

Territori e potere

**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI UDINE**

hic sunt futura



APERTURE, n. 10

Idee, scienza e cultura

La collana 'APERTURE'
è ideata e curata dal Servizio
comunicazione dell'Università
degli Studi di Udine

In collaborazione con



FONDAZIONE
FRIULI

progetto grafico

cdm associati, Udine

stampa

Poligrafiche San Marco, Cormons (Go)

© FORUM 2018

Editrice Universitaria Udinese

FARE srl con unico socio

Società soggetta a direzione e coordinamento

dell'Università degli Studi di Udine

Via Palladio, 8 – 33100 Udine

Tel. 0432 26001 / Fax 0432 296756

www.forumeditrice.it

ISBN 978-88-3283-110-8

D'Orlando, Elena

Territori e potere : un nuovo ruolo per regioni ed enti locali? /
Elena D'Orlando. - Udine : Forum, 2018.

(Aperture : idee, scienza e cultura ; 10)

Sul frontespizio: Prolusione all'inaugurazione dell'anno
accademico 2018-2019 dell'Università degli studi di Udine

ISBN 978-88-3283-110-8

1. Enti pubblici territoriali – Rapporti [con lo] Stato – Diritto –
Italia

342.45042 (WebDewey 2018) – LIVELLI DELLO STATO. ITALIA

Scheda catalografica a cura del Sistema bibliotecario
dell'Università degli studi di Udine

Elena D'Orlando

Territori e potere

Un nuovo ruolo per Regioni
ed Enti locali?

Prolusione all'inaugurazione
dell'anno accademico 2018.2019
dell'Università degli Studi di Udine

1. Gli enti autonomi territoriali come attori di un processo dinamico di integrazione: il modello dell' 'ente sistema'

Le Regioni e gli Enti locali, nella prospettiva del diritto pubblico, sono forme di decentramento territoriale del potere e vanno quindi anch'essi inquadrati tenendo presente le caratteristiche salienti dell'attuale fase del costituzionalismo, che sono molto diverse da quelle riscontrabili settanta o cinquanta anni fa, cioè quando il nostro Stato regionale ha cominciato a prendere corpo. Il costituzionalismo cosiddetto multilivello, che caratterizza oggi lo spazio giuridico europeo, impone in-

fatti di prendere atto di dati ineludibili, che non possono non ripercuotersi sulle forme di decentramento territoriale del potere all'interno degli Stati nazionali. Innanzitutto, non è più concepibile l'idea di uno Stato accentratore, proprio perché il contesto sovranazionale, e ancor di più quello globale, hanno già da tempo ridimensionato lo Stato, declassandolo a essere un singolo anello, pur importante, della lunga catena del governo della società, dei mercati, della finanza. In secondo luogo, le tendenze globalizzatrici, connesse anche ai fenomeni di integrazione sovranazionale, se in un primo momento sembrava avessero cancellato il territorio e imposto il primato del singolo, ora inducono un processo inverso, di riscoperta dell'elemento territoriale e della sua infungibile valenza di supporto ai processi di sviluppo, rendendo quella locale la dimensione strategica della competitività e di ricomposizione, sul piano immateriale, del senso di appartenenza identitaria.

Un'erosione della sovranità apprezzabile, quindi, non solo nella prospettiva esterna

6. Territori e potere

all'ordinamento statale, ma anche nella prospettiva interna, che spinge verso forme nuove di territorializzazione del potere di tipo centrifugo, le quali si scontrano con tendenze opposte, determinate dalla reazione degli organi centrali a crisi di carattere socio-economico di portata globale.

Tutto ciò rende necessario un ripensamento dello Stato nella sua essenza concettuale, cercando in particolare di sistematizzare la complessa rete di governo che caratterizza il costituzionalismo europeo contemporaneo, tanto a livello sovrastatale quanto all'interno degli Stati nazionali. Tale complessità dissimula infatti la crisi dell'idea di autogoverno democratico che sta al fondamento della nozione costituzionale di autonomia, cioè quella che suppone la perfetta corrispondenza tra gli elementi costitutivi dell'ordinamento giuridico: popolo, territorio, governo, secondo la teoria istituzionistica di Santi Romano. Da qualche tempo fattori come la globalizzazione dell'economia e della società, la competizione tra i territori, la sempre più facile e veloce

mobilità, reale e virtuale, le nuove forme di comunicazione rendono quella perfetta corrispondenza sempre più labile. Con conseguenze non secondarie quanto ai rapporti tra territori e potere: quasi nessuno dei confini che hanno oggi le istituzioni territoriali pare idoneo a consentire l'adeguato esercizio delle funzioni tipiche di quel determinato livello istituzionale. È raro che i problemi di un singolo territorio possano essere adeguatamente risolti unicamente mediante l'esercizio delle funzioni di governo delle istituzioni di quel territorio: secondo un processo tipico dell'era della globalizzazione buona parte dei problemi dell'agenda di un Sindaco o di un Presidente di Provincia o di Regione dipendono non solo dalle scelte della corrispondente istituzione secondo la logica classica della rappresentanza che esaurisce in sé ogni decisione e relativi effetti, bensì anche dall'interazione, dalla relazione con altre istituzioni e con le loro decisioni, sia in senso orizzontale che in senso verticale. I processi decisionali divengono sempre più complessi e articolati

8. Territori e potere

e fanno dipendere il buon esito e l'efficacia di una politica pubblica dal coordinamento e dalla coerenza delle risoluzioni assunte su tale politica a ciascun livello di governo, da quello europeo a quello nazionale, a quelli regionali e locali.

È questo oggi il volto della *governance*, ovvero un modo d'essere dei processi decisionali alternativo o comunque più ampio e complesso delle decisioni del governo istituzionalmente inteso (il *government*) assunte attraverso la deliberazione a contenuto regolativo dell'organo di rappresentanza.

Il venir meno della corrispondenza tra rappresentanza politica elettiva e dimensione territoriale e personale degli interessi che mediante la rappresentanza sono curati e soddisfatti ha ripercussioni piuttosto articolate. Innanzitutto, sui profili organizzativi e funzionali delle istituzioni territoriali, continuamente alla ricerca di nuovi assetti (si pensi al recente accorpamento delle Regioni in Francia o, in Italia, al dibattito sulla costituzione delle macroregioni, alle tormentate vicende del

livello di governo provinciale e delle forme di cooperazione intercomunale o, in prospettiva europea, alla ricerca di efficaci modalità di cooperazione transfrontaliera). In secondo luogo, sul rapporto rappresentanza-responsabilità politica, che tende per certi versi ad allentarsi e per altri ad assumere forme più intense (si pensi, da un lato, alla legislazione statale italiana che ha eliminato l'elezione diretta degli organi di governo provinciali e, dall'altro, su scala europea, alle sempre più frequenti invocazioni di strumenti di democrazia diretta o al dilatarsi della democrazia partecipativa), e ciò in nome dell'esigenza di ripensare (anche) il fattore della rappresentanza in maniera funzionale alla complessità, che ha messo in evidenza un problema di rappresentatività delle istituzioni. Queste ripercussioni, per quanto concerne la configurazione degli enti territoriali substatali, giungono a lambire la legittimazione della loro autonomia, ponendo in definitiva in discussione le ragioni stesse della loro esistenza (si pensi alle affermazioni estreme del recente passato per cui l'autono-

10. Territori e potere

mia – e, quindi, la distribuzione del potere pubblico sul territorio – si giustificerebbe solo se rispondente a criteri di economicità). Definire il ruolo che possono assumere Regioni ed Enti locali significa allora chiedersi preliminarmente quale sia, oggi, il loro fondamento in termini di legittimazione nel quadro della costituzione materiale del nostro ordinamento policentrico¹.

Per rispondere a questo interrogativo può essere utile partire dall'analisi del perché i modelli organizzativi e funzionali sinora elaborati sul piano teorico-generale si siano rivelati più o meno inadeguati, sul piano operativo, a rispondere alle esigenze della complessità, che si deve considerare ormai un fattore connaturato alla dimensione delle istituzioni in ragione delle dinamiche prima descritte.

Questa analisi può essere agevolata dall'utilizzo di alcune metafore con le quali sintetizzare i possibili modi di configurare un ente autonomo. La metafora di partenza è quella dell'"ente ordinamento": si pensi al riparto di

funzioni Stato-Regioni nell'originario impianto costituzionale e, quanto agli enti territoriali minori, alla legge n. 142/1990, che rimetteva le loro funzioni al regolare funzionamento della scala gerarchica di legittimità statuto-regolamenti-atti generali-atti puntuali. La rigida divisione delle competenze e la legittimità intesa come modo di presidiare le funzioni inducono a pensare a un organismo chiuso in se stesso, che fa dell'attività regolatoria il suo principale modo di essere e di agire e, dunque, di rappresentare e curare gli interessi dei cittadini. *Nulla quaestio* se per governare la comunità di riferimento bastano solo alcune regole: ma oggi, accanto alla funzione regolatoria, sono altre le funzioni decisive (allocazione di risorse, produzione ed erogazione di servizi, programmazione, ecc.), poiché le politiche pubbliche di sviluppo e di *welfare* solo in parte si esauriscono nella produzione di regole.

A questa forma classica di autonomia si è a poco a poco accompagnato il concetto di 'ente azienda': ogni ente, ogni istituzione, non è

solo una forma di rappresentanza politica che decide in forma democratica come esercitare le proprie funzioni, ma è anche un apparato burocratico complesso, che va organizzato e fatto operare in modo economico, come un'azienda privata, così da massimizzare l'impiego e l'utilità delle risorse pubbliche. Efficienza ed efficacia, analisi costi-benefici, contabilità economica e bilanci gestionali si affiancano così all'idea di regolarità amministrativa derivante dalla catena delle norme e consentono di pensare all'organizzazione e alla programmazione di ciascun ente come funzioni dei risultati, coniugandosi perfettamente con l'elezione diretta del vertice politico, nel frattempo introdotta per Regioni, Province e Comuni, tutta fondata su programmi e quindi su obiettivi da perseguire. Eppure anche il modello aziendalistico, per quanto in grado – almeno virtualmente – di ottimizzare dal punto di vista dell'impiego delle risorse l'attività di un'istituzione pubblica, rimane chiuso in se stesso, resta fondato sull'identità e la corrispondenza tra rappresentanza

politica e interessi da curare e gestire, come definiti dai confini territoriali e personali di ciascun ente. Anzi, introducendo meccanismi di programmazione e di contabilità derivati dall'esperienza aziendale privatistica nella pubblica amministrazione si finisce in qualche modo per esaltare questa chiusura: qualsiasi fattore esterno, qualsiasi imprevisto rischia di comprometterne l'equilibrio di funzionamento.

Il modello che meglio potrebbe rappresentare la condizione post-moderna dell'autonomia è offerto da un'ulteriore evoluzione dei precedenti ideal-tipi. Si tratta dell'"ente sistema" che, preso atto dell'impossibilità di circoscrivere regolativamente, entro i suoi confini e la sua comunità, le funzioni e le attività decisive per il benessere dei suoi cittadini, fonda il proprio agire partendo dai seguenti presupposti: non vi è (più) corrispondenza tra rappresentanza politica e territorio; nessuno dei problemi della sua comunità è risolvibile (solo) agendo all'interno dei suoi confini; buona parte delle sue funzioni può trovare adeguate

soluzioni solo interrelandosi e facendo sistema con altri soggetti istituzionali, con altri territori, con altre rappresentanze politiche. L'ente sistema appare perciò prevalentemente relazionale, piuttosto che regolativo; i suoi vertici politici e amministrativi sono tesi soprattutto a costruire relazioni di sistema con gli altri enti omologhi (dunque su un piano orizzontale), con il governo multilivello (stabilendo relazioni politico-istituzionali di tipo verticale) e con la società civile (quindi in senso sussidiario, valorizzando gli apporti della comunità sociale, il partenariato pubblico-privato, l'apporto del terzo settore).

In realtà, Regioni ed Enti locali già oggi sono una sorta di compendio di tali metafore, con una tendenziale prevalenza, che sarà sempre più accentuata, dell'ente sistema. Ma sono gli strumenti di azione degli enti territoriali che hanno bisogno di essere adeguati alla nuova esigenza di relazionalità, perché stabilire relazioni istituzionali orizzontali e verticali diventa decisivo per la soddisfazione degli interessi dei cittadini.

Si comprende dunque il salto di qualità che può recare con sé questa impostazione: le problematiche poste dal rapporto tra territori e potere non si fronteggiano inseguendo il mito funzionalista, mutando i confini (fondendo o accorpendo) o snaturando la rappresentanza (da diretta a indiretta) per adeguarli a una supposta esigenza di sinergie economiche, di efficacia regolativa, ma dotando gli enti territoriali di strumenti che favoriscano la loro relazionalità.

Ciò implica, a sua volta, ripartire dalle fondamenta, ovvero dalla ricostruzione dell'idea che una collettività ha di sé, presupposto indefettibile per una visione sistemico-relazionale. Dalla consapevole autopercezione che una comunità ha delle proprie peculiarità parte, infatti, l'innervatura di un'architettura istituzionale in grado di elaborare politiche pubbliche tarate sulle specifiche e diverse caratteristiche di quella comunità e, quindi, in grado di perseguirle muovendosi secondo logiche relazionali anche all'interno di un sistema di *governance* complesso come quello

descritto. Ed è questo il punto di saldatura tra assetti organizzativi e funzionali da un lato e legittimazione dell'ente dall'altro: perché le tecniche di riparto del potere pubblico sul territorio non sono altro che l'espressione, sul piano collettivo, dell'autonomia politica garantita al singolo dalla Costituzione. Il decentramento rileva come conseguenza necessaria della diversità tra le collettività che compongono ogni comunità nazionale. L'autonomia diviene lo strumento necessario per realizzare il governo di tali diversità. Le istituzioni dell'autonomia sono il tramite tra il potere pubblico e la comunità generale. Questo è il fondamento dell'autonomia territoriale dal quale partire dunque per definire il ruolo di Regioni ed Enti locali oggi.

2. Il rapporto Stato-Regioni

È evidente che lo scenario descritto rende necessario un ripensamento coraggioso innanzitutto dei ruoli e dei rapporti tra Stato e Regioni, che non può essere fatto guardando al passato, pensando di imbrigliare

l'architettura della nostra forma di Stato in schemi concettuali strutturalmente statici e rivelatisi, proprio per questo, inappaganti, quale quello originariamente ideato dai costituenti per il regionalismo ordinario. Ma va fatto guardando al presente e pensando al futuro, secondo schemi relazionali dinamici, cioè modificabili con correzioni e adattamenti, tenendo conto certo del naturale evolversi del contesto sociale ed economico-finanziario, ma anche e soprattutto dalle reali capacità di copertura di ruolo e di risposta da parte dei singoli livelli istituzionali, in termini di responsabilità e di qualità delle politiche da essi elaborate e attuate.

D'altro canto, l'analisi comparata fornisce utili argomenti di riflessione in proposito. Innanzitutto, essa dimostra come tutti i fenomeni di decentramento del potere abbiano un carattere necessariamente dinamico, cioè di processo innescato dalle forze che in un dato momento storico spingono verso una maggiore distribuzione o un maggiore accentrimento del potere. E questa constatazione

si ricollega a quella, più generale, relativa alla storicità del fenomeno statale, che implica la necessità di un approccio naturalmente evolutivo nei confronti delle istituzioni sociali. In secondo luogo, dalla comparazione si ricava come sia del tutto fisiologica l'enucleazione, all'interno degli stessi ordinamenti decentrati, di forme territorialmente differenziate di autonomia, le cui ragioni giustificative si radicano nelle peculiari e, per l'appunto, differenziate, esigenze delle diverse realtà locali. Si considerino, a titolo esemplificativo, le caratteristiche strutturali e congenite del regionalismo spagnolo, dove ciascuna Comunità autonoma ha contrattato *ab origine* e può tutt'oggi contrattare dinamicamente con lo Stato centrale gli spazi entro i quali elaborare un proprio indirizzo politico; gli esiti differenziati del processo devolutivo nel Regno Unito, che ha condotto a riconoscere diversi livelli di autonomia a Scozia, Galles e Irlanda del Nord; l'attuale assetto del decentramento in Francia, dove convivono collettività di diritto comune, collettività a statuto derogatorio e

collettività a statuto particolare (come quello dei Territori d'Oltremare); nonché le aperture all'asimmetria tra *Länder* introdotte persino in Germania con la riforma costituzionale del 2006, che ha dato la possibilità di una legislazione derogatoria su base territoriale in materie particolarmente importanti (natura, paesaggio, organizzazione del territorio, regime delle acque, insegnamento superiore). In altri termini, il dato comparato attesta come unità dell'ordinamento non significhi affatto uniformità della disciplina delle forme di decentramento territoriale del potere al suo interno.

Per queste ragioni, la dottrina giuspubblicistica non può rimanere invischiata nell'utilizzo di uno strumentario concettuale, quello tipico del costituzionalismo del Novecento, che stenta sempre di più a fornire una lettura e una sistemazione adeguata ai fenomeni sociali e istituzionali, ma deve porsi l'obiettivo di elaborare un modello di regionalismo al passo con i tempi, ovvero che, sulla base delle conclusioni sopra raggiunte circa la

legittimazione dell'autonomia territoriale, sia naturalmente differenziato, ma anche a geometria dinamicamente variabile, in cui si inneschi, di conseguenza, una competitività virtuosa tra territori.

Nel nostro ordinamento già ci sono elementi di asimmetria consolidata e strumenti che potrebbero aggiungervene altri in futuro.

Mi riferisco, per il primo aspetto, all'esistenza delle Regioni a statuto speciale, che non sono corpi estranei all'ordinamento: l'autonomia speciale è un elemento costitutivo e distintivo della nostra forma di Stato regionale; il principio di specialità è una categoria del diritto costituzionale italiano. Dal punto di vista dei modelli, le autonomie speciali possono fornire elementi di studio utili per implementare il figurino dell'ente sistema, se si considera, per esempio, che la Corte costituzionale ha affermato più volte che il significato ultimo e più profondo della specialità va individuato proprio nella cooperazione paritetica tra Stato e autonomie speciali nella gestione della dinamica autonomistica, valorizzan-

do dunque l'emersione di quei momenti di raccordo Stato-Regione che fanno perno sul metodo negoziale (che si ritrova, non a caso, in momenti cruciali per l'autonomia regionale, quali l'attuazione dello statuto tramite l'opera delle commissioni paritetiche e la definizione dei rapporti finanziari con lo Stato). Il metodo negoziale e la natura pattizia della fonte che ne scaturisce rispondono naturalmente all'esigenza di relazionalità cui si è sopra fatto cenno e le occasioni di loro utilizzo, per quanto possibile, andrebbero valutate con estremo favore. Si tratta, infatti, di strumenti di straordinaria importanza sul piano culturale generale, prima ancora che strettamente giuridico-costituzionale; essi, se davvero utilizzati secondo il principio di leale collaborazione, possono risultare determinanti in termini di responsabilizzazione complessiva del sistema, primariamente sul versante del contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, ma non solo.

Il secondo riferimento agli elementi di asimmetria presenti nel nostro ordinamento –

questa volta allo stato ancora potenziale –, riguarda il meccanismo istituzionale dell'art. 116, c. 3 Cost., fondato su una logica differenziale che abilita il legislatore statale, attraverso una procedura rinforzata e basata su un'intesa, ad attribuire a singole Regioni che lo richiedano forme e condizioni particolari di autonomia in talune materie. La disposizione consente quindi la realizzazione di un sistema regionale differenziato o, meglio, 'ponderato' sulla base della valutazione politica di ciascuna Regione – da condividere poi con lo Stato – in merito alla propria vocazione e capacità istituzionale di assumersi credibilmente e responsabilmente il carico di una pluralità di competenze di governo territoriale, nell'ambito di un perimetro materiale determinato. Trattasi dunque di un meccanismo volontario, eventuale, selettivo, partecipato (poiché la Regione deve sentire gli Enti locali), consensuale (sia nei rapporti Stato-Regione che in sede di deliberazione parlamentare, ove si richiede la maggioranza assoluta), che concretizza massimamente la logica della

varietà della differenziazione organizzativa, funzionale e competenziale quale proiezione delle diversità che oggettivamente connotano ciascun territorio. L'attivazione e l'esito del processo dipenderanno infatti della vocazione dei diversi territori all'autogoverno, che a sua volta dipende non solo dall'efficienza economica – quantunque imprescindibile – ma anche dal radicamento identitario, dal capitale sociale, dalla partecipazione, dalla pregressa esperienza di governo... in sintesi, dalla cultura dell'autonomia che un territorio esprime. Fattore sul quale, per inciso, anche le Regioni speciali si giocano oggi parte della loro legittimazione.

A fronte di questi elementi di asimmetria già esistenti e verosimilmente in aumento nel prossimo futuro, i rapporti Stato-Regioni acquisiscono nuovi connotati di complessità, che rendono il paradigma dell'uniformità normativa e di indirizzo sempre più inservibile e implicano un intervento sull'organizzazione e sul funzionamento dell'apparato centrale corrispondente alla logica della differenziazione,

24. Territori e potere

mediante la creazione di sedi istituzionali e procedimenti di raccordo e di cooperazione, sia multilaterali che bilaterali, che consentano la partecipazione regionale alla definizione dell'interesse unitario, secondo il paradigma dell'ente sistema. Quest'ultimo, infatti, impedisce di concepire l'autonomia differenziata, così come quella speciale, come strumenti offerti alle Regioni per andare ciascuna per la propria strada, puntando a un obiettivo meramente economicista, ma le configura naturalmente come schemi di esercizio dell'autonomia di valenza politica, poiché costituiscono modelli più responsabili e più prossimi di gestione del potere. Modelli destinati peraltro a produrre benefici anche alla comunità nazionale, sia nella prospettiva dell'emulazione competitiva di comportamenti virtuosi e migliori pratiche da parte delle altre Regioni, sia consentendo allo Stato di dare contenuti più precisi alle sue politiche perequative, valutando le gestioni in base ai risultati ottenuti con le risorse trasferite.

3. Il rapporto Regioni-Enti locali

Il livello di governo locale è quello dove si manifesta con maggiore evidenza il venir meno della perfetta corrispondenza tra rappresentanza politica elettiva e dimensione personale e territoriale degli interessi da tutelare. Trattasi altresì dell'ambito nel quale si delinea con particolare nitore la traiettoria evolutiva ente ordinamento-ente azienda-ente sistema, tant'è che su di esso il legislatore – non solo italiano – è più volte intervenuto nel corso del tempo, con esiti alquanto differenti. L'adeguatezza dei piccoli Comuni, così come la configurazione del cosiddetto governo di area vasta, infatti, non sono temi nuovi, ma da sempre avvertiti in particolare negli ordinamenti che, sull'originario esempio francese, hanno accolto il principio di uniformità giuridica del regime locale, in luogo di quello della differenziazione, peculiare dell'area germanica². Il principio di uniformità ha contribuito, infatti, a rendere più complessa la soluzione dei problemi posti dalla frammentazione comunale (a sua volta determinata dal diffuso

accoglimento del principio per cui a ciascuna comunità, anche se di entità demografica limitata, deve corrispondere un Comune³) e dall'individuazione della natura dell'ente intermedio (ente locale rappresentativo della popolazione o mero strumento di decentramento regionale).

Ampliando la visuale al panorama comparato, tra gli orientamenti tradizionalmente condivisi per fare fronte a tali criticità vi sono i processi di fusione e le forme di associazionismo intercomunale (queste ultime utilizzate anche in funzione alternativa all'ente di area vasta), strumenti che hanno avuto storicamente una resa diversa a seconda del contesto in cui sono stati utilizzati. In Francia come in Italia, per esempio, l'istituto della fusione non ha dato risultati soddisfacenti, mentre in Germania è stato avviato negli anni Settanta un lungo e articolato processo di fusione durato sin dopo la riunificazione, che è stato decisamente proficuo. Le forme associative intercomunali, quantunque diffuse, in Germania sono considerate un'eccezione alla regola dell'adempimento

mento in proprio dei rispettivi compiti da parte del Comune, la cui autonomia è garantita dal *Grundgesetz* come elemento essenziale del principio democratico, mentre l'ente di area vasta ha il carattere della territorialità ed è rappresentativo della comunità, che ne elegge l'organo titolare dell'indirizzo amministrativo. In Francia, invece, la legislazione di settore prevede una fitta rete di intermunicipalità, che trovano riconoscimento anche a livello costituzionale, le più strutturate delle quali (ovvero con una fiscalità propria, il potere di elaborare politiche integrate e, quindi, a elezione diretta) sono volte a favorire l'integrazione politica tra i Comuni, in vista di future fusioni e di un progressivo ridimensionamento dell'ente intermedio. In Spagna, infine e in controtendenza, l'ente di area vasta, sin dall'origine concepito come raggruppamento di Comuni, è stato rafforzato dalla legislazione degli ultimi anni e convive con diverse forme associative intercomunali, meramente strumentali all'esercizio coordinato di funzioni e servizi o al compimento di opere determinate.

Nell'esperienza italiana, parcellizzazione istituzionale e uniformità di ordinamento si annoverano tra i caratteri originari e salienti del governo locale, ma si sono nel tempo rivelati inadeguati alle esigenze delle comunità amministrative e con essi il legislatore si è quindi misurato in diversi momenti della storia repubblicana, con esiti più o meno sempre insoddisfacenti. Si pensi alla deludente prassi applicativa della legge n. 142/1990; alla fragilità dimostrata dalla riforma Bassanini del 1997, nonostante l'obiettivo di dotare le istituzioni di un assetto più moderno e di migliorare la qualità dei servizi ai cittadini; alla legislazione emergenziale anticrisi, basata sulla convinzione per cui la riduzione della spesa si debba necessariamente tradurre in una riduzione dell'autonomia; alla più recente stagione riformatrice, la cui attuazione procede in modo incerto e comunque ancora condizionato dalla crisi economico-finanziaria. Quest'ultima, infatti, ha favorito un clima culturale, riflesso inevitabilmente nei processi di formazione delle politiche pubbliche e,

quindi, delle leggi, che ha privilegiato chiaramente alcune visioni: la verticalizzazione dei rapporti al posto della valorizzazione dei corpi intermedi, l'accentramento invece del decentramento, la semplificazione in luogo della complessità, la velocità dei processi decisionali anziché l'approfondimento e il radicamento delle soluzioni. La conseguenza è che anche i contesti naturalmente più inclini, o comunque determinati, alla differenziazione (come alcune tra le autonomie speciali), hanno subito il peso notevole e, talvolta, decisivo di tali condizionamenti, che hanno determinato, sul versante del legislatore, soluzioni spesso unilaterali e a elevato tasso di tecnocraticità, a scapito della partecipazione e della promozione di un rinnovamento della cultura amministrativa; sul versante degli amministratori locali, hanno indotto posizioni a volte caratterizzate, per reazione, da un'apodittica resistenza alle innovazioni.

Per superare l'attuale situazione di stallo è necessario ripartire dal dato sopra evidenziato: dall'attuale quadro costituzionale emerge

un assetto complessivo di tipo policentrico e multilivello, costituito da una pluralità di enti che dovrebbero interagire non secondo schemi gerarchici ma di rete. D'altro canto, l'esperienza comparata insegna che un ordinamento a struttura decentrata in cui funzioni di indirizzo (programmatorie o legislative) e funzioni di esecuzione (amministrative) siano tagliate orizzontalmente richiede una forte collaborazione, se non una forte integrazione, tra i livelli di governo.

Ciò significa, innanzitutto, che nessun sistema può razionalmente intraprendere un processo di decentramento senza pensare di intervenire sul centro del sistema stesso, proprio perché centro e autonomie si condizionano a vicenda. Nella prospettiva degli Enti locali questo vuol dire che anche l'amministrazione statale e quella regionale sono parte del processo e devono esserne coinvolte in termini di adeguamento (*recte*, ridimensionamento) dei rispettivi apparati strutturali e funzionali. Questa logica di interdipendenza e di reciproco condizionamento tra livelli di governo,

tipica trama dell'ente sistema, è completamente mancata nelle misure di stabilizzazione finanziaria degli ultimi anni.

In secondo luogo, sul piano delle relazioni tra Regione ed Enti locali ciò significa valorizzare il concetto di 'sistema territoriale di governo' in luogo di visioni dualiste e competitive. Un sistema composto da una Regione titolare delle sole scelte di governo e regolative e dagli enti territoriali minori cui competono le attività amministrative e gestionali; cementato con sedi e strumenti di raccordo effettivi e incisivi sulla formazione e l'attuazione delle politiche pubbliche e sorretto da una finanza pubblica che segua il medesimo schema, autogestita sebbene coordinata con quella nazionale.

Quanto ai differenti modelli di amministrazione locale configurabili, gli ordinamenti regionali speciali, in cui il rapporto tra Regione ed Enti locali è più organico, possono costituire un interessante terreno di sperimentazione del modello dell'ente-sistema, perlomeno con riferimento a quelle realtà – come le speciali alpine – in cui cominciano a evidenziarsi chiare

tendenze verso il consolidamento di un sistema regionale integrato, da analizzare e implementare anche nella prospettiva di una sua possibile estensione in altri contesti regionali. Infatti, nonostante la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, c. 2, lett. p Cost.), anche per gli Enti locali delle Regioni ordinarie può valere il medesimo schema. Partendo dalla figura del decentramento di tipo policentrico sopra richiamata, la Regione dovrebbe configurarsi come ente di governo, di indirizzo, di programmazione e di controllo, trattenendo le sole funzioni amministrative che necessitano di un esercizio unitario, secondo uno schema che si potrebbe definire 'regionalismo di esecuzione'⁴. Ne consegue che le asimmetrie che l'attivazione dell'art. 116, c. 3 Cost. può concretizzare si riflettono necessariamente sul rapporto Regione-Enti locali, poiché potenziano anche le funzioni amministrative, il cui svolgimento nel territorio dipende di-

rettamente dalle scelte regionali sulla loro allocazione in capo agli enti di prossimità o di area vasta e sulla determinazione degli ambiti ottimali, coerentemente con la visione di 'forma di amministrazione' che la Regione vuole invero.

In ogni caso, quindi, è soprattutto con gli Enti locali che la Regione può realizzare un sistema originale, rispetto al quale manifestare la sua capacità politica e di indirizzo e attraverso cui dimostrare il fondamento e la legittimazione della propria autonomia. La disciplina degli Enti locali – estesa a tutti i profili ordinamentali, come nelle Regioni speciali o limitata a quelli organizzativi, funzionali e finanziari a essi connessi, come nelle Regioni ordinarie – riflette infatti la capacità di adeguare gli assetti istituzionali all'idea di comunità in cui ci si riconosce, che a sua volta trae origine da molteplici e radicati fattori identitari.

4. Considerazioni di sintesi

In conclusione, le architetture istituzionali – che inverano il rapporto tra territorio e po-

tere – oggi si legittimano nella misura in cui rappresentano la proiezione di solide identità collettive, che esprimano un'esigenza chiara e radicata di differenziazione. È così, d'altro canto, che l'autonomia si alimenta costantemente come esigenza costituzionale; non si risolve in un'astratta rivendicazione di competenze nei confronti del livello di governo sovrastante, ma diviene invece lo strumento con cui una comunità autogoverna responsabilmente il proprio sviluppo in un contesto di unità e solidarietà nazionale.

Questa è la premessa per configurare, sul piano degli assetti organizzativi e funzionali, la fisionomia dell'ente sistema: ente a geometria variabile, relazionale, che instaura in particolare con gli altri livelli di governo rapporti ispirati al criterio dell'integrazione cooperativa. Trattasi, in realtà, della declinazione attualizzata del concetto di 'società aperta' che, a fronte dell'erosione della sovranità statale, prende atto dell'esperienza vivente di un diritto che risulta da necessarie interferenze tra ordinamenti e valorizza le diverse

espressioni che la democrazia può assumere all'interno dei processi di *governance*.

Ricostruire il ruolo di Regioni ed Enti locali partendo da questa visione può rivelarsi fondamentale anche per ridefinire l'essenza concettuale dello Stato, nella misura in cui la visione medesima risulti idonea a segnare un punto di inversione della sempre più diffusa e negativa tendenza alla deresponsabilizzazione civica e a consolidare così dalle fondamenta un nuovo modo di intendere lo Stato come fattore integrante e, al tempo stesso, attore di una rete di sistemi di governo che collaborano tra loro, in un processo di rinnovamento mutuo e permanente.

Note

1. Ove per costituzione materiale non si intende fare riferimento al significato mortatiano (ovvero all'identificazione della Costituzione con «le forze sociali, assurte ad una posizione di predominio sulle altre ed ordinate intorno ad interessi ideali, valori politici, imposti autoritativamente quali fondamenti per il tipo di Stato cui si dà vita», C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova 1967, 30 s.), ma al concreto svolgersi del dettato costituzionale nelle dinamiche dell'ordinamento vivente.

2. Principi che, a loro volta, si ricollegano all'opzione invalsa nella definizione dei rapporti tra i diversi livelli di governo in cui si articola l'ordinamento e che contribuiscono a caratterizzare, quindi, la forma di Stato: il modello cosiddetto 'stellare' o 'triangolare', in cui lo Stato è al centro di una serie di relazioni distinte, e tendenzialmente bilaterali, con le Regioni da un lato e gli enti territoriali minori dall'altro; il modello cosiddetto 'a disegno lineare' o 'seriale', in cui lo Stato interagisce direttamente con i soli livelli regionali, ai quali spetta la competenza a disciplinare il sistema degli Enti locali del proprio territorio. Il primo è il caso della Francia; il secondo è il caso dell'Austria, della Germania e della Svizzera.

3. Principio strettamente connesso al criterio di generalizzazione del regime comunale, affermatosi nel periodo rivoluzionario francese in contrappo-

sizione al sistema dominante nell'*Ancien Régime*, che concepiva il potere locale come privilegio concesso, di volta in volta, a determinate comunità.

4. Mutuando la formula utilizzata per definire usualmente il modello federale tedesco, ovvero quella di *Vollzugsföderalismus* (federalismo di esecuzione), che si contraddistingue per l'appunto per la tendenziale disarticolazione della titolarità delle funzioni legislativa ed esecutiva.

APERTURE

1. Angelo Vianello

L'evoluzione della vita sulla Terra.

Una storia di competizione e cooperazione

2. Umberto Sereni

La guerra grande in una piccola città

3. Alessandro Minelli

L'albero condiviso. Metodi comuni

tra filologia e biologia

4. Louis Godart

Il libro nella storia

5. Salvatore Settis

Il diritto alla cultura nella Costituzione italiana

6. Andrea Risaliti

I trapianti d'organo fra mito, storia e realtà.

Vent'anni dopo

7. Alberto F. De Toni

Processo al liceo classico. L'accusa

8. Franco Fabbro

Universalismo e istanze identitarie alla luce

delle neuroscienze

9. Ian Tattersall

The Thinking Primate/Il primate pensante

10. Elena D'Orlando

Territori e potere. Un nuovo ruolo per Regioni

ed Enti locali?