

Strategie per un necessario coordinamento trilaterale

di Edoardo Marinelli

Sommario: 1. L'importanza del territorio oggi - 2. Le Regioni: un nuovo protagonismo - 3. Il ruolo delle aziende a partecipazione pubblica nello sviluppo dei territori - 3.1. *Investire là dove il mercato non arriva* - 3.2. *Garantire i servizi essenziali* - 3.3. *Facilitare l'attrazione di investimenti* - 3.4. *Combattere la depressione dei territori marginali* - 4. Esperienze concrete - 4.1. *Il caso di Poste Italiane S.p.A.* - 4.2. *Il caso di Cassa Depositi e Prestiti* - 4.3. *Il caso di ENI S.p.A.* - 5. Conclusioni

Abstract

Il presente elaborato analizza il ruolo del territorio nell'attuale contesto della globalizzazione e le modalità attraverso le quali poter garantire coesione sociale, sviluppo economico e legittimità democratica nei territori. Dopo aver approfondito il fenomeno della *glocalization e della governance multilivello*, intesa come strumento per dare voce ai territori e integrare istituzioni centrali, enti locali, società civile e imprese a partecipazione pubblica, la riflessione si ferma sul ruolo delle partecipate pubbliche nello sviluppo dei territori.

Le aziende pubbliche italiane, attive nei settori strategici di energia, trasporti, servizi postali e infrastrutture, svolgono una funzione che va oltre la dimensione industriale, contribuendo alla riduzione dei divari territoriali, al sostegno delle aree marginali e alla creazione di innovazione diffusa. I casi di Poste Italiane con il progetto *Polis*, di ENI S.p.A., di Cassa Depositi e Prestiti con il supporto tecnico agli enti territoriali nell'attuazione dei vari progetti di sviluppo mostrano come la prossimità territoriale e il rafforzamento delle competenze locali siano essenziali per rendere effettiva la partecipazione multilivello.

This paper analyses the role of territory in the current context of globalization and the ways through which social cohesion, economic development, and democratic legitimacy can be ensured within local areas. After examining the phenomenon of glocalization and multilevel governance, understood as a tool to give voice to territories and to integrate central institutions, local authorities, civil society, and publicly owned enterprises, the reflection focuses on the role of state-owned companies in territorial development.

Italian public companies, operating in strategic sectors such as energy, transport, postal services, and infrastructure, perform a function that goes beyond the purely industrial dimension, contributing to the reduction of territorial disparities, the support of marginal areas, and the creation of widespread innovation. The cases of Poste Italiane with the Polis project, ENI, and Cassa Depositi e Prestiti through its technical support to territorial authorities in the implementation of various development projects, show how territorial proximity and the strengthening of local capacities are essential to make multilevel participation truly effective.

Parole chiave

Territorio; globalizzazione; governance multilivello; glocalization; Regioni; imprese a partecipazione pubblica.

Keywords

Territory; globalization; multilevel governance; glocalization; Regions; state-owned enterprises.

1. L'importanza del territorio oggi

Discutere oggi di territorio è quanto mai attuale e questo lo si percepisce già dagli ambiti di studio prediletti dal diritto costituzionale odierno: dalla cittadinanza alla circoscrizione elettorale, dal federalismo al decentramento, dalla rappresentanza nelle seconde camere all'integrazione sovranazionale e alla mondializzazione¹. È in questo contesto che si inserisce il fenomeno della *glocalization*, concetto che descrive la compresenza e l'intreccio tra dinamiche globali e logiche locali: più precisamente a tal proposito si parla di “combined process of globalization and local-territorial reconfiguration”².

Anche i processi decisionali dell'ordinamento comunitario hanno portato ad una redistribuzione significativa del potere politico che ha visto protagonisti, oltre che le istituzioni sovranazionali, gli enti territoriali. In questa dinamica di riconfigurazione territoriale e istituzionale, si inserisce allora il concetto di *governance multilivello*: nato originariamente per ottimizzare la gestione dei fondi strutturali destinati alle politiche di coesione a seguito dell'Atto Unico Europeo del 1986, questo modello di governance si è progressivamente esteso ben oltre il settore per cui era stato concepito. La logica multilivello ha infatti progressivamente permeato l'intero impianto delle politiche dell'Unione, diventando un paradigma operativo che informa gran parte dell'azione pubblica europea³.

Questa stagione di generale interesse per le realtà territoriali ha evidenziato la necessità, in occasione di progetti o programmi di sviluppo che si concretizzano in un territorio, di individuare modalità nuove di ricomposizione della pluralità degli interessi, che risponda a questa nuova sensibilità e all'interesse nazionale⁴. Il modello della *governance multilivello* è divenuta man mano la modalità principale attraverso cui tenere in considerazione le differenti esigenze ed interessi di uno stesso territorio

¹I. Ciolli, *Il territorio dello Stato e la rappresentanza territoriale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, Torino, p.66

²E. Swyngedouw, *Neither global nor local: “glocalization” and the politics of scale*, in K. Cox (a cura di), *Spaces of Globalization*, 1997, New York, pp. 137-166.

³I. Ruggiu, *Le origini della rappresentanza territoriale: la rappresentazione politica alla prova del pluralismo*, in *Contro la Camera delle Regioni*, 2006, Napoli, p. 49.

⁴A. Mitrotti, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, 2020, Napoli.

che sono rappresentate da istituzioni centrali e locali, da realtà di interesse sociale e da soggetti privati, nonché dalle aziende a partecipazione pubblica⁵.

2. Le Regioni: un nuovo protagonismo

Le Regioni sono allora chiamate non solo a partecipare ma a farsi promotrici di iniziativa e proposta nell'ambito della programmazione delle politiche pubbliche, specialmente in materia territoriale e sociale. Esse rappresentano infatti il livello istituzionale più vicino ai cittadini e alle dinamiche socio-economiche locali, in grado di cogliere tempestivamente i bisogni emergenti e di tradurli in progettualità concreta. Tale funzione propositiva si manifesta non soltanto nella capacità di elaborare piani di sviluppo e programmazione coerenti con gli obiettivi nazionali ed europei, ma anche nella loro attitudine a costruire reti di partenariato tra enti locali, imprese, università e soggetti del terzo settore, favorendo la nascita di politiche integrate e partecipate.

La posizione delle Regioni è perfetta per promuovere progetti di sviluppo territoriale: queste infatti non hanno una visione troppo circoscritta come comuni o province, ma allo stesso tempo rappresentano le esigenze di un territorio non troppo vasto e con caratteristiche abbastanza omogenee. Questo consente loro di ideare progetti ed avanzare proposte sulla base delle peculiarità del territorio e non con un approccio troppo staccato dalla realtà. Si consideri anche che così facendo si può testare un progetto su una determinata regione, poi valutati i risultati si possono apportare le modifiche necessarie e quindi attuare il progetto in regioni con caratteristiche simili.

L'opportunità di valorizzare i soggetti regionali nelle procedure di governance multilivello è supportata anche dal fatto che questi enti territoriali hanno una classe politica molto vicina alle popolazioni. Gli esponenti politici di una Regione hanno un interesse elettorale a che i progetti di sviluppo funzionino ed abbiano delle ricadute dirette nel collegio di provenienza. Se è sì vero che questo potrebbe rappresentare un pericolo per questi progetti di sviluppo in quanto avrebbero influenza nei processi di governance logiche diverse da quelle che dovrebbero animare un investimento di lunga durata, si deve anche considerare che un interesse elettorale così forte può spingere l'amministratore o consigliere del territorio a fare il meglio perché il progetto venga messo a terra.

Laddove lo Stato individua le grandi strategie di coesione e le imprese pubbliche ne assicurano la realizzazione operativa, le Regioni svolgono una funzione di propulsione dal basso, in grado di attivare processi di innovazione economica e sociale. Attraverso

⁵S. Piattoni, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in *Rivista Italiana di scienza politica*, anno XXXV, n.3, dicembre, 2005, p.417 ss.

strumenti di concertazione e cooperazione, dai piani strategici territoriali alle conferenze di servizi, esse possono fungere da laboratorio permanente di sperimentazione di modelli di governance condivisa.

In questo senso, il rafforzamento del ruolo propositivo e propulsivo degli enti regionali costituisce la condizione necessaria per rendere effettiva la dimensione bottom-up della governance multilivello: non più un semplice adattamento alle decisioni centrali, ma una partecipazione attiva alla costruzione delle politiche pubbliche, capace di coniugare la conoscenza del territorio con la visione strategica dello sviluppo complessivo del Paese.

3. Il ruolo delle aziende a partecipazione pubblica nello sviluppo dei territori

Le imprese pubbliche italiane costituiscono una parte fondamentale della struttura economica e produttiva del Paese. A dimostrarlo sono innanzitutto i numeri: sei delle prime dieci imprese italiane per fatturato sono a controllo pubblico, con oltre 350.000 dipendenti, un peso del 17% sugli investimenti fissi e un'analogha incidenza sulla spesa in ricerca e sviluppo⁶. Esse operano in settori strategici come energia, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, difesa, infrastrutture digitali, rappresentando quasi un terzo della capitalizzazione complessiva della Borsa di Milano. Fin dal secondo dopoguerra, le imprese pubbliche hanno rappresentato uno strumento di ricostruzione, di industrializzazione e di riequilibrio territoriale: la presenza di grandi complessi industriali pubblici ha favorito la nascita di poli produttivi in aree periferiche, contribuendo a creare occupazione stabile, formazione di competenze e indotto diffuso. La funzione non era solo quella di produrre ricchezza ma di modellare la geografia economica del Paese, orientando investimenti laddove il mercato privato non avrebbe trovato convenienza immediata. Questa logica si è mantenuta, con le dovute trasformazioni, fino a oggi: le imprese pubbliche continuano a operare come strumenti di politica economica territoriale, capaci di incidere su settori ad alta intensità di capitale, su infrastrutture complesse, su filiere strategiche per il futuro. Le aziende a partecipazione pubblica assolvono quindi ad una funzione molto particolare che non si esaurisce nella performance economica: si tratta di una missione di lungo periodo che tocca la coesione sociale, la riduzione dei divari territoriali, la promozione dell'innovazione tecnologica, la garanzia di servizi universali. Non si tratta di un compito aggiuntivo rispetto alla loro natura aziendale, bensì di una caratteristica costitutiva che affonda le radici nella storia dello sviluppo italiano.

⁶*Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane- Un'opportunità per guidare lo sviluppo del Paese*, in *Rapporto della Commissione Imprese e Sviluppo*, Forum Disuguaglianze Diversità, 2020.

3.1. *Investire là dove il mercato non arriva*

Un profilo di questa particolare funzione assunta dalle imprese pubbliche è la capacità di intervenire laddove il mercato privato non trova convenienza economica, perlomeno nell'immediato. Le logiche di profitto spingono gli attori privati a concentrare risorse e investimenti nei grandi centri urbani o nei distretti già consolidati generando un circolo vizioso: i territori forti diventano sempre più attrattivi, mentre quelli periferici restano esclusi da processi di modernizzazione. Le imprese pubbliche sono in grado di rompere questo schema proprio in virtù della partecipazione azionaria dello Stato che imprime a queste imprese obiettivi di stampo non puramente economico. L'investimento di queste aziende diventa il seme da cui germogliano nuove opportunità. Le imprese pubbliche non sono allora semplicemente attori industriali, ma dei promotori di innovazione industriale capaci di innescare processi di crescita anche in contesti tradizionalmente marginalizzati. L'esempio di Enel è emblematico: grazie al PNRR e a REPowerEU, l'azienda ha avviato investimenti per circa 3,8 miliardi di euro in progetti energetici, con più della metà delle risorse allocate nel Mezzogiorno. Si tratta di una strategia volta a trasformare la transizione ecologica in leva di coesione territoriale. Anche il progetto di manutenzione straordinaria della diga di Pozzillo in Sicilia lo dimostra: l'intervento non solo consentirà di recuperare 60 milioni di metri cubi d'acqua per l'irrigazione agricola, ma restituirà anche 40 GWh/anno di energia idroelettrica green. Qui la modernizzazione infrastrutturale diventa al tempo stesso sostegno diretto all'agricoltura locale, sicurezza idrica e produzione energetica rinnovabile. Analoga è la volontà seguita da Plenitude, società del gruppo ENI, che con il piano *On the Road* sta realizzando una rete di infrastrutture di ricarica elettrica tra le più capillari d'Europa: quasi 66.000 punti di ricarica pubblici già attivi in Italia, con una distribuzione che copre anche il Centro (20%) e il Sud (23%). La realizzazione di stazioni ultra-veloci fino a 400 kW lungo le strade extraurbane e nei centri urbani medi non è solo un investimento tecnologico: significa inserire i territori nella geografia della mobilità sostenibile, riducendo il rischio che la transizione energetica resti un privilegio delle metropoli.

3.2. *Garantire i servizi essenziali*

Si consideri poi che il mercato tendenzialmente escluderebbe le aree meno redditizie dalla fornitura di energia elettrica, trasporti, telecomunicazioni o servizi postali: senza questi beni essenziali un territorio non può dirsi pienamente integrato nella vita economica e sociale del Paese. Il mercato privato orientato al profitto tende a ridurre o abbandonare i servizi in aree a bassa densità o a scarsa redditività. È qui che intervengono le imprese pubbliche, che non solo mantengono questi servizi, ma li innovano e li estendono. Il caso più significativo è quello del progetto Polis di Poste Italiane, che mira a trasformare circa 7.000 uffici nei comuni sotto i 15.000 abitanti in sportelli unici di prossimità: attraverso Polis, i cittadini potranno accedere a pratiche amministrative digitali, servizi INPS, consulenze e pagamenti elettronici. In molti

borghi e aree interne, l'ufficio postale è l'unico presidio rimasto: con Polis, esso si trasforma da semplice sportello in un punto di riferimento per i servizi al cittadino quasi a 360', capace di ridurre il divario digitale e istituzionale che separa le periferie dai grandi centri. Non è solo un'operazione di modernizzazione tecnologica, ma una vera azione di giustizia territoriale che assicura pari diritti di cittadinanza anche a chi vive lontano dalle metropoli.

3.3. *Facilitare l'attrazione di investimenti*

Ogni grande investimento pubblico produce effetti che vanno ben oltre il perimetro aziendale: quando un'impresa pubblica decide di insediare uno stabilimento, realizzare un'infrastruttura o avviare un progetto di ricerca essa attiva filiere produttive e genera indotto⁷. Le PMI locali vengono coinvolte nelle forniture, nelle manutenzioni, nei servizi collegati; nascono nuove professionalità, si diffonde know-how, si creano opportunità di crescita imprenditoriale. Nel tempo, attorno a questi investimenti si consolidano veri e propri poli industriali locali, che diventano punti di riferimento per lo sviluppo territoriale. L'investimento pubblico genera ricadute diffuse che vanno dalla crescita occupazionale alla formazione di competenze, dal rafforzamento delle imprese locali alla maggiore attrattività del territorio. Enel, con i progetti di *Smart Grids e Resilienza reti*, ha previsto la costruzione di 110 nuove cabine primarie "smart", oltre 2.400 cabine secondarie e più di 10.000 km di nuove linee elettriche. Questi interventi richiedono la collaborazione di centinaia di imprese, dalle aziende di costruzione agli operatori tecnologici, fino alle startup innovative. Ciò significa che territori anche medio-piccoli vengono coinvolti in catene di valore ad alta tecnologia, beneficiando di competenze che altrimenti sarebbero concentrate solo nelle grandi città. Lo stesso avviene con Plenitude, che con la sua rete di ricarica elettrica ha già coinvolto oltre 2.500 comuni. Ogni stazione installata richiede progettazione, costruzione, manutenzione, servizi digitali di gestione, creando un indotto locale significativo. A questo si aggiunge il lavoro di Cassa Depositi e Prestiti (CDP), che non produce direttamente infrastrutture ma svolge una funzione essenziale di supporto tecnico e amministrativo agli enti locali. Nei piccoli comuni, spesso privi di competenze specifiche per gestire bandi e fondi anche PNRR, CDP interviene con attività di advisory e project management. In questo modo, contribuisce ad attivare filiere locali di lavori e servizi che altrimenti non vedrebbero mai la luce. In tutti questi casi, l'effetto è lo stesso: le imprese pubbliche non si limitano a "fare investimenti", ma generano contesti di attrattiva industriale nel territorio, rafforzando il tessuto produttivo e rendendolo più competitivo e resiliente. Le imprese pubbliche contribuiscono a costruire poli produttivi più robusti, capaci di resistere alle crisi e di inserirsi in catene del valore nazionali e internazionali. Laddove queste presenze

⁷*Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane- Un'opportunità per guidare lo sviluppo del Paese*, in *Rapporto della Commissione Imprese e Sviluppo*, Forum Disuguaglianze Diversità, 2020.

mancano, i territori rischiano di restare ancorati a economie frammentate e poco competitive.

3.4. Combattere la depressione dei territori marginali

In una visione ancora più generale possiamo sottolineare il ruolo nel contenimento delle disuguaglianze territoriali e dello spopolamento delle aree interne⁸. Negli ultimi decenni molti territori hanno conosciuto un progressivo indebolimento del tessuto produttivo e sociale e questo ha alimentato flussi migratori verso le città maggiori o verso l'estero, con effetti devastanti in termini di invecchiamento della popolazione, desertificazione industriale, perdita di capitale umano. La presenza di imprese pubbliche può costituire un argine a questo processo. Un ufficio postale, una centrale energetica, uno stabilimento produttivo o un presidio infrastrutturale non sono soltanto luoghi di lavoro: sono ancore di comunità, punti di riferimento attorno ai quali continuano a gravitare attività economiche e sociali. Laddove queste presenze vengono meno, il rischio è quello di una spirale regressiva: meno imprese significa meno lavoro, meno lavoro significa spopolamento, spopolamento significa declino. Laddove invece le imprese pubbliche restano e investono, esse contribuiscono a mantenere viva la trama sociale ed economica, garantendo che i territori non diventino periferie dimenticate, ma parti attive del progetto di sviluppo nazionale. Il progetto Polis di Poste ha in questo senso una valenza fortemente simbolica: riportare lo Stato nei piccoli comuni significa restituire fiducia, contrastare l'idea che vivere in un'area periferica equivalga a essere cittadini dimenticati. Allo stesso modo, gli investimenti di Enel e Plenitude nel Sud mostrano che la transizione energetica non deve essere un processo che accentua le fratture, ma una leva di riequilibrio territoriale.

La sfida oggi è quella di ripensare la governance delle imprese pubbliche attribuendo loro missioni strategiche di medio-lungo periodo. Perché ciò avvenga è necessaria una forte regia dello Stato centrale ma anche un dialogo costante con i territori e con le comunità locali, affinché le missioni non siano imposte dall'alto, ma rispondano a bisogni reali e concreti. Ancora una volta si torna al discorso della centralità della governance multilivello che tiene insieme istituzioni centrali, locali e grandi aziende di Stato.

⁸*Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane- Un'opportunità per guidare lo sviluppo del Paese*, in *Rapporto della Commissione Imprese e Sviluppo*, Forum Disuguaglianze Diversità, 2020.

4. Esperienze concrete

4.1. *Il caso di Poste Italiane S.p.A.*

Dall'incontro con un dirigente di Poste Italiane ho raccolto alcune riflessioni che hanno ulteriormente arricchito il quadro di analisi fin qui tracciato. Dal confronto è emersa in modo netto la consapevolezza che, dopo i significativi passi avanti compiuti con il progetto Polis e con la capillarità della rete degli uffici postali in quasi tutti i comuni italiani, è giunto il momento di rafforzare il collegamento con le province. Questo livello intermedio, spesso trascurato nelle grandi strategie nazionali politiche ed aziendali, può invece rappresentare una cerniera preziosa tra la dimensione centrale e quella locale perché conserva una capacità di sintesi e di coordinamento che coi comuni, presi singolarmente, non si riesce sempre a raggiungere.

La proposta potrebbe essere quella di organizzare un collegamento diretto tra la direzione centrale della società e le province, che possono a loro volta farsi portatrici di un indirizzo condiviso a livello territoriale. Se è molto difficile poter intrattenere una interlocuzione continua con tutti gli uffici postali del Paese, è già più praticabile l'idea che l'interlocuzione stabile possa crearsi con le province. Ricordiamo che le province racchiudono comunità che, pur condividendo un contesto regionale, presentano bisogni molto differenti: si pensi al divario tra i centri costieri e le zone interne, oppure tra aree industrializzate e territori prevalentemente agricoli. Una tale impostazione consentirebbe però di dare stabilità a un modello organizzativo che oggi rischia di essere troppo frammentato e difficile da gestire in una logica di dialogo col singolo comune: gli uffici periferici operano spesso come presidi isolati legati al centro attraverso linee gerarchiche verticali ma privi di un raccordo orizzontale con i territori circostanti. Da un punto di vista operativo, una suddivisione provinciale permetterebbe di monitorare più da vicino l'efficacia delle politiche pubbliche di Poste, evitando che le differenze geografiche e socio-economiche tra aree dello stesso territorio regionale si traducano in nuove disuguaglianze.

In conclusione si potrebbe pensare di individuare in ciascuna provincia una figura politica, quale un consigliere provinciale, ed una figura tecnica, quale un funzionario della provincia, che collaborino a stretto giro con le direzioni di filiale sovra comunali di cui Poste già dispone. Le figure espressive della provincia, sia in veste politica che tecnica, dovrebbero raccogliere le esigenze che i territori esprimono attraverso i Comuni ma anche attraverso forme meno istituzionalizzate; a questo punto ci potrebbe essere un primo confronto col direttore di filiale che a sua volta farà sintesi dei bisogni che gli uffici comunali del territorio esprimono ed infine si riportano le risultanze della combinazione degli interessi politici e di quelli aziendali in direzione centrale a Roma.

Ancora meglio sarebbe organizzare il Paese in delle “macro-aree provinciali” garantendo così che le esigenze dei cittadini vengano raccolte in maniera più sistematica e trasmesse al livello centrale con maggiore forza e coerenza. Molte province italiane presentano infatti caratteristiche comuni e una suddivisione delle province faciliterebbe il lavoro di sintesi tra le esigenze aziendali centrali e quelle territoriali sia aziendali che politiche.

Sempre per le stesse finalità si potrebbe ragionare di una rinnovata valorizzazione dell’UPI (Unione Province d’Italia), che potrebbe diventare il soggetto privilegiato di coordinamento e rappresentanza di questo livello intermedio. Una UPI riorganizzata e rafforzata avrebbe infatti la possibilità di costituire un canale istituzionale permanente per dare voce alle istanze provinciali nel quadro nazionale, evitando che esse restino disperse o affidate a singoli enti locali privi della necessaria forza politica e istituzionale. All’interno di questa associazione si potrebbe prevedere un dipartimento che si occupi delle politiche pubbliche che fanno capo a Poste e questo dipartimento dovrebbe raccogliere le osservazioni che ciascun rappresentante provinciale porterà al tavolo e fare sintesi, così da facilitare l’accordo con la società Poste.

In una prospettiva più ampia, non si può escludere che la riforma delle province possa costituire uno snodo essenziale per il futuro non solo dell’assetto istituzionale del Paese ma anche delle logiche di pianificazione territoriale che vedono coinvolte aziende a partecipazione pubblica come Poste. La riduzione delle competenze e il depotenziamento di questi enti, avviati con la riforma Delrio del 2014, hanno lasciato un vuoto che oggi si manifesta nella difficoltà di coordinamento tra comuni, regioni e Stato, con conseguente aumento delle disfunzioni e delle sovrapposizioni. Ripensare le province restituendo loro alcune funzioni fondamentali di programmazione territoriale potrebbe dunque risultare una scelta di efficienza e di razionalità. Laddove le regioni risultano troppo lontane e i comuni troppo frammentati, la provincia continua a rappresentare la dimensione territoriale giusta per politiche di area vasta, soprattutto nei settori della mobilità, della pianificazione territoriale e della gestione dei servizi pubblici locali. In questo senso, le province potrebbero diventare il luogo privilegiato di un dialogo costante tra istituzioni centrali, imprese pubbliche e cittadini, ridando senso a un livello istituzionale che negli ultimi anni è stato progressivamente svuotato di funzioni, ma che conserva ancora un forte radicamento simbolico e identitario nelle comunità.

Se assumiamo questa prospettiva in chiave più programmatica, la proposta di una suddivisione per province potrebbe tradursi in un modello replicabile anche nelle dinamiche con altre aziende pubbliche. Essa costituirebbe un’innovazione nella logica della governance multilivello perché consentirebbe di rafforzare uno snodo intermedio tra centro e periferia, dando vita a una rete decisionale più articolata e inclusiva. In questo modo, accanto ai livelli centrale, regionale e comunale, verrebbe consolidato un quarto livello di coordinamento, capace di rappresentare in maniera organica i bisogni

di territori che rischiano altrimenti di rimanere zone grigie dell'azione pubblica. Non si tratterebbe di un ritorno nostalgico alla centralità delle province in senso istituzionale, ma di un loro recupero funzionale come strumenti di governance territoriale messi al servizio di una strategia nazionale. La provincia, in questa prospettiva, non è semplicemente un livello amministrativo ma un laboratorio di governance multilivello che può rendere più vicino, partecipato e condiviso il rapporto tra imprese pubbliche, istituzioni centrali e locali.

4.2. Il caso di Cassa Depositi e Prestiti

Cassa Depositi e Prestiti svolge da sempre un ruolo centrale di supporto tecnico e finanziario agli enti locali ma anche ad enti pubblici quali per esempio Università, Consorzi di Bonifica o Aziende Sanitarie Locali. In questa fase di attuazione del PNRR molti interventi rientrano nelle cosiddette *misure a regia*, ossia progetti di grande rilievo nazionale che, pur essendo definiti e finanziati a livello centrale, vengono affidati nella loro implementazione proprio ai comuni. È evidente che senza un supporto adeguato questi enti, spesso privi delle competenze tecniche e delle risorse amministrative necessarie, rischierebbero di non essere in grado di gestire questi programmi di sviluppo con la conseguenza di rallentare o addirittura compromettere l'attuazione degli obiettivi del Piano.

L'attività di CDP diventa quindi cruciale: essa non si limita a finanziare o ad accompagnare i processi ma fornisce ai comuni un insieme di strumenti di consulenza, di progettazione e di project management che colmano il divario di competenze esistente. Grazie a questo supporto, anche i comuni più piccoli e periferici riescono a partecipare in modo effettivo ai tavoli decisionali e operativi, potendo incidere sulle scelte e garantire che i progetti vengano realizzati tenendo conto anche delle esigenze dei territori.

Si tratta di un chiaro esempio di **governance multilivello**: lo Stato centrale svolge un ruolo di regia strategica, CDP funge da soggetto di accompagnamento e di mediazione tecnica, mentre i comuni diventano gli attuatori diretti degli interventi sul territorio. Senza questo meccanismo di supporto, il rischio sarebbe quello di una governance solo formale, in cui i livelli locali resterebbero esclusi dalle decisioni reali perché privi delle capacità per interagire alla pari con istituzioni e aziende pubbliche. Con l'intervento di CDP, invece, il livello territoriale viene effettivamente integrato nel processo multilivello, contribuendo a rendere la governance più inclusiva, funzionale e rispettosa dei territori.

In questo modo, l'azione di CDP non solo facilita l'attuazione del PNRR ed in generale dei progetti portati avanti dagli enti territoriali ma contribuisce a ridisegnare la mappa delle relazioni istituzionali creando le condizioni per una cooperazione virtuosa tra centro e periferia. È proprio da esperienze come questa che si coglie l'essenza della

governance multilivello: non più un concetto astratto, ma una pratica concreta che permette ai diversi livelli di governo di agire in maniera coordinata, valorizzando le specificità e superando i limiti esistenti.

Un ulteriore spunto emerso nel confronto con la dirigente di Cassa Depositi e Prestiti sono due riforme strutturali ritenute decisive per rafforzarne la funzionalità degli enti territoriali e dei processi di governance multilivello. La prima riguarda il potenziamento delle risorse umane: troppo spesso gli uffici, specialmente nei piccoli centri, si trovano privi di personale qualificato capace di gestire pratiche complesse, bandi, progetti finanziati o strumenti digitali. Senza un rafforzamento di queste competenze interne, il rischio è che gli enti restino nella migliore delle ipotesi come meri esecutori di direttive altrui senza reale capacità di proposta, se non come soggetti inerti di fronte a possibilità di crescita che non riescono a cogliere per mancanza di competenze.

La seconda riforma riguarda invece la **riscossione effettiva dei tributi locali e delle sanzioni amministrative**. Oggi molti comuni non riescono a incassare una parte significativa delle entrate potenziali, sia per carenze organizzative sia per strumenti di riscossione inadeguati. Fornire strumenti moderni e realmente efficaci in questo campo significherebbe non solo garantire maggiore giustizia fiscale, ma anche liberare nuove risorse economiche da reinvestire nello sviluppo locale.

Queste due direttrici, competenze umane e capacità finanziaria, sono il presupposto perché i comuni possano sedersi ai tavoli della **governance multilivello** da protagonisti e non da attori marginali. Senza personale formato e senza risorse proprie, gli enti del territorio non possono infatti esercitare quella funzione di rappresentanza dei bisogni territoriali che la logica multilivello presuppone. Con queste riforme, invece, verrebbero messi in condizione di contribuire attivamente ai processi decisionali e di garantire che le politiche pubbliche non siano calate dall'alto, ma costruite a partire dalle priorità effettive delle comunità locali.

4.3. Il caso di ENI S.p.A.

Dal confronto con i rappresentanti di ENI S.p.A. è emerso un elemento di grande interesse che apre prospettive innovative nel campo della governance multilivello: l'utilizzo dell'intelligenza artificiale come strumento di supporto ai processi autorizzatori. ENI ha sottolineato come la complessità e la durata delle procedure amministrative rappresentino oggi uno dei principali fattori di rallentamento per la realizzazione degli investimenti, specialmente in ambiti ad alta sensibilità territoriale e ambientale come l'energia, la decarbonizzazione e le infrastrutture. Si consideri che uno dei problemi più gravi delle pubbliche amministrazioni ad ogni livello è la carenza di personale, soprattutto qualificato, ed oggi la maggior parte di queste risorse umane sono impiegate in attività di documentazione facilmente sostituibili dall'intelligenza

artificiale. Così facendo le risorse umane sarebbe allora destinate a quelle attività di valutazione e ponderazione, non praticabili dai sistemi intelligenti, a cui oggi spesso viene dedicato poco tempo in ragione del tempo impiegato nelle attività istruttorie.

Attraverso l'analisi automatica dei dati e la creazione di modelli predittivi, i sistemi di intelligenza artificiale possono contribuire a semplificare e uniformare le fasi istruttorie, consentendo di individuare più rapidamente le criticità documentali o le carenze progettuali che normalmente determinano sospensioni o richieste integrative. Inoltre, l'elaborazione intelligente dei flussi informativi provenienti da enti diversi, Regioni, Comuni, ARPA, Soprintendenze, può favorire la trasparenza e la tracciabilità del procedimento, riducendo duplicazioni e tempi morti e facilitando la cooperazione tra amministrazioni coinvolte. In questa ottica, l'intelligenza artificiale diventa non solo uno strumento tecnico, ma anche un fattore di coordinamento interistituzionale, capace di alimentare la logica collaborativa propria della governance multilivello.

L'impiego di queste tecnologie può consentire di valorizzare le specificità territoriali: integrando anche dati ambientali, catastali, geologiche e sociali, l'IA può aiutare a formulare valutazioni più puntuali sull'impatto dei progetti e a definire strategie di compensazione più eque e mirate. Ciò rafforza la capacità delle istituzioni locali di partecipare in modo consapevole ai procedimenti decisionali, rendendo il processo autorizzativo non un ostacolo, ma un'occasione di confronto costruttivo tra livelli di governo e comunità locali.

La sfida dei prossimi anni sarà quella di consolidare un modello in cui le tecnologie emergenti, come l'intelligenza artificiale, diventino strumenti ordinari di governo dei processi complessi, capaci di coniugare la rapidità dell'azione amministrativa con la qualità delle decisioni e la partecipazione dei territori. Per fare questo sarà anche necessario avere personale nelle pubbliche amministrazioni che sia esperto dell'utilizzo di queste risorse di intelligenza artificiale e sia anche in grado di adattare questi sistemi alle esigenze proprie delle istituzioni.

Dal confronto con Eni è emersa anche una prassi aziendale per molti tratti veramente interessante: la divisione di affari istituzionali che si occupa dei rapporti con le istituzioni centrali e locali italiane è solita individuare e quindi segnalare quegli interlocutori territoriali che si sono distinti per capacità di ascolto, di problem solving e per marcata sensibilità verso le esigenze aziendali. Questo significa che Eni punta molto sulla costruzione di rapporti umano-professionali che fanno poi la differenza quando l'azienda si muove nel territorio ed ha quindi bisogno di riferimenti di un certo livello. Per non tralasciare la considerazione che mantenere rapporti con amministratori locali e regionali può significare costruire un rapporto con chi potrebbe poi ricoprire in futuro ruoli decisionali a livello nazionale.

5. Conclusioni

L'analisi svolta mette in evidenza come il tema della governance multilivello non rappresenti più un'opzione astratta o un approccio sperimentale, ma una vera e propria condizione necessaria per garantire la funzionalità delle politiche pubbliche e la coesione sociale nel contesto contemporaneo. La globalizzazione, lungi dall'annullare il peso del territorio, ne ha riaffermato l'importanza, generando un doppio movimento: da un lato, l'apertura degli spazi economici e istituzionali oltre i confini nazionali e dall'altro la crescente centralità delle comunità locali, portatrici di istanze identitarie, sociali ed economiche che non possono più essere trascurate. In questo scenario, il territorio si configura non solo come spazio amministrativo, ma come dimensione identitaria e politica, fondamentale per la costruzione di processi decisionali legittimi e condivisi.

La governance multilivello si presenta allora come il meccanismo più adatto a ricomporre questa pluralità di interessi, superando il modello tradizionale del governo centralizzato e aprendo la strada a dinamiche cooperative tra Stato, enti locali, società civile e aziende a partecipazione pubblica. Proprio queste ultime svolgono un ruolo cruciale: in quanto soggetti economici capaci di muoversi secondo logiche industriali ma con missioni di carattere pubblico, esse diventano strumenti fondamentali per colmare i divari territoriali, garantire servizi essenziali, generare innovazione e sostenere lo sviluppo delle aree marginali. I casi di Poste Italiane e di Cassa Depositi e Prestiti mostrano in modo concreto questa capacità: da un lato, la capillarità degli uffici postali e il progetto Polis testimoniano come la prossimità territoriale possa tradursi in inclusione sociale e riduzione dei divari digitali e istituzionali e dall'altro il supporto tecnico-amministrativo di CDP ai comuni nel quadro del PNRR dimostra come il rafforzamento delle competenze locali sia condizione imprescindibile per una vera partecipazione multilivello. Dal confronto con ENI è emerso il ruolo potenzialmente decisivo dell'intelligenza artificiale nel migliorare l'efficienza dei processi autorizzatori, oggi rallentati da carenze di personale e da attività istruttorie ripetitive. Dall'esperienza di ENI si può estendere alle altre imprese a partecipazione pubblica la prassi aziendale di costruzione di relazioni solide con interlocutori territoriali competenti, considerata una leva strategica per facilitare il dialogo istituzionale e rafforzare il radicamento dell'azienda nei territori.

È dunque evidente che il coordinamento trilaterale tra istituzioni centrali, enti territoriali e imprese pubbliche non è soltanto auspicabile, ma costituisce la via obbligata per costruire politiche pubbliche efficaci e durature. Non si tratta di una mera somma di attori ma di un'architettura in cui ciascun livello è chiamato ad assumersi precise responsabilità, evitando sovrapposizioni opacità e conflitti. La governance multilivello, se ben regolata e supportata da riforme strutturali, può trasformare la complessità in una risorsa, rafforzando la legittimità delle decisioni e generando fiducia nei cittadini.

La sfida dei prossimi anni sarà quella di consolidare questo modello in modo stabile dotandolo di regole chiare e di strumenti istituzionali adeguati. Solo così sarà possibile conciliare le esigenze globali con le specificità locali, promuovere uno sviluppo territoriale equilibrato e inclusivo e restituire alla collettività un'immagine delle aziende pubbliche non come apparati lontani o autoreferenziali ma come partner concreti delle comunità. In questa prospettiva, la governance multilivello si configura come la via maestra per coniugare efficienza economica, coesione sociale e sostenibilità democratica trasformando il rapporto tra Stato, territori e imprese in un motore di crescita condivisa per l'intero Paese.