

IV
LE RIFORME DEGLI ANNI '90:
DECENTRAMENTO E SEMPLIFICAZIONE DINANZI
ALLA SFIDA DELLA SOVRANITÀ RETICOLARE

PAOLO CARROZZA *

1. PREMESSA

Queste note cercano di offrire qualche spunto di riflessione sull'assetto del nostro sistema delle autonomie prodotto dalle riforme degli anni '90 cercando di mantenere una prospettiva più distaccata di quella consentita dalla mera cronaca esegetica delle singole riforme, con l'evidente difficoltà di riferirsi continuamente ad una realtà ancora fluida, in movimento, che potrebbe di qui a poco subire aggiustamenti di non poco conto.

Vorrei, in generale, affrontare il problema dei rapporti fra regioni ed enti locali perché credo che la definizione di questo rapporto sia decisiva per un corretto e razionale funzionamento del sistema delle autonomie complessivamente inteso e perché credo, e certamente non è soltanto una mia opinione, che proprio sotto questo profilo il nostro ordinamento presenti profili ambigui, contraddittori, che storicamente hanno non poco condizionato il mancato decollo del sistema delle autonomie.

Credo poi che qualche spunto di riflessione più distaccato sia consentito soprattutto utilizzando una prospettiva più ampia, che, pur senza trascurare i dati costituzionali e ordinamentali "interni", tenga conto della evoluzione europea

* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa.

del problema delle autonomie e del decentramento, anche per cercare di evitare quel certo provincialismo, quella ristrettezza di vedute che in passato ha forse negativamente condizionato il dibattito politico sul nostro decentramento politico su base territoriale.

La grande novità istituzionale degli anni '90 un po' in tutta Europa è infatti consistita nell'imprevedibile riscoperta delle autonomie territoriali nel quadro della progressiva perdita di sovranità degli stati nazionali a beneficio delle istituzioni comunitarie e sovranazionali.

Negli anni '80, infatti, costituzionalisti e politologi (compreso chi scrive, che con queste affermazioni non intende affatto sminuire i propri errori di valutazione) erano tutti pronti a pronosticare che, dinanzi alla progressiva crescita dei processi di integrazione comunitaria, la crisi degli stati nazionali avrebbe irrimediabilmente agito come naturale fattore di crisi dei processi di decentramento, vecchi o nuovi che fossero. Insomma, si immaginava che la globalizzazione economica e politica non avrebbe tollerato forti autonomie territoriali, supponendo una forte tendenza all'uniformazione e alla omogeneizzazione degli ordinamenti giuridici statali: immaginando sempre meno spazio per i "diritti nazionali", si proiettava questa profezia negativa sul sistema delle autonomie, che, storicamente, aveva costituito un fattore di ulteriore differenziazione e separazione in un mondo che si immaginava sempre più unito ma anche uniforme, omogeneo.

Le cose sono andate (o meglio: sembrano andare) assai diversamente: alla perdita di sovranità degli stati nazionali (per usare l'efficace terminologia di Cesare Pinelli), non ha affatto corrisposto la crisi dei sistemi di autonomie territoriali; anzi, il quadro risulta oggi completamente diverso da come si era immaginato qualche anno fa, e le autonomie in Europa conoscono una fioritura davvero imprevedibile e non priva di incognite, che va di pari passo con la forte tendenza della territorializzazione dell'economia. La stessa Comunità da qualche anno sta utilizzando le autonomie, accanto agli stati membri, quali terminali ed esecutori delle sue politiche di intervento, forse di alcune delle sue politiche più interessanti, poiché (sia pur con un termine temporale preciso, che purtroppo spirerà tra qualche anno) si tratta di politiche di finanziamento agli investimenti, che stanno riversando direttamente sul sistema delle autonomie cospicue risorse.

In altri recenti scritti, cui mi permetto di rinviare a beneficio dell'economia del discorso che in questa sede vorrei sviluppare, ho avuto modo di tentare di spiegare le ragioni di questo fenomeno. Queste sommarie riflessioni sono invece dedicate al tema delle riforme in senso autonomistico e decentralizzatore attuate nel nostro paese negli anni '90. Ne risulta un quadro certamente incompleto e non esauriente ma spero in grado di stimolare nel lettore qualche utile riflessione.

2. RIFORMA DELLE AUTONOMIE E RIFORMA DEL *WELFARE*: UN PROBLEMA EUROPEO. LO “STATO LEGGERO”

In questa più ampia prospettiva, possiamo innanzitutto osservare che la questione del decentramento sia in Europa che negli Stati Uniti sin dagli anni '80 si è profondamente intrecciata con quella della riforma del *welfare* e dello stato sociale, o, quantomeno, col problema della c.d. crisi dello stato sociale.

Certo non si può negare che le politiche pubbliche realizzate in Italia dalla legge Amato (la L. 421 del 1992) alle riforme Bassanini e le politiche pubbliche “liberiste” poste in essere, ad esempio, dalla Thatcher in Inghilterra o da Reagan negli Stati Uniti abbiano seguito ideali politici diversi, e per molti aspetti opposti; ma è vero pure che il problema dell'intreccio tra le problematiche della riduzione del disavanzo pubblico, la riforma del *welfare* ed il decentramento territoriale presentano degli obbiettivi punti di contatto, anche prescindendo dai diversi quadri politici e temporali in cui, in ciascun paese, il problema si è posto ed è stato affrontato con profonde riforme politiche, sociali ed istituzionali.

Cerchiamo subito di capire che cosa sta succedendo in Europa, perché credo che ci si debba confrontare soprattutto con le esperienze degli altri Paesi della Comunità: semplificando molto, si può dire che la necessità di rispettare i rigidi parametri di convergenza delle economie “nazionali” imposti dal Trattato di Maastricht e dall'obiettivo comune della moneta unica hanno indubbiamente posto a tutti i paesi europei, anche a quelli governati da coalizioni progressiste (per lo più garanti di un forte impegno sociale e redistributivo dello stato), la necessità di realizzare rapidamente quell'ideale di “stato leggero” che potesse consentire, in tempi brevi, l'osservanza dei parametri di convergenza mediante la riduzione della spesa pubblica, la riduzione del disavanzo e degli apparati pubblici.

Ancora semplificando un po' (ma sempre a beneficio della chiarezza, spero), si potrebbe dire, come a suo tempo ha osservato Giuliano Amato in un noto saggio dei primi anni '80, che gli anni '60 hanno significato il punto di massima espansione della spinta “egualitaristico-redistributiva” dello stato sociale, ed avevano ovunque innescato un processo di centralizzazione degli apparati amministrativi (si pensi agli apparati fiscali, a quelli della programmazione, a settori tipici del *welfare* come la sanità e l'istruzione, ecc.), creando un naturale ostacolo allo sviluppo dei processi di decentramento politico, sia consolidati da tempo sia di nuova istituzione (si pensi alle difficoltà del nostro processo di regionalizzazione negli anni '70).

Viceversa, già dagli anni '80 negli Stati Uniti e negli anni '90 in Europa continentale (per l'Inghilterra il discorso è un po' diverso, vedremo poi perché) si è verificato un processo di segno opposto, un netto rovesciamento di questi processi

di accentramento guidati dall'ideale egualitaristico-redistributivo proprio degli anni '60, con forti tagli alla spesa pubblica e un altrettanto forte ridimensionamento degli apparati centrali: mi riferisco appunto alla realizzazione del c.d. "stato leggero", che perde funzioni e apparati a beneficio delle autonomie territoriali e funzionali o, in qualche caso (dipende dall'impostazione politica dei governi che hanno operato questa trasformazione) soprattutto a beneficio del settore privato, mediante il processo di privatizzazione dei servizi pubblici (ed è il fenomeno che più caratterizza l'esperienza inglese negli anni '80).

Il punto è che l'attuale spinta verso il decentramento, come è noto, è il frutto non tanto di una scelta razionale, strategica, compiuta in nome di un progetto politico di invero dei principi autonomistici accolti da qualche testo costituzionale europeo (come ad esempio il nostro) o da una forte rivendicazione autonomistica o regionalistica, quanto di una necessità, di un'esigenza politica contingente, vale a dire l'esigenza per tutti i Paesi dell'Europa comunitaria di assicurare una graduale convergenza delle varie economie nazionali secondo i parametri previsti dagli Accordi di Maastricht quale condizione per accedere alla moneta unica e procedere verso l'effettiva integrazione, quantomeno monetaria, delle rispettive economie e delle conseguenti politiche economiche.

Da questo punto di vista, la L. 421/1992 (la Legge delega del I governo Amato per il riordino del sistema della finanza locale, della sanità, della previdenza e del pubblico impiego), la riforma Dini delle pensioni del 1995 e il federalismo amministrativo realizzato a partire dalla prima delle "leggi Bassanini" (quest'ultima pur aspirando ad una riorganizzazione ben più generale dello stato rispetto alla legge Amato) esprimono la medesima tendenza ad alleggerire la spesa pubblica, a contenere il deficit e l'indebitamento, in poche parole a far quadrare i conti pubblici in modo da consentire il rispetto di quei parametri.

Spesso mi è capitato di utilizzare una definizione, quella di "federalismo di necessità", che non vuole essere niente affatto riduttiva dell'importanza dei processi di trasformazione istituzionale in atto, ma che pure rende bene il carattere "necessitato", quasi obbligato della scelta compiuta.

Dunque un progetto importante, ovviamente, un passaggio decisivo per arrivare ad una più forte e stabile integrazione europea, ma che ha comportato un po' per tutti i paesi la necessità di sacrificare alle esigenze della convergenza delle politiche economiche e monetarie qualsiasi altra progettualità politica.

Dinanzi a questo obiettivo generale e strategico, gli ordinamenti europei hanno adottato politiche coerenti con l'idea di "stato leggero", che hanno comportato sia l'avvio di processi di "privatizzazione" in settori già oggetto di monopolio pubblico legale o sostanziale, sia un massiccio trasferimento di funzioni (preferisco utilizzare il termine "funzioni" per mantenere il discorso volutamente generico, poiché se si utilizzasse il termine "competenze" rischieremmo di as-

sumere un'ottica più tecnica: non ha molta importanza se queste funzioni attono alla potestà legislativa o amministrativa ecc.) nei confronti delle varie autonomie territoriali e funzionali.

Il discorso che vorrei ulteriormente sviluppare riguarda dunque questo secondo aspetto dei processi di trasformazione: il trasferimento di funzioni dal centro verso la periferia, dove per "periferia" si intende il sistema locale complessivamente inteso, costituito da Enti che, comunque si chiamino, corrispondono per dimensioni e funzioni alle nostre regioni (i *Laender* in Germania, le Comunità autonome in Spagna ecc.), e dai livelli di governo che noi definiamo genericamente "enti locali" (dipartimenti, province, ma anche municipalità, comuni, città metropolitane ecc.).

3. LA MODERNIZZAZIONE DELLA BUROCRAZIA E IL FEDERALISMO AMMINISTRATIVO: SEMPLIFICAZIONE, TRASPARENZA, DECENTRAMENTO

C'è però un secondo motivo ricorrente che segna la riforma decentralizzatrice appena descritta, accompagnandola e caratterizzandola in modi diversi dal passato: in Europa le trasformazioni istituzionali degli anni '90 consistono non solo in uno spostamento di funzioni dallo stato centrale verso gli apparati periferici, ma anche e soprattutto in una modernizzazione degli apparati pubblici secondo i principi della trasparenza e della semplificazione.

La globalizzazione e la forte competizione economica internazionale indotta dalla globalizzazione hanno infatti imposto a tutti i paesi, dagli Stati Uniti all'Italia, dal Belgio alla Spagna, di ripensare le proprie amministrazioni in termini di efficienza, competitività, semplificazione.

Certo, in questo caso (a differenza che per il decentramento) gli strumenti mediante cui sono stati perseguiti tali obiettivi sono stati diversi: in qualche caso (Italia e Stati Uniti, ad esempio), sono state introdotte o migliorate le discipline legislative sul procedimento amministrativo; in qualche altro caso la riforma ha operato ampliando ed estendendo i mezzi di tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione (Italia, Spagna, Belgio); ma è comunque evidente lo scopo generalizzato di attrezzarsi al meglio per una competizione in cui le amministrazioni pubbliche riformate, alleggerite e semplificate possono e devono giocare un ruolo decisivo.

In Italia, poi, la semplificazione ha investito decisamente anche la rappresentanza politica, con la riforma elettorale del 1993, l'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia, infine con la riforma della forma di governo regionale e del titolo V della Costituzione, comportando nuovi ed imprevisti problemi di assetto politico e istituzionale.

In Italia non è certo la prima volta che decentramento e modernizzazione appaiono strettamente legati: basterà ricordare come, dopo la fallimentare esperienza dei primi decreti di trasferimento alle regioni del 1972, nel 1975 si tentò – sia pur con risultati solo parzialmente soddisfacenti – di collegare la riforma regionale alla riorganizzazione dei ministeri e degli enti pubblici. Tuttavia, la spinta alla modernizzazione degli anni '90 si è tradotta in uno sforzo mai in precedenza visto, che ha investito l'amministrazione nel suo complesso, dapprima mediante la prima legge sul procedimento e sull'accesso (la L. 241/1990), poi con la riforma del pubblico impiego (il d.lgs. n. 29/1993) conseguente alla già ricordata Legge Amato, e quindi investendo, con le leggi c.d. Bassanini, l'organizzazione sia dell'amministrazione locale che dell'amministrazione centrale; infine, riformando, sia pur solo parzialmente, la giurisdizione amministrativa.

In realtà, come dice Guido Melis nel suo recente bel libro sulla storia della amministrazione italiana, il problema che si è posto in termini gravi sin dagli anni '80 ed ha caratterizzato le nostre vicende per tutti gli anni '90, è proprio quello della modernizzazione della Pubblica Amministrazione; trasformare la Pubblica Amministrazione *da vincolo a risorsa per lo sviluppo*, secondo Melis, era ed è il passaggio decisivo per competere nell'economia globalizzata, ma anche la chiave di lettura per orizzontarsi nelle riforme degli anni '90 e valutare i loro risultati.

Del resto, è interessante notare che, in Italia, la domanda di un'amministrazione efficiente, negli anni '90, è stata con forza ribadita proprio dalla classe imprenditoriale quale condizione essenziale per consentire al sistema economico di recuperare competitività in campo internazionale, a fronte di inefficienze e burocratismi capaci di pesare negativamente sino al 20% del PIL (nonostante che la nostra burocrazia e la conseguente spesa per mantenere questa burocrazia non siano affatto le più ampie e pesanti d'Europa).

I due problemi, modernizzazione-semplificazione e decentramento-trasferimento di funzioni o "stato leggero" che dir si voglia, si sovrappongono e si intrecciano, rendendo il discorso più complicato, sia in termini progettuali che di verifica dei risultati raggiunti.

Da questo punto di vista, cioè in termini di bilancio complessivo della riforma, basterebbe dire che i parametri di Maastricht sono stati rispettati, che l'obiettivo moneta unica è stato raggiunto, che il paese ha raggiunto l'obiettivo che si era posto sin dai primi anni '90 per chiudere e considerare positivamente questo bilancio; naturalmente il discorso è un po' più complicato e la consapevolezza dell'importanza di questo risultato non deve far sottovalutare, accanto alle luci, le varie ombre: un panorama complessivo fatto di luci ed ombre quindi, come è logico che sia a fronte dell'enorme sforzo compiuto per riformare lo stato e le sue articolazioni.

Cerchiamo allora di fare il punto sui due aspetti più importanti ai fini del discorso sviluppato in queste note: decentramento e modernizzazione della pubblica amministrazione.

Sotto il primo profilo, guardando ai due capisaldi delle riforme degli anni '90, la Legge Amato e la prima Legge Bassanini, si può notare (in una prospettiva storica che ha ancora qualche difficoltà a dipanarsi pienamente visto che si tratta di valutare processi spesso ancora in atto) che la prima riforma si presenta in termini istituzionali assai più rozzi e incerti della seconda, e che la seconda ha un impianto molto più coerente e di ampio respiro, tanto da aver potuto sostanzialmente “funzionare” anche senza essere accompagnata (come si immaginava nel '97) da una altrettanto ampia riforma costituzionale, sia pur limitata alla seconda parte della Costituzione.

Insomma, la Legge Amato era dominata dall'emergenza del risanamento economico in funzione degli Accordi di Maastricht: essa dettava principi che si sarebbero rivelati decisivi per il futuro (l'aziendalizzazione della sanità, la riforma della finanza locale, la “contrattualizzazione” del rapporto di pubblico impiego, ad esempio), ma il suo “impatto istituzionale” è stato (ad eccezione che per la sanità) piuttosto debole: essa va letta come il presupposto “ordinamentale” di leggi finanziarie improntate alla riduzione della spesa in nome delle esigenze di convergenza europea intorno ai parametri di Maastricht, ma la sua costruzione istituzionale non preludeva affatto né al trasferimento di funzioni verso le autonomie né alla riorganizzazione complessiva dell'amministrazione centrale e locale. Occorre attendere la finanziaria del 1993, la L. 537/1993, perché si possano intravedere le conseguenze istituzionali delle trasformazioni in atto, anche le se la versione accolta in tale legge dell'autonomia scolastica e dell'autonomia universitaria hanno avuto bisogno di ulteriori perfezionamenti per decollare effettivamente.

Certo, quando arrivarono le due prime Bassanini, nel 1997, il risanamento anche se non interamente compiuto era ormai quasi conseguito come risultato strategico, ed il compito della prima Bassanini era non quello di “tagliare” la spesa, bensì ormai quello di riorganizzare la pubblica amministrazione, definire il nuovo assetto di funzioni in capo allo stato e alle autonomie territoriali e funzionali, in poche parole realizzare lo “stato leggero”, come si è detto: questo spiega la natura quasi puramente “istituzionale” della prima Bassanini, ed anche la sua organicità, il suo avere alle spalle un disegno organico di riforma (il c.d. federalismo amministrativo), ma anche un lavoro di risanamento economico senza il quale quel disegno non avrebbe avuto senso né possibilità concrete di decollare.

Ora, da questo punto di vista si può ben dire che quel disegno è in piena attuazione ed è già, in buona misura, sotto i nostri occhi, e che il decentramento su base territoriale procede, nel nostro paese, con forme e modalità sostanzialmen-

te allineate a quelle che sono state seguite negli ordinamenti europei che sembrano essere stati presi a modello per le nostre riforme (Germania e Spagna).

Vediamo quali sono state le principali preoccupazioni che hanno accompagnato questa evoluzione.

Molti si sono preoccupati della circostanza che l'adeguamento del quadro costituzionale a questa epocale trasformazione del nostro ordinamento non sia avvenuta (visto il fallimento dei tentativi in tal senso avviati dalla Commissione Bozzi, passando per la Commissione De Mita – Jotti fino all'ultima "bicamerale"): ma chi è meno giovane ricorderà certo che sin dagli anni '70 compianti maestri ci ammonivano circa il fatto che il problema politico-istituzionale italiano consisteva non certo nei presunti "difetti" della Costituzione del 1948 quanto nella mancata riforma dei c.d. "rami bassi" dell'ordinamento. Insomma, per il nostro paese, "modernizzazione" non era, non è (e non è mai stato) ritoccare più o meno approfonditamente la Costituzione, quanto riformare l'assetto giolittiano del governo locale, il modello di giustizia amministrativa costruito nel 1865, l'organizzazione dei ministeri risalente agli anni '20 e via dicendo (basta leggere il "vecchio" rapporto Giannini del 1977 per vedere descritta ed invano auspicata una buona parte delle riforme realizzate negli anni '90). Se poi si fosse riusciti anche ad ammodernare qualche parte della Costituzione – ma senza delegittimarla, "senza romperla" (per usare l'efficace immagine di Alessandro Pizzorusso) – sarebbe stato un risultato importante, ma tutt'altro che decisivo o essenziale.

Se ora, finalmente, la nostra amministrazione si va sia pur lentamente "europeizzando", quanto è accaduto nel nostro paese dimostra che è possibile modificare la forma di stato ed in parte anche la forma di governo anche a "costituzione invariata" senza troppe difficoltà (in fondo la riforma del titolo V della Costituzione sta arrivando solo a trasferimenti di funzioni largamente avvenuti).

Secondo alcuni il vero problema sarebbe quello della forma di governo: ma anche in questo caso mi pare di poter dire che un certo, diffuso, allarmismo è eccessivo e per molti aspetti ingiustificato. Che la legge Amato del '92 o la prima Bassanini abbiano sostanzialmente spostato (con massicce deleghe legislative in favore del governo e poi col ricorso massiccio alla stessa delega e alla delegificazione, pure introdotta – a favore del governo – dalla L. 400/1988) l'asse dell'indirizzo politico a favore del governo è certamente un dato di fatto.

Ma è poi vero che il parlamento ha oggi minori capacità di controllo dell'esecutivo rispetto al passato? Come mostrano i più recenti studi sull'attività parlamentare sembrerebbe vero proprio il contrario: la crescita di importanza della legislazione di iniziativa necessaria del governo (quella delegata e la legge finanziaria, la legge comunitaria, la legge di semplificazione, la legge di delegificazione) non significa affatto minore capacità di controllo dell'esecutivo e dell'amministrazione da parte del parlamento, tutt'altro.

Semmai ad essere diminuita è la quantità di leggi di origine parlamentare mentre è correlativamente cresciuta la quantità di atti normativi primari e secondari del governo, ma un rapido confronto con i corrispondenti numeri relativi all'attività normativa del parlamento e del governo inglesi o francesi o spagnoli ci tranquillizza subito, poiché le nostre statistiche risultano del tutto in sintonia con quelle di quegli ordinamenti (poche leggi parlamentari, centinaia se non migliaia di regolamenti governativi); anche in questo senso, dunque, oggi siamo assai più "europei" che in passato. E se tale risultato, negli anni '80 e per i primi anni '90, veniva raggiunto tramite una forzatura del disegno costituzionale (l'abuso della decretazione d'urgenza), oggi esso appare (anche grazie all'intervento della Corte costituzionale) il risultato di un aggiustamento morbido e graduale del sistema delle fonti e delle relazioni governo-parlamento.

E, d'altra parte, la "democrazia decidente", la "democrazia di risultato" auspicata e favorita dalle riforme elettorali dei primi anni '90 sia in ambito nazionale che in ambito locale non miravano soprattutto ad assicurare la formazione di esecutivi "di legislatura", capaci – anche grazie all'attività della corrispondente maggioranza parlamentare o consiliare – di realizzare il programma per il quale hanno ricevuto l'investitura da parte dell'elettorato? Se era questo lo scopo principale delle riforme elettorali, non si comprende perché oggi ci si dovrebbe meravigliare di questo risultato, che anzi ci allinea alle più importanti democrazie europee.

I problemi sono semmai altri: l'aggiustamento in senso maggioritario del sistema elettorale e del sistema partitico doveva essere accompagnato dall'introduzione di garanzie tali da costituire un vero "statuto dell'opposizione", da un'efficace disciplina della comunicazione politica ed istituzionale (ma le leggi n. 150/2000 e n. 28/2000 sono state promulgate nell'indifferenza generale), da una seria ed indefettibile disciplina di quella che oggi viene chiamata *par condicio* ma che, nelle altre democrazie europee, significa attenta disciplina dell'uso della stampa e soprattutto del mezzo radiotelevisivo al fine di consentire la libera formazione di un'opinione pubblica consapevole e capace di decidere (cioè di utilizzare consapevolmente la democrazia decidente).

4. RIFORMA DELLO STATO ED ALLOCAZIONE DEL POTERE: LUCI ED OMBRE DELLA RISPOSTA ITALIANA AL PROBLEMA DELLA MODERNIZZAZIONE DEGLI APPARATI PUBBLICI

Mi pare che, in un contesto di buoni ed innegabili risultati complessivi del processo di riforma, alcune "ombre" del processo riformatore si celino ancora fra i c.d. "rami bassi" dell'ordinamento piuttosto che fra i "rami alti".

Cercherò di fare qualche esempio: come detto, molti commentatori si sono preoccupati per la crescita di potere in capo all'esecutivo. In particolare, si è puntato l'indice sui nuovi poteri normativi del governo, dovuti al ricorso su vasta scala, in alternativa alla delega, alla c.d. "delegificazione" (certo non prevedibile all'atto della stesura dell'art. 17 della L. 400/1988 nelle dosi così massicce utilizzate negli anni '90) per operare la parte "esecutiva" della riforma. Così, si è molto discusso della legittimità della prassi dei c.d. decreti integrativi e correttivi, che consentono al governo di modificare – spesso al di fuori di ogni controllo – la disciplina delle materie "delegificate"; ed abbiamo in effetti molti esempi di discipline modificate reiteratamente da una messe di decreti di cui è talvolta arduo tenere conto.

Ma la circostanza che più dovrebbe preoccupare è un'altra, e si manifesta in tutti quei casi in cui il governo (o il parlamento, poco importa da questo punto di vista) sono stati costretti a ritornare sui loro passi, modificando la legislazione di riforma da poco introdotta. Vi sono, negli anni '90, molti casi di impressionanti "sequenze" normative. Mi limiterò a fornire solo qualche esempio: si pensi, innanzitutto, agli articoli 19 e 20 della L. 241 (le autorizzazioni amministrative soggette a DIA e a silenzio assenso); si tratta di istituti su cui si fonda buona parte dell'intervento di "semplificazione" nei rapporti tra cittadini e p.a., ma che il legislatore ha presto modificato, aggiustando il tiro, nel 1993 (con la già citata L. 537/1993). Un secondo esempio: un altro degli istituti chiave della nuova amministrazione "semplificata", la conferenza dei servizi, è stato oggetto di una prima disciplina generale, come è noto, con l'art. 14 della L. 241, per poi essere profondamente innovato (sia pur per le conferenze aventi ad oggetto progetti di opere pubbliche) dall'art. 7 della L. 109/1994, e quindi, di nuovo in generale, dalla seconda delle leggi Bassanini ed infine (sarà l'ultima modifica?) dalla recente legge di semplificazione per il 2000 (la L. 340/2000). La stessa sorte è toccata alla L. 142/1990, sulle autonomie locali: agli interventi riformatori del 1993 hanno fatto seguito varie modifiche apportate dalla seconda Bassanini (nel 1997), poi le modifiche apportate dalla L. 265/1999 e, infine, dal t.u. n. 267/2000 (ed è impossibile non accorgersi degli aggiustamenti di non poco conto apportati negli ultimi due anni: basta pensare ai poteri e alle funzioni dei consigli); l'ultima finanziaria ha poi apportato ulteriori aggiustamenti, evidentemente e immediatamente negando il carattere definitivo e sistematorio del t.u. Ma lo stesso si potrebbe dire per materie quali l'autocertificazione o, per fare un esempio di tipo diverso, per la disciplina del processo amministrativo o del d.lgs. n. 29/1993 di riforma del pubblico impiego.

Di questo fenomeno, che ha messo in crisi più di un commentatore e molti operatori, a destare preoccupazione non dovrebbero essere né i decreti integrativi-correctivi e tanto meno gli aggiustamenti successivi di discipline di volta

in volta presentate come sistematiche e definitive, quanto il motivo: perché sono necessari tanti aggiustamenti, tante modifiche a distanza di breve lasso di tempo?

Ora, se è naturale e scontato che, nell'ambito di un processo riformatore così ampio e profondo, si rendano necessarie correzioni di rotta e aggiustamenti gradualmente, anche ad evitare comportamenti e reazioni indesiderate da parte della burocrazia destinataria della maggior parte delle riforme, viene da pensare che in qualche caso il problema consista non nelle prevedibili resistenze (senza l'opportuna formazione e riqualificazione) della burocrazia nei confronti delle tante novità, quanto piuttosto in una ben più preoccupante e silenziosa resistenza della classe politica (statale e locale), una sorta di guerra non dichiarata alla modernizzazione (più che al nuovo assetto delle funzioni tra stato e autonomie), che non può non destare i timori di chi vede nell'innovazione e nella modernizzazione del sistema l'unica effettiva strada per l'integrazione europea e per affrontare la crescente competizione internazionale. E si noti che questa resistenza silenziosa non riguarda solo la classe politica nazionale e locale bensì anche i docenti nelle scuole e nelle università, i medici nella sanità ed altre intere "categorie" di destinatari delle riforme stesse.

Se vi sono davvero tante resistenze nei destinatari delle riforme, se le riforme sono in parte sabotate dalla stessa classe politica, viene da pensare che una strada battuta, sia pur non senza qualche contraddizione, all'inizio di questo processo (dalla L. 241, segnatamente), vale a dire la strada dell'irrobustimento dei diritti dei cittadini e della loro tutela nei confronti della p.a., strada seguita in qualche altro ordinamento impegnato sul terreno della modernizzazione, meriti più attenzione di quanta non gliene sia stata sino ad oggi attribuita.

Insomma, per quanto concerne il profilo *semplificazione e modernizzazione* dell'Amministrazione i risultati non sembrano altrettanto brillanti ed allineati agli standard degli altri *partners* europei. Come detto, in molti paesi il problema della modernizzazione è stato affrontato lavorando su aspetti diversi del problema: guardando alla riforma della legge federale americana sul procedimento, alla riforma della giustizia amministrativa in Spagna, alla riforma belga, si ha la sensazione che in alcuni paesi, di fronte al problema epocale della riforma delle grandi burocrazie, del *big government* come lo chiamava Richard Rose, la risposta si sia data non tanto e non solo cercando di razionalizzare e riformare l'organizzazione, bensì soprattutto riconoscendo nuovi diritti ai cittadini e migliorando gli strumenti di tutela nei confronti dei recalcitranti destinatari delle riforme organizzative. Insomma, uno dei modi più efficaci per far funzionare l'amministrazione è non quello di lavorare sulla sua organizzazione, quanto quello di fornire ai cittadini più efficaci strumenti di controllo sull'operato dell'amministrazione, che accentuino le responsabilità – anche patrimoniali – dell'ammini-

strazione stessa e dei singoli suoi funzionari; terreno sul quale, nonostante le recenti riforme di cui alla L. n. 205/2000, siamo piuttosto indietro rispetto al resto d'Europa e agli Stati Uniti.

Vi è qualche altro sintomo rivelatore della circostanza che la spinta rinnovatrice e modernizzatrice non si è manifestata con la necessaria generalità e onnicomprensività: alcune recenti pronunce giurisprudenziali hanno innovato il nostro sistema assai prima e assai più di quanto non abbia avuto modo di fare il legislatore (governo o parlamento che sia), pur impegnato in questo immane sforzo riformatore. Anche in questo caso mi limito a pochi esempi: si pensi a quella sentenza della Cassazione a SS.UU., la n. 500/99, che ha messo in crisi – sia pur con riferimento ad un caso davvero eccezionale – l'antico (quanto "antieuropeo") dogma della non risarcibilità degli interessi legittimi; o alla più recente decisione del Consiglio di Stato che ha immediatamente messo in pratica, assai prima del legislatore (rimasto inerte), la sentenza n. 179 della Corte Costituzionale in tema di illegittimità della reiterazione dei vincoli urbanistici di non edificabilità; o alla decisione del Consiglio di Stato in tema di sospensione cautelare di atti fondati su norme della cui costituzionalità si dubita. Bene, che sia la giurisprudenza, da sempre roccaforte del conservatorismo (in senso istituzionale, s'intende), a fronte di un legislatore tutto orientato all'innovazione e alla modernizzazione, ad "aprire" la strada e ad anticipare il legislatore stesso sulla via dell'irrobustimento e dell'ampliamento dei diritti dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione è davvero sintomo preoccupante: il tema dei diritti dei cittadini nei confronti della p.a. non ha ancora trovato, nell'ambito del processo riformatore, una sua organica e riconoscibile valorizzazione, quantomeno quale deterrente ai comportamenti elusivi dei destinatari delle riforme.

Un terzo rilievo critico: guardando ai principali ordinamenti europei si può notare che, in Europa, il riassetto dei rapporti tra governo e parlamento in ordine all'attività normativa ha seguito due fondamentali modelli: un primo modello, primo nel senso che storicamente si è manifestato sin dagli anni '50, è quello anglo-francese che, pur in contesti costituzionali e con soluzioni molto diverse (in Inghilterra la legge del 1946 sui poteri normativi dell'esecutivo, in Francia il riparto delle competenze normative primarie previsto agli artt. 34 e segg. della Costituzione del '58), accomuna i due ordinamenti citati in virtù della circostanza che della riduzione (almeno quantitativa) della potestà normativa del parlamento ha beneficiato quasi esclusivamente il governo. A questo modello, seguito soprattutto dalle democrazie scandinave, si è storicamente contrapposto un secondo modello (quello seguito dalla Germania, dall'Austria, dal Belgio a partire dalle riforme del 1980, e dalla Spagna) che si caratterizza per una riduzione non solo e non tanto dei poteri normativi del parlamento quanto dello stato nel suo complesso a favore delle autonomie di ambito regionale.

Anche in questi paesi, naturalmente, si è assistito ad una graduale preminenza dell'esecutivo rispetto al parlamento quanto all'esercizio dell'indirizzo politico (è un dato strutturale del costituzionalismo del secondo dopoguerra: i poteri "relazionali" prevalgono su quelli "normativi" ed i primi sono appannaggio dell'esecutivo, non certo del parlamento). Ma il fenomeno più interessante è che la crescita di peso dell'esecutivo è stata in qualche modo controbilanciata da una crescita del peso delle autonomie regionali: insomma, negli ordinamenti europei a forte decentramento, a forte esecutivo corrispondono, appunto, forti autonomie regionali.

Ora, se noi guardiamo all'impianto delle nostre riforme ed in particolare della prima Bassanini, possiamo notare che il modello istituzionale seguito nel nostro paese non corrisponde né all'uno né all'altro dei due modelli appena (purtroppo molto sommariamente) individuati. Anzi si può dire (pur con una certa dose d'azzardo, poiché talune valutazioni richiederebbero di essere verificate su tempi medio-lunghi) che la caratteristica del modello scelto in Italia è proprio quella della frammentazione del potere. Il potere già fortemente concentrato nelle mani dello stato viene suddiviso e articolato in almeno quattro direzioni: per quanto concerne lo stato centrale, non c'è dubbio che beneficiario di questa "deconcentrazione" sia soprattutto l'esecutivo, che esce rafforzato da forti poteri normativi (le leggi di iniziativa necessaria, la delegificazione) e riorganizzato nella sua struttura (basti leggere la riforma dei ministeri dettata dalla dal d.lgs. n. 300/1999). Ma non solo l'esecutivo: accanto allo stato si pongono le rivitalizzate autonomie regionali, la cui dimensione istituzionale sembra ora garantita dal nuovo Titolo V della Costituzione, ma anche – in una posizione di notevole indipendenza da queste ultime – le autonomie locali; e poi vi sono le autonomie funzionali (università, scuole, camere di commercio, porti, banche locali già pubbliche ecc.), collocate in una posizione di separatezza rispetto sia alle autonomie locali che alle autonomie regionali.

Proprio questa disarticolazione, questa deconcentrazione in molteplici direzioni sembra costituire l'elemento che distingue (almeno a prima vista) lo "stato leggero" italiano dallo "stato leggero" tedesco e spagnolo, che pure sembrano essere stati i principali modelli ispiratori della riforma: là tutto ciò che non è "stato centrale" è "regioni" (in realtà *Laender* e *Comunidades Autonomas*): le scuole, le università, gli stessi enti locali sono relativamente soggetti all'indirizzo regionale in misura assai superiore di quanto non appaia – ripeto, a prima impressione – dal nostro nuovo assetto.

È ben possibile che il nostro modello – ultimo arrivato in Europa – prefiguri il futuro; ma è un dato di fatto non trascurabile che lo sviluppo, la concorrenzialità dipendono, nell'economia globalizzata e territorializzata di oggi, soprattutto dalle capacità di relazione, di "fare sistema", di ricomporre in sistema ciò che è si

è frammentato, disarticolato: difficile capire, guardando al nostro modello di allocazione del potere, chi possa svolgere un ruolo di tale natura.

Non si può certo ipotecare il futuro, ma da un confronto con i principali ordinamenti europei sarei tentato di dire che, se le autonomie locali e funzionali avranno modo di sviluppare efficacemente la loro autonomia, i soggetti istituzionali che, tutto sommato, escono ridimensionati dalla nuova allocazione del potere sembrerebbero proprio le regioni.

Questa conclusione è certamente suscettibile di essere smentita, ma vi è un altro dato che deve essere tenuto presente: l'elemento temporale. Infatti, il discorso sulla allocazione del potere tra i vari "livelli" o ambiti di autonomia risultante dal complesso delle riforme degli anni '90 non deve far dimenticare la circostanza che i tempi della riforma non sono stati gli stessi per tutti i soggetti istituzionali interessati. Le autonomie locali hanno in qualche modo sperimentato la riforma e tra il '93 (con l'elezione diretta di sindaci e presidenti e il sistema elettorale con premio di maggioranza) e il '97 (con la seconda Bassanini) sono state messe in grado di riorganizzarsi per sopportare il peso dei nuovi trasferimenti di funzioni (in realtà prevalentemente operati nel '98); le autonomie funzionali sono state messe in condizione di assumere piena operatività nel 1997 (anche se per talune – e segnatamente le scuole – la realizzazione dell'autonomia procede con grande lentezza); per le regioni occorre ancora attendere i nuovi statuti e probabilmente solo nel 2001-2002 esse avranno completato la fase di riorganizzazione: dunque esse partono temporalmente svantaggiate, e in epoca di forte accelerazione della competizione tra territori e tra economie non si tratta di un fatto di poco conto.

5. IL NUOVO SCENARIO: UNA COMPETIZIONE TRA REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI? LA STRUTTURA RETICOLARE DEL POTERE E IL RUOLO DELLE REGIONI. DALLO "STATO LEGGERO" ALLE "REGIONI LEGGERE"

Tornando alla questione del modello di decentramento previsto dalle riforme, si può notare, in una prospettiva europea, che un po' in tutti gli ordinamenti a struttura decentrata ha trovato soluzione un problema storico, quello del potenziale conflitto e della concorrenza tra regioni ed autonomie locali "minori".

Chi è meno giovane ricorderà senz'altro come, agli albori della regionalizzazione "ordinaria" italiana, Enzo Cheli e Marco Cammelli ripetutamente cercarono di attirare l'attenzione sull'irrisolto, potenziale conflitto tra i nuovi enti (le regioni ordinarie) e le autonomie locali; potenziale conflitto che era ben lungi dall'essere risolto dalla c.d. teoria della garanzia istituzionale di weimariana me-

moria cui si ispirarono i costituenti, ma che la legislazione istitutiva delle regioni non sembrava affatto preoccupata di affrontare. Gli autori citati si limitavano, in effetti, a metterci in guardia dinanzi alla singolarità di un sistema di rapporti tra “livelli” di governo che non individuava nessuna “unità base” alla costruzione autonomistica se non lo stesso stato, e che di lì a poco sarebbe degenerato nella polemica sull’ente intermedio (la nota parabola dei comprensori e delle associazioni intercomunali, falliti tentativi di molte regioni ordinarie di forzare il modello “triangolare” ingenuamente previsto dal titolo V della Costituzione).

La questione della “unità base” di ciascun sistema articolato su molteplici “livelli” di governo si può enunciare, di nuovo semplificando molto, nei seguenti termini: ad un sommario sguardo negli ordinamenti di derivazione liberale si possono individuare almeno cinque livelli di governo: la Comunità, lo stato centrale-nazionale, le autonomie di ambito regionale e simili compresi gli stati membri degli stati federali, le autonomie di dimensione provinciale o simile, i comuni o municipalità, compresi istituti come le città metropolitane.

Per avere un’immagine più realistica circa il funzionamento di questo schema puramente descrittivo è necessario verificare in che modo siano organizzati i rapporti tra i vari livelli di governo.

Ora, si noterà che per la parte superiore dello schema i rapporti, per lo più, sono organizzati direttamente dalle costituzioni secondo i principi di gerarchia e competenza con riguardo alle funzioni legislative, e un diverso schema – quello del parallelismo ovvero quello del federalismo di esecuzione – per quanto concerne le funzioni amministrative (la seconda opzione risultando all’atto pratico più importante delle varie tecniche di enumerazione utilizzate per organizzare la prima relazione).

Scendendo ancora i “livelli” del nostro schema, si noterà ancora che per i c.d. enti locali le costituzioni non garantiscono un preciso ambito di autonomia, limitandosi per lo più a “garantire” con legge generale dello stato che alcune funzioni, per lo più “amministrative” o comunque di esecuzione, siano riservate agli enti locali (secondo la già ricordata tecnica della “garanzia istituzionale” inventata dai costituenti di Weimar nel 1919).

Naturalmente il discorso diventa più complicato quando si tratti di stabilire chi ha, per dirlo kelsenianamente (ma è anche il modo più corretto tecnicamente), la “competenza della competenza”, cioè quale livello rappresenta, per l’apunto, “l’unità base”: in alcuni ordinamenti di antica origine confederale o comunque ispirati ad una logica federale (a prescindere dalla quantità effettiva di competenze effettivamente attribuite a ciascun livello) l’unità base è costituita dagli stati-membri, vale a dire dal nostro livello regionale (Stati Uniti, Svizzera, Austria, Germania, ad esempio), con la conseguenza che l’ampiezza delle funzioni attribuite agli enti locali dipende soprattutto dagli stati-membri (ancorché sia

più o meno generalmente garantita da legislazione “federale” e gli stessi enti locali siano destinatari diretti di funzioni esecutive di competenze legislative federali); in altri ordinamenti (come l’Italia, la Francia, la Spagna, il Belgio, non a caso ordinamenti unitari che si sono, col tempo, regionalizzati o federalizzati), “l’unità base” rimane lo stato centrale-nazionale, che è dunque arbitro (sia pur nei limiti stabiliti dalle eventuali disposizioni costituzionali) di trasferire in una direzione (le regioni) o l’altra (gli enti locali) le funzioni di cui intende spogliarsi, cioè che intende effettivamente decentrare.

Dunque, in questi ultimi ordinamenti esiste una sorta di competizione naturale tra regioni ed enti locali in occasione di ogni trasferimento di funzioni già statali: la storia delle nostre tre grandi ondate di trasferimenti (i decreti del 1972, il decreto 616/1977, i decreti di attuazione della prima Bassanini, ad iniziare dai decreti 112 e 114 del 1998, ad esempio) costituisce un chiaro esempio di questo latente conflitto, che non sempre lo stato centrale decentralizzante riesce a governare secondo logiche razionali.

Ora, se cerchiamo di analizzare le riforme degli anni ’90 in quest’ottica, ci troviamo dinanzi ad un panorama tutt’altro che chiaro, poiché una scelta decisa, in una direzione o nell’altra, non sembra essere stata compiuta. Ma, come si cercherà di dimostrare tra breve, questa non-scelta, questa indecisione non è senza prezzo.

Il problema è che di fronte a un processo di trasformazione davvero significativo ed epocale, come quello che si è avviato un po’ in tutta Europa negli anni ’90 con i trasferimenti di funzioni relative al *welfare* e allo sviluppo economico verso la “periferia”, con la crescente competizione tra territori, con il sistema partitico nazionale in crisi e in trasformazione, dinanzi alla disarticolazione e frammentazione del potere già tendenzialmente unitario nei vari livelli cui è fatto cenno (governo, autonomie regionali, locali, funzionali) chi è messo prima in condizioni di appropriarsi delle funzioni che lo stato cede, di riorganizzare il governo del territorio e quindi di ricomporre unitariamente le funzioni in modo da “fare sistema”, chi, in poche parole, è in grado di cogliere le opportunità offerte da questo processo di “territorializzazione” dell’economia e dello stato sociale, è destinato a vincere la competizione, o comunque ad acquisire un forte “vantaggio” istituzionale.

Ecco perché e in che in che senso l’ambiguità della scelta su quale sia l’unità base del nostro sistema di autonomie ha finito – sino ad oggi – per premiare le autonomie locali piuttosto che le regioni.

Accanto al fattore temporale c’è una seconda circostanza, forse scontata e molto banale, che tuttavia viene spesso sottovalutata: il fatto che per operare i voluti trasferimenti di funzioni in favore delle regioni la prima legge Bassanini abbia dovuto anticipare, utilizzando gli strumenti posti a disposizione dal “vec-

chio” Titolo V, una riforma costituzionale *in itinere* (e che si sta perfezionando solo nel 2001), mentre per riorganizzare le autonomie locali e trasferire loro i nuovi poteri ha potuto operare con legge ordinaria (o addirittura con regolamento) e dunque con grande celerità.

Se guardiamo agli enti locali, infatti, possiamo dire che la riforma elettorale del '93 ha consentito loro di mettere immediatamente a profitto la più forte legittimazione dei propri organi di governo sin dalle prime elezioni ('94 e '95) avvenute col nuovo sistema della elezione diretta. La democrazia di “programma” o di “risultato”, grazie ai decreti sulla finanza locale previsti dalla legge Amato, ha avuto subito i mezzi per operare; il d.lgs. n. 77/1995 e la seconda Bassanini hanno poi consentito una prima seria riorganizzazione delle “macchine organizzative” comunali sin dalla metà degli anni '90, resa ancora più efficace dalla circostanza che proprio gli enti locali hanno potuto sperimentare per primi, tra tutti gli apparati pubblici, gli effetti incentivanti della “contrattualizzazione” dei dirigenti e del personale. Infine, grazie alla automatica operatività – non operante invece per le funzioni di governo e regolative attribuite alle regioni – di buona parte dei trasferimenti operati in loro favore dal d.lgs. n. 112/1998, essi hanno potuto rapidamente concretizzare le nuove politiche pubbliche in ambito locale.

Inutile opporre che, rispetto al testo della prima Bassanini (e soprattutto rispetto ai primi progetti di decreti attuativi), il testo del d.lgs. 112 sia risultato meno punitivo per le regioni di quanto non ci si potesse attendere: la verità è che la L. n. 43/1995, che ha tentato – pur operando come legge ordinaria – di adeguare la forma di governo regionale alla singolare ma efficace forma di parlamentarismo iperrazionalizzato introdotto nel '93 per gli enti locali, non è riuscita se non minimamente nell'intento di rafforzare la legittimazione degli esecutivi regionali; e neppure la legge costituzionale n. 1/1999 è riuscita a realizzare tale obiettivo, senza considerare che le regioni a statuto speciale hanno dovuto addirittura attendere la legge costituzionale n. 2/2001 e le norme d'attuazione dei rispettivi statuti per beneficiare delle medesime opportunità.

In realtà la riorganizzazione della rappresentanza politica, dell'organizzazione amministrativa, degli statuti e della legislazione delle regioni ha richiesto e sta richiedendo tempi ben più lunghi e procede con forme assai più complesse di quanto non sia avvenuto per gli enti locali.

Infine, la risposta della classe politica regionale alle novità istituzionali degli anni '90 è stata più lenta, comunque molto differenziata, con esiti ancora tutti da verificare. Ci sono regioni, come la Toscana, che hanno immediatamente colto la sfida dell'innovazione, rafforzando il proprio ruolo di ente di governo (piuttosto che di gestione) grazie ad un più stretto legame con i “propri” enti locali: basti citare, quali manifestazioni concrete dell'idea di “regione leggera” perseguita da questa regione sin dai primi anni '90, la legge regionale n. 77/1995 sulle deleghe

agli enti locali (purtroppo assai poco imitata dalle altre regioni), la legge regionale n. 5/1995 in tema di urbanistica o la legislazione in tema di attuazione della legge Galli, o quella relativa al trasferimento ai comuni del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Ma quante altre regioni hanno seguito la strada imboccata dalla Toscana? Una buona parte sembra ancora impantanata in un rigido centralismo, sembra refrattaria a qualsiasi forma di innovazione amministrativa semplificatrice e decentralizzatrice, facendo persino sorgere dubbi sulla opportunità di demandare all'autonomia delle singole regioni l'ammodernamento delle rispettive amministrazioni, sia sotto il profilo ordinamentale che funzionale e organizzativo.

Prima che la riforma degli statuti regionali consenta di sancire la trasformazione delle regioni da enti di gestione in enti di governo, di indirizzo, prima che si veda all'opera la regione "regolatrice" e "redistributrice", capace cioè di ridistribuire risorse e opportunità sul territorio non in competizione con gli enti locali bensì mediante la loro integrazione in un sistema a sovranità diffusa, o, come oggi si dice, a struttura reticolare, è ben possibile che gli enti locali "occupino il campo", rendendo sempre più improbabile una ricomposizione unitaria secondo la dimensione regionale di un assetto istituzionale che si è venuto ormai irrimediabilmente frantumando secondo logiche (specie quelle dell'economia territorializzata) del tutto indifferenti ai confini istituzionali (in particolare regionali) degli interessi.

Nel nuovo contesto politico ed istituzionale, insomma, le autonomie locali si sono finalmente rivelate un momento decisivo per il governo in senso lato (la *governance*, come oggi si usa dire), ed hanno gradualmente conquistato la natura di enti "a fini generali", capaci cioè non solo di amministrare nel senso di "eseguire" le leggi statali e regionali, ma di assumere, nei limiti della propria (peraltro non indifferente) capacità di spesa, tutte le iniziative utili (e spesso sufficienti, questo è il punto) per la promozione e lo sviluppo economico, sociale e culturale della propria collettività.

E se le regioni potranno assumere la funzione regolatrice e redistributrice cui si è fatto poc'anzi cenno, ciò avverrà solo in quanto sappiano calarsi nella logica della configurazione reticolare del potere, di un potere cioè ormai sufficientemente diffuso da non riconoscere impostazioni gerarchizzate, da non riconoscere "capitali" o "vertici" non solo in Roma, ma in nessun capoluogo regionale, e dunque richiedente forme integrate di amministrazione su base locale, capaci di rispondere con rapidità alle sfide dell'economia globalizzata e fortemente competitiva, ma il cui governo si è ormai disarticolato sul territorio.

Questa, in breve, la scommessa delle nuove regioni.

6. IL NUOVO TITOLO V COME “BILANCIO” DELLE RIFORME DEGLI ANNI '90. L'ENTE “ORDINAMENTO”, L'ENTE “AZIENDA”, L'ENTE “SISTEMA”. UN NUOVO MODO DI PENSARE L'AUTONOMIA

Se la globalizzazione ha prodotto la territorializzazione dell'economia, la forte competizione tra aree territoriali (anche interne alla medesima regione), se le riforme degli anni '90 hanno accompagnato questo processo assecondando il trasferimento delle principali funzioni relative allo sviluppo economico e alla redistribuzione verso il sistema delle autonomie, ma anche favorendo la modernizzazione e la semplificazione dell'amministrazione secondo modelli “leggeri”, capaci di assecondare la logica dell'integrazione “dal basso”, la costruzione di sistemi integrati di poteri pubblici e privati diffusi sul territorio ma in grado di competere, di valorizzare le risorse e le opportunità per attrarre investimenti e per assicurare buoni livelli di sviluppo alle popolazioni che risiedono in una determinata area geografica, il nuovo Titolo V sembra costituire una sorta di “costituzione bilancio”, come efficacemente suggerisce Tania Groppi.

Una “costituzione bilancio” soprattutto perché, più che offrire i presupposti per un nuovo progetto di sistema delle autonomie, essa sembra riflettere, pur non rinunciando a razionalizzarlo, il sistema alluvionalmente costruito lungo il corso degli anni '90.

Valga, per tutti, un esempio: alla luce di quanto si è venuti osservando non deve affatto sorprendere che, nel nuovo art. 114, la Repubblica risulti divisa non più solo in regioni, bensì in regioni, province, comuni e città metropolitane. Benché la funzione principale della riforma sia quella di strutturare la nuova ripartizione di funzioni, ad iniziare da quella legislativa, tra lo stato e le regioni, finalmente trasformando il federalismo “amministrativo” della prima Bassanini in federalismo (o regionalismo) “costituzionale”, il bilancio delle riforme si chiude, per il momento, decisamente a vantaggio degli enti locali.

Da questo punto di vista, il principio di sussidiarietà verticale sancito dalla prima Bassanini sta lasciando davvero un segno indelebile nel nostro assetto istituzionale, operando, come non è affatto scontato che avvenga, in favore degli enti di livello inferiore.

Se infatti del principio di sussidiarietà verticale si conoscevano manifestazioni consistenti che hanno concretamente operato nel senso di spingere le competenze verso “l'alto” (la *pre-emption doctrine* negli Stati Uniti, la clausola *Bundesrecht bricht Landesrecht* in Germania, l'apposito articolo aggiunto al Trattato di Roma dagli accordi di Maastricht), l'esperienza italiana di questi anni sembra dimostrare che il principio di sussidiarietà può produrre anche l'effetto opposto, cioè l'effetto di ir-

robustire i livelli di governo collocati più “in basso” nello schema ideale dei livelli di governo poc’anzi descritto.

Si tratterà semmai di verificare se le nuove regioni, uscite indubbiamente rafforzate nei loro poteri normativi dal nuovo Titolo V, esaurita la prossima stagione statutaria riescano a recuperare un ruolo di governo è cosa certamente possibile, ma al momento appare poco più di una scommessa, come si è detto. Tanto più che il riparto delle competenze normative tra stato e regioni descritto dal nuovo Titolo V sembra negare in pieno una costruzione “sussidiaria” delle competenze dei vari livelli di governo.

Si tratta a questo punto di stabilire se il nuovo Titolo V sia comunque in grado di fornire tutte le risposte che i protagonisti istituzionali del nuovo sistema delle autonomie si aspettano da una normativa di rango costituzionale; e qui il discorso diventa più difficile. Credo che per dare una risposta sia necessario innanzitutto riflettere sul ruolo assunto dalle autonomie alla luce delle riforme degli anni '90.

Per rendere più comprensibile il senso delle trasformazioni subite dal sistema, non tanto nelle relazioni reciproche, quanto soprattutto nella configurazione dell'autonomia stessa, utilizzerò una serie di metafore che in questi ultimi tempi mi è spesso capitato di usare per illustrare le trasformazioni subite dagli enti locali per effetto delle riforme degli anni '90. Le metafore utilizzate si addicono soprattutto all'ente comune, ma possono facilmente adattarsi alla provincia e, naturalmente, anche alla regione ed alle stesse autonomie funzionali: esse, infatti, intendono segnalare il senso della trasformazione dell'autonomia in generale, con riferimento a tutti i suoi possibili ambiti, territoriali e funzionali.

Guardando alle vicende degli anni '90, definirei ente “ordinamento” il modello di ente autonomo tracciato dalla legge n. 142/1990, perché la logica in cui si muove la L. 142 è ancora quella classica, caratteristica di un sistema che ha un centro e una periferia, in cui l'ordine (soprattutto legislativo) imposto dal “centro” si irradia verso la periferia secondo una logica gerarchica, che viene riprodotta nella stessa struttura organizzativa dell'ente, fondato da e su uno statuto, su cui fondano la propria legittimità i regolamenti, su cui a loro volta si fondano atti amministrativi generali e particolari. Questa catena di atti è garantita nella sua perfetta conformità al comando superiore attraverso un complesso meccanismo di controlli interni ed esterni all'ente di carattere puramente formale. Minima preoccupazione è dedicata ai risultati, all'efficacia delle azioni poste in essere, alla soluzione dei problemi reali: ci sono, naturalmente, anche elementi di modernizzazione (c'è la delegificazione in materia organizzativa, ci sono le forme di cooperazione, c'è il principio fondamentale del pareggio del bilancio per le aziende pubbliche locali, c'è la separazione tra responsabilità politiche e gestionali ecc.), ma l'intera costruzione è dominata dal principio di legalità, quasi che

fosse sufficiente scrivere dei buoni statuti per avere dei buoni regolamenti e dei buoni atti amministrativi e risolvere così, con una buona amministrazione, l'intera gamma dei problemi di ciascuna collettività.

Questo modello di autonomia era già in crisi prima ancora di trovare attuazione negli statuti: presto, già nel '93, esso fu sovvertito da un'ipotesi diversa di costruzione dell'autonomia locale, quella che definirei ente "azienda" (ma "Il comune azienda" è il titolo di un noto saggio di un collega aziendalista, Luca Anselmi).

La stagione di riforme della rappresentanza che si apre nel '93 cambia profondamente quel quadro iniziale: improvvisamente arriva la "democrazia di programma", la "democrazia di risultato". La riorganizzazione degli apparati comunali, la spinta fornita dall'avvio della riforma della finanza locale (e dalla circostanza di poter disporre, finalmente, di ingenti risorse "proprie"), la forte legittimazione degli eletti direttamente dal corpo elettorale consentono un vero e proprio salto di qualità all'autonomia: il modello "azienda" significa, in buona sostanza, la finalizzazione di tutta l'attività della macchina comunale alla realizzazione del programma di mandato; non conta più la legittimità (anche se i controlli interni ed esterni spariranno quasi del tutto solo con la seconda Bassanini, nel '97), i comuni capoluogo si riempiono di *manager* (i *city managers*, poi diventati, più prosaicamente, direttori generali con la seconda Bassanini), quello che conta è l'efficienza della macchina, se non si può produrre all'interno si "esternalizza", ci si rivolge all'esterno, al sistema delle aziende pubbliche ormai avviate verso la trasformazione in società di diritto privato (resa obbligatoria sempre dalla seconda Bassanini); in nome della flessibilità le piante organiche sono travolte dalla finanziaria del 1994, i PEG introdotti nel '95 consentono finalmente (in apparati pubblici!) una gestione di tipo budgettario che ha indubbiamente forti analogie col modello aziendale privatistico.

L'idea di ente "azienda" sta dunque in questa forte finalizzazione di tutti gli elementi (risorse umane, risorse finanziarie, risorse materiali) in vista di un progetto, di un programma che ha vinto la competizione elettorale e che vede uniti la maggioranza del corpo elettorale, le forze politiche e il capo dell'amministrazione (Sindaco o Presidente di Provincia che sia), ma anche l'amministrazione burocratica, nella sua realizzazione.

Indubbiamente, almeno nei comuni più grossi (nei capoluoghi o comunque negli enti con qualche centinaio di dipendenti), tra il '93 e il '97 (rappresentando la seconda Bassanini il culmine di questa trasformazione), gli apparati comunali sono stati oggetto di una profonda modernizzazione, che ha fatto intravedere se non la visione di Guido Melis (la pubblica amministrazione trasformata da vincolo in risorsa), almeno le potenzialità di un'amministrazione (che pure presentava larghissimi margini di miglioramento) innovata nell'organizzazione, nella struttura, nel modo di operare.

Si sente spesso dire che senza una guida unitaria (ormai non più statale, semmai regionale), l'idea di ente "azienda" rende più efficiente chi è già efficiente, e nulla o poco aggiunge a chi ha poche risorse, a chi è in condizione di sottosviluppo. Certo, ogni sviluppo dell'autonomia comporta comunque ulteriore differenziazione, frammentazione, e sta appunto ai soggetti istituzionali deputati al coordinamento, alla redistribuzione di risorse ed opportunità sul territorio (le province, forse le regioni se sapranno cogliere le novità in atto) far sì che l'innovazione e lo sviluppo siano omogeneamente distribuite su tutto il rispettivo territorio. Ma la territorializzazione dell'economia (e quindi della società, dei modelli di sviluppo, dei sistemi di servizi) ha ormai ragioni oggettive, che è difficile contrastare, e costituisce l'innegabile supporto alla evoluzione dell'autonomia locale che si sta cercando di descrivere.

In realtà l'idea di ente "azienda" non risponde pienamente al modello di autonomia oggi operante, per lo meno dopo le riforme del '97: l'azienda costituisce un sistema chiuso in se stesso, teso a massimizzare i profitti e a massimizzare l'efficienza di ciò che sa fare, molto poco aperto verso l'esterno (se non nel momento del *marketing*, della ideazione o della vendita del prodotto). Rende assai meglio l'attuale fase di sviluppo dell'autonomia l'idea di "sistema": ente "sistema" è l'ente proiettato verso il suo territorio, verso gli altri soggetti pubblici (statali, locali, le altre autonomie funzionali, la stessa regione) che vi operano, per realizzare forme di amministrazione integrata, e verso i soggetti privati per realizzare concertazione e comunque per coinvolgerli nei processi di sviluppo (sono tributario dell'idea di sistema ad un altro collega aziendalista, Giovanni Valotti, e segnatamente al suo saggio *Imprese, istituzioni e regole nella produzione dei servizi di pubblica utilità*).

Ma l'idea di "sistema" spiega e bene anche la trasformazione cui è stata assoggettata la sovranità, il potere, ed in particolare la necessità che "governo" oggi significhi soprattutto uno sforzo di integrazione di quella frammentazione dei poteri, di quella diffusione del potere che costituisce il più evidente risultato dei processi in atto negli anni '90. Un potere diffuso, reticolare, che si risolve nel suo contrario, che si può tentare di governare (cioè di orientare verso determinati risultati) solo se ed in quanto si riesca a ricomporlo, non importa se per singoli obiettivi e per brevi momenti, attraverso un'attività che è soprattutto se non esclusivamente relazionale, di rapporto e di accordo con tutti gli altri soggetti che agiscono sul territorio.

È questo il paradosso dell'autonomia contemporanea, generata da un processo di deconcentrazione, di decentramento: in una struttura reticolare del potere paga la capacità dei vari soggetti istituzionali di fare sistema, di ricomporre ad unità la frammentazione non secondo le tecniche gerarchiche tradizionali, bensì attraverso il ricorso alla negoziazione, al governo per accordi, per intese, al governo di tipo "relazionale".

In un contesto fondato sul mercato, sull'economia territorializzata, sulla competizione, vince la competizione chi sa fare sistema, chi sa stabilire relazioni, chi meglio si adatta ad un sistema reticolare di sovranità, fondato sulla diffusione e frammentazione del potere. Questa la nuova connotazione dell'autonomia: un modello valido non solo per i comuni, ma dotato di validità generale, cui debbono ispirare la propria logica di azione tutti i soggetti pubblici operanti sul territorio (e l'art. 11 del d.lgs. n. 300/1999 lo prescrive espressamente per ciò che rimane, sul territorio, di amministrazione decentrata statale).

Come si diceva poco sopra, si tratta di stabilire se il nuovo Titolo V, che sembra al momento chiudere la lunga stagione di riforme iniziata nel '90, risponde a questa nuova configurazione dell'autonomia.

Francamente, in quest'ottica il nuovo articolato sembra piuttosto deludente: le regole della cooperazione orizzontale e verticale, le regole della sovranità reticolare sembrano altrove, non bastano certo i fugaci accenni al principio di sussidiarietà orizzontale e verticale a dare linfa all'idea di ente "sistema".

La sovranità reticolare ha regole e logiche sue proprie (è fatta di pari ordinazione e di negoziazione, ma anche, in certi momenti o fasi, di gerarchia e di preferenza): nella prassi, nelle molteplici conferenze dei sindaci che la legislazione statale e regionale hanno attivato, nella grande varietà di forme di cooperazione orizzontale e verticale che i vari "sistemi" locali stanno sotto i nostri occhi sviluppando, si intravede una ricchezza di idee e di principi che non sembra trovare riscontro nell'impostazione del nuovo dato costituzionale, rivoluzionario forse nell'assetto delle funzioni tra stato e regioni, ma certo ancora molto tributario ad una concezione "garantista" piuttosto che "cooperativa" e "sussidiaria" dell'autonomia.

Ma la realtà sfugge sempre alle norme, procede a ritmi sempre più veloci e costringe l'interprete ad uno sforzo di coerenza e di analisi che presto in quel nuovo testo ci consentirà di vedere ciò che oggi vorremmo che ci fosse scritto e non riusciamo ancora a scorgere.