipartimenti, dei Comuni e dei loro raggruppamenti e, dall'altro, fatta salva la responsabilità dello Stato in materia.

Il prefetto della Regione è informato delle riunioni della Conferenza territoriale. Partecipa di diritto quando la conferenza esprime il proprio parere su una richiesta di un ente territoriale o di un ente pubblico con fiscalità propria volta ad ottenere la delega dell'esercizio di una competenza dello Stato, nonché su un piano dipartimentale per il miglioramento dell'accessibilità dei servizi al pubblico. Il prefetto può partecipare alle altre riunioni, su sua richiesta.

Gli enti locali elaborano anche convenzioni territoriali per l'esercizio concertato di una competenza. Esse fissano gli obiettivi di razionalizzazione e le modalità dell'azione comune degli enti locali per le competenze di cui sono responsabili. Per quanto riguarda le competenze condivise, ogni livello di enti locali può presentare proposte di razionalizzazione che vengono discusse in seno alla Conferenza territoriale.

Nell'ambito del suo ruolo di coordinamento per lo sviluppo economico, la Regione è incaricata di redigere un bilancio annuale, quantitativo e qualitativo, degli aiuti e dei regimi di aiuto attuati sul suo territorio. È inoltre responsabile dell'organizzazione di una concertazione locale e di un dibattito del consiglio regionale in caso di compromissione dell'equilibrio economico di tutta o parte della Regione. Infine, deve adottare un piano regionale di sviluppo economico,

innovazione e internazionalizzazione.

Riducendo le competenze dei Dipartimenti e delle Regioni, la legge NOTRé ha anche contribuito a rafforzare il ruolo delle intercomunalità.

5. La cooperazione tra enti del medesimo livello: la cooperazione intercomunale

La cooperazione intercomunale si basa sulla libera volontà dei Comuni di elaborare progetti comuni di sviluppo all'interno di perimetri di solidarietà e si concretizza nella costituzione di enti pubblici (*établissements publics*) di cooperazione intercomunale.

Vi sono cinque tipi di tali enti pubblici: sindacato di Comuni (*syndicat de communes*), comunità di Comuni (*communauté de communes*), comunità di agglomerazione (*communauté d'agglomération*), comunità urbana (*communauté urbaine*) e metropoli (*métropole*).

La metropoli è la forma più integrata di intercomunalità. Riguarda territori con più di 400.000 abitanti che si trovano in un'area urbana con più di 650.000 abitanti. Sono capoluoghi di Regione o si trovano al centro di una zona di occupazione con più di 400.000 abitanti. Sin dal 2019 esistono ventuno metropoli: diciannove metropoli di diritto comune (Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Digione, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nizza, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasburgo, Tolone, Tolosa e Tours) e due metropoli con status speciale (Aix-Marsiglia e il Grand Paris). La metropoli di Lione, creata dalla legge MAPTAM, è un caso particolare poiché si tratta di un ente territoriale con status speciale e non di un'intercomunalità.

La comunità urbana è un ente pubblico con fiscalità propria «*che raggruppa diversi Comuni contigui e senza enclave che, alla data della sua creazione, formano un insieme di oltre 250.000 abitanti e che si associano all'interno di uno spazio di solidarietà, per elaborare e condurre insieme un progetto comune di sviluppo urbano e di pianificazione del loro territorio*», secondo l'articolo L5215-1 del CGTC. La soglia demografica non è sempre richiesta, in particolare quando la comunità urbana comprende un Comune che ha perso lo status di capoluogo di Regione, a seguito della legge del 16 gennaio 2015. Al 1° gennaio 2025, vi sono 13 comunità urbane: *Grand Paris Seine et Oise, Angers Loire*

Métropole, Grand Reims, Caen la Mer, Perpignan Méditerranée Métropole, Le Havre Seine Métropole, Le Mans Métropole, Limoges Métropole, Grand Besançon Métropole, Grand Poitiers, Communauté urbaine de Dunkerque, Communauté urbaine d'Arras, Communauté urbaine Creusot Montceau, Communauté urbaine d'Alençon.

La comunità di agglomerazione è anche un ente pubblico con fiscalità propria. È stata creata dalla legge del 12 luglio 1999 e associa i Comuni «*all'interno di uno spazio di solidarietà, al fine di elaborare e condurre insieme un progetto comune di sviluppo urbano e di pianificazione del loro territorio*», secondo l'articolo L5216-1 del *CGTC*. La comunità di agglomerazione raggruppa diversi Comuni su un territorio contiguo e senza enclaves. Riguardo alle zone urbane, la comunità urbana deve formare, al momento della sua creazione, un insieme di oltre 50.000 abitanti, attorno a uno o più Comuni centrali di 15.000 abitanti. Tale soglia non è richiesta quando la comunità urbana comprende il capoluogo del Dipartimento o il Comune più importante del Dipartimento. La soglia di 50.000 abitanti è ridotta a 30.000 abitanti quando la comunità urbana comprende il capoluogo del Dipartimento. I Comuni si associano in una comunità urbana al fine di elaborare e condurre un «*progetto comune di sviluppo urbano e di pianificazione del loro territorio*». Si tratta, quindi, di una forma di intercomunalità di progetto, fortemente integrata. Al 1° gennaio 2025, vi sono 230 comunità urbane.

La comunità di Comuni è un ente pubblico con fiscalità propria. È stata istituita dalla legge del 6 febbraio 1992 e associa i Comuni «*al fine di elaborare un progetto comune di sviluppo e di assetto territoriale*», ai sensi dell'articolo L5214-1 del *CGTC*. Essa esercita, in sostituzione dei Comuni membri, competenze obbligatorie, cioè, stabilite dalla legge, e facoltative, cioè, scelte da un elenco stabilito dalla legge. La comunità di Comuni riunisce diversi Comuni su un territorio contiguo e senza enclaves. Questa doppia condizione non è richiesta per le comunità di Comuni create prima della legge del 12 luglio 1999, o derivanti dalla trasformazione di un distretto o di una comunità di città in applicazione della stessa legge. Al 1° gennaio 2025, vi sono 989 comunità di Comuni.

Il sindacato di Comuni (o sindacato intercomunale) è una categoria di ente pubblico di cooperazione intercomunale senza fiscalità propria, cioè, dipendono dai contributi dei Comuni membri. I primi sindacati di Comuni sono stati creati dalla legge del 22 marzo 1890. I Comuni possono associarsi per l'esercizio di una

o più competenze. Vi sono due tipi di sindacato di Comuni: il sindacato intercomunale a vocazione unica (SIVU) che si limita all'esercizio di una sola competenza; il sindacato intercomunale a vocazione multipla (SIVOM) che esercita diverse competenze. Ogni SIVOM può funzionare *à la carte*: «*Un Comune può aderire a un sindacato solo per una parte delle competenze da esso esercitate*» (articolo L5212-16 del CGCT). Le tre competenze più ampiamente esercitate dai sindacati comunali sono la costruzione, l'allestimento, la manutenzione e il funzionamento delle strutture scolastiche, le attività e i trasporti scolastici; la distribuzione dell'acqua; la depurazione. Seguono altre competenze quali: la creazione, l'allestimento e la manutenzione della rete stradale; l'acquisto in comune di attrezzature; la gestione del personale (polizia municipale e guardie campestri...); la gestione di un centro di soccorso. I sindacati possono anche svolgere attività nuove rispetto ai loro settori di intervento tradizionali, come le infrastrutture di telecomunicazione (telefonia mobile) e le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (cavi internet). Il numero dei sindacati comunali diminuisce ogni anno: il numero dei SIVU è passato da 4.533 nel 2024 a 4.307 al 1° gennaio 2025; il numero di SIVOM è passato da 1.199 nel 2024 a 1.172 al 1° gennaio 2025. Questo calo è dovuto in particolare al trasferimento di competenze (acqua, fognature...) agli EPCI con fiscalità propria, che ha portato allo scioglimento dei sindacati.

Questi diversi enti pubblici sono persone giuridiche di diritto pubblico, amministrate da autorità proprie, che dispongono di una certa autonomia finanziaria e godono di prerogative di potere pubblico. L'ente pubblico di cooperazione intercomunale si distingue dai Comuni che ne fanno parte. Infatti, è regolato dal principio di specialità; esercita solo le competenze strettamente delimitate dal suo statuto, indipendentemente dal fatto che tali competenze derivino direttamente dalla legge o siano state definite liberamente dai Comuni.

Fino alla legge del 17 maggio 2013 relativa all'elezione dei consiglieri dipartimentali, comunali e comunitari, l'ente pubblico di cooperazione era amministrato da un organo composto da delegati designati dai consiglieri comunali, i quali potevano sostituire i propri delegati in qualsiasi momento. A partire dalla suddetta legge, la maggior parte dei consiglieri che siedono negli enti pubblici intercomunali con fiscalità propria sono eletti a suffragio universale diretto. Il sistema elettorale è identico a quello delle elezioni comunali nei

Comuni con 1.000 abitanti e oltre. Nei Comuni con meno di 1.000 abitanti, il sistema elettorale maggioritario plurinomiale non consente di eleggere i consiglieri intercomunali a suffragio universale diretto. Questi consiglieri sono designati nell'ordine della tabella stabilita al momento dell'elezione del Comune: prima il sindaco, poi i vice.

L'ente pubblico di cooperazione intercomunale non è soggetto alla *tutelle* dei suoi enti di appartenenza, ovvero i Comuni. Con lo sviluppo dell'intercomunalità, il legislatore ha precisato le norme relative alla creazione, alla modifica, alla trasformazione e alla fusione dei raggruppamenti di Comuni. Allo stesso modo, i principi di organizzazione e funzionamento sono stati oggetto di varie precisazioni. Una volta completata la rete territoriale delle intercomunalità, è stato necessario prevedere i possibili sviluppi che si traducono concretamente in una razionalizzazione della cooperazione tra i Comuni.

Il processo di raggruppamento può essere avviato in due modi. La prima possibilità deriva dai Comuni che intendono raggrupparsi; una o più deliberazioni dei consigli comunali vengono adottate e inviate al prefetto del Dipartimento al fine di costituire un raggruppamento intercomunale. Il prefetto ha la facoltà di darvi seguito o meno. La seconda possibilità di creazione proviene dal prefetto che può prendere l'iniziativa, previo parere della commissione dipartimentale per la cooperazione intercomunale. Questa commissione, presieduta dal prefetto, è composta da rappresentanti eletti a livello comunale, intercomunale, dipartimentale e regionale. Entro due mesi dalla delibera del primo consiglio comunale o dopo aver raccolto il parere della commissione dipartimentale sulla sua iniziativa, il prefetto emana un decreto di delimitazione del perimetro. I Comuni compresi in tale perimetro dispongono di un termine di tre mesi per pronunciarsi. Il loro silenzio vale come accettazione. Il loro accordo è espresso da una maggioranza di due terzi dei consigli comunali che rappresentano più della metà della popolazione o da almeno la metà dei consigli comunali dei Comuni che rappresentano i due terzi della popolazione. Inoltre, tale maggioranza deve necessariamente comprendere il consiglio comunale la cui popolazione è superiore a un quarto della popolazione totale interessata dalla creazione di un sindacato e il consiglio comunale del Comune con la popolazione più numerosa quando questa è superiore a un quarto della popolazione totale per la creazione di un raggruppamento con fiscalità propria. Il prefetto può, quindi,

procedere e adottare un decreto di creazione del perimetro, con l'unica limitazione che il perimetro del raggruppamento non può essere identico a quello di un Dipartimento.

Lo statuto di un ente pubblico di cooperazione intercomunale menziona, in particolare, l'elenco dei Comuni, la sede dell'ente, le competenze trasferite ed eventualmente la durata per la quale è costituito. Tale statuto è sottoposto ai consigli comunali insieme all'elenco dei Comuni interessati ed è approvato con decreto del prefetto del Dipartimento. Le modifiche dello statuto possono riguardare le competenze, il perimetro e l'organizzazione.

Le categorie di intercomunalità non sono fisse e l'ente pubblico di cooperazione può trasformarsi in un'altra categoria di ente a determinate condizioni. Un'altra possibilità di evoluzione degli enti pubblici di cooperazione intercomunale consiste nella loro fusione. La fusione può essere decisa con decreto del prefetto del Dipartimento, previo accordo dei consigli comunali sul decreto che redige l'elenco degli enti pubblici e dei Comuni inclusi nel progetto di perimetro e sullo statuto.

La razionalizzazione della cooperazione intercomunale costituisce uno degli obiettivi di evoluzione dell'intercomunalità. Dal momento che tutti i Comuni appartengono a un ente pubblico di cooperazione intercomunale con fiscalità propria, la fase successiva consiste nel razionalizzare i perimetri dei raggruppamenti intercomunalità. Tale razionalizzazione passa attraverso l'elaborazione di uno schema dipartimentale di cooperazione intercomunale e il rafforzamento del ruolo svolto dal rappresentante dello Stato.

Il prefetto del Dipartimento dispone di un ampio potere discrezionale al fine di razionalizzare l'intercomunalità. Autorizzando il prefetto a imporre a un nuovo Comune un altro collegamento rispetto a quello da esso desiderato, il legislatore ha inteso evitare che la sua scelta potesse compromettere la coerenza o la pertinenza dei perimetri intercomunalità esistenti. Ha quindi perseguito un obiettivo di interesse generale^[12].

6. Cenni di sociologia della cooperazione amministrativa

Secondo articolo pubblicato nel 2022^[13] *«Alcuni studi di sociologia politica hanno sottolineato come la produzione nazionale delle riforme intercomunalità sia*

avvenuta sotto il controllo della lobby dei sindaci che cercavano di domare, contrastare e addomesticare le riforme affinché non minassero il loro potere. Alimentato da un imperativo di funzionalità, lo sviluppo dell'intercomunalità si concilia così con la conservazione del controllo politico dei sindaci sui loro Comuni. In conformità con il tipo ideale delle politiche costituenti, lo Stato doveva infatti immaginare procedure e regole del gioco in grado di influenzare il comportamento di terzi, concedendo loro al contempo un'importante autonomia decisionale. A seconda degli statuti, il legislatore francese ha quindi concesso una libertà piuttosto ampia agli eletti locali per decidere se integrare o meno un EPCI con fiscalità propria, scegliere i Comuni partner, organizzare i trasferimenti di competenze, determinare il regime fiscale o ancora mutualizzare i servizi. Allo stesso tempo, sia le disposizioni statutarie (l'intercomunalità come "semplice" ente pubblico) che quelle elettorali (assenza di elezioni proprie) impediscono qualsiasi scenario di autonomia degli enti intercomunali. Senza contare le altre disposizioni che tutelano sia gli interessi comunali, sia quelli corporativi: meccanismi di riversamento della fiscalità economica ai Comuni membri (assegnazione di compensazioni, dotazione di solidarietà comunitaria); limiti al dominio della città centrale indotti dalle regole di ripartizione dei seggi; moltiplicazione delle vicepresidenze (spesso attribuite ai sindaci); indennità comunitarie come vettori di professionalizzazione per gli eletti comunali».

Oltre alla legislazione applicabile alla cooperazione tra Stato ed enti territoriali in modo verticale e orizzontale, due fenomeni della prassi devono essere presi in conto per comprendere il funzionamento dell'intero sistema.

Per molto tempo è stato frequente in Francia ricoprire contemporaneamente un incarico elettivo nazionale e almeno un incarico elettivo locale, nonché un incarico elettivo comunale e un incarico elettivo di consigliere generale. La figura del «*député-maire*» o del «*sénateur-maire*» era particolarmente importante in quanto consentiva una conoscenza reciproca delle realtà comunali e parlamentari. Raro dopo la Rivoluzione, questo cumulo di un mandato locale e di un mandato nazionale si è gradualmente sviluppato. A partire dal 1830, l'introduzione del sistema elettorale uninominale per l'elezione dei deputati e l'aumento del potere delle camere hanno portato a una maggiore attrattiva per i mandati parlamentari e, parallelamente, a un legame più stretto tra il deputato e la circoscrizione. Nel 1840, quasi il 50% dei deputati erano anche consiglieri

generali. Il Secondo Impero ha visto una diffusione molto ampia del cumulo dei mandati: nel 1870, il 92,1% dei deputati era anche consigliere generale. Sotto la IIIa Repubblica, il tasso di cumulo era certamente molto inferiore: a partire dal 1871, la percentuale di deputati-consiglieri generali scese al 34,9%, ma nel 1876 risalì al 52,3%. Nel 1889, oltre il 50% dei deputati ricopriva una carica locale. Questo tasso rimase stabile (50-60%) fino al 1919, quando registrò un calo: nel 1924, il 27% dei deputati ricopriva una carica locale; nel 1936, la percentuale era del 35,7%. La IV Repubblica continua la pratica del cumulo dopo la Prima guerra mondiale: 36% nel 1946, 42% nel 1956^[14]. Secondo Gilles Toulemonde^[15] *«questo cumulo di un mandato locale e di un mandato parlamentare appare sotto questi regimi come il risultato naturale di un processo di professionalizzazione e di “notabilisation” [dalla parola notable, personaggio locale importante] della vita politica. È anche un effetto del sistema elettorale e della debolezza dei partiti politici. Di conseguenza, i diversi regimi non sentono la necessità di regolamentarlo. Ne traggono addirittura vantaggio. Inoltre, un argomento forte assume rilievo: a partire dalla III Repubblica, ovvero che limitare il cumulo, stabilire nuove incompatibilità, significa imporre restrizioni al suffragio universale. Ora, come dice Jules Simon, «ci vorrebbero motivi molto gravi per introdurre nuove restrizioni». È proprio questo argomento che impedisce di prevedere qualsiasi limitazione temporale al cumulo dei mandati, mentre è facile constatare che i due cumuli sono collegati: il tasso di cumulo dei deputati aumenta con il rinnovo del mandato parlamentare. Così, dal 1871 al 1936, se tra i deputati che sono stati rinnovati per un secondo mandato il 67% di essi sono cumulatori, tale percentuale sale all'88,5% per coloro che sono al loro 9° mandato o più».*

La situazione del cumulo dei mandati è diventata preoccupante sotto la V Repubblica. La commissione per il rinnovamento e la deontologia della vita pubblica (detta commissione Jospin) ha constatato nel novembre 2012 che l'82% dei deputati e il 77% dei senatori erano in situazione di cumulo di mandati e che tra questi una percentuale significativa ricopriva una carica esecutiva locale (261 deputati e 166 senatori).

Michel Debré, membro del *Conseil d'Etat*, inventore dell'*Ecole nationale d'administration* e futuro guardasigilli, poi Primo ministro del generale De Gaulle, e grande ammiratore del sistema politico inglese, scriveva nel 1955^[16]: *«Questo carattere è peculiare del nostro sistema parlamentare. Il politico*

anglosassone segue anche occasionalmente una carriera che lo conduce dalla sua parrocchia al Parlamento, dalla sua città al Congresso, spesso attraverso la contea o lo Stato. Ma un mandato, di diritto o di fatto, esclude altri. I paesi europei che accettano come noi il cumulo non mi sembrano avergli riservato una generalizzazione così ampia. È inoltre necessario e interessante aggiungere che il nostro diritto politico si basa su una regola importante per le sue conseguenze e che è anch'essa sconosciuta nei paesi anglosassoni: le circoscrizioni amministrative ed elettorali sono identiche: Dipartimento, arrondissement, cantone, Comune limitano sia i servizi dello Stato che gli enti locali e la base popolare dei mandati politici. È un nesso logico l'identità dei collegi elettorali è il segno di un sistematismo che si definisce cartesiano per usurpazione del nome. In realtà è rivelatrice di una tendenza alla confusione dei poteri voluta da un regime autoritario e mantenuta da un regime democratico. [...] Il cumulo dei mandati non può essere spiegato solo con ragioni politiche. A mio avviso, si possono osservare anche ragioni amministrative. La centralizzazione dei servizi finanziari e delle decisioni è una caratteristica tradizionale del nostro Stato. Le libertà locali non sono mai state veramente rispettate nel nostro Paese. La Repubblica, nonostante le spiegazioni ufficiali, ha seguito la tradizione. Sotto un aspetto diverso, i principi sono rimasti gli stessi. Pertanto, quando si è sindaco di una città o amministratore eletto di un Dipartimento, non si vuole né si può ribellarsi al potere centrale, ma si deve cercare di penetrare all'interno dei meccanismi che costituiscono Parigi, il governo e l'amministrazione del Paese. Il mandato nazionale appare quindi di grande utilità per chi limita la propria ambizione a servire i cittadini o i contadini del proprio territorio».

Un altro dato ricavabile dalla sociologia amministrativa francese per comprendere la realtà della cooperazione amministrativa in Francia è il ruolo degli ingegneri. Diversamente dall'Italia o della Germania, la figura centrale tradizionale dell'amministrazione pubblica non è in prima battuta il giurista, ma l'ingegnere. Alla fine del Seicento, l'amministrazione dei ponti e delle strade era diventata una delle più importanti amministrazioni reali. Nel 1713 furono nominati undici ispettori generali dei ponti e delle strade. Per creare una rete stradale che consentisse la circolazione delle merci in tutto il regno al fine di sviluppare il commercio, fu istituita la corvata destinata a fornire agli ingegneri dei ponti e delle strade la manodopera necessaria alla realizzazione e alla manutenzione delle

strade principali del regno di Francia. Nel 1744 fu creato l'Ufficio dei disegnatori del Re con il compito di esaminare e rivedere tutti i progetti stradali da realizzare nel regno di Francia. Il 14 febbraio 1747, una delibera del Consiglio del Re decide l'istituzione di una formazione specifica per questi ingegneri statali, creando l'*École royale des ponts et chaussées* (Scuola reale di ponti e strade)^[17]. L'*École des ponts et chaussées*, è diventata, già prima della Rivoluzione, un simbolo della pubblica amministrazione francese. Gli ingegneri non ricevevano solo una formazione nelle discipline scientifiche indispensabili al loro futuro lavoro, ma anche in materia giuridica: gli organi amministrativi che furono sostituiti dai *Conseils de préfecture* nel 1800 avevano iniziato ben presto a sviluppare una giurisprudenza in materia di responsabilità per il malfunzionamento di tali opere pubbliche, che fu poi sistematizzata dal Consiglio di Stato^[18].

Come spiegato dalla sociologa Marie-Christine Kessler^[19], il ruolo svolto dai "grands corps", in Francia può essere spiegato da alcune caratteristiche nazionali: la centralizzazione amministrativa che, indubbiamente, ha permesso al corpo prefettizio o al corpo dei *ingénieurs des ponts et chaussées*, nonché al corpo dei ingegneri delle miniere (*mines*) di sviluppare il proprio campo d'azione e la propria autorità a un livello sconosciuto altrove; le tradizioni di interventismo e dirigismo economico che hanno fondato il potere dei grandi corpi di ingegneri e che hanno permesso a tutti i corpi, o quasi, di estendere la loro influenza sullo spazio sociale dalla fine della seconda guerra mondiale; la persistenza delle gerarchie sociali alimentate da un «*elitarismo intellettuale e culturale*» combinato con il fascino dei diplomi e il gusto per le carriere amministrative protette; infine, la relativa debolezza delle istituzioni universitarie che ha impedito loro di sostenere la concorrenza e di eguagliare il prestigio delle grandi scuole: *École polytechnique*, *École des Mines*, *École des ponts et chaussées*, e, più recentemente *École nationale d'administration (ENA)*, sostituita nel 2022 dal *Institut national du service public*.

Visto l'importanza delle strade nel riparto delle competenze tra Stato, Dipartimento e Comune, nonché Regione con l'atto I della *décentralisation*, il lavoro degli *ingénieurs des ponts et chaussées* fungeva da sistema di coordinamento tra stato ed enti territoriali. Sono, infatti, gli ingegneri a proporre il tracciato delle strade, redigere i capitolati d'appalto per le imprese incaricate della loro costruzione e manutenzione.

7. Conclusione: miti e realtà del centralismo francese

Il fatto che le Regioni francesi non dispongano di una competenza legislativa, a differenza delle Regioni italiane, comunità autonome spagnoli o *Länder* tedeschi non significa di per sé che la Francia sia uno Stato meno decentrato degli altri Stati europei a tutti gli effetti.

Basta paragonare la distribuzione delle competenze in materia di imposte tra Francia e Germania, ad esempio. Lo Stato tedesco ha *Länder* con una ricchezza colossale, ma poco autonomi dal punto di vista fiscale. Le entrate degli enti locali (16 *Länder*, 401 *Kreise* – distretti rurali o urbani –, 11.054 *Gemeinde* - Comuni) provengono dalle imposte condivise tra loro e il governo federale per il 57,2% (52,5% in Francia), e per il 26,3% (30,3% in Francia) dalle imposte proprie (imposte locali con potere sulle aliquote o sulle basi), da dotazioni e altre entrate (diritti tariffari per l'11,5%, entrate legate alla proprietà finanziaria o fondiaria per l'1,1%, contributi sociali per il 3,9%)^[20]. Le entrate dipendono, quindi, in misura leggermente minore dalle dotazioni rispetto alla Francia.

Per quanto riguarda la cooperazione amministrativa, uno studio comparato necessiterebbe l'analisi di una considerevole quantità di dati, nonché di una serie di interviste di responsabili politici e dirigenti amministrativi di tutti i livelli per comprendere la realtà.

1. Il suffragio universale era già stato utilizzato durante la Rivoluzione e il Primo impero per le elezioni legislative e i plebisciti. Si estendeva a tutti i maschi maggiorenni sin dall'abrogazione definitiva della schiavitù nel 1848. Invece il suffragio fu esteso alle donne con ordinanza del 21 aprile 1944 del governo provvisorio presieduto da Charles de Gaulle.
2. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>. Traduzione mia
3. Per la versione attuale v. la traduzione ufficiale sul sito del *Conseil constitutionnel*: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf.
4. V. S. Pascucci, *L'amministrazione dipartimentale francese e la riforma costituzionale del 2003*, in *Amministrazione in cammino*, 4, 2010, [https://amministrazionecaminno.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/amministrazionel1.pdf](https://amministrazionecaminno.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/amministrazione1.pdf), p. 15.
5. Statistiche ufficiali: *Ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, Les collectivités locales en chiffres 2024*, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2024/Collectivit%C3%A9s>

- %20locales%20en%20chiffres%202024/BAT2web-CL_en_chiffres_2024.pdf.
6. Sul tema, v. A. Angeli, *La circolazione del sistema francese di decentramento regionale nell'Europa centro-orientale*, Milano, 2018; M. Croisat, J. Marcou, *Lo Stato e le collettività locali: la tradizione francese*, in *Ci R C a P*, 8, 2000, https://circap.wp.unisi.it/wp-content/uploads/sites/67/2022/07/occ_8.pdf
 7. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006389895.
 8. *Conseil d'État*, 30 dicembre 2009, *Département du Gers*, n. 308514.
 9. *Conseil d'État*, 4 aprile 2025, *Département de la Seine-Saint-Denis*, n. 472245.
 10. Citato da Éric Landot 14/04/2025, *Le blog juridique du monde public*. <https://blog.landot-avocats.net/2025/04/14/departements-et-regions-ont-perdu-leur-clause-de-competence-generale-mais-pas-le-droit-assez-large-demettre-des-voeux/>. Traduzione mia.
 11. V. N. Dantonel-Cor, *La répartition des compétences des collectivités territoriales. Fiches d'Institutions administratives* (p. 219-226), Ellipses, <https://droit.cairn.info/fiches-d-institutions-administratives--9782340040106-page-219?lang=fr>.
 12. Conseil constitutionnel, QPC, 21 octobre 2016, *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy*.
 13. T. Frinault, *Intercommunalités versus communes : actualité des luttes d'institutions autour de l'appropriation municipaliste des institutions coopératives françaises*, in *Revue Gouvernance / Governance Review*, Vol. 19, numéro 1, 2022, p. 103-126. <https://doi.org/10.7202/1088645ar>. Traduzione mia.
 14. V. G. Toulemonde, *Le cumul des mandats dans l'histoire constitutionnelle française*, in Patricia Demaye-Simoni (dir.) *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*, Arras, Artois Presses Université, 2016, <https://doi.org/10.4000/books.apu.23775>.
 15. Toulemonde, *cit.*. Traduzione mia.
 16. M. Debré, *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, in *Revue française de science politique*, 1, 1955, pp. 21-48, DOI: <https://doi.org/10.3406/rfsp.1955.402592>.
 17. V. L. Blanco, *Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli «ingénieurs des ponts et chaussées»*, Bologna, 1991.
 18. V. J. Ziller, *Nascita e sviluppo del diritto amministrativo francese*, in *RIDPC*, 4, 2025.
 19. M.-Ch. Kessler, *Les grands corps de l'Etat*, Parigi, 1986.
 20. F. Ville, *En Allemagne, les Länder jonglent avec de fortes ressources mais une faible autonomie fiscale*, in *La Gazette des Communes*, 2019, <https://www.lagazettedescommunes.com/623639/en-allemande-les-lander-jonglent-avec-de-fortes-ressources-mais-une-faible-autonomie-fiscale-210/>.