



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001  
1 A G O S T O 2 0 2 2

La dimensione macroregionale  
funzionale: un'opportunità da prendere  
in considerazione

di Tanja Cerruti

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino



# La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione\*

di **Tanja Cerruti**

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

**Abstract [It]:** Il contributo affronta uno degli aspetti controversi dell'organizzazione territoriale italiana, cioè la differenza di dimensioni, oltre che di caratteristiche, fra i suoi enti di maggiori dimensioni, per proporre un parziale superamento attraverso la strada dell'aggregazione funzionale fra le Regioni.

**Title:** The functional macroregional dimension: an opportunity to be considered

**Abstract [En]:** The essay deals with one of the most controversial issues of the Italian territorial organization, which is the diversity in dimensions, as well as in other characteristics, among the biggest territorial unities and finds a way of overcoming that diversity through the functional aggregation among Regions.

**Parole chiave:** Regioni, modifiche territoriali, intese, aggregazione funzionale, macroregioni

**Keywords:** Regions, territorial changes, agreements, functional aggregation, macroregions

**Sommario:** **1.** Le Regioni italiane: differenze di fatto ed eguaglianza di regole. **2.** La modifica dei confini regionali ai sensi dell'art. 132 Cost.: una strada difficilmente percorribile ma non priva di alternative. **3.** La riforma del 2001 e la costituzionalizzazione della collaborazione orizzontale. **4.** Le strategie macroregionali nel contesto europeo. **5.** Una dimensione macroregionale (funzionale) italiana?

## 1. Le Regioni italiane: differenze di fatto ed eguaglianza di regole

Uno degli aspetti che da sempre caratterizzano, con risvolti spesso problematici, l'organizzazione territoriale del nostro Paese concerne il fatto che alle profonde differenze fra i suoi enti autonomi di maggiori dimensioni sul piano fattuale corrisponde una sostanziale uniformità sul piano normativo, solo parzialmente attenuata dal riconoscimento a un quarto di essi di condizioni di autonomia speciale.

Le Regioni italiane risultano infatti molto diverse fra loro quanto a dimensioni territoriali, struttura morfologica, numero di abitanti e parametri economici<sup>1</sup>. Il mancato compimento della loro auspicata trasformazione in livelli di coordinamento di un sistema di enti locali che avrebbe dovuto fare fronte alla maggior parte delle funzioni amministrative, di cui sono rimaste invece titolari esse stesse, accentua i rilevanti aspetti di disomogeneità, che si sommano a quelli concernenti la numerosità dei Comuni e la loro concentrazione e distribuzione sul territorio regionale. Tali disomogeneità si ripercuotono

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Lo rileva in uno dei suoi ultimi scritti il compianto B. CARAVITA (*Una Commissione parlamentare sulla riforma del Titolo V?*, in *federalismi*, n. 9, 2021, p. 2), ideatore del Convegno da cui prendono origine queste note e di molte altre occasioni di ricerca e divulgazione dei risultati nelle quali amava coinvolgere allievi e colleghi, anche più giovani, stimolandone le riflessioni e mostrandosi sempre attento alle loro idee. Colgo l'occasione di questo scritto per esprimere la mia gratitudine al professor Caravita, onorata per il fatto di aver percorso un tratto, che avrei sperato più lungo, del mio cammino accademico potendo collaborare, seppure a distanza, con Lui.

sull'esercizio delle competenze regionali, non solo per quanto concerne la quantità e qualità dei servizi erogati, ma anche per quanto attiene alla capacità di fare fronte a nuove sfide che richiedono livelli elevati di organizzazione ed efficienza, come quelle poste oggi dal PNRR.

Il perseguimento di un migliore funzionamento del sistema regionale presupporrebbe un'attenuazione di tali profonde e radicate differenze, che, passando in alcuni casi attraverso una ridefinizione dei confini degli enti infrastatali di maggiori dimensioni, conduca eventualmente alla fusione di alcuni di essi o comunque a un ridisegno delle frontiere interne della penisola finalizzato a ridurre il numero.

Le inevitabili difficoltà sottese a un'eventuale modifica dei confini politici (v. *infra*) inducono, come da tempo suggerito dalla dottrina, a invocare altre disposizioni del dettato costituzionale che, opportunamente attuate, consentirebbero di affrontare l'ossimorico contrasto fra differenze di fatto ed eguaglianza di regole o nel senso di attenuare l'uniformità normativa che "ingessa" talvolta il sistema o nel senso di superare alcuni aspetti di disomogeneità fra gli enti, almeno in funzione dell'esercizio dei loro compiti.

Il primo obiettivo (attenuare l'uniformità normativa) potrebbe essere perseguito consentendo alle Regioni che lo richiedano un più ampio margine di differenziazione nell'esercizio delle loro competenze. Questo potrebbe avvenire facendo leva su tutti quegli elementi di flessibilità introdotti dal rinnovato Titolo V e mai pienamente attuati oppure attraverso il ricorso all'art. 116 c. 3 Cost. L'accentuazione degli elementi di differenziazione (si pensi al contenuto degli statuti, con particolare riferimento alla forma di governo, alla potestà legislativa residuale, ma soprattutto allo schema di riparto delle funzioni amministrative delineato all'art. 118, ispirato ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>2</sup>) da un lato consentirebbe a ogni ente di rispondere più liberamente ai bisogni del suo territorio, nel perseguimento di una probabile maggiore efficienza, dall'altro lato alimenterebbe i timori che i già consistenti divari<sup>3</sup> possano oltrepassare i limiti consentiti dal principio di unitarietà dell'ordinamento. Si verificherebbe inoltre un aumento degli episodi di conflittualità con lo Stato, portando probabilmente il giudice delle leggi a ridimensionare le fughe in avanti delle Regioni.

L'obiettivo di valorizzare le specificità regionali potrebbe poi essere perseguito attraverso il ricorso all'art. 116 c. 3 Cost. Incidendo più marcatamente sugli equilibri costituzionali, questa strada porta alla creazione di una terza tipologia di Regioni, c.d. "differenziate", che affiancherebbero le speciali nel discostarsi dalla

---

<sup>2</sup> A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la clausola di differenziazione del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 36. Pone in particolare l'accento sulle potenzialità dell'art. 118 Cost. per immaginare sia forme di cooperazione regionale a geometria variabile, sia modelli di cooperazione verticale fra i diversi livelli di governo, mutevoli a seconda dei territori e delle funzioni, F. PIZZETTI, *Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 6.

<sup>3</sup> Sul tema v., fra i molti, L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021.

disciplina unitaria prevista dal Titolo V, in un risultato complessivo che presenta però notevoli incertezze quanto al suo rendimento, soprattutto in relazione alle Regioni che rimarrebbero ordinarie *tout court*.

Potenzialmente utile per gestire in modo più rispondente alle esigenze del territorio una serie di ambiti che ben si prestano a essere governati a livello infrastatale<sup>4</sup>, questa prospettiva alimenta a sua volta i timori di un'accentuazione delle disomogeneità che già adesso connotano l'erogazione di alcuni servizi e, più in generale, la risposta ai bisogni delle comunità, come emerso dal vivace dibattito sviluppatosi negli ultimi anni, in seguito al tentativo di differenziazione avviato da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna a partire dal 2017<sup>5</sup> e successivamente interrotto. In proposito è arduo determinare se l'avvento della pandemia sia stato davvero la causa del suo, almeno momentaneo, accantonamento, ovvero se esso abbia solo fornito una "copertura" a ostacoli endemici, più strettamente ancorati agli ingranaggi della differenziazione, legati sia alla complessità del procedimento, sia e soprattutto ad alcuni profili sostanziali, come il riparto delle risorse finanziarie e le sue ripercussioni sul principio di eguaglianza, che hanno suscitato perplessità e timori fra le Regioni non coinvolte e nell'arena politica<sup>6</sup>.

Il secondo obiettivo, sul quale s'incentreranno le riflessioni di questo contributo, è quello di intervenire sulle differenze di fatto, cercando di favorire, in prospettiva istituzionale o esclusivamente funzionale, delle forme di unione fra le Regioni. La proposta evoca il noto istituto delle "macroregioni", la cui base giuridica potrebbe essere costituita, a seconda del tipo di ente cui si darebbe vita, o dall'art. 132 ovvero – e preferibilmente – dall'art. 117 c. 8, Cost. Anche questa soluzione, in entrambe le dimensioni prospettate, presenta punti di forza e aspetti di problematicità.

## **2. La modifica dei confini regionali ai sensi dell'art. 132 Cost.: una strada difficilmente percorribile ma non priva di alternative**

Per quanto concerne il ricorso all'art. 132, la previsione nella Repubblica italiana di enti territoriali di dimensioni superiori rispetto ai già operativi livelli comunale e provinciale, ha costituito uno degli aspetti più vivacemente dibattuti in seno all'Assemblea costituente<sup>7</sup>. Anche la decisione sulla definizione dei

---

<sup>4</sup> Ricorda l'opportunità che, in caso di differenziazione, si eviti una nuova accentuazione del centralismo regionale M. PRESSI, *Autonomia regionale differenziata: un'occasione per ripensare l'area vasta*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2020, p. 924.

<sup>5</sup> I documenti più significativi delle trattative fra le tre Regioni e il Governo sono rappresentati dall'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione [rispettivamente] Emilia Romagna/Lombardia/Veneto* del febbraio 2018 e dalle bozze (della parte generale) delle *Intese sottoscritte tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione [rispettivamente] Lombardia, Attilio Fontana/Veneto, Luca Zaia/Emilia Romagna, Stefano Bonaccini* del 25.2.2019 (con le versioni leggermente modificate pubblicate su [www.roars.it](http://www.roars.it) nel maggio 2019), entrambi in [www.affariregionali.gov.it](http://www.affariregionali.gov.it).

<sup>6</sup> Sul punto sia consentito rinviare a T. CERRUTI, *Stato e Regioni nella Repubblica degli anni 2017-2021 fra richieste di differenziazione ed emergenza sanitaria*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 91 s.

<sup>7</sup> Uno degli aspetti più controversi del dibattito riguardò la natura dei nuovi enti, che oltre a costituire un ulteriore livello di decentramento delle funzioni statali, sarebbero stati dotati di autonomia di tipo non solo legislativo, amministrativo e

confini di tali enti, culminata con l'approvazione dell'o.d.g. Targetti – secondo il quale si sarebbe dato vita alle «Regioni storico-tradizionali di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche»<sup>8</sup> – ha rappresentato il frutto di un delicato compromesso fra posizioni differenti, all'interno delle quali non si è mancato di sottolineare che il futuro ente avrebbe dovuto essere delimitato sulla base non soltanto delle tradizioni e degli aspetti di carattere geografico, ma anche della sua “vitalità” (Ambrosini)<sup>9</sup> e “autosufficienza”, evitandosi «l'inconveniente che si verifica in tutta la storia d'Italia della sopraffazione da parte delle Regioni più popolate e più ricche di quelle meno popolate e più povere» (Mortati)<sup>10</sup>.

La decisione dell'Assemblea costituente ha portato all'approvazione degli artt. 131 e 132 Cost., considerati in un rapporto di funzionalità reciproca<sup>11</sup>. All'art. 131 si riconosce «natura normativa, organizzativa e provvedimentale», in quanto determina il numero, le denominazioni e, attraverso queste, i confini territoriali delle Regioni; «rappresenta il presupposto d'efficacia delle altre norme organizzative ed attributive di poteri e funzioni previste dal Titolo V della Costituzione» e «accoglie *uno* dei possibili modelli di suddivisione regionale dello Stato»<sup>12</sup>.

L'art. 132 c. 1 consente di rivedere la ripartizione regionale ma attraverso un procedimento complesso, al quale si è derogato, prorogando l'efficacia della XI Disposizione transitoria, solo per il distacco del Molise dagli Abruzzi<sup>13</sup>.

Come prova il fatto che il suo secondo comma, disponendo in merito allo spostamento di Comuni e Province da una Regione all'altra, ha conosciuto maggiore fortuna applicativa, l'art. 132 parrebbe «più orientato, a partire dalla necessaria “richiesta” dal basso, verso puntuali modifiche territoriali delle Regioni

---

finanziario, ma anche politico, predisponendosi a diventare, come ebbe modo di chiarire molti anni dopo la Corte costituzionale (sent. 829/1988), «enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate». Fra i molteplici contributi in materia, v. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 100 ss.

<sup>8</sup> AC, Seduta pomeridiana del 29.10.1947, p. 1701-1718. L'O.d.g. Targetti si rifaceva ai c.d. compartimenti statistici, elaborati da Pietro Maestri e parzialmente rivisti da Alfeo Pozzi nel XIX secolo. A. PATRONI GRIFFI, *Articoli 131, 132 e 133*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, parte II, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 420. A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consultaonline*, n. 3, 2019, p. 606, sostiene che la disomogeneità dei territori che costituiscono le Regioni avrebbe richiesto «una diversa distribuzione degli stessi tra le Regioni», oltre all'opzione per un regime di «specialità diffusa».

<sup>9</sup> AC, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, Resoconto sommario della seduta del 27.7.1946, p. 8.

<sup>10</sup> AC, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, Resoconto sommario della seduta del 14.9.1946, p. 193 e Ivi, Resoconto sommario della seduta del 29.7.1946, p. 30. Sul punto v. M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 131*, in *Commentario della Costituzione* (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso), Zanichelli, Bologna, 1990, pp. 69-72; A. PATRONI GRIFFI, *Articoli 131, 132 e 133*, cit., p. 421.

<sup>11</sup> L. FERRARO, *Art. 131, art. 132*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 2536.

<sup>12</sup> M. PEDRAZZA GORLERO, *Art. 131*, cit., p. 68.

<sup>13</sup> L'XI disposizione transitoria prevedeva che fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si potessero, con legge costituzionale, formare altre Regioni, anche in assenza delle condizioni di cui all'art. 132, c. 1, salvo l'obbligo di sentire le popolazioni interessate. La l.cost. 18.3.1958, n. 1 ha prorogato il termine di cinque anni al 31.12.1963.

che a consentire un ridisegno complessivo dei confini e una riduzione» del loro numero<sup>14</sup>, tendendo in linea generale a disincentivare la creazione di nuovi enti<sup>15</sup>.

Le criticità insite nel riparto territoriale del nostro Paese non hanno mancato di alimentare diversi studi e progetti di modifica che, pur avendo ricevuto una notevole eco<sup>16</sup>, non sono per ora sfociati nell'introduzione di importanti cambiamenti né alla perimetrazione e denominazione delle Regioni, né al procedimento necessario per apportarli, forse a riprova della delicatezza del bilanciamento che aveva consentito l'approvazione delle relative disposizioni costituzionali<sup>17</sup>.

Al di là degli ostacoli di carattere procedurale, è evidente poi che a più di settant'anni dall'istituzione delle Regioni una "correzione" dei loro confini, per quanto finalizzata al perseguimento di una maggiore efficienza, incontrerebbe delle forti resistenze sia di natura politica, essendosi consolidata, nonostante lo scarso radicamento dei partiti nel livello regionale<sup>18</sup>, una rete di relazioni e di interessi, anche di tipo economico, che ruota intorno al governo di ogni ente, sia di natura culturale e, potremmo dire,

---

<sup>14</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Articoli 131, 132 e 133*, cit., p. 423; sul punto v. anche C. MAINARDIS, *Art. 131, Art. 132*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, p. 1142.

<sup>15</sup> A. BALDAN, *Il problema del riordino territoriale delle Regioni*, in *Forum Quad. cost.*, 2016. La Corte costituzionale ha invece escluso che l'art. 132 Cost. rilevi nelle ipotesi di contestazione di confini fra Regioni (sent. 743/1988 e 55/1993).

<sup>16</sup> Il riferimento, per cui si rinvia *amplius* a L. FERRARO, *Art. 131, art. 132*, cit., p. 2547 e a F. PIZZETTI, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, in *Regioni*, 1995, pp. 235-249, è ai lavori della Comitato Speroni e ai progetti presentati, sempre negli anni Novanta, dalla Lega Nord, da Gianfranco Miglio e dalla Fondazione Agnelli, questo particolarmente attento ai profili di carattere economico. Su alcune più recenti proposte di revisione costituzionale v. G. ALLEGRI, *Quale riordino territoriale per un inedito federalismo all'italiana? Primi appunti a partire dall'ottica funzionalista francese*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 3 s. e A. CANDIDO, *Sulla creazione di nuove Regioni: recenti istanze di autonomia e incostituzionalità della legge n. 352 del 1970*, in *Forum Quad. cost.*, 2011, che ripercorre le istanze avanzate all'inizio dello scorso decennio, seppur non nelle forme costituzionalmente previste, dal Salento e dalla Provincia di Salerno.

<sup>17</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Articoli 131, 132 e 133*, cit., p. 418, che allude alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, nonché a quella, poi bocciata in sede referendaria, del 2016. Nel 2001 è stata aggiunta all'art. 132 c. 2 la richiesta dell'approvazione della maggioranza della popolazione delle Province o dei Comuni interessati. Più di recente è stata avanzata una proposta di legge costituzionale volta invece ad abbassare il quorum, v. A.S. 1642, presentata al Senato il 9.12.2019, che attualmente non è andata oltre la fase della discussione in commissione.

<sup>18</sup> S. STAIANO, *Art. 5*, Carocci, Roma, 2017, p. 3 e ID., *Il difficile percorso del regionalismo*, in *federalismi*, n. 10, 2007, p. 2.

“identitaria”<sup>19</sup>, avendo la popolazione sviluppato nel tempo un legame non solo con il territorio, ma anche con l’ente di cui questo è elemento costitutivo<sup>20</sup>.

La scarsa probabilità di successo di una modifica dei confini politici non si estende però anche a quelli amministrativi, che possono variare grazie alla previsione di forme di collaborazione fra gli enti interessati, consentendo, soprattutto a quelli di minori dimensioni, di ovviare a una serie di ostacoli di carattere materiale per far fronte in modo più efficiente ai propri compiti e ridurre così il divario che li separa da quelli maggiori.

Sin dai primi anni di vita delle Regioni lo Stato stesso ha suggerito la messa in atto di forme di sinergia. In tal senso si possono richiamare l’art. 8 del D.P.R. 616/1977 che, riprendendo quanto disposto dalla l. 382/1975 (art. 1 c. 2), autorizza le Regioni «per le attività ed i servizi, che interessano i territori finitimi» ad «addivenire ad intese e costruire uffici o gestioni comuni, anche in forma consortile». Nonostante il riferimento alla contiguità territoriale, considerato un limite alle potenzialità della disposizione<sup>21</sup>, la prassi ha assistito alla stipula di intese relative ad ambiti che non si limitavano a includere questioni di confine, ma coinvolgevano «nella loro interezza le attività della Regione»<sup>22</sup>.

La successiva l. 241/1990 ha previsto per tutte le pubbliche amministrazioni la possibilità di stipulare accordi per disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune, non imponendo limiti di territorio (art. 15). La stessa impostazione è stata condivisa dal d.lgs. 112/1998 (secondo quanto disposto dalla l. 59/1997, art. 3 c. 1 c) che, disponendo sul trasferimento delle funzioni, menziona alcuni strumenti di cooperazione tra le Regioni, come intese (ad es. artt. 41 c. 4 e 84) e accordi (art. 98 c. 4)<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Sul tema v., fra gli altri, F. SEVERA, *Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento*, in questo Volume; M. TOMASI, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell’orizzonte sovranazionale europeo*, in *federalismi*, n. 5, 2020. Se M. COSULICH, *Relazione introduttiva*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*. Atti del Convegno di Trento, 18-19 settembre 2020, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, p. 31, definisce le Regioni esito della scelta del costituente come «circoscrizioni... senz’anima», A. RUGGERI, *La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità*, in *Diritti reg.*, n. 3, 2020, p. 541, ricorda che il fattore identitario dev’essere considerato unitamente a quello funzionale. In proposito C. DESIDERI, *Regioni del Sud e riforme. Verso un nuovo regionalismo meridionale?*, in *Riv. giur. Mezzogi.*, n. 1, 2016, p. 93, osserva che gli studi del passato hanno trasmesso difficoltà di carattere anche tecnico nell’individuare dei criteri basati sulla funzionalità; tale questione rimane fondamentale, avendo proprio la riforma del 2001 fatto emergere, come osserva R. BIN, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in *Regioni*, 2021, p. 499 s., l’importanza del ruolo dello Stato nel garantire diritti il cui soddisfacimento dipende dall’efficienza dei livelli di governo territoriali.

<sup>20</sup> I. NICOTRA, *Il senso rinnovato della specialità nel futuro assetto macro regionale della Repubblica*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 2, propende invece per un eventuale ridisegno a monte del quale venga riconosciuto maggiore peso alla volontà popolare.

<sup>21</sup> E. RAFFIOTTA, *Art. 117, commi 8 e 9*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, parte II, cit., p. 361.

<sup>22</sup> A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *federalismi*, n. 10, 2009, p. 3.

<sup>23</sup> In proposito si v. E. RAFFIOTTA, *Art. 117, commi 8 e 9*, cit., p. 362, che osserva ancora come la contestuale riforma della Conferenza unificata Stato, Regioni, città e autonomie locali (d.lgs. 281/1997) induce a ricavare dalla normativa nazionale di quel periodo l’intento di favorire, oltre ai rapporti di collaborazione verticale tra enti territoriali, le intese orizzontali tra Regioni.

Fra le altre modalità collaborative si può ricordare l'accordo di programma fra enti di diverso livello, nella cui disciplina la l. 142/1990 (art. 27) e successivamente il d.lgs. 267/2000 (art. 34) contemplano quello fra Regioni finitime.

Dal canto suo, la Corte costituzionale si è rivelata sin dall'inizio favorevole alla collaborazione interregionale, alludendo alla previsione di accordi (sent. 37/1972, sent. 96/1974 limitatamente al ricorso statale), auspicando anzi la disciplina di appositi strumenti da parte del legislatore per la gestione di interessi comuni (sent. 142/1972<sup>24</sup>), ritenendo legittime attività regionali che non rispettassero il limite territoriale (sent. 829/1988).

La prassi dei primi decenni di vita ha rivelato l'instaurazione di forme di collaborazione fra le Regioni avviate o per espressa indicazione di una legge statale, come nel caso degli istituti zooprofilattici (l. 745/1975) o per condizionamento indiretto dello Stato, come per la ricostituzione di nuovi ospedali (resasi necessaria per scorporare i nosocomi situati in una Regione ma gestiti da un'altra) o ancora su iniziativa esclusivamente regionale, come per la realizzazione del sistema idroviario padano (in conformità al D.P.R. 616/1977, art. 98)<sup>25</sup>. Nell'ambito di quello che, rivolgendosi al Mezzogiorno, viene considerato come il primo esempio di collaborazione verticale previsto dal nostro ordinamento<sup>26</sup>, una sorta di proiezione orizzontale, pur finalizzata anche all'interazione con lo Stato, poteva essere ravvisata sul piano istituzionale nella presenza del Comitato dei Rappresentanti delle Regioni meridionali, oggi soppresso<sup>27</sup>. Soprattutto a partire dagli anni Novanta, alla "questione meridionale", che considerava in modo unitario le problematiche di tutte le Regioni del Sud Italia, si è venuta poi ad affiancare o contrapporre la "questione settentrionale"<sup>28</sup>, animata da istanze di maggiore autonomia, anche finanziaria, che, sfumando a volte in aneliti secessionisti, ha sicuramente influenzato il processo riformatore della Carta fondamentale<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> In questa pronuncia la Corte rileva significativamente «la non corrispondenza a volte riscontrabile tra la configurazione data dall'art. 131 ai nuclei regionali, sulla base di dati storico-statistici, e quella che sono venuti ad assumere sotto l'aspetto socio-economico».

<sup>25</sup> F. COVINO, *Art. 117, 8° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 2317.

<sup>26</sup> S. CASSESE, D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Regioni*, 1980, p. 400.

<sup>27</sup> L. 183/1976, art. 3 e D.P.R. 218/1978, artt. 8 e 9 su cui, tra gli altri, A. CLARONI, M. CARABBA, *La Conferenza delle Regioni meridionali e la cooperazione tra Regioni meridionali e tra le Regioni meridionali e lo Stato*, in *Riv. giur. Mezzog.*, n. 1, 2016, p. 182 ss.

<sup>28</sup> Sulla c.d. regione "padana" v., fra gli altri, S.B. GALLI, *Dalla Dichiarazione di Chivasso alla Macroregione alpina*, in S.B. GALLI, G. POLA (a cura di), *Il Nord e la macroregione alpina*, Éupolis Lombardia, Guerini, Milano, 2014, p. 21 ss.

<sup>29</sup> G. FERRAIUOLO, *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, in *federalismi*, n. 25, 2021, p. 91 ss., riflette sul mutamento verificatosi negli anni Novanta nel modo di concepire il territorio che, rilevando inizialmente per la partecipazione democratica e l'efficienza amministrativa, comincia a colorarsi anche in senso identitario e "spirituale", pur se talvolta finalizzato all'ottenimento di maggiori forme di autonomia.



### 3. La riforma del 2001 e la costituzionalizzazione della collaborazione orizzontale

Le istanze autonomiste hanno portato all'approvazione di importanti modifiche al Titolo V della Costituzione, fra cui l'introduzione dell'art. 117 c. 8, salutata con particolare favore dai sostenitori della collaborazione interregionale, che hanno visto nelle intese ivi previste la soluzione ideale per smussare le differenze territoriali fra le Regioni senza modificarne i confini politici<sup>30</sup>.

Alla nuova disposizione sono stati attribuiti alcuni meriti, come l'aver elevato le intese fra le Regioni al rango costituzionale, facendone uno degli strumenti di attuazione di quel regionalismo cooperativo che ha ispirato tutta la riforma<sup>31</sup>; l'averle rese "giustiziabili" davanti alla Corte costituzionale o al giudice amministrativo e l'averle sciolte dai vincoli legati sia alla contiguità territoriale fra le Regioni interessate sia alla tipologia dell'oggetto<sup>32</sup>. La norma non sarebbe invece risultata innovativa dal punto di vista procedurale, richiamando la prassi sino ad allora vigente che vedeva la negoziazione da parte delle Giunte e la ratifica con legge dei Consigli regionali<sup>33</sup>. Le intese ex art. 117 c. 8 vengono quindi definite come atti con i quali «le parti sottoscrivono volontà comuni, che si trasformano in prescrizioni riferite all'esercizio delle proprie funzioni, amministrative ovvero normative, sia per quanto riguarda i rapporti tra le Regioni contraenti, che per quelli tra esse e soggetti terzi», includendo tanto i casi in cui le parti assumono obblighi reciproci, quanto quelli in cui «l'intesa contiene previsioni che formalizzano l'esercizio congiunto di una funzione amministrativa o normativa»<sup>34</sup>.

Dal punto di vista della loro disciplina, le intese fra Regioni vengono menzionate sia dai nuovi statuti, che nella maggior parte dei casi si limitano a riprendere il dettato dall'art. 117 c. 8 Cost.<sup>35</sup>, sia da alcune leggi statali. Oltre alla, di fatto inattuata, l. 131/2003<sup>36</sup>, si può citare il d.lgs. 85/2010, che all'art. 5 esclude dalla riserva allo Stato i «laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate»<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> Guardando invece all'omogeneità normativa che caratterizza il nostro regionalismo, si può riportare l'opinione di C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2020, p. 757, secondo cui l'art. 117 c. 8 è uno degli elementi del disegno complessivo della riforma del 2001 che consentirebbe il superamento dell'uniformità.

<sup>31</sup> F. BENELLI, *Le intese fra Regioni come strumento di efficienza e buona amministrazione (art. 117)*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1064.

<sup>32</sup> F. COVINO, *Art. 117, 8° co.*, cit., p. 2319 s.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 2319.

<sup>34</sup> A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto...*, cit., p. 4; corsivo dell'Autore.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 1 e 32.

<sup>36</sup> L'art. 8 c. 6 della legge autorizza il Governo a «promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni», ricomprendendo sia accordi verticali tra Stato e Regioni, sia accordi orizzontali tra tutte le Regioni. A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto...*, cit., p. 6.

<sup>37</sup> Il decreto è adottato in attuazione della l. 42/2009.

Nella prassi, però, come già avveniva prima della riforma, la collaborazione regionale continua a svilupparsi prevalentemente sotto forma di accordi fra i soli esecutivi, sottratti al controllo assembleare<sup>38</sup> e quindi alla sfera di applicazione dell'art. 117 c. 8 Cost.

Fra gli esempi più significativi di questa tipologia si possono ricordare i Protocolli d'intesa sottoscritti nel 2004 dai Presidenti delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna, in cui vengono dichiarati intenti politici ed istituzionali comuni e prevista la collaborazione in diversi settori (fra cui relazioni internazionali, infrastrutture e sanità)<sup>39</sup> e nel 2016 dalle Regioni Marche, Umbria e Toscana<sup>40</sup>. Mirando a perseguire un'integrazione sempre più stretta nella gestione di alcune politiche (sanità, tutela del paesaggio e contrasto ai cambiamenti climatici, sviluppo economico, realizzazione di infrastrutture, turismo, gestione dei fondi europei, riforma e riqualificazione della pubblica amministrazione) nei confronti dello Stato e dell'Unione europea, questo secondo documento disciplina la collaborazione fra le tre Regioni, prevedendo incontri periodici tra i Presidenti e i rispettivi assessori. Proprio la fissazione di sedi di coordinamento e di riunioni fra i componenti degli esecutivi ha portato a considerare il Protocollo del 2016 come un impegno che, pur non assurgendo al rango di intesa – da cui gli sarebbe derivata una maggiore forza politica – è al contempo più vincolante di un accordo informale, con il quale condivide invece la maggiore flessibilità e la possibilità di avere un contenuto e obiettivi più ampi<sup>41</sup>.

Il procedimento di cui all'art. 117 c. 8 Cost. ha conosciuto alcune, seppur sporadiche, forme di attuazione. Se ne può ricordare esemplificativamente l'impiego nell'accordo sottoscritto nel 2006 tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per l'esercizio delle funzioni amministrative relative alle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico interessanti i rispettivi territori<sup>42</sup> o quello pattuito dalle Regioni Lazio e Toscana per attribuire una disciplina unitaria al comune istituto zooprofilattico<sup>43</sup>. Un uso singolare di questo strumento lo ha poi visto intervenire nella vicenda dello spostamento di alcuni Comuni dalla Regione Emilia-Romagna alla Regione Marche, disposto dalla l. 117/2009 ai sensi dell'art. 132 Cost.<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> A. STERPA, *Intese tra le Regioni*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, UTET, Milano, 2017, p. 348. S. PARISI, *Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in *Regioni*, 2021, p. 196 s., ricorda come il regionalismo italiano rifletta attualmente la tendenza che vede prevalere gli esecutivi.

<sup>39</sup> Protocollo d'Intesa tra Regione Emilia-Romagna e Regione Toscana, firmato il 28.4.2004, in [Supplemento](#) al BUR Toscana n. 32, p. 73.

<sup>40</sup> [Protocollo d'intesa](#) fra Regione Marche, Regione Toscana, Regione Umbria.

<sup>41</sup> V. DE SANTIS, *Politiche interregionali: attualità della questione dello squilibrio dimensionale e riforma costituzionale. Considerazioni a partire dal protocollo di intesa tra le Regioni Marche, Toscana ed Umbria (prove di macroregione?)*, in *Osservatorio cost.*, n. 3, 2016, pp. 8-11.

<sup>42</sup> L'intesa è stata ratificata con l.r. Veneto 26/2006 e con l.p. Trento 1/2007.

<sup>43</sup> V. l.r. Lazio 14/2014 e l.r. Toscana 42/2014.

<sup>44</sup> Le due Regioni interessate hanno sottoscritto un'*Intesa fra Regione Emilia-Romagna e Regione Marche per l'attuazione della legge 3 agosto 2009, n. 117* e un'*Intesa integrativa riferita al solo ambito sanitario*, che l'Emilia-Romagna ha ratificato con la l.r. 9/2010. Questa vicenda ha visto anche un intervento della Corte costituzionale (non collegato all'intesa regionale)

Nonostante tali forme di sperimentazione, non si può però sostenere che il ventennio che ha seguito la riforma del 2001 abbia assistito a un vero e proprio decollo della collaborazione interregionale a livello istituzionale.

Nel frattempo l'organizzazione territoriale del nostro Paese è stata scossa da un nuovo afflato riformista che, alimentato dalle tormentate vicende delle Province e dall'istituzione delle Città metropolitane<sup>45</sup>, ha investito anche il livello superiore, portando il Ministero per gli affari regionali e le autonomie a istituire una Commissione di studio sull'adeguatezza della delimitazione territoriale delle Regioni (2014). I lavori della Commissione, rimasti poi privi di seguito in sede parlamentare, si sono concentrati sulla prospettazione di due alternative che, propendendo entrambe per un'estensione delle dimensioni geografiche di tali enti, lo hanno declinato nelle diverse accezioni illustrate nei paragrafi precedenti<sup>46</sup>.

In particolare, la prima opzione suggeriva di intervenire sul piano istituzionale o strutturale procedendo a una ridefinizione di quei confini regionali di cui già dai tempi del dibattito in Assemblea costituente i geografi avevano sottolineato lo scostamento dall'assetto socio-territoriale, imponendo fra l'altro di decidere se dare vita a vere e proprie Regioni, sostitutive di quelle accorpate ovvero a un ulteriore livello di governo, infrastatale ma sovraregionale.

La prospettiva funzionalista prevedeva invece che due o più Regioni, i cui confini politici non avrebbero subito mutamenti, si accordassero per l'esercizio congiunto di determinati compiti, procedendo eventualmente all'istituzione di organi comuni per la loro gestione, trovando la propria base giuridica nelle disposizioni del Titolo V e, in particolare nelle intese previste dall'art. 117 c. 8 Cost.

Pur tenendo presenti entrambe le possibilità<sup>47</sup>, la dottrina è sembrata e sembra avallare prevalentemente la seconda, che annovera fra i propri pregi la maggiore flessibilità<sup>48</sup>, oltre al fatto di essere frutto di un processo che, partendo dal basso, muove da esperienze concrete, potendosi così calibrare sulle effettive necessità dei territori<sup>49</sup>. La duttilità di queste forme di collaborazione consentirebbe addirittura di immaginare la stipulazione di "alleanze" territoriali che mutino a seconda della funzione, anche se questo

---

che, come già nella precedente sent. 66/2007, ha ribadito l'inderogabilità del procedimento di cui all'art. 132 Cost. (sent. 246/2010).

<sup>45</sup> Pone l'accento su questo elemento D. DEL GAIZO, *(Macro)regioni e riforma costituzionale*, in *federalismi*, n. 3, 2015.

<sup>46</sup> *Relazione finale della Commissione di studio sull'adeguatezza dell'attuale delimitazione territoriale delle Regioni*, 2015 e A.M. POGGI, *Tra territorio e spazio ... qualche riflessione*, in *Diritti reg.*, n. 3, 2018, p. 3. In controtendenza, A. SPADARO, *Per un generale "riordino territoriale" dell'Italia: Regioni, micro-Regioni, Città metropolitane, Comuni*, in *Diritti reg.*, n. 1, 2021, p. 138, ritiene preferibile rivedere le Regioni in senso riduttivo delle loro attuali dimensioni.

<sup>47</sup> A. POGGI, *I profili costituzionali del riordino territoriale regionale*, in *federalismi*, n. 3, 2015, che ribadisce l'importanza di calibrare la soluzione sul ruolo che si vuole attribuire alla Regione. A. PIRAINO, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 4, ricorda peraltro che correnti di pensiero favorevoli a un'integrazione di tipo macroregionale erano emerse sin dall'indomani della seconda guerra mondiale, per essere poi riprese negli anni Settanta.

<sup>48</sup> A. STERPA, *La differenziazione possibile: istituire le macro-regioni per ridisegnare la mappa delle diversità*, in *Diritti reg.*, n. 2, 2019, p. 22.

<sup>49</sup> A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggieri*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, p. 3368.

genererebbe maggiore incertezza in riferimento al riparto delle competenze, tema già di per sé controverso e ritenuto meritevole di considerazione nello stesso disegno riformatore che guarda ai confini e alla tipologia delle autonomie territoriali<sup>50</sup>.

#### 4. Le strategie macroregionali nel contesto europeo

Se immaginare una redistribuzione del territorio italiano nel senso di accrescere le dimensioni attuali di alcune Regioni presenta numerosi profili d'incertezza che, rischiando di bloccare sul nascere ogni riforma sul piano istituzionale, necessitano di essere risolti anche qualora si proiettino sul solo piano funzionale, alcune suggestioni di non poco conto derivano dalle esperienze maturate all'esterno e a cavallo dei confini nazionali. Le principali organizzazioni internazionali e sovranazionali sviluppatesi nel continente europeo si mostrano infatti tendenzialmente favorevoli, pur con diverse modalità, alla prospettiva dell'aggregazione funzionale fra territori, che può risultare fondamentale per consentire la messa in atto di politiche rivolte ad ambiti spaziali con caratteristiche morfologiche e problematiche analoghe, indipendentemente dalla loro appartenenza politica.

In seno al Consiglio d'Europa tale orientamento è stato formalizzato sin dal 1980, con l'approvazione della Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera interregionale<sup>51</sup>.

Delle Comunità, poi dell'Unione, europea è noto il risalente interesse verso l'articolazione interna degli Stati membri. Se l'idea, quasi romantica, dell'Europa delle Regioni non si è tradotta però in una effettiva valorizzazione di tali enti sul piano politico e istituzionale, il loro rilievo dal punto di vista funzionale non ha tardato ad emergere sin dagli albori del processo di integrazione. Prese inizialmente in considerazione come unità di misura di quei divari che si volevano superare (secondo quanto enunciato nel Preambolo del Trattato di Roma<sup>52</sup>), le Regioni sono state successivamente considerate come interlocutrici fondamentali per la conduzione di alcune politiche che si sviluppano a livello infrastatale.

A questo proposito si pensi innanzitutto alla politica di coesione che, prevista sin dall'Atto unico<sup>53</sup> nel settore economico e sociale, figura a partire dal Trattato di Maastricht<sup>54</sup> fra le finalità dell'allora Comunità

---

<sup>50</sup> L. ANTONINI, *Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 9. Il ruolo fondamentale della dimensione territoriale nella determinazione del livello di allocazione delle funzioni viene messo opportunamente in luce da F. FABRIZZI, *Territorio e istituzioni: studiare il primo per riorganizzare le seconde*, in *federalismi*, n. 9, 2021, p. V.

<sup>51</sup> [Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali](#).

<sup>52</sup> *Trattato che istituisce la Comunità economica europea*, firmato il 25.3.1957. Sul punto v. S. BARONCELLI, *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo: costituzionalismo multilivello e Regioni a statuto speciale*, in S. BARONCELLI (a cura di), *L'Europa delle Regioni 20 anni dopo*, *federalismi*, n. monogr. 7, 2020, p. VI, che ricorda come allora l'unica Regione che presentava condizioni differenti dalle altre fosse l'Italia meridionale.

<sup>53</sup> L'Atto unico europeo è stato firmato a Lussemburgo il 17.2.1986.

<sup>54</sup> *Trattato sull'Unione europea*, firmato il 7.2.1992.

europea, che ne persegue il rafforzamento<sup>55</sup>, traducendosi in «un coacervo poliedrico di regole, azioni e strumenti mediante il quale la *governance* istituzionale multilivello (che connota l'assetto regolatorio dei pubblici poteri comunitari) opera al fine di perseguire la crescita socioeconomica delle composite aree territoriali dell'Ue»<sup>56</sup>.

A partire dal Trattato di Lisbona<sup>57</sup> la politica di coesione si struttura anche in una dimensione territoriale<sup>58</sup> che trova attuazione attraverso la cooperazione territoriale europea. Questa opera in tre ambiti: transfrontaliero, che riguarda i singoli confini oppure le zone di frontiera (mediante iniziative congiunte locali e regionali); transnazionale, che agisce a livello zonale, in regioni internazionali o aree di più estese dimensioni, affrontando problemi di ampia portata (mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie); interregionale, che coinvolge gli Stati membri dell'Unione ed altri Paesi, allo scopo di realizzare reti per la messa a punto di buone pratiche ed esportare le esperienze di successo<sup>59</sup>, a cui si è recentemente aggiunto quello delle regioni ultraperiferiche.

In questa dimensione si sviluppano i progetti di aggregazione fra enti territoriali di aree geografiche estese, che, affondando le loro radici nel passato<sup>60</sup>, portano a individuare nella macroregione, nuovo e ulteriore livello di *governance*, «uno strumento di cooperazione che permette di condividere progettualità comuni e relazioni funzionali tra territori vicini da un punto di vista geografico, come pure socioeconomico e culturale»<sup>61</sup>. In una realtà incentrata prevalentemente sulla dimensione funzionale, come quella dell'Unione europea, il livello macroregionale può risultare quindi fondamentale per consentire la messa in atto di politiche rivolte ad ambiti spaziali che presentano caratteristiche morfologiche e problematiche analoghe, indipendentemente dalla loro appartenenza politica.

---

<sup>55</sup> A. IACOPINO, *Molteplicità, complementarità e interoperabilità delle fonti di finanziamento della politica dei trasporti nella Macroregione Adriatico Ionica*, in *federalismi*, n. 15, 2017, p. 2.

<sup>56</sup> V.M. SBRESCIA, *Rilanciare le politiche di coesione per superare le disuguaglianze regionali e dare nuova linfa all'integrazione europea. La crisi dell'UE e il ritorno delle sovranità nazionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, in *Riv. giur. Mezzogi.*, n. 1, 2017, p. 161 s.

<sup>57</sup> Firmato il 13.12.2007, è composto dal *Trattato dell'Unione europea* (TUE) e dal *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE).

<sup>58</sup> Per un'efficace sintesi delle innovazioni introdotte sul punto dal Trattato di Lisbona v. I. CIOLLI, *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, in T. CERRUTI, A. POGGI (a cura di), *Territorio e territori nell'Unione europea, federalismi*, n. monogr. 31, 2020, p. 38 s.

<sup>59</sup> L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituz. Feder.*, n. 3, 2012, p. 730 s. V. il Reg. CE 1080/2006 e il Reg. CE 1083/2006 (in cui gli obiettivi della cooperazione territoriale sono elencati all'art. 3.2.c), abrogati rispettivamente dai Reg. UE 1301/2013 e 1303/2013.

<sup>60</sup> Si v. esemplificativamente COM (91) 452, *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*.

<sup>61</sup> P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato – autonomie*, in *federalismi*, n. 22, 2016, p. 10.

La Commissione europea ha specificato che per macroregione si deve intendere «uno spazio costituito da una serie di regioni amministrative, le quali presentano tuttavia sufficienti problematiche comuni da giustificare l'adozione di un approccio strategico unico»<sup>62</sup>.

Dal punto di vista geografico, tale termine identifica un'area caratterizzata da requisiti di omogeneità spaziale e soprattutto amministrativa, che insiste sul territorio o su parte del territorio di due o più Stati, anche esterni all'Unione europea. Essa non dà vita a un ulteriore livello di governo istituzionale, né presenta caratteristiche politiche, amministrative e finanziarie autonome<sup>63</sup>, ma, in linea con l'approccio di tipo prevalentemente funzionalista che caratterizza l'ordinamento europeo, si giustifica in virtù dello svolgimento e del coordinamento di alcuni compiti, dimostrandosi particolarmente adatta al perseguimento degli obiettivi di coesione. La mancata identificazione di questa realtà con un ente territoriale vero e proprio induce a farvi riferimento, sulla scia delle fonti europee, preferendo al termine “macroregione” quello di “strategia macroregionale”, che meglio riflette la matrice funzionalista delle politiche di coesione<sup>64</sup>. Concretamente, a livello macroregionale vengono portate avanti strategie di sviluppo e di crescita, seguendo un processo *bottom up* che, coinvolgendo tutti gli attori territoriali, inclusa la società civile, mira a perseguire i migliori risultati dal punto di vista della efficienza ed economicità attraverso l'uso ottimale delle risorse disponibili<sup>65</sup>, tenendo presenti le esigenze del territorio di riferimento. Il suo sbocco principale è costituito dalle politiche che perseguono il sostegno alle imprese, lo sviluppo economico, la competitività territoriale, l'innovazione, l'internazionalizzazione, la gestione dei fondi comunitari<sup>66</sup>.

Negli anni l'approccio delle Istituzioni europee verso questo istituto ha subito un'evoluzione, che le ha viste passare dall'originaria regola dei “tre No!” (rivolti a nuovi fondi, nuova normativa e nuove istituzioni) a quella dei “tre Sì!” (rivolti a complementarietà dei finanziamenti, definizione di una nuova progettualità e coordinamento degli strumenti istituzionali). La Macroregione si afferma infatti come uno strumento per il miglior coordinamento di istituzioni e risorse già disponibili, con un'efficacia maggiore di quella che otterrebbero, singolarmente, i livelli di governo tradizionali<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico, COM (2009) 248, p. 6.

<sup>63</sup> L. D'ETTORRE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *federalismi*, n. 20, 2018, p. 10.

<sup>64</sup> F. MUZZI, *Le strategie macroregionali europee e il Titolo V della Costituzione*, in *federalismi*, n. 8, 2018, p. 16.

<sup>65</sup> P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale*, cit., p. 10.

<sup>66</sup> O. SPATARO, *Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione*, in *federalismi*, n. 6, 2018, p. 7.

<sup>67</sup> A. PIRAINO, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità (A proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *federalismi*, n. 3, 2018, p. 4.



Le strategie macroregionali, che non esauriscono peraltro gli strumenti della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (fra i quali si annoverano anche i GECT<sup>68</sup>), sono state avviate a partire dal 2009 e sono oggi quattro, baltica, danubiana, adriatico-ionica e alpina<sup>69</sup>. Nonostante il suo breve periodo di operatività, l'esperienza di aggregazione denota l'apprezzamento degli Stati partecipanti per il raggiungimento di specifici obiettivi in riferimento a taluni settori come crescita economica e occupazionale, trasporti e approvvigionamento energetico, tutela dell'ambiente, turismo, sicurezza, ricerca e innovazione<sup>70</sup>.

La dimensione macroregionale europea e, più in generale, la necessità di rapportarsi al contesto unionale non mancano di influenzare anche le vicende nazionali.

Significativi in tal senso sono alcuni passi della delibera della Giunta regionale toscana che, approvando il Protocollo del 2016 (v. *supra*, §3) e richiamando in parte il Programma regionale di sviluppo 2016-2020<sup>71</sup>, prevede che «occorre interrogarsi sulla adeguatezza della dimensione regionale all'interno di un mondo sempre più globale, ma anche all'interno dell'Europa»; ricorda che Toscana, Umbria e Marche «condividono un percorso comune che fonda le sue radici storiche più antiche – ben prima dell'Unità e del regionalismo – in una affinità artistica, urbanistica, paesaggistica, legislativa ed economica che risale per certi tratti addirittura al Medioevo» e presentano «fattori di omogeneità strutturale, che hanno portato al successo economico dell'area», per ribadire infine che un percorso di costruzione de «l'Italia Centrata avrebbe... il vantaggio di competere con la dimensione media delle regioni europee, esprimendo a pieno il potenziale di un asse orizzontale di traffici e relazioni in grado di spezzare la verticalità del dualismo Nord-Sud»<sup>72</sup>.

La realtà europea è presa come riferimento anche nel Protocollo, significativamente firmato a Bruxelles, nel quale, elencando una serie di sfide cui le Regioni devono fare fronte, si specifica che occorre «adegu[ando]re la dimensione istituzionale dal momento che nessuna delle tre regioni da sola può pensare di avere la massa critica necessaria per affrontare questi impegni anche dinanzi alla dimensione europea quale parametro delle proprie politiche» e si menziona la possibilità di fare valere maggiormente il peso dei territori e delle popolazioni, sia in sede europea sia nei confronti dei «grandi gestori nazionali di servizi essenziali allo sviluppo».

---

<sup>68</sup> Gruppi europei di cooperazione territoriale, istituiti con Reg. CE 1082/2006, poi modificato da Reg. UE 1302/2013 e, *amplius*, F. FERLAINO, C. VIOLI, *La macroregione delle Alpi occidentali: memoria, scenari e prospettive*, IRES Piemonte, Torino, 2015, p. 36; P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale...*, cit., p. 11 s.

<sup>69</sup> Cfr. il [sito](#) della Commissione europea. Agli albori dell'istituzione della macroregione alpina S.B. GALLI, G. POLA, *Introduzione*, in S.B. GALLI, G. POLA (a cura di), *Il Nord e la macroregione alpina*, cit., p. 15, vedono la Macroregione dell'Italia del Nord come uno dei suoi «cuori propulsivi».

<sup>70</sup> L. D'ETTORRE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *federalismi*, n. 20, 2018, p. 3.

<sup>71</sup> [Risoluzione](#) 15.3.2017, n. 47.

<sup>72</sup> [Delibera](#) della Giunta regionale toscana 30.05.2016, n. 529.

## 5. Una dimensione macroregionale (funzionale) italiana?

L'esperienza dell'Unione europea che, pur non identificandosi con uno Stato, vede il concetto di territorio sovrapporsi a quello di spazio e il tradizionale modo di intendere i confini convivere con una loro accezione più flessibile all'interno di un contesto a "geometria variabile", può costituire una fonte d'ispirazione per l'introduzione delle "macroregioni funzionali" nel nostro ordinamento.

Inutile nascondere che anche tale soluzione presta il fianco a numerosi elementi di criticità, che potrebbero però essere gradualmente superati.

Il primo concerne la titolarità della guida del processo di aggregazione: la si dovrebbe cioè lasciare all'autonoma iniziativa delle Regioni, con il rischio che non si sviluppi, oppure demandare allo Stato, con il rischio però che questo si ingerisca negli ambiti di competenza regionale?

Come già detto, infatti, sino ad ora l'idea di utilizzare le intese per disegnare una dimensione sovraregionale non ha attecchito in modo diffuso e, nonostante alcune eccezioni, le prove di cooperazione fornite dalle Regioni sono state molto limitate<sup>73</sup>, inducendo a temere che il processo possa non decollare. L'alternativa sarebbe quindi affidare l'iniziativa allo Stato che imporrebbe le intese con proprie leggi<sup>74</sup>, entrando però in contrasto con l'approccio *bottom up* che dovrebbe guidare, come già detto, tutto il processo.

Il secondo interrogativo concerne la tipologia di macroregioni da istituire, dal punto di vista delle dimensioni e della sovrapposizione con gli enti territoriali attualmente previsti. Occorrerebbe cioè porre dei limiti legati alle dimensioni territoriali o demografiche, escludendo così le Regioni più grandi dall'ipotesi di condividere un progetto aggregativo o si dovrebbero lasciare le Regioni completamente libere di scegliere i propri partner e la tipologia di struttura cui dare vita? Ancora: le macroregioni dovrebbero inglobare il territorio delle Regioni coinvolte solo per intero o sarebbe possibile, in una prospettiva strettamente funzionalista, che ne includessero solo una parte? A questo proposito, non si è mancato di sottolineare che l'introduzione delle Città metropolitane ha sortito l'effetto di accentuare i divari fra la parte del territorio regionale su cui queste insistono e quella restante, introducendo ulteriori elementi di disomogeneità<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> B. CARAVITA, G.M. SALERNO, F. FABRIZZI, S. CALZOLAIO, F. GRANDI, "Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, in *federalismi*, n. 8, 2018, p. 11.

<sup>74</sup> A. STERPA, *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 5.

<sup>75</sup> Lo rileva, fra gli altri A. SPADARO, *Appunti sul «regionalismo differenziato»: una «buona idea» che può diventare un «disastro»*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, ESI e Università di Torino, Napoli Torino, 2020, p. 291 ss., sottolineando la necessità di una generale riforma del sistema. Altri aspetti critici del modello di decentramento italiano sono messi in luce in B. CARAVITA, G.M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in *federalismi*, n. 15, 2021, p. V.



E infine la vicinanza geografica sarebbe un requisito fondamentale o da essa si potrebbe prescindere immaginando, seppur con qualche difficoltà, delle forme di collaborazione fra Regioni territorialmente non contigue?

Ulteriori questioni meritevoli di risposta si profilano a proposito delle fonti del diritto e degli organi macroregionali.

Quanto alle prime, ammesso che le intese possano avere ad oggetto non solo la funzione amministrativa ma anche quella normativa – risultando anzi opportuno che, in ottemperanza al principio di legalità, la prima “chiami” in sussidiarietà la seconda – occorrerebbe definire la posizione del diritto “interregionale”, cioè prodotto d’intesa fra le Regioni interessate, nel sistema delle fonti, le relazioni con i restanti atti normativi regionali, con quelli statali e la giustiziabilità in sede costituzionale o amministrativa.

Anche a proposito degli organi comuni (previsti dall’articolo 117 c. 8) si prospettano diverse questioni meritevoli di definizione, che vanno dalla specificazione delle attribuzioni, al rapporto con Consigli, Giunte e Presidenti delle Regioni aggregate, alla soluzione di eventuali conflitti di competenza. Un punto particolarmente delicato è dato dalla legittimazione di tali organi, che da un lato sono ritenuti necessari per far sì che l’ente macroregionale esprima una volontà propria, non limitandosi a riflettere quella delle Regioni che lo compongono<sup>76</sup>, ma dall’altro lato sconta la mancanza di quell’indirizzo politico di cui sono invece portatori gli organi regionali<sup>77</sup>.

Convitato di pietra in tutte le sedi di discussione che abbiano ad oggetto l’esercizio di funzioni – ed ulteriore aspetto da definire – è poi la gestione delle risorse finanziarie che, dovendo inevitabilmente sostenere tutto il processo, potrebbe vedere in parte coinvolto questo nuovo livello di governo oppure, come già sostanzialmente accade, rimanere ancorata al centro.

Gli interrogativi elencati sopra e altri che li potrebbero affiancare pongono una serie di sfide, che meriterebbe forse accettare.

Per quanto riguarda l’iniziativa del procedimento, è più logico rimmetterlo alle Regioni, in linea con lo spirito che ha introdotto la disposizione costituzionale e in parallelo con il comma successivo, che prevede la loro attività pattizia verso l’esterno<sup>78</sup>. Esse possono peraltro utilizzare come base di partenza le forme di collaborazione attualmente operative (realizzate attraverso intese, accordi, pareri), soprattutto nei settori delle infrastrutture, dei trasporti, delle grandi reti e attribuirvi una veste istituzionale<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> A. LUCARELLI, *Le Macroregioni “per funzioni” nell’intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 8.

<sup>77</sup> A. FERRARA, *Riordino territoriale della Repubblica e riforma costituzionale*, in *federalismi*, n. 3, 2015, p. 7.

<sup>78</sup> Sul c.d. “potere estero” delle regioni v., *ex plurimis*, A. IACOVIELLO, G. SAPUTELLI, I “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni” *nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Riv. ital. Dir. pubbl. comunit.*, 2020, p. 795 ss.

<sup>79</sup> Pone l’accento su alcuni di tali ambiti, in riferimento alle Regioni meridionali, G. SORIERO, *Per una cooperazione virtuosa tra le Regioni meridionali e tra queste e lo Stato*, in *Riv. giur. Mezzog.*, n. 1, 2016, p. 36.

La ritrosia manifestata finora dalle Regioni potrebbe essere superata dalla previsione di incentivi, anche finanziari, da parte dello Stato, pur nella consapevolezza della scarsa efficacia che questo strumento ha dimostrato nel caso degli enti locali. Un ulteriore incoraggiamento deriverebbe dall'aspettativa che l'esercizio congiunto delle funzioni, supportato da una maggiore disponibilità di mezzi e risorse, oltre a rendere più remota l'ipotesi di un'avocazione in sussidiarietà da parte dello Stato<sup>80</sup>, porrebbe le Regioni, soprattutto quelle di dimensioni inferiori, nelle condizioni di rispondere più adeguatamente alle sfide e agli obiettivi fissati dal PNRR, specie in settori come le infrastrutture che, pur essendo gestiti prevalentemente dallo Stato, richiedono un impegno consistente su più fronti.

Per quanto concerne le dimensioni e il numero delle Regioni "aggregabili", la loro determinazione dovrebbe essere strettamente correlata alla tipologia dei compiti da perseguire, rendendo fondamentalmente percorribili due strade: la definizione di un assetto macroregionale fisso, che persegua il fine di compensare le differenze presenti fra le Regioni disegnando enti fra loro tendenzialmente omogenei nelle dimensioni e nelle potenzialità operative oppure la delineazione di un sistema a geometria variabile, in cui gli abbinamenti fra territori possano mutare a seconda della funzione interessata. All'interno di questa seconda variante sarebbero ipotizzabili collaborazioni sia fra Regioni non limitrofe sia, sul modello europeo, fra parti del territorio regionale. Il dinamismo insito in questo secondo scenario si mostra però meno rispondente alle esigenze di una realtà amministrativamente "ingessata" come quella italiana, inducendo a preferire il primo modello.

Quanto al diritto interregionale, quanto più la realtà macroregionale ha carattere stabile, come nel primo scenario, tanto più occorre che la sua disciplina sia posta da una fonte del diritto a tutti gli effetti, come le leggi regionali di ratifica delle intese. Alle forme più flessibili di aggregazione prospettate nel secondo scenario possono corrispondere invece atti di regolamentazione di carattere amministrativo, come gli accordi fra esecutivi che fino ad ora hanno costituito la soluzione prevalente.

Le scelte sugli eventuali organi comuni devono a loro volta essere adattate alla tipologia di aggregazione prescelta. A questo proposito è stato proposto di valorizzare le prerogative della Conferenza delle Regioni, che, disciplinata proprio ai sensi dell'art. 117 c. 8, diventerebbe un'importante sede di mediazione politica nei rapporti con Parlamento e Governo<sup>81</sup>. Un ruolo importante, seppur di carattere soprattutto consultivo, potrebbe poi essere assegnato, specialmente all'interno di un sistema con macroregioni fisse, a commissioni interconsiliari miste.

---

<sup>80</sup> Lo sottolinea A. STERPA, *Intese tra le Regioni*, cit., p. 366.

<sup>81</sup> R. CARIDÀ, *Il procedimento di differenziazione ex art. 116 Cost. e funzioni amministrative*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, p. 442; A. LEPORE, *Cooperazione e competizione tra le Regioni. Patto per il Sud, riforme e sviluppo*, in *Riv. giur. Mezzogi.*, n. 1, 2016, p. 142 s.

L'allocazione delle risorse finanziarie dovrebbe infine “seguire” quella delle funzioni, per quanto l'esperienza degli ultimi anni dimostri la difficoltà di realizzare quel federalismo fiscale auspicato dal nuovo art. 119 e considerato una delle pietre miliari per l'attuazione del regionalismo differenziato<sup>82</sup>.

Un'ulteriore possibilità di impiego delle macroregioni potrebbe infine essere delineata proprio in relazione a questo istituto, coniugando le potenzialità offerte da due diverse disposizioni del nuovo Titolo V: le Regioni che compongono le macroregioni funzionali potrebbero cioè richiedere, con contenuti analoghi, maggiori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'art. 116 c. 3 Cost.

Questa direzione era stata prospettata da alcune Regioni nella fase prodromica alle richieste di differenziazione che intendevano presentare dopo l'avvio delle trattative dello Stato con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Nella Regione Umbria gli atti preparatori sono stati predisposti sulla base di un costante confronto con la Giunta della Regione Marche, al fine di «procedere simultaneamente sugli stessi ambiti di autonomia», specificandosi ancora che «gli elementi in comune tra le due Regioni [...] vanno oltre alla mera contiguità geografica, nonché l'essere contraddistinte da un esercizio maturo e responsabile delle funzioni loro riconosciute»<sup>83</sup>.

Sempre in Umbria, l'intento di «intraprendere un percorso condiviso e comune»<sup>84</sup> anche con gli esecutivi delle vicine Regioni Lazio e Toscana aveva ricevuto il parere favorevole del Consiglio delle Autonomie locali, rappresentativo delle realtà chiamate in prima battuta a fare fronte alle maggiori funzioni che la Regione rivendicava<sup>85</sup>.

La prospettiva di ovviare a un funzionamento non sempre efficiente della macchina pubblica e soprattutto alla forte disomogeneità territoriale attraverso un'attivazione “integrata o pluriregionale” del procedimento di cui all'art. 116 c. 3, da parte di Regioni geograficamente contigue e caratterizzate da peculiarità e problematiche in parte analoghe, potrebbe poi portare all'attenuazione di quelle preoccupazioni che la rivendicazione di maggiori competenze e delle relative risorse ha destato in riferimento alle tre Regioni che se ne sono fatte promotrici.

---

<sup>82</sup> Fra le opinioni espresse all'indomani dei primi tentativi di differenziazione v. A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *federalismi*, n. 1, 2008, p. 3; A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Istituz. Feder.*, n. 1, 2008, p. 53.

<sup>83</sup> Risoluzione dell'Assemblea legislativa della Regione Umbria 19.6.2018, n. 1603.

<sup>84</sup> Dossier del Senato, n. 104/1, L. FUCITO, M. FRATI (a cura di), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, 2019, secondo cui nel luglio 2018 le due Regioni avevano poi chiesto al Governo, in una lettera, «l'attivazione, anche congiunta, dello specifico tavolo di confronto istituzionale» e i loro Presidenti avevano successivamente incontrato il Ministro per gli Affari regionali. Accennano alla peculiarità dell'iniziativa umbra anche C. RAGUSA, *Differenziazione e specialità del regionalismo nell'unità della Repubblica*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., p. 797 ed E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Piemonte Auton.*, n. 2, 2018, p. 2.

<sup>85</sup> Deliberazione del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria 10.4.2018, n. 32, riportata nell'All. 7B del Dossier del Senato n. 45, L. FUCITO (a cura di), *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, 2018.



In conclusione, pur implicando l'impegno dei legislatori a sciogliere numerosi nodi di criticità, l'attuazione dei progetti di aggregazione territoriale, soprattutto se avviati dalle Regioni di minori dimensioni o che comunque incontrano maggiori difficoltà nel far fronte alle funzioni loro demandate, potrebbe portare i territori coinvolti a beneficiare dell'appartenenza a un livello macroregionale che, senza incidere sui profili di carattere politico-istituzionale o identitario, rappresenterebbe una buona soluzione per garantire una maggiore efficienza, anche nella prospettiva di ottenere l'assegnazione di più ampie forme di autonomia.