

L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*

di Loredana Giani

SOMMARIO: 1. Verso la ricerca di una amministrazione appropriata e di una funzione adeguata. – 2. La polisemia del Comune: il territorio. – 2.1. Territorio, città e rapporto tra autorità e diritti. – 2.2. Dal diritto nella città al diritto alla città sostenibile. – 3. Alla ricerca della appropriatezza organizzativa e funzionale. – 4. Verso l'appropriatezza del Comune. – 5. Azione, organizzazione e funzione amministrativa. – 6. L'azione e la funzione amministrativa locale nella *governance* complessiva a rete. – 7. Il risultato. La misura dell'azione amministrativa: dall'efficienza all'appropriatezza sostenibile.

1. Verso la ricerca di una amministrazione appropriata e di una funzione adeguata

La crisi pandemica, e soprattutto le reazioni ad essa, hanno posto maggiore enfasi su una tematica, molto delicata e da tempo approfondita in diversa prospettiva dalla dottrina, relativa al ruolo delle pubbliche amministrazioni, e in particolare del “Comune”, che nel contesto del complesso andamento delle dinamiche istituzionali sono state vittime, o protagoniste, di ondate riformatrici che ne hanno ridisegnato ruoli e funzioni, rideterminato le capacità finanziarie, e con particolare riferimento al Comune, ne hanno condizionato il ruolo di garante dei diritti sul territorio¹. Processi che, basti pensare al decentramento e alle spinte federaliste, hanno determinato una (non compiuta) ridefinizione della mappa funzionale delle amministrazioni² cui, però, non ha corrisposto una riscrittura delle matrici organizzative e della (presupposta e condizionante) redistribuzione delle risorse, in modo da garantire un esercizio appropriato della funzione, dove l'appropriatezza, come si avrà modo di dire nel prosieguo del presente lavoro, si riferisce non solo al “risultato”³, ma anche a tutti gli elementi che ne rappresen-

* Il presente contributo è destinato agli *Scritti in memoria di Maria Luisa Bassi*.

¹ Si v., nella prospettiva europea, R. MAGLIANO, *La ricerca di equilibrio tra investimenti esteri diretti e interventi emergenziali a tutela dell'interesse strategico nazionale: una sfida per l'Unione Europea*, in *Dir. comm. int.*, 2021, 1057 ss.

² Particolarmente critica è la chiave di lettura offerta da G. BERTI, *Nuovi diritti e continuità degli Stati (riflessioni e interrogativi)*, ora anche in *Scritti scelti*, Napoli, 2018, 431 ss., 435, per il quale il diritto pubblico ha fallito, non ha difeso la democraticità dell'insieme e non ha garantito neppure i singoli e le loro libertà.

³ Sulla teoria del risultato amministrativo, declinata secondo diverse dimensioni, fino a divenire parametro di valutazione dell'attività amministrativa, confr., *ex multis*, M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2002*, 107 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA 2002*, 127 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall'amministrazione alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. e Soc.*, 2000, 101 ss.; ID., *Intro-*

tano il presupposto logico e imprescindibile⁴. Muovendo per gradi, nell'intento di definire un quadro di contesto di riferimento nel quale inserire le riflessioni

duzione al diritto amministrativo, Bari, 2014, 149 ss.; D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005, il quale, spostando condivisibilmente l'attenzione dal solo momento della decisione alla fase antecedente alla decisione, individua, in linea con la prospettazione avanzata, ad esempio, da M. Cammelli, op. cit., (122), il risultato con una valenza molteplice, «*come elemento di conformazione e funzionalizzazione dell'operato della pubblica amministrazione verso il soddisfacimento delle istanze sociali, sia soprattutto, come criterio interpretativo delle regole di comportamento dell'amministrazione in modo da giungere alla individuazione di quella (applicabile alla fattispecie concreta) che possa assicurare (la vigenza di) un assetto di interessi accettabile (oltre che da un punto di vista di legittimità formale, anche) da un punto di vista della giustizia sostanziale*» (176); L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 2, 1998, 299 ss.; ID., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, fasc. 1, 1999, 57 ss.; ID., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Milano, 2000, 37 ss. che per amministrazione di risultato intende «*l'amministrazione obbligata ad assicurare beni e/o servizi alle comunità e alle persone e a farlo presto, bene ed economicamente, oltre che in modo trasparente*»; ID., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, cit.; in particolare 72; G. PASTORI, *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003, 33 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Dir. amm.*, fasc. 1, 2007, 63 ss.; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, ad vocem, in *EdD*, agg. VI, Milano, 2000, 75 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003. Confr., altresì, M. IMMORDINO A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*. Atti del Convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003), Torino, 2004, e in particolare, *ex multis*, i contributi di A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione "di risultato" e provvedimento amministrativo*; M. IMMORDINO, *Certezza del diritto e amministrazione di risultato*; F. MERUSI, *La certezza del risultato nell'Amministrazione del mercato*; S. PERONGINI, *Principio di legalità e risultato amministrativo*; E. PICOZZA, *Principio di legalità e risultato amministrativo, ovvero del nuovo diritto pubblico italiano*; M. D'ORSOGNA, *Teoria dell'invalidità e risultato*; V. CERULLI IRELLI, *Invalidità e risultato amministrativo*; A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*; G. CORSO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*; A. POLICE, *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*; D. SORACE, *Sul risultato nel processo amministrativo: i due tipi di interesse legittimo e la loro tutela risarcitoria*; S. COGNETTI, *Procedura amministrativa e amministrazione di risultati*; R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal "terzo"*; A. CONTIERI, *Amministrazione consensuale e amministrazione di risultato*; D. D'ORSOGNA, *Una terapia sistemico-relazionale per la pubblica amministrazione: l'operazione amministrativa*; L. GIANI, *Regolazione amministrativa e realizzazione del risultato*; M.R. SPASIANO, *Organizzazione e risultato amministrativo*; N. PAOLANTONIO, *Controllo di gestione e amministrazione di risultati*; C. MARZUOLI, *Brevi note in tema di controllo di gestione e amministrazione di risultati*; S. RAIMONDI, *L'amministrazione di risultati nella giurisprudenza amministrativa*.

⁴ Emerge, in una chiave moderna, la necessità di ripensare il tema del coordinamento, su cui, *ex multis*, G. CORREALE, *Notazioni minime su coordinamento e paraggi*, in *Le trasformazioni del diritto amministrativo. Scritti degli allievi per gli ottanta anni di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1995, 73 ss., 79, il coordinamento avviene e si perfeziona in figure e comportamenti successivi; obbligato è il rinvio a V. BACHELET, *Coordinamento* ad vocem, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1964, 630 ss., 635; G. MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in G. Amato, G. Marongiu (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, 141 ss. che sottolinea la necessità di abbandonare lo schema della decisionalità solitaria; F. G. SCOCA, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *La convivenza nella libertà. Studi in onore di G. Abbamonte*, Napoli, II, 1999, 1261 ss.

sul momento istituzionale, e in particolare sul Comune che, soprattutto nel contesto del PNRR, è chiamato ad un ruolo chiave nel processo di cambiamento, in via del tutto preliminare, occorre evidenziare come lo stesso termine “comune” sottenda tre questioni semantiche riconducibili al Comune come istituzione e che rinviano a tre livelli interconnessi di analisi.

Il primo dato semantico è evidentemente correlato alla dimensione espressa dall'aggettivo, che rinvia alla pertinenza rispetto a una comunità organizzata e che a sua volta richiama la seconda dimensione legata alla stessa etimologia del termine – *communis* – cioè che partecipa a una carica in maniera congiunta; l'ultima correlata al luogo che ha una duplice valenza: territoriale e istituzionale⁵.

Il richiamo a queste dimensioni consente di individuare la pluralità dei livelli di analisi che intercettano il “contesto” e, dunque, il territorio, in quanto luogo di espressione del bisogno, luogo della comunità e, quindi, anche destinatario degli interventi pubblici e privati; “l'azione” dei diversi soggetti (pubblici e privati) operanti sul territorio e, dunque, l'azione in un contesto multilivello e multi attoriale proprio e peculiare di un sistema di *governance* a rete⁶; e da ultimo il “risultato”⁷, inteso in una dimensione composta, in cui il riferimento alla decisione intesa nella sua giuridicità, riferita anche alla definizione di uno specifico assetto di interessi, si pone come il frutto di un processo che è espressione della dialettica tra organizzazione e funzione e, dunque, anticipando il percorso che si intende seguire nelle presenti riflessioni, un processo inteso in termini di una organizzazione prima, e di una azione dopo, che portano a una decisione amministrativa “appropriata” e “adeguata”⁸.

Ed è proprio da questa polivalenza, a mio avviso, che occorre prendere le mosse per indagare, interpretare e guidare le traiettorie sviluppo sostenibile e di innovazione sociale dei territori e definire le linee di fondo sulla cui base individuare il ruolo dell'azione di *governance* (territoriale) rispetto ad esse⁹, anche

⁵ Si v. S. STAIANO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi*, 2021, iv ss., che osserva che piano istituzionale e territoriale vivono anche in una relazione asincrona.

⁶ Sul punto sia consentito rinviare a L. GIANI, *Dalla multilevel governance alla governance reticolare. Esigenze dei territory, capability e appropriatezza degli interventi*, in *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, 2021, 463 ss.

⁷ In aggiunta agli autori richiamati in precedenza, cfr. J.-E. LANE, *L'evoluzione della pubblica amministrazione: dall'approccio 'amministrativo' all'approccio 'manageriale'*, in *Probl. amm. pubbl.* (Formez), 1995, 441 ss.

⁸ Emerge la concezione offerta da F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, ora anche in *Scritti giuridici*, I, Milano, 2006, 869 ss., 921, per il quale la sintesi ottimale è rappresentata dalla libertà attiva e da una nozione di partecipazione che va al di là delle notazioni offerte dal dato positivo.

⁹ Cfr. M. NIGRO, *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1968, ora anche in *Scritti giuridici*, II, 1996, 771 ss., 776, il materiale di studio della scienza del diritto amministrativo valuta i territori di vita sulla base delle norme, applicando ed interpretando l'esistente; G. COLOMBINI (a cura di), *Le politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma*

alla luce delle dinamiche innestate dal PNRR. Un ruolo che, evidentemente, non può essere confinato in uno sterile, e alcune volte decontestualizzato, elenco di materie, redatto in modo certosino, finalizzato, però, almeno dichiaratamente a garantire quella eguaglianza sostanziale tra i territori secondo un modello antico e che si pone come antitetico alla stessa autonomia. Autonomia che, invece, dovrebbe essere intesa come chiave di lettura e di estrinsecazione delle stesse capacità che il territorio esprime, dunque, funzionalmente diversa, rispondente a una logica che richiede che per la garanzia (reale) dell'eguaglianza (e dell'equità), muovendo dalle differenze, si individuino percorsi e strategie atti a declinare la matrice solidarista del nostro impianto costituzionale¹⁰. Un ruolo di efficacia (direi appropriatezza) dell'azione della istituzione, e dunque del Comune, che non può essere potenziato solo attraverso il ricorso a una finta panacea semplificatoria. Si tratta di una esigenza ancor più viva e avvertita, oggi, proprio alla luce della redazione del PNRR che (ri)propone una prospettiva che, da un lato, eleva proprio il territorio, o meglio i territori (quali centri di espressione del bisogno, e dunque di individuazione delle coordinate fattuali sulle quali poter individuare, costruire le linee di sviluppo della funzione pubblica) a elemento centrale dello sviluppo¹¹, ponendoli al centro delle azioni e politiche di intervento, rendendoli e riconoscendoli come principali attori (assieme al momento istituzionale) della sostenibilità e della resilienza che sono dimensioni ad essa logicamente correlate. Dall'altro, riconosce la necessità di riforme abilitanti che, però, non possono essere considerate in maniera riduttiva, come del resto confermato dal fatto che non è certamente casuale che il PNRR declini gli obiettivi in termini di riduzione dei divari (di genere, generazionale e territoriale).

2. *La polisemia del comune: il territorio*

Seguendo questa linea di indagine, il primo elemento che può servire da traccia per la individuazione di un percorso di approfondimento del ruolo degli enti territoriali e locali, e in particolare dell'ente comunale, è suggerito dalla richiamata polisemicità del termine "comune", che apre un ampio ventaglio

possibile, Napoli, 2011; L. GIANI, M. D'ORSOGNA, R. DIPACE, A. IACOPINO, *Models and instrument of cooperation between Institutions, Regions and Territories*, in *Federalismi*, 2018, 2 ss., 5; E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Ist. fed.*, 2020, 323 ss.; L. GIANI, *Dalla multilevel governance alla governance reticolare. Esigenze dei territory, capability e appropriatezza degli interventi*, cit.

¹⁰ Sul punto si rinvia alle riflessioni di D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2014.

¹¹ F. BUTERA, *Governance policentrica partecipata del PNRR e Patti Territoriali per il lavoro*, in *Riv. el. Dir. econ. Manag.*, 2021, 9 ss.; M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2021, 406 ss., 412.

di prospettive di analisi e che, come anticipato, presenta un minimo comune denominatore rappresentato dallo stesso dato territoriale che è l'elemento di riferimento dell'ente¹², nonché il dato di fisicità rispetto al quale l'aggettivo (con tutto ciò che ad esso può essere correlato, basti pensare alle sole dinamiche partecipative) dovrebbe, nella prospettiva esaminata in questa sede, trovare la sua naturale estrinsecazione.

E, così, viene in rilievo l'imprescindibile rapporto che lega il Comune, come entità istituzionale di primo livello, e il dato territoriale che è il luogo sul quale l'aggettivo "comune" trova la sua collocazione e che rappresenta il riferimento concreto, materiale e misurabile tanto della dimensione legata alla comunità, quanto della dimensione legata al risultato¹³ dell'attività dell'istituzione.

2.1. *Territorio, città e rapporto tra autorità e diritti*

In questo contesto, il primo elemento su cui soffermare l'attenzione è rappresentato proprio dal rapporto territorio, autorità, diritti, che ha profondamente risentito delle spinte provenienti dal mercato che hanno portato a un graduale e differente assemblaggio di elementi che sono all'origine di un adeguamento evolutivo dei modelli e delle stesse funzioni delle autorità territoriali che, come è accaduto per gli stessi Stati nazionali, su diversa scala hanno endogenizzato nuove geografie di potere, che in parte hanno comportato uno slittamento del potere stesso verso diversi attori, anche non istituzionali¹⁴, in linea con una deterritorializzazione, più o meno marcata, delle stesse pratiche di cittadinanza.

Non è un caso che parte della dottrina, proprio nel riflettere su questo rapporto, ha sottolineato che «*la redistribuzione del potere nello Stato è una conseguenza di cambiamenti nell'economia politica sia nazionale sia internazionale, ma è anche costitutiva di quei cambiamenti*»¹⁵.

¹² Sul tema, in termini generali, si v. la nota analisi di G. PASTORI, *Le regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 1980, ora anche in *Scritti scelti*, I, Napoli, 2010, 261 ss., che sottolinea la discrepanza tra programmato e attuato rispetto al ripensamento dei rapporti tra territori e funzioni.

¹³ H.A. SIMON, *Il comportamento amministrativo* (trad. it.), Bologna, 1967, 112 ss. il quale sottolinea come la nozione di risultato riferibile alle decisioni pubbliche non sia immutata, poiché varia rispetto al tempo, al contesto istituzionale e ad altri fattori non prevedibili, né preventivabili. La differenza che intercorre tra le diverse connotazioni di risultato – atteso che potrebbe porsi l'ipotesi di diversi obiettivi confliggenti tra loro, ma tutti legittimamente perseguibili – incide sul piano sociale e sul ruolo stesso che il potere, di volta in volta, assume.

¹⁴ Si pensi al tema del lobbying e dei gruppi di pressione rispetto all'incidenza nelle decisioni pubbliche, come osserva P.L. PETRILLO, *L'irresistibile (e impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *An. Giur. econ.*, 2013, 465 ss.; di recente, M.R. FERRARESE, *Privatizzazioni, poteri invisibili e infrastrutture giuridiche globali*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 871 ss.

¹⁵ Il richiamo è alle riflessioni di S. SASSEN, in particolare l'analisi svolta in *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, 2008, (per il richiamo nel testo, 218) che, nel riflettere sulle trasformazioni indotte sui sistemi esistenti dalle dinamiche manifestamente globali e

In questa prospettiva, pare evidente che motore del cambiamento, ed elemento ineludibile per la sua corretta interpretazione, sia il dato della complessità, fattore determinante anche dello stesso processo di redistribuzione del potere all'interno dello Stato e delle stesse amministrazioni, che ha comportato la progressiva erosione (e in alcuni casi la decisiva metamorfosi) delle formule tradizionali della stessa organizzazione pubblica.

E, così, nel contesto della dimensione organizzativa del territorio, da un lato la complessità, dall'altro la deregolamentazione, frutto più evidente della prima e anch'essa riconducibile al dato originario del mercato, hanno comportato uno spostamento del potere verso centri di aggregazione di regolazione anche esterni alla tradizionale dinamica organizzativa istituzionale, rispetto ai quali si sono registrati, in ragione del (naturale) disequilibrio tra gli elementi della complessità, *deficit* democratici più o meno evidenti dovuti anche alla crescente *tecnificazione*¹⁶ riconducibile a tali processi, che si sono mossi in parallelo alla ridefinizione del confine tra pubblico e privato e dello stesso interesse pubblico nazionale e locale, generando in tal modo uno scollamento tra territorio e istituzione che è risultato la principale ipoteca posta alla effettività dell'azione e a quel naturale rapporto di fiducia che dovrebbe legare cittadini (o meglio persone) e istituzioni.

Un processo di cambiamento particolarmente evidente proprio se si pone mente alle stesse trasformazioni delle forme di *governance*¹⁷, che da *governance* verticale, si è trasformata secondo un paradigma multilivello, acquisendo gradualmente una dimensione di rete. Espressione, quest'ultima, proprio della complessità nella quale si inserisce il Comune, e, rispetto alla quale si sarebbero dovuti ridefinire i tratti delle competenze, tanto di regolazione tradizionale quanto di definizione del contesto territoriale cui definire anche ruoli e ambiti delle istituzioni¹⁸, abbandonando il criterio enumerativo delle competenze in favore di un modello più elastico, "adeguato" alle esigenze di quella stessa complessità

denazionalizzanti e sul futuro delle «architetture normative e organizzative» che «hanno tenuto insieme complesse interdipendenze tra diritti e doveri, potere e legge, ricchezza e povertà, lealtà e defezione» (5), ne evidenzia la «path dependence», superando quella che in apertura del volume richiamato viene indicata come la «trappola della endogenicità» (7). Una dimensione, del cambiamento, complessa, in cui i singoli fattori non perdono la loro specificità, pur essendo condizionati dal «livello di formalizzazione e istituzionalizzazione» (8). Dunque, una dimensione in cui il territorio, autorità e diritti, «nel corso dello spazio e del tempo (...) sono stati assemblati in formazioni distinte, entro le quali hanno manifestato livelli variabili di prestazione» (8). Un diverso assemblaggio che ha portato a una differente distribuzione del potere. Una riflessione che l'A. sviluppa anche con riferimento alla finanza globale (S. SASSEN, *Fuori controllo. Mercati finanziari contro Stati nazionali: come cambia la geografia del potere*, Milano, 1998).

¹⁶ L. TORCHIA, S. CIVITARESE MATTEUCCI (a cura di), *La tecnificazione* (vol. IV), in L. FERRARA, D. SORACE (coordinato da), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, 2016.

¹⁷ L. GIANI, *Dalla multilivello governance*, cit.; L. PASQUI, *Il rapporto istituzione-territorio, oltre le competenze, tra Unione Europea e globalizzazione*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2020, 345 ss.

¹⁸ Si v. F. GIGLIANI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 3 ss., 10.

che, come sottolineava Morin¹⁹, in alcun modo vuol dire completezza, in ultima analisi “appropriato”.

2.2. *Dal diritto nella città al diritto alla città sostenibile*

Per comprendere la dinamica circolare che lega territorio, autorità e diritti occorre considerare che le città, e più coerentemente lo spazio urbano, nonostante le molteplici pressioni cui sono sottoposti, hanno sempre avuto un ruolo ben preciso nella scala delle gerarchie, anche transazionali, in quanto luogo da cui partono le istanze sociali e luogo su cui dovrebbero atterrare le azioni (pubbliche) che tali istanze dovrebbero soddisfare. Ma in questo si radica il nodo di maggiore problematicità. In primo luogo va evidenziato come lo spazio urbano (e la sua capacità) sia stato in massima parte condizionato dalla misura in cui nel suo (*id est* dello spazio urbano) territorio si sono allocati quegli elementi che hanno avuto un effetto catalizzatore delle risorse e degli investimenti, intesi quali nodi strategici di comunicazione e di scambio intelligenti che sono in rete tra loro, da un lato, e dalla creazione di «*zone di centralità disincorporate (...) che mancano di qualsiasi correlato territoriale*»²⁰ dall'altro. Una condizionalità economica che non è comunque riuscita ad eliminare la centralità della città, ma che ha però incrementato le differenze con “gli altri centri” penalizzati dall'assenza, o dalla lontananza dalle dotazioni infrastrutturali degli spazi urbani²¹. E occorre, comunque, considerare che in questo contesto le città – soprattutto le grandi città dei paesi altamente sviluppati – si sono manifestate quali luoghi privilegiati di gestione della complessità e i processi di globalizzazione si sono localizzati, aumentando le sfide per i luoghi istituzionali e, dunque, per il Comune. E ciò tanto per quelle aree che hanno dimostrato maggiori capacità attrattive di attività e, dunque, espressione di maggiori potenzialità correlate alla ricchezza, tanto per gli “altri spazi urbani”, seguendo quella inevitabile intersezione tra processi globali e territorio, sebbene secondo logiche ed equilibri diversi che hanno portato a una ridefinizione dei ruoli e a una riscrittura della geografia delle interrelazioni tra le diverse parti del territorio con diverse forme di periferizzazione²². E così si è

¹⁹ E. MORIN, *Educare gli educatori. Una riforma del pensiero per la Democrazia cognitiva* (a cura di) A. MATTINI, Roma, IV rist., 2019, id, *Introduction à la pensée complexe*, 1990 (trad. it.) Milano, 1993.

²⁰ Cfr. S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, III ed., Bologna, 2010, 183, sul punto non si possono non richiamare le riflessioni dell'A. che propone dei modelli interpretativi della complessa dinamica dei rapporti tra dimensione globale e concentrazione di alcune funzioni che in certi casi hanno determinato una vera e propria neutralizzazione dello stesso concetto di distanza. Una dinamica che ha fatto sì che la città acquistasse un ruolo centrale nello stesso funzionamento dei processi globali.

²¹ Anche con riferimento al ruolo degli attori privati, si v. L. DI SALVATORE, *Un'introduzione allo studio delle reti di imprese come modello di sviluppo per le aree interne*, in questa *Rivista*, 2019, 621 ss.

²² Rispetto al quale si profila il tema delle infrastrutture in tutta la sua persistente problematicità, come osserva F. LIGUORI, *Infrastrutture e periferie*, in *Munus*, 2017, 121 ss.

registrato, in maniera sempre più evidente, un duplice contrasto interno agli stessi territori²³, e in particolare alle città²⁴. Il primo, se vogliamo esterno alla città, tra diversi centri che, in ragione delle caratteristiche dimensionali, organizzative e delle capacità economiche che esprimono, hanno manifestato una diversa capacità attrattiva di attività economiche e di finanziamenti che, come detto, hanno finito per incidere anche sulla stessa capacità di garantire quegli interventi indispensabili per assicurare effettività agli stessi diritti dei cittadini, allargando, così, i divari tra le diverse aree del paese. Il secondo interno alle stesse città, diventate sempre più sede di grandi contraddizioni e, questo in maniera più evidente nelle grandi città, luoghi in cui si registra una maggiore concentrazione delle fasce svantaggiate che hanno delle loro rappresentanze e richiedono la tutela dei loro diritti. Una caratteristica che ha evidenziato come lo stesso territorio non possa essere considerato un luogo neutrale, risultando un luogo «strategico di una serie di conflitti e contraddizioni»²⁵ che sono il contesto (della complessità) nel quale il Comune si trova ad operare²⁶. Un luogo non neutrale in cui proprio il contrasto tra centro e marginalità rende evidente la rilevanza del dato territoriale inteso come luogo di realizzazione dei diritti, espressione di potenzialità e bisogni; caratteristica che non può essere offuscata aggrappandosi a dematerializzazioni derivanti dall'avanzare del digitale²⁷.

²³ Sul punto cfr. S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit., il quale sottolinea, infatti, come «L'acuirsi del divario tra gli estremi, evidente in tutte le maggiori città dei paesi sviluppati, porta a mettere in discussione la nozione di "paesi ricchi" e di "città ricche". Questo fenomeno suggerisce che la geografia della centralità e della marginalità, concepita in passato in termini di dicotomia fra i paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, specialmente all'interno delle loro maggiori città» con una sostanziale «trasformazione nella geografia del centro e della periferia» (241).

²⁴ Rileva S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit., che «Le città si sono affermate come luogo strategico di questi mutamenti. 1. Le città sono i luoghi in cui opera in concreto l'economia globale (...); 2. Nella città si concentra la diversità. (...) possiamo pensare alle città come luogo in cui le contraddizioni create dall'internazionalizzazione del capitale si appianano o esplodono in conflitti aperti. Se consideriamo inoltre che nelle grandi città si concentra anche una proporzione crescente di fasce svantaggiate (possiamo constatare come le città siano diventate il terreno strategico di una serie di conflitti e contraddizioni» (243-245).

²⁵ Cfr. S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit., 245.

²⁶ Sul punto cfr. S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, cit., che nella lucida analisi sulla città evidenzia come essa, soprattutto le grandi città, si siano «affermate come il terreno strategico» dei mutamenti originatisi negli anni '80 che l'A. sintetizza in quattro proposizioni: «1. La dispersione territoriale delle attività economiche delle imprese, di cui la globalizzazione è una forma, contribuisce all'accentramento delle funzioni e delle operazioni» e che ha comportato «una nuova logica dell'agglomerazione», «condizione fondamentale per il rilancio della centralità delle città nelle economie avanzate» (239); «2. Il controllo e la gestione centralizzati di una serie di attività economiche territorialmente disperse non sono conseguenza inevitabile di un "sistema mondiale"» (239); «3. La globalizzazione economica ha contribuito alla formazione di una nuova geografia della centralità e della marginalità»; «4. I sistemi urbani transnazionali emergenti stimolano anche la proliferazione delle reti sociopolitiche» (240).

²⁷ Sul punto, si osserva che tutti i territori sono suscettibili di essere collocati in chiave dematerializzata, come osservato da J.B. AUBY, *Territori rurali e spopolamento*, in *Ist. fed.*, 2020, 537.

E così la città (e, ai fini del discorso che si intende svolgere, lo spazio urbano), come dato territoriale, ma anche come momento istituzionale, si fa carico di nuove sfide, in ragione del suo essere naturalmente oggetto e luogo fisico di realizzazione dei diritti. Un luogo in cui si confrontano, o si scontrano, quelli che Paolo Grossi individua come due pianeti giuridici: quello della proprietà individuale e quello della proprietà collettiva²⁸, in un'altra prospettiva, quello del centro e delle periferie.

In questa dimensione, è evidente come il territorio non possa essere considerato come «l'oggetto neutro, valorizzato unicamente dal potere del soggetto proprietario che su di esso si proietta», e la stessa «cosa assurge a valore autonomo in quanto res frugifera, degna di attenzioni e di cure perché, grazie alla sua fertilità, garantisce la sopravvivenza della comunità»²⁹. Una prospettiva evidentemente complessa e molteplice, che consente di evidenziare i diversi elementi che ruotano e che gravitano sul territorio, e, di converso, sulla città che, «costituisce il luogo fisico, oltre che giuridico e amministrativo in cui si instaura (o dovrebbe instaurarsi) un collegamento in relazione all'uso collettivo di determinati beni tra la comunità locale e il suo ente esponenziale che esercita il potere sul territorio comunque sui soggetti legati dall'uso comune di beni»³⁰.

La centralità della dimensione territoriale emerge con assoluta chiarezza anche nel complessivo impianto programmatico del PNRR e si coglie in particolare in quattro prospettive correlate tra loro:

- l'impianto delle competenze di *governance* e gestione dei programmi, che si traduce in un sistema dialettico multi-attoriale centro-territorio;
- il superamento dei divari – di genere, generazionali e territoriali – al centro della definizione e della articolazione dei programmi e degli obiettivi, *milestones* e *targets* ad essi riferiti, in linea con la stessa Politica di coesione economica, sociale e territoriale che ha, infatti, lo scopo di ridurre le disparità tra le varie regioni e l'arretramento delle regioni meno favorite e, dopo il Trattato di Lisbona, la promozione in generale di uno sviluppo territoriale più equilibrato e sostenibile. E certamente non si può non considerare che a livello nazionale, al di là della integrazione della complessiva programmazione strutturale, proprio nell'ambito del PNRR il 40% delle risorse è “territorializzabile” essendo destinato alle regioni meridionali;
- la promozione di forme strutturate di cooperazione degli attori sociali terri-

²⁸ P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 2017; Id., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Milano, 2019; Id., *Il diritto civile in Italia fra moderno e postmoderno (dal monismo legalistico al pluralismo giuridico)*, Milano, 2021.

²⁹ Così P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, cit.

³⁰ Sul punto cfr. G. IACOVONE, L. GIANI, *Città, reti sociali e rigenerazione urbana: una prospettiva normativa*, in *Settimo rapporto sulle città. Chi possiede la città? Proprietà, poteri e politiche*, Bologna, 2021, 253 ss. Si v. anche il rapporto e i Working papers di Urb@n.it, confluiti in C. PERRONE, B. MASIANI, F. TOSI (a cura di), *La geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, 2021.

- toriali nella definizione, oltre che nell'attuazione, dei processi, programmi e progetti di innovazione sociale sostenibile;
- l'ulteriore spostamento del *focus* di programmazione sugli *outcome*, che richiama una necessaria co-progettazione e valutazione degli impatti sociali, economici e ambientali delle scelte di intervento, di allocazione delle risorse.

Il territorio, dunque, si pone come luogo in cui atterrano i diritti, o meglio un «diritto alla città»³¹ che, come condivisibilmente rilevava una parte della dottrina³², si contrappone al «diritto della città», espressione «*di una politica funzionalistica in cui l'individuo e i corpi sociali si riappropriano della città tramite pratiche partecipative e di amministrazione condivisa*», come chiave per la lettura del rapporto tra autonomia e principio democratico.

Ora, senza approfondire ulteriormente quello che è il dibattito teorico sul diritto alla città, teorizzato sul finire degli anni Sessanta in un contesto di riflessione di stampo marcatamente marxista, se neutralizzato attraverso il richiamo al contesto valoriale costituzionale, esso risulta prezioso, soprattutto per comprendere che cosa e quale possa essere il nuovo ruolo degli enti territoriali e degli enti locali, non perdendo di vista quello che è l'attuale disegno normativo delle competenze funzionali riconosciute a ciascun ente operante sullo specifico territorio.

Un elemento significativo può certamente essere rintracciato nelle sollecitazioni provenienti, ad esempio, dalla lettura della *Carta mondiale per il diritto alla città* del 2004 e della *Carta europea della città* del 2008, nonché dal documento *Habitat III* (Quito 2006), che consentono di valorizzare quella connessione funzionale tra territorio, autorità e diritti richiamata in apertura. Basti pensare all'articolo 1

³¹ Il richiamo è alla ricostruzione di H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Anthropos, 1968; e alle successive elaborazioni e sviluppi contenuti nei volumi ID., *La révolution urbaine*, Gallimard, 1970; ID., *Espace et politique. Le droit à la ville II*, Anthropos, 1972; ID., *La production de l'espace*, Anthropos, 1974; sul tema, e in generale sulla teorica lefebvrina cfr. K. GOONWARDENA, S. PETRASEK, *Henry Lefebvre e il diritto alla città: storia e teoria, politica*, in *Soc. urb. e rur.* (118), 2019, 12 ss.; F. BIAGI, *Henry Lefebvre. Una teoria critica dello spazio*, Jaco Book, 2019; AA. VV., *La città giusta. Idee di piano e atteggiamenti etici* (a cura di) M. BIANCHETTI DEL GIANO, Milano, 2012; P. MARCUSE, *Beyond the Just City to the Right to the City* (a cura di) P. MARCUSE E AL., *Searching for the Just City*, Londra, 2009. Sul tema della città e sul rapporto con il cittadino non si può non richiamare l'opera di F. BENVENUTI, in particolare, *Il nuovo cittadino tra libertà garantita*, cit.; sempre sul tema della città e dei rapporti con il territorio cfr. anche gli approfondimenti critici svolti da G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi*, 2020; F. GIGLIONI, *Verso un diritto della città. La città oltre il comune*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, 2020, 267 ss.; J.B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2019, 24 ss.; C. DE LUCA, *La ri-generazione urbana come laboratorio di cittadinanza attiva*, in AA. VV., *Ri-conoscere la rigenerazione. Studi giuridici e tecniche urbanistiche*, Rimini, 2018, 309 ss.; L. GIANI, M. D'ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, III, Napoli, 2019, 2005 ss.

³² A. BARTOLINI, *Recensione al volume a cura di E. FONTANARI e G. PIPERATA, Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, in *Riv. Giur. urb.*, 2017, 157.

della *Carta europea dei diritti umani nella città*, adottata a Saint Denis il 18 maggio del 2000 dalla *Seconda Conferenza europea della città per i diritti umani*, rubricato come *Diritto alla città*, che non si limita a individuare «la città» come «uno spazio collettivo che appartiene a tutti gli abitanti, i quali hanno il diritto di trovarvi le condizioni necessarie per appagare le proprie aspirazioni dal punto di vista politico, sociale ed ambientale, assumendo nel contempo i loro doveri di solidarietà». Ma, in maniera assai significativa ai fini della presente analisi, sottolinea al comma successivo che, «le autorità comunali agevolano con ogni mezzo a loro disposizione il rispetto della dignità di tutti e la qualità della vita dei loro abitanti»³³. Un nesso tra territorio e istituzioni che delinea un “diritto alla città”³⁴ che si pone come motore di attivazione e riattivazione dei diritti e doveri connessi alla cittadinanza quindi, per usare le parole di Salvatore Settis³⁵, come rilancio di un orizzonte dei diritti civili in un contesto in cui la città diventa essa stessa teatro della democrazia, consentendo di superare quella frizione, diventata incomunicabilità, tra polo sociale polo istituzionale da un lato, e polo sociale e polo politico dall’altro, alimentata da una sempre più manifesta *governance* politica di tipo tecnocratico, dominata in parte da un capitalismo della sorveglianza³⁶, e ciò soprattutto per sviluppare una visione critica, nella consapevolezza, per utilizzare le parole di Peter Marcuse, che «la priorità più alta è affidata ai bisogni immediati e fondamentali – acqua terra lavoro casa salute», «i diritti devono essere stabiliti e implementati democraticamente e devono essere visti come inseparabili sia dalla collettività sia dall’individuo»³⁷.

Una dimensione che, se da un lato consente di individuare un nuovo valore d’uso della città nel quale coniugare – cogliendone la intrinseca necessarietà in

³³ Significativo il dibattito occorso nelle arene del *World Social Forum* che ha portato alla *World charter for the Right to the City* del 2004 nel quale si riconoscono i limiti di un modello di sviluppo urbano che genera povertà ed esclusione prevalentemente a causa di forme di concentrazione del reddito. E non è un caso che nella Carta si sottolinei la centralità della «costruzione di un modello di società e vita urbana sostenibile, basato sui principi di solidarietà, libertà, equità, dignità e giustizia sociale, e fondato nel rispetto delle diverse culture urbane e dell’equilibrio tra urbano e rurale». Una dimensione che ritroviamo anche nella stessa Carta europea dei diritti dell’uomo delle città del 2000 richiamata nel testo. Significativi anche i lavori della terza *Conferenza internazionale sull’abitare e lo sviluppo urbano delle Nazioni Unite – Habitat III* (Quito 2006) nella quale, nonostante l’insistenza di alcuni paesi, e in particolare dei paesi latinoamericani, nel documento finale il “diritto alla città” compare come espressione, semplicemente con riferimento a una visione condivisa per promuovere una maggiore inclusività delle politiche nazionali e locali e, dunque, un diritto collegato più alla rivendicazione dei bisogni essenziali che come momento di rottura del dispositivo del quotidiano, delle routine come elemento di omologazione e controllo.

³⁴ Come emerge dagli studi sulle c.d. smart cities, veri e propri laboratori di analisi di soluzioni integrate, su cui, *ex multis*, di recente, G. DELLE CAVE, *Comunità intelligenti, enti locali, mobilità sostenibile: le ‘Smart city’ al cospetto del potere pubblico*, in *Dir. econ.*, 2021, 385 ss.

³⁵ *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Torino, 2017.

³⁶ S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell’umanità nell’era dei nuovi poteri*, Roma, 2019.

³⁷ P. MARCUSE, *Beyond the Just City to the Right to the City*, cit., 248.

risposta alle stesse sfide che la complessità pone – all'interno delle istituzioni delle formule di convivenza tra “pluralismo territoriale”, “diritti sociali” e “necessità” imposta da un lato dalla limitatezza delle risorse e dall'altro dalla economia globalizzata³⁸, dall'altro impone che si torni a riflettere sulla dimensione istituzionale, intesa in un senso complessivo, e cioè con riferimento al dato funzionale, ma anche agli elementi presupposti che intercettano tanto il piano organizzativo, quanto quello delle risorse disponibili e, dunque, del risultato. Dunque, una dimensione complessiva che va letta anche nel contesto della Agenda 2030, nella quale assume un'importanza centrale proprio lo sviluppo sostenibile, anche riferito alla urbanizzazione, e prima ancora quella dimensione indicata all'obiettivo 11.3 che, come sappiamo, consiste nel «potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo integrato e sostenibile»³⁹.

Dunque, un meccanismo di coesistenza che impone che si ripensi la città nel senso di un “sistema”, territoriale e sociale, nel quale devono coesistere le dimensioni della socialità, della memoria, della qualità ambientale, della partecipazione, della resilienza, e non da ultimo della sostenibilità⁴⁰ (che, se intesa in senso sistemico, somma e sintetizza tutti i caratteri delle precedenti), e ciò proprio in quanto essa si pone quale luogo di effettivo godimento dei diritti costituzionali.

E così il “Comune” (nella sua valenza territoriale, istituzionale e sociale) si pone come spazio di diritti, e di produzione del diritto, che non può prescindere, ma presuppone, la partecipazione degli individui al momento istituzionale, secondo logiche che devono necessariamente superare la tradizionale visione dei rapporti meramente autoritativi tra istituzioni e cittadini, valorizzando quella prospettiva del “nuovo cittadino” su cui ci esortava riflettere già Feliciano Benvenuti, che impone che si riscrivano alcune regole della grammatica dei rapporti tra cittadini e istituzioni, implementando nuove forme di collaborazione (penso ai regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni) che consentano anche di conciliare il principio di legalità con quello di autoproduzione sociale, sviluppando prassi che facilitino un dialogo il più possibile paritario con i poteri

³⁸ A. SAPRÈ, *L'Europa e l'economia globale*, in *Il Mulino*, 2008, 295 ss.; il tema, di recente, è analizzato da M.T. AMBROSIO, *Per una nuova governance delle migrazioni economiche: prospettive sovranazionali e interne*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, 33 ss.

³⁹ Si tratta della c.d. sfida della sostenibilità integrata, un approccio nuovo, che tenga conto della complessità nella quale interagiscono nel mondo moderno poteri e privati, poiché la netta distinzione tra le singole dimensioni della sostenibilità ha impedito di sfruttarne le potenzialità, come rilevano E. GIOVANNONI, G. FABIETTI, *La sfida della sostenibilità integrata*, in *Equilibri*, 2014, 371 ss., il concetto di integrazione risulta essenziale per superare l'approccio senza visione; P.E. WELLS, *Business models for sustainability*, Cheltenham, 2013.

⁴⁰ Con riferimento al ruolo delle spinte economiche si v. V. MOLASCHI, *Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2020, 345 ss.

pubblici secondo modalità che in parte, e solo di recente, stiamo sperimentando, ad esempio, nei processi di rigenerazione urbana⁴¹, a lungo tempo intesa – a mio avviso in maniera non pienamente condivisibile – in una visione limitata e condizionata dalla sola dimensione urbanistica senza neppure intercettare il governo del territorio⁴².

Una prospettiva che, come noto, parte della dottrina amministrativistica da tempo propone, sottolineando la rilevanza dei momenti partecipativi e di quelle formule che valorizzano «istanze e pretese partecipative che si declinano nelle arene pubbliche», superando anche «i tradizionali confini del procedimento amministrativo»⁴³.

Dunque, una città, uno spazio urbano, e con essa di riflesso il suo momento istituzionale, come «creatura della comunità»⁴⁴ che, attraverso un meccanismo interferenziale tra società, politica, istituzioni “crea il diritto” e ne garantisce l'effettività. Una dimensione che non implica che si abbandoni il modello organizzativo istituzionale, lo si sottoponga a qualche nuovo intervento semplificatore, ma che si individuino nuove lenti attraverso cui leggere e definire i ruoli, individuare le capacità e le connesse possibilità di azione, superando logiche assimilatorie, tanto sotto il profilo organizzativo, quanto della distribuzione delle funzioni che, prescindendo dalla considerazione della “capacities” e delle “capabilities” anche finanziarie e fiscali, e prima ancora del bisogno che un territorio esprime, sono all'origine della crisi di “appropriatezza” dell'azione (e a monte dell'organizzazione) amministrativa, correlata alla perfettibilità dello stesso principio di perequazione, rivalutando, dunque, la stessa centralità dei momenti programmatori⁴⁵.

In questo contesto, a mio avviso, si può cogliere il quadro nel quale, o forse

⁴¹ Sul tema cfr. G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit.; F. GIGLIONI, *Verso un diritto della città. La città oltre il comune*, cit.; J.B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo*, cit.; C. DE LUCA, *La ri-generazione urbana come laboratorio di cittadinanza attiva*, cit.; L. GIANI, M. D'ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, cit.; sul tema non si può non segnalare che lo stesso PNRR dedica risorse consistenti per i sistemi urbani e per le politiche urbane rendendo necessaria l'implementazione di una nuova cultura della valorizzazione. L'occasione di questo scambio culturale potrebbe, ma il condizionale è d'obbligo, essere rappresentata dal d.d.l. A.S. 1131 recante le *Misure per la rigenerazione urbana*, ancora in corso di esame in commissione.

⁴² Sul tema, C. MARI, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi, criticità*, in *Federalismi*, 2021.

⁴³ F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, ora anche in *Scritti giuridici*, Padova, 2002, 333 ss., 351; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo. Un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 221 ss.; A. SIMONATI, *La trasparenza e la partecipazione a livello territoriale*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., 369 ss.; F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2018, 3 ss.

⁴⁴ F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, cit.

⁴⁵ Sul punto sia consentito rinviare allo studio condotto da M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, 2001.

più corretto dal quale, discendono gli elementi che dovrebbero consentire di leggere, definire, ridefinire, ruolo e funzioni degli enti locali e del Comune in particolare, nella loro dimensione rappresentativa/esponenziale degli interessi della collettività secondo quella linea, richiamata in precedenza, che lega territorio-autorità-diritti, e, dunque, nel loro ruolo di promotori e garanti della effettività dei diritti di cittadinanza, misurata rispetto alla “appropriatezza” che, come si è già accennato, va riferita non solo al risultato dell’azione amministrativa, nella sua dimensione materiale e giuridica, ma anche alla stessa dimensione organizzativa pubblica che, evidentemente, non può essere confinata entro rigidi e prefissati e uniformanti schemi normativi ma, in ottemperanza a quel nesso genetico che lega organizzazione e funzione, dovrebbe presentare dei margini di elasticità tali da garantire appunto quel grado di adeguatezza – appropriatezza – in relazione alle stesse risorse disponibili e agli *input* interferenziali provenienti dai poli che gravitano sul territorio, recuperando, o forse valorizzando, quel necessario ruolo di garanzia dei diritti che afferisce anche alla creazione del contesto per la loro stessa garanzia, anche facendo leva su meccanismi sussidiari, in attuazione della dinamica costituzionale che, non a caso, poggia sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

3. *Alla ricerca della appropriatezza organizzativa e funzionale*

E sul punto qualche precisazione pare dovuta, proprio con riferimento al concetto di appropriatezza che, più che un “semplice” obiettivo, dovrebbe essere inteso come *modus operandi*, come preconditione dell’azione o, per usare le parole di J. G. March e J.P. Olsen, come processo che «*implica la definizione della situazione, quale ruolo occorre adempiere e quali sono gli obblighi inerenti al ruolo in quella determinata situazione*»⁴⁶. Un processo, una logica, quella della appropriatezza, che si contrappone a quella della consequenzialità in cui “preferenze” e “aspettative” sono gli elementi che guidano i comportamenti e, dunque, inducono e legittimano una valutazione circa la razionalità degli stessi⁴⁷. In questo contesto, un dato centrale è rappresentato dalla garanzia di una “congruenza” della scelta con il dato sociale secondo una visione più ampia che supera la pur non semplice dimensione del “solo” calcolo razionale, in favore di una visione che garantisca la conservazione delle individualità, intese proprio come garanzia di una «*congruenza fra il comportamento e la concezione di sé in un ruolo sociale*»⁴⁸. Una dimensione che, ad esempio, com-

⁴⁶ *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica* (trad. it.), Bologna, 1992.

⁴⁷ Sul tema, G. BERTI, *Legalità e razionalità nell’azione amministrativa: una difficile conciliazione*, in *Jus*, 1987, 310, avverte che l’utilizzo esasperato della razionalità come canone conduce a legittimare le dinamiche “più perverse del potere”.

⁴⁸ J. G. MARCH, J. P. OLSEN, *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, cit.

porta che le stesse dinamiche interpretative siano affidate attraverso processi che chiariscono regole e definiscono i contesti di riferimento con il più ampio grado di precisione, valorizzando, come già rappresentato, lo stesso ruolo del momento programmatorio. Dunque, la logica della appropriatezza da un lato presuppone che si abbiano sempre presenti i diritti e i doveri connessi alle relazioni di ruolo, dall'altro che si implementi la "consapevolezza" dei destinatari di queste azioni, del quadro valoriale e dei diritti di riferimento, ponendo, così, le basi per la costruzione di processi organizzativi e decisionali non improntati alla sola logica del calcolo costi/benefici⁴⁹ che diviene uno degli elementi del contesto, ma non il determinante del contesto, che impone l'adozione di logiche diverse, quali la co-progettazione. Si tratta, evidentemente, di una visione che proietta la stessa organizzazione in una prospettiva diversa di garante dell'ordine istituzionale, ma anche della stabilità e prevedibilità dell'azione, senza pregiudicare quel naturale adattamento evolutivo anche dello stesso sistema. Un adattamento che, come evidente, non può certo essere immediato, e fuoriesce certamente dalla logica di una immediata risposta a una domanda, dipendendo da una molteplicità di fattori condizionanti l'adattamento della stessa organizzazione tra cui, *in primis*, la sua capacità di leggere (e apprendere dalla) resistenza alle proprie operazioni⁵⁰. Capacità adattative che non sono sempre sviluppate nello stesso modo e dipendono dall'essere l'organizzazione orientata alla autoreferenza o all'eteroreferenza, e dalle competenze in essa presenti in grado di sviluppare e implementare proprio le stesse capacità adattative, innestando percorsi virtuosi.

In questa dimensione, dunque, l'organizzazione, intesa nella sua duplice accezione riferita al profilo strutturale e a quello delle competenze, distinte e allocate in ragione della complessità del sistema, è il riflesso di un condizionamento sistemico, in quanto frutto delle interazioni tra i diversi sistemi, «tra economia e scienza, tra politica e diritto, tra famiglie e religioni»⁵¹, e si pone quale principale garante dello stesso superamento dei paradossi dei principi di libertà e uguaglianza, in quanto garante del pieno espletamento delle relative capacità inclusive⁵². Essa,

⁴⁹ Cfr. l'impostazione di A. ARCURI, R. VAN DER BERGH, *Metodologie di valutazione dell'impatto della regolamentazione: il ruolo dell'analisi costi/benefici*, in *Merc. conc. reg.*, 2001, 223 ss.

⁵⁰ Sul punto non si possono non richiamare le parole di N. LUHMANN, *Organizzazione e decisione* (trad. it.), Milano, 2005, in particolare 29 ss., il quale sottolinea che l'apprendimento adattivo nelle organizzazioni presuppone che queste siano capaci di «distinguere tra successo e insuccesso» (60). Una capacità che l'organizzazione trova in sé stessa. «Tutti i tentativi di apprendere si basano poi sulle prestazioni della memoria del sistema, che si ricorda alcune cose ma ne dimentica ancor di più. Nel sistema sorge così l'impressione di un apprendimento cumulativo e si prospetta la possibilità di richiamarsi all'"esperienza" (...) Se un sistema opera in modo autopoietico, se può apprendere solo dalla resistenza delle proprie operazioni alle proprie operazioni, non è affatto risolto il problema del mancato adattamento per supposti motivi cogenti» (60-61).

⁵¹ N. LUHMANN, *Organizzazione e decisione*, cit., 318.

⁵² Sul punto cfr. N. LUHMANN, *Organizzazione e decisione*, cit., il quale sottolinea come «i diritti fondamentali alla libertà e all'uguaglianza simbolizzano questa forma dell'inclusione nella società di tutti gli

così, emerge nella sua valenza servente rispetto alla società, orientandosi verso la definizione, prima, e la realizzazione, poi, degli stessi scopi della società, secondo una dinamica per cui anche le condizionalità finanziarie non dovrebbero determinare una inerzia adattativa⁵³, ma al contrario dovrebbero sollecitare quella intelligenza organizzativa che dovrebbe fungere da motore anche per l'acquisizione degli elementi valutativi necessari a circoscrivere, rendendoli finiti, i valori di riferimento e con essi gli stessi oneri informativi, facendo fronte alle incertezze che sono determinate dal fluire delle esigenze e informazioni ad esse correlate.

In questo contesto, la stessa dimensione della complessità impone che si sposti l'attenzione su una prospettiva diversa, riferita a un sistema decisionale inclusivo anche della stessa organizzazione⁵⁴ non potendo, tra l'altro, l'organizzazione, e il suo stesso agire razionale, essere valutati limitatamente a una prospettiva della sola soddisfazione dell'interesse pubblico – secondo una dimensione che lega organizzazione e scopo – o secondo una dimensione puramente formale,

individui come individui. Ma la simbolizzano in modo paradossale, poiché non c'è libertà senza limitazione delle libertà e non c'è uguaglianza senza disuguaglianza. (...) In ciò i meccanismi di inclusione dei sistemi di funzioni lavorano in modo non coordinato o in ogni caso con accoppiamenti laschi, che non consentono di fare previsioni sui destini individuali. (...) La cooperazione tra sistemi di funzioni e organizzazioni è costituita in modo da poter dissolvere i paradossi dei principi di libertà e uguaglianza, in modo, cioè, da poterli distribuire su entità differenti. (...) La società ritiene le esclusioni umanamente non dignitose e funzionalmente utili, senza poterle evitare. Le organizzazioni partono dalle esclusioni per ottenere controllo decisionale sull'appartenenza e in questo modo la loro autonomia. Ciononostante, le organizzazioni operano come adempimento della società nella società» (320-321).

⁵³ Dunque, secondo una prospettiva che vede la trasformazione del diritto condizionato in diritto condizionante. Sul punto sia consentito rinviare agli approfondimenti svolti in L. GIANI, *Disabilità e diritto all'istruzione: alla ricerca di un difficile equilibrio tra persona e valore economico della prestazione pubblica*, in M. INTERLANDI (a cura di), *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, Napoli, 2022, 139 ss.

⁵⁴ Sul punto N. LUHMANN, *Organizzazione e decisione*, cit. evidenzia che «Se la razionalità deve formulare esigenze nei confronti di un osservatore, il problema della razionalità di sistema potrebbe stare nel trattamento della distinzione tra autoreferenza ed eteroreferenza (...). E bisogna sempre tener conto del fatto che l'unico "substrato" della razionalità è l'operazione, che è attuale solo nel momento e che deve attualizzare le esigenze che avanza nei propri confronti (...) il sistema può generalizzare con attenzione la sua consapevolezza proiettiva» (378-379). E, in questo senso, è proprio l'organizzazione uno degli elementi di esplicitazione del rapporto tra «autoreferenza ed eteroreferenza dei sistemi sociali» (380). «La razionalità che può essere raggiunta dall'organizzazione, che si riproduce sulla base operativa delle decisioni, non può, per questo solo motivo, pretendere il titolo di razionalità della società globale; e questo nemmeno se si considera in entrambi i casi solo la razionalità sistemica (...)» (382). In altra parte del suo lavoro P.A. indaga il rapporto tra società e organizzazione, soprattutto con riferimento alle interdipendenze e alle possibilità di rendere finiti oneri informativi infiniti, sottolineando come l'attenzione vada concentrata sulla differenziazione tra sistema sociale e sistema organizzativo. «Il fabbisogno di organizzazioni nella società moderna si spiega allora non con una crescita selvaggia di centri di formazione della volontà, che dipendono dall'esecuzione delle loro decisioni. Tali centri sorgono solo all'interno delle organizzazioni e non spiegano il fabbisogno di organizzazioni. Il problema che le organizzazioni si trovano ad affrontare è l'incertezza sul futuro, riprodotte continuamente senza respiro, e a questo essere devono reagire con capacità decisionale e integrando verticalmente i loro processi decisionali», 311 ss., in particolare 339.

e ciò in quanto dimensioni parziali della razionalità rischiano di stereotiparne la portata e la stessa funzionalità al cospetto della complessità⁵⁵.

E, in questo senso, l'organizzazione, le forme istituzionali organizzate, la razionalità della loro azione sono speculari alla loro stessa efficacia, dovendo esse individuare, per usare le parole di March e Olsen, una soluzione «*ai problemi delle preferenze e delle dotazioni di risorse*»⁵⁶, dunque, soluzioni anche organizzativamente appropriate che non possono essere valutate solo secondo meccanismi formali da soli insufficienti a garantire la appropriatezza dell'azione delle amministrazioni e, in generale, dei sistemi aggregativi⁵⁷.

Significative di diversi assetti organizzativi sono le decisioni assunte nel contesto del regolamento 2020/2092⁵⁸, che, nello stabilire le norme necessarie per la protezione del bilancio dell'Unione, di fatto, rivisita il modello di relazioni istituzionali, consacrando la centralità dello Stato di diritto «*intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali*»⁵⁹, nonché alle iniziative

⁵⁵ Sul punto cfr. F. G. COCA, *L'attività amministrativa*, cit., il quale sottolinea che «*la considerazione dell'interesse pubblico (o, in generale, della opportunità degli atti) è apprezzabile in modo fortemente soggettivo, e comunque la valutazione attiene al rapporto tra l'attività, intesa come mezzo, rispetto al fine che essa si propone di raggiungere, la nuova impostazione è ben più concreta dato che la valutazione è tutt'altro che confinata sul piano teleologico, e prende in considerazione il rapporto tra gli obiettivi programmati (o prefissati) e i risultati ottenuti*» (100); ID., *Sul trattamento giurisprudenziale della discrezionalità*, in V. PARISIO (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Milano, 1998, 107 ss.

⁵⁶ «*Perché si abbiano scambi efficienti occorre che gli attori presentino preferenze congruenti, stabili ed esogene. In pratica gli interessi dei singoli tendono ad essere incongruenti, instabili e endogeni. Queste ambiguità sollevano problemi relativi alla sovranità popolare (...). Un problema analogo è costituito dalla disponibilità di risorse*» (193-194).

⁵⁷ In tal senso J. G. MARCH, J. P. OLSEN, *op. cit.*, sottolineano come non sia «*facile regolare le risorse iniziali. Nelle democrazie occidentali si registrano numerosi tentativi di correzione delle ineguaglianze. Oltre ai tentativi di redistribuzione della ricchezza, possiamo ricordare quelli rivolti all'aumento dell'istruzione, per conferire ai cittadini migliori possibilità sul mercato del lavoro (...) per ridurre il divario nella competizione politica (...) per equilibrare il mercato dell'informazione. Nonostante questi tentativi, nelle democrazie occidentali le persistenti differenze di risorse continuano ad essere largamente inaccettabili. (...) Tuttavia, nella politica aggregativa i problemi legati alla dotazione iniziale di risorse sono più gravi di quelli relativi alla distribuzione della ricchezza o delle altre risorse citate. (...) Di solito le regole formali lasciano senza diritti politici alcuni gruppi rilevanti*» (194).

⁵⁸ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Sulle possibili implicazioni cfr. le osservazioni critiche di A. BARAGGIA, *The new Regulation on the Rule of Law Conditionality: a Controversial Tool with Some Potential*, in *LACL-AIDC Blog*, 22 dicembre 2020, nonché alla ricostruzione operata da M. RENNA, *Il cambiamento necessario: una contraddizione o una sfida?*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 155 ss.

⁵⁹ Considerando n. 6 ribadendo, al successivo considerando 8 che «*Gli stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità alla legge, se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale, e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea*».

imprenditoriali, all'innovazione, alla coesione economica, sociale e territoriale e al corretto funzionamento del mercato interno⁶⁰. In poche righe viene palesata la relazione biunivoca tra Stato di diritto (inteso nella sua accezione più pura riferita alla limitazione del potere, di garanzia dell'equilibrio del rapporto tra potere e cittadino⁶¹ secondo una dimensione che rivaluta, e che pone al centro, la dimensione sociale e quindi la garanzia dei diritti e della uguaglianza sostanziale tra gli individui⁶²) ed esecuzione appropriata (e non solo efficiente) dello stesso bilancio come momento programmatico e non riferito solo alla gestione delle risorse a presidio della quale vi è, nelle sedi comunitarie, una verticalizzazione del sistema dei controlli in capo alla Commissione da svolgersi alla luce della giurisprudenza comunitaria, delle relazioni della Corte dei conti nonché degli altri elementi quali le relazioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode e la Procura europea⁶³. Temi centrali anche nel quadro della riforma della PA nell'ambito del PNRR, di cui si dirà più avanti.

In questo contesto, da un lato, si coglie non solo l'evoluzione dello stesso ruolo della dimensione istituzionale (pubblica), riferito, come detto, alla garanzia della dimensione sociale, ma conseguentemente dello stesso concetto di esercizio della funzione, e dunque di esecuzione (anche della decisione di bilancio⁶⁴), o meglio di esecuzione efficiente. Dall'altro, anche la parallela evoluzione del sistema di *governance* e di valutazione/controllo e ciò in quanto è la stessa condizionalità a imporre un nuovo sistema di «soggettività», rispetto al quale si impone non solo la centralità dei fabbisogni, ma anche una diversa dimensione

⁶⁰ Considerando n. 11.

⁶¹ Assai significativo, ai fini del discorso che si sta conducendo, è il quadro generale del Regolamento 2020/2092 che già nel primo considerando sottolinea che «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, sanciti dall'art. 2 del trattato sull'Unione europea (TUE)». Stato di diritto che, come precisa il successivo terzo considerando, «*impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e del rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") e negli altri strumenti applicabili, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Esso esige, in particolare, che i principi di legalità che sottendono un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali; e separazione dei poteri debbano essere rispettati.*».

⁶² La dimensione sostanziale vede proprio lo stato di diritto come elemento «*essenziale per la tutela degli altri valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani*», secondo una dimensione connessa «*al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali*» (considerando n. 6).

⁶³ Si v. il considerando n. 16.

⁶⁴ Significativamente nel considerando n. 13 del Regolamento 2020/2092 si sottolinea la «*chiara correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione in conformità dei principi di sana gestione finanziaria*»; G. RIVOCCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 740.

(sociale) dell'azione orientata su parametri diversi e, infine, della stessa responsabilità degli operatori, siano essi pubblici o privati, cui fa da contraltare una diversa concezione della valutazione e, dunque, del risultato, rilevando l'*output* dell'azione, e cioè l'impatto effettivo delle scelte e delle azioni poste in essere⁶⁵.

4. Verso l'appropriatezza del Comune

I rapidi richiami alla struttura logica della appropriatezza evidenziano come il percorso verso di essa non possa prescindere da una lettura combinata tra processi aggregativi e integrativi, attraverso percorsi per l'adattamento, evitando periodiche e defatiganti, oltre che dispersive, integrali riscritture dei modelli o sfalci normativi di varia natura. In questo senso, dunque, l'appropriatezza dovrebbe essere essa stessa l'obiettivo dell'organizzazione (flessibile) e dell'azione, ma al contempo si dovrebbe porre come motore di un ciclo di apprendimento, anche delle istituzioni, basato sull'esperienza, che, muovendo da regole esistenti, si sviluppa lungo un percorso che porta ad alcuni esiti dai quali derivano delle inferenze⁶⁶ utilizzate, interpretate, anche per modificare le stesse regole, ma solo ove strettamente necessario⁶⁷.

Dato questo quadro teorico, emerge un ulteriore elemento chiave da analizzare e da implementare – il “contesto comune” – che ci riporta al tema della individuazione dei mezzi a disposizione. In questa prospettiva, anche in considerazione dell'attuale assetto delle competenze, il Comune, ad esempio, non dovrebbe abdicare, anzi dovrebbe recuperare e valorizzare, quel ruolo di facilitatore, di creatore delle matrici e delle basi necessarie per la costruzione *in primis* di processi decisionali consapevoli, e ciò tanto sul fronte pubblico, quando su quello privato, di processi democratici, non perdendo mai di vista i titolari del diritto alla città, alimentando quel percorso circolare che dal territorio,

⁶⁵ Non è un caso, evidentemente, che nel Regolamento 2020/2092 viene considerata *violazione dei principi dello Stato di diritto* «l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse» (art. 3, comma 1, lett. b). Sul punto già A. ROMANO TASSONE, *L'amministrazione di risultato*, cit., il quale sottolineava come l'abbandono dell'amministrazione per atti è «sostenibile e praticabile anche a prescindere dal riconoscimento della possibilità di ancorare la validità del provvedimento (anche) a parametri di congruenza rispetto al risultato» (12); e F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, 330 ss.; F. G. SCOCA, *L'attività amministrativa*, cit., 100.

⁶⁶ Sul processo inferenziale, cfr. G. TEUBNER, *Il diritto come sistema autopoietico*, Milano, 1996. Cfr. anche J. G. MARCH, J. P. OLSEN, *op. cit.*, i quali sottolineano che «Le istituzioni influenzano il modo in cui i singoli e i gruppi si attivano all'interno e all'esterno di esse, il livello di fiducia tra i cittadini e i leader, le aspirazioni di una comunità politica, la comunanza di linguaggio e di norme, il significato dei concetti di democrazia, giustizia, libertà e uguaglianza» (238).

⁶⁷ Sul punto cfr. J. MARCH, *Prendere decisioni*, Bologna, 2002.

come luogo di espressione del bisogno e di capacità e risorse, ritorna ad esso come luogo di atterraggio delle azioni a garanzia dei diritti di coloro che su quel territorio insistono. Un ruolo che si aggiunge alla tradizionale azione, per usare uno scomodo anglicismo, fondata sulla formula *command and controls*, su decisioni provvedimenti, ponendosi in funzione di una dimensione più complessa dell'azione, mirante a colmare quei *bias* non solo cognitivi (tanto pubblici quanto privati) che limitano, *inter alia*, anche il grado di partecipazione dei singoli alla dimensione collettiva e della istituzione alla dimensione sociale.

Una funzione, che è più un processo, che dovrebbe consentire di nutrire gli elementi che vanno a comporre il contesto nel quale va ad iscriversi quella dinamica interferenziale (società-istituzioni-diritto), offrendo, così, ai privati spazi per la definizione dei propri bisogni, di partecipazione consapevole alla cosa pubblica, ma anche alla stessa amministrazione una base conoscitiva⁶⁸ – del fatto, degli interessi coinvolti e delle *capacities* – più ampia, che si pone come preconditione per la garanzia di una “appropriatezza sostenibile” dell'azione dei pubblici poteri che si iscrive nel quadro della autonomia territorialmente responsabile⁶⁹, nella triplice dimensione riferita alla virtuosità finanziaria, alla responsabilità di mandato e alla responsabilità verso gli amministrati.

Una appropriatezza sostenibile che, come sottolineato in altra sede⁷⁰, si pone come evoluzione della stessa efficacia, riferita non solo allo scopo della norma, ma anche a quegli aspetti sostanziali dell'azione che, dunque, non può essere confinata alla sola dimensione normativa o della legalità, ma che deve estendersi necessariamente alla considerazione degli effetti «delle decisioni e dei comportamenti» sulle persone e sul territorio, in una prospettiva propria di una logica precauzionale, spostando così in avanti, come sottolineava Lucio Iannotta, «la soglia del giuridico, inglobando in esso il mondo dei fatti, dei fenomeni»⁷¹.

5. *Azione, organizzazione e funzione amministrativa*

In questo contesto il Comune diviene il principale attore per la “definizione del contesto – comune – del territorio”; principale attore nel processo di individuazione delle mutate, e sempre in evoluzione, coordinate di lettura della

⁶⁸ Cfr. F. MERLONI, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche. Profili organizzativi*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 481 ss.

⁶⁹ A. CITTERIO, I. LENZI, *Il territorio 'affare di tutti'. Esperimenti di responsabilità sociale condivisa*, in *Equilibri*, 2007, 261 ss.; V. GASPARINI CESARI, *Principio di legalità e di ragionevolezza nella evoluzione dello Stato di diritto*, in *Studi Economico-giuridici (2001-2002)*. In memoria di Franco Ledda, I, Torino, 2004, 525 ss., 531.

⁷⁰ L. GIANI, *Dalla multilevel governance*, cit., spec. 470.

⁷¹ L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, cit., 1 ss., 16.

complessità, anche in chiave non precettiva in attuazione dei principi di prossimità e leale collaborazione⁷², con la conseguenza che la stessa dimensione organizzativa non può prescindere, anzi presuppone, una dimensione regolatoria che legittimi, anzi ne consolidi il ruolo, valorizzando le potenzialità di un modello elastico, anche di politiche urbane, che muova in una direzione che ne riconosca la centralità (dell'organizzazione), proprio per quella relazione di prossimità che rende l'ente attore principale, motore di una nuova e diversa grammatica istituzionale che supera la dimensione relazionale tra territorio e istituzioni limitata a una prospettiva prevalentemente spaziale, emergendo il primo nella sua valenza di contenitore dinamico, rispetto al quale elementi quali il governo del benessere e della crescita individuale e sociale degli individui che insistono sul territorio assumono una capacità plasmatica dello stesso ruolo dei diversi attori che operano sui territori stessi, valorizzando quella «interdipendenza della relazione tra spazio pubblico urbano come spazio fisico e la sfera pubblica come pratica sociale, tra configurazione dello spazio urbano e relazione che si svolgono»⁷³.

A ciò basti pensare alla dinamica della sussidiarietà che a livello che locale ha visto una implementazione principalmente di tipo regolamentare rispetto alla quale le amministrazioni locali sono state “*promotrici di sussidiarietà orizzontale*”, “*attrici di sussidiarietà verticale*”, “*parti*” e in alcuni casi “*spettatori*” “*di una sussidiarietà circolare*”. Dunque, modelli, soprattutto quello della sussidiarietà orizzontale declinati attraverso l'implementazione di una molteplicità di formule collaborative che, come sottolineato in altra sede, hanno «*ad oggetto spazi urbani principale ambito di concretizzazione sviluppo dei beni comuni*»⁷⁴ e sede di atterraggio del diritto alla città inteso come contenitore valoriale e momento di collegamento con il territorio.

Si recupera, così, un quadro valoriale che si contrappone all'idea pura e neoliberale⁷⁵ di sviluppo umano e alle fragilità emerse in maniera evidentissima di tale modello come accaduto, ad esempio, con la vicenda dei mutui *subprime* che ha palesato in maniera evidente le fragilità della finanziarizzazione delle politiche urbane ponendo nuovamente al centro del dibattito questioni che già Lefebvre sollevava: di chi è la città? chi decide su di essa?

Il diritto alla città, nel contesto che si vuole proporre in questa sede per una

⁷² Cfr. G. MAZZOLA, *Gli attuali rapporti tra Stato e Regioni, collaborativi o conflittuali?*, in *Nomos*, 2021; sul tema, nella prospettiva della gestione della pandemia, cfr. C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le reg.*, 2021, 169 ss.; B. C. CEFFA, *Non basta dire intesa. Ragionando sul principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in questa *Rivista*, 2020, 895 ss.

⁷³ Sul punto G. IACOVONE, L. GIANI, *Città, reti sociali e rigenerazione urbana: una prospettiva normativa*, cit., 255.

⁷⁴ Sul punto G. IACOVONE, L. GIANI, *Città, reti sociali e rigenerazione urbana: una prospettiva normativa*, cit., 256.

⁷⁵ Sul punto H. LEFEBVRE si pone in linea con D. HARVEY, *Rebel cities: from the Right to the City to the Urban Revolution*, Londra, 2012, 55; A.J. SCOTT, E.W. SOJA, *The City. Los Angeles and Urban at the End of the Twentieth Century*, Los Angeles, 1997.

lettura del ruolo delle istituzioni, e in particolare del Comune, si pone più come espressione di una esigenza sociale e politica di lettura del bisogno e gestione del conflitto, per usare una immagine di Machiavelli, tra popolo minuto e popolo grasso, cioè un esercizio che riguarda la stessa prassi della democrazia della *polis*.

In questo contesto, la città, e con essa le stesse istituzioni che ne rappresentano la proiezione organizzativa, diviene vera e propria opportunità concreta di rigenerazione dello spazio sociale attraverso la informazione e la partecipazione attiva dei suoi stessi abitanti e, dunque, si comprende e ridimensiona per certi versi la stessa affermazione di Lefebvre secondo il quale «*il diritto alla città legittima riferimento a lasciarsi escludere dalla realtà urbana da parte di un'organizzazione discriminatoria e segregativa (...) il diritto alla città significa allora la costruzione o la ricostruzione di un'unità spazio temporale (...) invece di una frammentazione*»⁷⁶, un po' quello che lo stesso autore di Hagetmau definiva come diritto all'attività partecipante e alla fruizione dei beni e dei servizi collettivi.

Una dimensione, dunque, che vede la città come proiezione della società nella sua declinazione spaziale⁷⁷, cioè come la proiezione della società sul territorio⁷⁸ e, dunque, come dato per la definizione degli ambiti entro i quali la funzione amministrativa deve essere esercitata⁷⁹ e la cui realizzazione richiede, anzi presuppone, l'implementazione di «*meccanismi democratici alternativi (diversi, cioè, dalle attuali democrazie fondate sul potere del danaro) per decidere come rivitalizzare la vita urbana al di fuori dei rapporti di classe dominanti e seguendo i nostri (dei produttori di urbanizzazione urbanesimo) più intimi desideri*»⁸⁰. Dunque, un diritto alla città che non può essere limitato più solo all'interno dei confini di quello che normalmente chiameremmo diritto monistico, trovando posto come attori principali in primo luogo le stesse politiche sulla città, nel senso che esso si pone come sintesi gli altri diritti (il diritto alla casa, il diritto alla mobilità urbana, il diritto ai servizi pubblici locali essenziali, il diritto alla sicurezza) che trovano voce e garanzia negli enti esponenziali sul territorio, sì da rendere la stessa città laboratorio privilegiato per la rinascita di quella democrazia rappresentativa che in questo momento sta attraversando una profonda crisi⁸¹.

⁷⁶ E in questa prospettiva si comprendono anche le radici della declinazione che ne darà Harvey qualche anno più tardi, come «*molto più che un diritto di accesso (...) alle risorse che la città incarna: è il diritto di cambiare e reinventare la città in modo più conforme alle nostre esigenze. (...) una forma di potere decisionale sui processi di urbanizzazione e sul modo in cui le nostre città sono costruite e ricostruite*», «*vale a dire che il diritto alla città "oggi" è confinato in un ambito troppo ristretto, che si trova in posizione di poter modellare la città in base ai propri bisogni e desideri*», *Introduzione*, in *Spazio e politica. Diritto alla città*, II, 33.

⁷⁷ F. BIAGI, *Henry Lefebvre e la "città come opera d'arte"*. *Note di teoria critica urbana*, in *The Lab's quarterly*, 2019, 13.

⁷⁸ H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, cit., 63.

⁷⁹ D. HARVEY, *Il capitalismo contro il diritto alla città*, cit., 37.

⁸⁰ D. HARVEY, *Il capitalismo contro il diritto alla città*, cit., 105.

⁸¹ J.B. AUBY, *Remarques préliminaires sur la démocratie administrative*, in 11 *Rev. Fra. Adm. Publ.* (2011), 137 ss.; G. MOSCHELLA, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa*, in *Federalismi*, 2019.

6. *L'azione e la funzione amministrativa locale nella governance complessiva a rete*

La rilettura del quadro di riferimento non può prescindere dalla considerazione di un ulteriore livello, se si vuole di complicazione, indotto dalla più volte richiamata complessità.

Il riferimento è evidentemente proprio alla dimensione multilivello sviluppatasi nel contesto di un panorama complesso, frutto di relazioni intersistemiche che si strutturano in maniera gerarchica, dialogica o dialettica, che ha comportato necessariamente il parziale disancoramento della dimensione regolatoria dal dato territoriale coincidente con la dimensione dello Stato nazione e la riallocazione dei processi decisionali in senso verticale, ma anche in favore di *network* di poteri orizzontali, con evidenti conseguenze sulla stessa definizione delle funzioni riconosciute al Comune anche in ragione della definizione orizzontale dei rapporti dominata dai principi di adeguatezza e leale collaborazione⁸². Un sistema di *governance* che per una parte è messo in discussione dallo stesso PNRR, rispetto al quale non si può non rilevare una sorta di disallineamento tra la dimensione della rilevanza territoriale e il disegno organizzativo proposto.

Con riferimento al primo profilo considerato, infatti, il PNRR presenta una matrice comune alle politiche di coesione⁸³ e al sistema dei fondi strutturali, caratterizzati da una centralità della dimensione territoriale e del quadro assiologico di riferimento, misura esso stesso del risultato amministrativo, con la conseguenza che il territorio, in quanto luogo sul quale insiste e converge la maggior parte delle attività umane a valenza economica, non può, e di fatti non viene, assunto come destinatario passivo della programmazione ma diventa (o meglio dovrebbe diventare) esso stesso motore e principio della stessa programmazione, secondo una dimensione propria della politica di coesione il cui fine è quello di garantire un progresso basato su una «*solidarietà funzionale alla prospettiva economica e alla riduzione delle disegualianze sociali*»⁸⁴ lontana da una logica di redistribuzione economica e strumentale, invece, alla realizzazione di uno sviluppo nella prospettiva della sostenibilità del raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Unione. Si tratta, come si è cercato di illustrare nelle pagine precedenti, di un diverso approccio, attento ai bisogni e alle potenzialità endogene dei territori che è all'origine non solo della diversa dimensione della soggettività, ma che non può prescindere dalla adozione di strumenti di coordinamento e di politiche di cooperazione interistituzionali.

⁸² G. PISTORIO, *L'operatività multilivello della leale collaborazione. Nota all'ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 2021; R. DI GIGLIO, *Il principio di leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa nella dialettica tra Stato e Regione*, in *Foro amm.*, 2020, 1959 ss.

⁸³ Sul punto sempre attuali gli approfondimenti contenuti in G. COLOMBINI (a cura di), *Le politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, cit.

⁸⁴ F. VINCI, *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Milano, 2013, 77.

E alla sistematica del PNRR non è estranea la dimensione multilivello della rete. Esso, infatti, riprende quello stesso schema che è all'origine delle dinamiche organizzative menzionate, muovendo da quella multiattorialità del sistema di *governance* che ha portato alla costruzione di uno spazio pubblico europeo nel quale il paradigma della *multilevel governance* si rivolge alle comunità territoriali inquadrare nel contesto del governo europeo. Una *governance* che trova i propri pilastri nel dialogo con il Comitato delle regioni e con le parti interessate (cioè i singoli enti regionali), nonché con le associazioni delle amministrazioni regionali e locali (dialogo c.d. strutturato) e nella contrattualizzazione delle politiche. Un contesto nel quale l'amministrazione è chiamata a svolgere anche un ruolo di gestore della rete e del contesto e, pertanto, lo stesso "Comune" per via della dinamicità del processo e della complessità, per una buona *governance*, dovrebbe fare leva su modelli di cooperazione tra i diversi livelli, «*basat[i] sulla fiducia e non sul confronto tra le diverse legittimità politiche e democratiche*»⁸⁵. Esso, in altri termini, dovrebbe divenire attore, forse l'attore principale, data la sua prossimità al territorio, di un paradigma, quello multilivello che, come sottolineato dallo stesso Comitato economico e sociale europeo, individua «*un'architettura istituzionale decentrata, dove non agisce un solo centro di potere come negli Stati nazionali, bensì una pluralità di soggetti, sia governativi che non governativi, che cooperano tra loro per il raggiungimento di fini condivisi*»⁸⁶, per fornire una risposta appropriata. Dunque, un'architettura che si muove verso una *governance* a rete, espressione di una prospettiva sistemica che consente una preziosa flessibilità "su scala geografica" tale da consentire una più corretta identificazione dei bisogni e, di conseguenza, un adattamento e la formulazione di una risposta appropriata rispetto al contesto e a *target* e capacità che necessariamente differiscono tra loro, essendo espressione di territori diversi, attraverso un bilanciamento tra bisogni/diritti e organicità/unitarietà dell'azione.

Ma la concreta attuazione di questo schema trova una condizionalità proprio nelle riforme abilitanti. Se da un lato la struttura del PNRR risponde a una logica propria del sistema dei fondi, quindi un progetto di intervento, una prima *tranche* di finanziamento, raggiungimento degli obiettivi intermedi condizionanti l'erogazione delle altre quote di finanziamento, dall'altro viene delineato un percorso che in un certo senso va in senso contrario rispetto a quello che ci si potrebbe immaginare in una dimensione di *governance* multilivello. Infatti, dalla

⁸⁵ Un contesto nel quale viene richiamato come modello di riferimento il Patto dei sindaci «*per l'impegno attivo delle città e delle regioni nella realizzazione degli obiettivi strategici nell'Unione europea*» (Parere di iniziativa del Comitato delle regioni sulla *Governance* multilivello, cit.).

⁸⁶ Comitato Economico e Sociale Europeo, *Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE»* (GUUE C 107/02 del 6.4.2011), al punto 3.6.1.

lettura della relativa documentazione è chiaro che si è in presenza di un percorso che dal coordinamento, muove verso il monitoraggio – essenziale dal momento che l'intero sistema risponde ad una logica di *output* (che è chiara se si pensa alla fissazione dei *target* finali e degli obiettivi intermedi) – per arrivare al potere di sostituzione propria di un piano di *performance* e non di spesa, quale certamente è il PNRR. Dunque, un percorso che lega promotori degli interventi e soggetti attuatori secondo una dinamica mobile che trova, però, un potenziale punto di conclusione e frizione proprio nell'esercizio dei richiamati poteri sostitutivi che, da un lato, esprimono assieme alle riforme abilitanti la consapevolezza delle criticità che il nostro sistema presenta, dall'altro manifestano la consapevolezza della necessità di investire proprio sulla macchina pubblica in modo da tesaurizzare gli investimenti, garantendo il consolidamento di competenze tali da assicurare quella *capacity building* che è essenziale per lo sviluppo delle stesse capacità adattative delle istituzioni al mutare dei contesti di riferimento.

Una logica che fa sì che, pur nella consapevolezza della complessità dei livelli istituzionali, specchio della complessità della società, il ruolo degli enti territoriali venga fortemente ancorato alla dimensione di “risultato” e di “funzione” tanto da consentire una sovrapposizione, fino al limite della sostituzione, della stessa architettura a rete con una struttura decisamente più centralizzata, che si giustifica con la necessità di coniugare la complessità con la necessità di fare presto e di fare bene⁸⁷. Una dimensione che è coerente con la stessa struttura del Piano che è un programma che risponde più a una logica della appropriatezza che della consequenzialità, e come tale trova nel monitoraggio il meccanismo di cooperazione e coordinamento interistituzionale di *governance*, come del resto confermato dall'obbligo di conseguimento di *milestone* e *target* dei programmi attuati a livello territoriale nell'ambito del complessivo insieme di principi contenuti nella circolare RGS del 14 ottobre 2021, n. 21, finalizzata a trasmettere le «Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR» a tutte le Amministrazioni titolari di interventi. La stessa circolare, rispetto a questo aspetto, afferma che, tra gli «Elementi per la predisposizione di un avviso pubblico in ambito PNRR» vada inserito quale criterio di ammissibilità (Sezione 7) la *coerenza dei risultati attesi degli interventi e delle loro tempistiche con «milestones e target della misura, anche richiedendo a*

⁸⁷ In maniera assai significativa nella circolare RGS del 14 ottobre 2021, n. 21 si precisa che i criteri di valutazione delle proposte progettuali vengono individuati nell'efficacia dell'operazione tesa a «verificare la capacità del progetto di contribuire al raggiungimento del/i target assegnato/i alla misura di riferimento nei tempi indicati dal cronoprogramma di intervento e comunque in coerenza con il cronoprogramma attuativo della misura individuato dal responsabile di misura»; nell'efficienza del progetto tesa a «verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi con il minimo consumo possibile di risorse e comunque nel rispetto dei costi medi per interventi analoghi; nell'utilità del progetto, teso a «verificare la convenienza per la comunità di riferimento; ovvero misurare quanto gli impatti del progetto rispondano effettivamente ed equamente ai bisogni socioeconomici, ambientali e culturali del contesto di riferimento»; nella sostenibilità/durabilità del progetto, teso a «verificare la capacità del progetto di sostenersi nel tempo e nelle successive fasi di gestione e attuazione».

ciascun intervento di quantificare propri obiettivi in base agli stessi indicatori adottati per i target della misura»; nonché la «aderenza alle indicazioni fornite nella scheda di dettaglio della Componente del PNRR».

La lettura delle norme, dei principi e delle indicazioni fornite rispetto al ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR andrebbe completata anche alla luce di due voci specifiche, relative alle norme sulla rendicontazione e alle disposizioni di semplificazione contabile; nonché alle norme attinenti ai poteri sostitutivi (fino a quelle relative al recupero dei fondi dagli enti territoriali). E, in questo contesto, il monitoraggio, in ragione dei principi di condizionalità e di valutazione *ex ante*, impone che ci sia corrispondenza e coerenza tra i finanziamenti richiesti e *target* e, soprattutto che i fondi siano erogati (e gli esborsi riconosciuti) sulla base del soddisfacente adempimento di insiemi di *milestones* e di *target* correlati ai progressi effettivamente compiuti (e non alla spesa erogata).

Tali aspetti introducono elementi importanti nella lettura complessiva del sistema di attuazione del PNRR, chiarendo la natura sostanziale della *governance* e, soprattutto, dell'effettivo ruolo affidato al livello locale⁸⁸.

Una architettura che non esclude a priori gli enti locali, per i quali, secondo una stima delle risorse RFF sarebbero destinatari di circa il 35% dei fondi complessivi, con un peso maggiore, coerentemente al quadro di competenze costituzionali, sulla Missione 2 (transizione ecologica) e sulla Missione 5 (Inclusione sociale). Di tali fondi, circa 28 miliardi sono destinati ai Comuni e alle Città Metropolitane.

In questo contesto il Comune, e se ne comprende la logica, viene inquadrato quale possibile soggetto attuatore degli interventi finanziati, con la responsabilità di provvedere all'avviso del progetto finanziato, individuare, attraverso procedure di affidamento, realizzatori/fornitori/professionisti; seguire gli stati di avanzamento del progetto, dunque con lo specifico compito di seguire il progetto lungo tutto l'arco della sua vita. E dalla lettura del quadro normativo emerge con chiarezza come la competenza sia in capo al Comune, sebbene la titolarità rimanga, però, in capo alle amministrazioni centrali per i singoli settori di riferimento che fungono da raccordo fra i diversi soggetti attuatori, e che gestiscono gli interventi attraverso bandi o avvisi e che, se finanziati, vedono affluire le risorse sui conti di tesoreria.

7. *Il risultato. La misura dell'azione amministrativa: dall'efficienza all'appropriatezza sostenibile*

In questo quadro si coglie con chiarezza la centralità che il Comune può avere nel contesto del PNRR, pur patendo di quella dimensione centralizzante

⁸⁸ Cfr. C. BARBATI, *Territori e interessi economici: le 'politiche dei luoghi' per lo sviluppo locale*, in *Ist. fed.*, 2009, 243 ss.

che in un certo senso stride con la *governance* reticolare, multiattoriale, multilivello e partecipativa, tesa a garantire processi di sviluppo sostenibile.

È indubbio, infatti, come si è accennato, che il modello del PNRR, pur con tale connotazione centralizzante, lascia tuttavia aperti potenziali spazi di agire, realizzati e “misurati” in termini di *performance* e di appropriatezza. In questa prospettiva si coglie la grande sfida per enti territoriali, e i Comuni, in particolare, a (ri)appropriarsi a pieno dello spazio strategico, programmatico e attuativo che le maglie del modello organizzato del PNRR lasciano. Allo stesso tempo, quindi, in questa prospettiva appare ancora più strategico andare ad approfondire il tema stesso della sostenibilità⁸⁹ e della «appropriatezza» nella sua poliedricità, riferita tanto alla dimensione organizzativa, quanto legata all'azione dell'amministrazione, secondo una linea che potenzia e coglie, proprio in base all'evoluzione del sistema nel senso indicato in precedenza, ridefinendo, e dunque valorizzando, la portata sostanziale e multiforme del concetto stesso di *accountability* che dovendo coniugare le plurime prospettive degli attori, dei risultati, e delle dimensioni degli stessi risultati non può essere vittima di una contaminante estensione della sola dimensione economica che ne genera una pericolosa riduzione terminologica e concettuale.

In altri termini, occorre superare quelle torsioni indotte dall'efficienza che, per usare le parole della Sassen, «*nel momento in cui (...) [è diventata] un obiettivo, [ha] sostituito] l'interesse pubblico (...) funziona]ndo] come una sua controfigura: l'ideale dello Stato regolatorio ha lasciato il posto a quello di uno stato competitivo la cui nuova norma è massimizzare l'efficienza*»⁹⁰.

Quella stessa efficienza che, come ben sappiamo, nel tempo si è rivelata inadatta a governare alcuni processi impedendo l'applicazione di più adeguati criteri distributivi e rimanendo essa stessa vittima di concorrenze intersistemiche che hanno spesso avuto l'effetto di abbassare i livelli di garanzia, interrompendo il processo di interazione necessarie per la tenuta dei diritti e sottraendo le attività ormai privatizzate a ogni forma di responsabilità verso il pubblico.

⁸⁹ Prima di entrare nel merito delle dimensioni di risultato – e di risultato “sostenibile” – si vuole qui evidenziare come il PNRR intenda a rafforzare strategicità delle dimensioni fondamentali della sostenibilità andando a definire priorità, missioni e obiettivi (verticali o trasversali) legati alle principali sfide (transizioni digitale ed ecologica) e divari (economici, sociali, di genere e territoriali). Con riferimento specifico alla sostenibilità ambientale, viene anche fissato il principio di “non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali” (*DSNH* – con riferimento al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili indicato all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852) che tutte le misure del PNRR devono soddisfare. La cogenza di tale principio è richiamata anche in relazione al ruolo specifico affidato agli enti territoriali. Come evidenziato da un recente intervento della Dr.ssa Caffù (novembre 2021), per assicurare il *DSNH* le amministrazioni titolari di misure del PNRR: a monte, indirizzano gli interventi così da renderli conformi *ex ante* (anche attraverso, ad esempio, l'adozione di criteri di selezione specifici utili negli avvisi per il finanziamento di progetti); costruiscono un sistema rendicontativo capace di evidenziare per ogni *milestone/target* il rispetto delle condizioni collegate al principio del *DSNH*.

⁹⁰ S. SASSEN, *La città nell'economia globale*, cit., 251.

E, inoltre, tutto il dibattito sulla portata dell'equilibrio di bilancio, e dello stesso bilancio come bene pubblico⁹¹ ne sono certo una vivace testimonianza che esprime, a mio sommo avviso, la consapevolezza che è la mercantizzazione della funzione pubblica a porre a rischio gli stessi diritti dei cittadini.

Una consapevolezza che non può prescindere dalla valorizzazione del legame intrinseco tra *fini, impatto e procedure*.

In questo senso, spunti interessanti vengono proprio dalla lettura di documenti quali l'agenda urbana sostenibile, un documento redatto da ASVIS (alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile) e dalle riflessioni svolte nel contesto della redazione del rapporto Urb@n.it (*Centro nazionale gli studi per le politiche urbane*) che, già nel 2019, ben prima che la crisi pandemica rendesse ancora più manifeste criticità ed esigenze di cambiamento degli stessi canoni interpretativi dei rapporti istituzioni-territori, declinava obiettivi e proposte muovendo proprio dalla considerazione dell'obiettivo 11 dell'Agenda 2030 e focalizzando l'attenzione anche sugli obiettivi della stessa Agenda riferiti alle aree urbane, ma non solo, nel cui contesto vengono garantite quelle componenti essenziali del diritto alla città che consentono di individuare gli ambiti di intervento del Comune per la garanzia di tali diritti, non solo attraverso interventi distinti, ma anche attraverso azioni che strutturino il contesto di riferimento valorizzando quella matrice organizzativa costruita per l'attuazione del PNRR che rimanda alla triade di significati complementari della funzione amministrativa (materiale, soggettivo e formale) che si esplicitano e definiscono nel sistema delle attività e nell'organizzazione del potere pubblico⁹². Funzione che, però, come ampiamente approfondito dalla dottrina, non è più ancorata alla visione di Jellinek, e cioè espressione esclusiva del rapporto tra attività e fini dello Stato, ma si pone quale «*rapporto tra attività e unità dell'ordinamento posta dalla norma fondamentale regolatrice del processo di produzione e applicazione del diritto*»⁹³. Dunque, una funzione che ingloba, e per certi versi presuppone (o dovrebbe presupporre) le istanze del polo sociale che mira a soddisfare (o alla cui soddisfazione dovrebbe mirare), emergendo non solo nella sua dinamica correlata alla soddisfazione degli interessi pubblici e degli interessi espressi dai poli sociali di riferimento, ma anche nella sua valenza organizzativa, anche del contesto, valorizzando in diversa prospettiva anche quella relazione logico-giuridica tra potere e atto alla quale, secondo gli insegnamenti di F. Benvenuti, non a caso trovano applicazione quelle regole generali che rappresentano la «più intima essenza» dell'ordinamento amministrativo e cioè il principio di giu-

⁹¹ Cfr. F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi*, 2019; F. DONATI, *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*, in *Federalismi*, 2018.

⁹² G. MARONGIU, *Funzione amministrativa ad vocem*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, ora anche in *La Democrazia come problema*, Bologna, 1994, 302, 303.

⁹³ G. MARONGIU, *Funzione*, cit., 312.

stizia sostanziale, il principio di ragionevolezza e il principio di organizzazione. Principi che, se letti in una dimensione teleologica orientata alla soddisfazione del bisogno che un determinato gruppo sociale esprime in un certo momento storico, portano come corollario il principio di appropriatezza (che supera le 3 E, ispirate a una visione prevalentemente legata al profilo dei costi) riferito tanto alla dimensione dell'*output* dell'attività dell'organo, quanto a monte, alla sua dimensione organizzativa e delle finalità stesse che le sono ascritte.

In questo senso, dunque, nell'esaminare il ruolo del Comune, nel contesto della *governance* multilivello, multiattoriale e a rete, così come declinata nel PNRR, la riflessione va spostata dal puro piano delle competenze a quello degli effetti del loro esercizio su un sistema policentrico di competizione amministrata, e, dunque, sulla organizzazione del sistema e sulla sua idoneità a garantire il risultato avuto di mira. In altri termini, il tema centrale non è rappresentato dal raggiungimento dei *target* in sé considerati, per quanto strategicamente rilevante a supporto della ripresa e resilienza, quanto dalla implementazione delle azioni, di sistema e strumentali, che garantiscono gradi crescenti di appropriatezza sostenibile dell'azione amministrativa e che possono prescindere dalla dimensione del contesto. E, in tal senso, si può leggere, ad esempio, proprio il sistema delle riforme abilitanti, tra cui gli interventi sullo stesso procedimento amministrativo che, evidentemente, è inquadrato in una visione strumentale al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Una sfida irrinunciabile di innovazione possibile offerta dal PNRR, e dunque la riflessione sul contesto e sull'organizzazione nella proiezione della organizzazione della dimensione territoriale, assumono un rilievo centrale in quanto funzionali alla costruzione dei pilastri sui quali poggiare politiche non solo di sostenibilità ma anche di resilienza, che va riferita all'intero sistema e non va intesa nella dimensione, limitata e limitante, della mera reazione all'evento avverso, ma in quella più complessa di costruzione di quelle *capacities* e *capabilities* che consentono agli enti, e dunque anche al Comune, di porsi essi stessi come strumenti e motori di sussidiarietà, partecipazione e, dunque, resilienza del sistema e questo anche al di fuori del PNRR portando avanti quello sviluppo che nel PNRR dovrebbe trovare solo inizio. Non a caso nel PNRR, che è indubbiamente un programma di risultati, sono inserite, come detto, organicamente riforme abilitanti, tra cui la riforma dell'amministrazione, all'interno del sistema di obiettivi che devono essere raggiunti.

Coerentemente alle finalità strategiche e all'impianto programmatico assunto dal PNRR, esso contiene un sistema di riforme che integrano e supportano l'efficace attuazione delle Missioni del Programma e il raggiungimento di obiettivi, milestone e *target* posti (per missione, settoriali e trasversali).

Ai fini dell'analisi del presente contributo assume particolare rilevanza un rimando, strutturato seppur sintetico, alla Riforma della pubblica amministrazione, definita nell'ambito delle "riforme orizzontali o di contesto" del PNRR

insieme alla riforma del sistema giudiziario⁹⁴, ovvero “*innovazioni strutturali dell’ordinamento, d’interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese*”. Riforma che si articola in diverse direttrici di intervento.

La riforma della PA definisce un programma di riforme e investimenti che si muove su quattro assi principali: accesso (procedure di selezione più efficaci, snelle e mirate); buona amministrazione (norme e procedure semplificate); competenze (allineamento dinamico di conoscenze e capacità organizzative rispetto alle esigenze poste dall’amministrazione “innovata” ed “appropriata”); digitalizzazione (dimensione e strumento trasversale di attuazione delle riforme stesse).

Rilevano, in particolare, nel contesto del presente contributo, il focus specifico dedicato a:

- le riforme finalizzate alla “buona amministrazione”, tese a *rendere più efficace ed efficiente l’azione amministrativa, riducendo tempi e costi per cittadini e imprese. In particolare, obiettivo delle riforme è adottare misure volte a ridurre i tempi per la gestione delle procedure, con particolare riferimento a quelle che prevedono l’intervento di una pluralità di soggetti, quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per cittadini e imprese, liberalizzare e semplificare, anche mediante l’eliminazione di adempimenti non necessari, reingegnerizzare e uniformare le procedure*⁹⁵;
- gli interventi a supporto dell’evoluzione del sistema delle competenze, a sostegno dell’importante – e necessario – processo di innovazione dell’azione pubblica, sia nella dimensione del processo sia in quella dei risultati/impatti attesi e valutati. In particolare, l’investimento 2.3 “*Competenze e capacità amministrativa*” prevede la destinazione di un pacchetto importanti di risorse per il rafforzamento delle competenze del personale, a completamento, integrazione e supporto del più ampio rafforzamento della capacità amministrativa. Gli interventi dedicati allo sviluppo delle competenze si sviluppano su tre linee sinergiche: 1) realizzazione diffusa di percorsi di *reskilling* e *upskilling* delle competenze fortemente incentrati sulle priorità del PNRR e sulle competenze manageriali necessarie per una PA moderna ed efficace; 2) promozione di processi di scambio di buone pratiche (e di esperienze e risorse) tra amministrazioni attraverso la valorizzazione di

⁹⁴ Il quadro complessivo delle riforme previste dal PNRR si completa con: le Riforme abilitanti, ovvero gli “*interventi funzionali a garantire l’attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese*”. In tale ambito rilevano, in particolare, le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza; le Riforme settoriali, declinate all’interno delle Missioni specifiche e che rimandano a misure/innovazioni normative riferite a specifici ambiti di intervento e/o attività economiche). In tale ambito rilevano, ad esempio, la legge quadro sulla disabilità, il Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso, i servizi sanitari di prossimità.

⁹⁵ Così espressamente prevede il PNRR.

“comunità di competenze” tematiche e trasversali alle amministrazioni. 3) attuazione di progetti specifici e azioni di supporto per le amministrazioni di medie/piccole dimensioni.

In questo contesto, le amministrazioni territoriali, e in particolare il Comune dovranno, imparare a sviluppare processi organizzativi, competenze e modelli di programmazione che trovano nella appropriatezza il fulcro sostanziale che non può che essere realizzato tenendo a mente i tre piani: dei processi, delle competenze e dei risultati. In altri termini, dovranno imparare pensare globalmente e agire localmente senza venire meno a quei doveri di solidarietà che incombono sulle istituzioni, o forse più correttamente che sono la ragione della stessa esistenza delle istituzioni. E per fare ciò sarà necessario valorizzare quel legame tra appropriatezza della funzione e intelligenza organizzativa, con le conseguenze che la appropriatezza non potrà essere riduttivamente limitata agli indicatori di valutazione del risultato, ma dovrà rappresentare il valore trainante dell'azione e, dunque, non potrà prescindere dalla valorizzazione del sistema organizzativo e delle competenze.

Abstract

La crisi pandemica, e soprattutto le reazioni ad essa, hanno posto maggiore enfasi sul tema delle relazioni tra autorità e diritti, evidenziando la necessità di ripensare il ruolo delle amministrazioni al fine di guidare le traiettorie di sviluppo sostenibile e di innovazione sociale dei territori, definendo le linee di fondo sulla cui base individuare il ruolo dell'azione di *governance*, e in particolare della *governance* territoriale, secondo una prospettiva che pone il territorio al centro dello sviluppo, come principale attore (assieme al momento istituzionale) della sostenibilità e della stessa resilienza.

In questo contesto, il richiamo alla pluriforme e polisemica dimensione territoriale, e del comune in particolare, consente di individuare diversi livelli di analisi che intercettano il territorio, in quanto luogo di espressione del bisogno, luogo della comunità e, quindi, destinatario degli interventi; l'azione dei diversi soggetti operanti sul territorio e, dunque, l'azione (pubblica) in un contesto multilivello e multiattoriale proprio di un sistema di *governance* a rete, e in ultimo il risultato amministrativo, frutto di una dialettica tra organizzazione e funzione che ne consente una lettura in termini non solo di sostenibilità ma, a monte, in termini di appropriatezza, riferita non solo al risultato, ma anche a tutti gli elementi (anche organizzativi) che ne rappresentano il presupposto logico e imprescindibile.

Public administration between organisational appropriateness and results: ideas for a reinterpretation of the dialogue between territory, authority and rights

The pandemic crisis, and especially the reactions to it, have placed greater emphasis on the issue of the relationship between authority and rights, highlighting the need to rethink the role of the administrations in order to guide the trajectories of sustainable development and social innovation, defining the foundations on the basis of which to identify the role of governance, and in particular of territorial governance, from a perspective that places the territory at the center of development, as the main player (along with the institutional one) of sustainability and resilience.

In this context, the reference to the multiform and polysemous territorial dimension, and of the municipality in particular, allows the identification of different levels of analysis of the territory, as a place of the expression of a need, a place of the community and, therefore, a recipient of interventions; the action of the various subjects operating in the territory and, therefore, the (public) action in a multilevel and multi-player context typical of a network governance system, and ultimately the administrative result, the fruit of a dialectic between organisation and function that allows a reading not only in terms of sustainability but, earlier, in terms of appropriateness, referring not only to the result, but also to all the elements (including organisational) that represent its logical and essential prerequisites.