

REGIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI

L'adozione del federalismo è da tempo una scelta consolidata, quanto meno sul piano delle intenzioni. Per quanto riguarda le realizzazioni effettive, il quadro presenta notevoli difficoltà e permangono incertezze sulle modalità applicative dell'autogoverno locale. I progetti di revisione costituzionale non hanno fatto segnare alcun passo in avanti e l'inversione delle attribuzioni, nel rapporto tra stato e regioni, si è avuta solo con un'applicazione estensiva dell'art. 118 Cost., riguardante le funzioni amministrative.

Le difficoltà ad affermare il federalismo in genere vengono fatte risalire alle resistenze messe in campo dalle forze centralistiche. È questo un elemento sicuramente fondato, ma nella ricostruzione storica si è cercato altresì di individuare punti di debolezza che hanno portato alle sconfitte di lungo periodo del federalismo e dell'autonomismo italiano. Sconfitte dovute non soltanto alla pervicace difesa di un sistema centralistico, ma spesso volte alla debolezza intrinseca del progetto autonomista.

Nel corso della storia si è dipanato un processo che ha visto il sistema degli enti locali impegnato nella difesa della propria autonomia nei confronti di uno stato invadente, ma altresì incapace di definire un progetto in grado di realizzare l'alternativa di tipo autonomistico.

Non sono mancati progetti velleitari, atteggiamenti antisistema, visioni localiste incapaci di elevarsi a sistema di regolazione della vita nazionale e di definire una propria e diversa statualità. Per non dire, poi, dei conflitti interni al sistema autonomistico stesso, come è emerso anche recentemente nella Commissione Bicamerale tra Comuni e Regioni, con alcune Regioni nella parte del nuovo *dominus* centralistico ed i Comuni alla ricerca di una sponda protettiva di carattere statale.

Il federalismo, per imporsi al di là del ribellismo leghista o di un rivendicazionismo che pure in questi anni si è radicato nel Nord, richiede un salto di qualità in molteplici direzioni. Esso non si caratterizza solo come una tecnica funzionale all'esercizio dell'amministrazione, ma richiede la soluzione di alcuni nodi, tra cui: la formazione di una nuova *classe di governo locale e regionale*, il superamento di un ristretto *localismo*, il cambiamento del *diritto amministrativo*, strumento attraverso cui ha operato uno stato accentrato, l'affermazione di un sistema di *governance*, ovvero di nuove modalità di governo nel rapporto tra soggetti pubblici e privati.

Con riferimento alle *classi di governo locale e regionale* si può constatare come troppe volte il sistema autonomistico rappresenti nella biografia del ceto politico una fase transitoria, spesso volte aggirata nella rincorsa di responsabilità di carattere nazionale e parlamentare. La credibilità di un sistema federale si gioca in primo luogo sulla capacità di attrarre classi dirigenti di valore e di reale rappresentatività. Per questo è necessario operare con scelte di stabilità nella formazione di classi dirigenti e per una decisa trasformazione dei soggetti politici, sociali e sindacali su base federale. Non c'è alcun argomento convincente a favore del federalismo che non si accompagni alla formazione di una classe dirigente stabilmente impegnata nel governo locale e regionale, adeguatamente riconosciuta. Non *cacicchi* locali, come polemicamente è stato sostenuto, ma parte integrante, a pieno titolo, della classe dirigente nazionale.

Un Nord-Italia affetto da *nanismo politico* paga duramente il prezzo di questo limite, anche perché più evidente risulta il divario nel confronto con le classi dirigenti dell'economia, che si muovono sullo scacchiere europeo ed internazionale con ampi riconoscimenti.

“Il fatto è – sottolinea giustamente Galli della Loggia – che per immaginare e ancor più costruire una statualità diversa sarebbe occorso non solo un impegno dei pur ampi settori popolari del Nord-Est”, ma qualcosa di più e cioè “un investimento permanente da parte dei ceti forti, delle élites sociali di quelle regioni, che invece non c'è stato” 1.

L'élite settentrionale, a differenza di quella meridionale, ha operato per un intero periodo storico al di fuori di un impegno diretto nello stato ed ha preferito investire le migliori risorse sul piano delle attività economiche, graduando su queste il criterio dell'affermazione sociale. Già a partire dalla fase unitaria lo stato si è trasformato nel “terreno inespugnato ed inespugnabile per le culture politiche italiane, nate nelle aree socialmente forti e dinamiche del paese” e le spinte al rinnovamento hanno finito per “arenarsi nella palude della resistentissima statualità piemontese-napoletana, sempre più gestita da una classe politico-amministrativa di provenienza meridionale” 2.

Sul lungo periodo *geografia dello stato e geografia della società* non si sono incontrate. Il policentrismo urbano-territoriale del centronord non è riuscito a costruire una diversa ed alternativa statualità, in termini di classi dirigenti e di strategie istituzionali, ed ha finito per subire la logica della continuità dello stato, in cui si annida anche la resistenza passiva della parte più arretrata del Mezzogiorno.

Il tema della formazione di una nuova classe dirigente riguarda anche il quadro dei rapporti esistenti tra politica ed amministrazione.

Per quanto riguarda la situazione attuale, a giudizio di Bruno Dente, un attento studioso del problema amministrativo, non emerge un quadro confortante 3.

Infatti, il ceto politico regionale tende ad amministrare ed a gestire, più che ad esercitare un ruolo di legislatore e di governante, ed il quadro dirigenziale, da parte sua, risente ancora negativamente di un processo di formazione analogo a quello della burocrazia statale. Il nuovo orizzonte che vede “l'accentuarsi della dimensione intergovernativa in tutte le politiche

pubbliche” deve veder emergere, a giudizio di Dente, una corrispondente nuova classe dirigente, “come snodo chiave nel *policy making* intergovernativo”, sia nei rapporti con lo stato che con gli enti locali.

Il secondo problema riguarda il superamento del localismo. Il ruolo politico sostanzialmente limitato di Milano evidenzia una significativa contraddizione. Produttivismo, riformismo municipale, laboriosità e virtù civiche segnano il percorso della migliore tradizione urbano-territoriale, ma anche il confine di una politica che non sa proporsi come una statualità alternativa di carattere nazionale. Lo stesso regionalismo municipale non è riuscito a costruire una politica nazionale di segno diverso ed alternativo.

Resta da chiedersi, riflettendo sulla storia di lungo periodo, se il passaggio dalla politica autonomista alla definizione di una diversa statualità sia in qualche modo precluso in termini sostanziali, se i due soggetti, Stato e Municipio, si muovano su terreni necessariamente contrapposti e non comunicanti, con la municipalità comunitaria espressione di per sé alternativa alla dimensione statale.

Nella storia italiana indubbiamente il municipalismo socialista e cattolico si è sviluppato in contrapposizione allo stato liberale. Ma, se così fosse anche sul piano del principio, il federalismo non avrebbe alcuna prospettiva, in quanto si dovrebbe escludere la possibilità stessa di poter costruire lo stato attraverso un processo di *federazione* delle diverse realtà territoriali e comunitarie.

Tornerebbe a riproporsi l’idea di uno stato che, pur senza la pretesa etica di matrice hegeliana, “scinde se stesso” nelle parti che lo compongono e che risulterebbero sfere derivate dallo stato stesso. Non uno stato espressione della società civile e dei suoi contrasti interni, ma viceversa una società il cui profilo è definito dallo stato, inteso come “momento culminante dello spirito oggettivo”. Non una società civile che con le sue autonomie fonda lo stato, ma che ne è fondata.

Con la concezione statalista – in particolare con l’impostazione che dalla tradizione di sinistra è stata definita *hegel-marxiana* – va operata una discontinuità. Tale rottura significa per la sinistra non la rinuncia alla preminenza della sfera pubblica, e cioè all’affermazione di interessi collettivi e generali, ma il rifiuto di una concezione che identifichi *pubblico* esclusivamente con *statale*.

Riferendoci alle grandi dicotomie, un conto è pensare – con Hegel – al *primato del pubblico*, come al “riassorbimento della società civile nello stato”, ben diverso è delineare – con Gramsci – come fine dello stato la fine della sua separatezza e cioè “il riassorbimento della società politica nella società civile”.

Il cammino del federalismo delinea proprio quest’ultimo percorso: ridefinire la statualità a partire dalla organizzazione dei poteri di autogoverno delle comunità locali e della società civile.

Ciò che, con fondate ragioni, ha contrapposto sul piano fattuale le comunità locali ad uno stato liberale oligarchico non ha più ragion d’essere. Nel nuovo quadro costituzionale la “Repubblica” è fondata sulle autonomie locali, è “Repubblica delle autonomie locali”, così come, potremmo aggiungere, la “Regione” è, anch’essa, “Regione delle autonomie locali”.

La rottura del diaframma che separa le comunità locali dallo stato rappresenta la prima necessaria scelta per rendere percorribile il passaggio dalla *municipalità* alla *statualità*.

Il localismo è l’espressione di una cultura municipale che non intende rapportarsi con il problema delle istituzioni più complesse. Rappresenta un modo di amministrare che separa il destino della comunità locale da quello dello stato e rifiuta di porre la comunità stessa a base di una diversa legittimazione statale. In altri termini il localismo si caratterizza sul piano oggettivo come rifiuto del federalismo, che presuppone invece un processo aggregativo che dalla comunità risale allo stato ed ai livelli sovrastatali.

Il municipalismo, se non vuole rappresentare la sopravvivenza dell’Italia dell’800, è chiamato a sfidare ed a superare se stesso. Le autonomie territoriali devono porsi il problema di fondare su nuove basi uno stato di tipo federale e non pensare semplicemente di ritagliarsi una nicchia nel quadro di una riconfermata centralità statale.

La sfida del federalismo si gioca su questo punto. La pur necessaria rivendicazione di una maggiore libertà ed autonomia dallo stato va collocata nel progetto di una sua rifondazione federalistica, in modo da poter costruire uno stato fondato sulle autonomie comunitarie, territoriali e regionali.

La recente esperienza suggerisce una qualche riflessione. Il percorso riformatore aperto dalle autonomie in rapporto allo stato è quanto mai complesso ed irto di ostacoli. Gli ostacoli sono rappresentati da una resistenza centralistica, dalla pervicace volontà di assicurare il monopolio statale nella gestione delle risorse e dei sistemi di potere; ostacoli derivano, inoltre, da un ceto politico nazionale autoreferenziale, ma non mancano difficoltà che derivano anche da un localismo, che divide tra loro città e territori e si caratterizza come una rinuncia al federalismo.

Il movimento dei sindaci, che rappresenta una risorsa democratica innovativa e decisiva, non è stato finora in condizione di guidare un processo di fuoriuscita dal localismo. L’elezione diretta ne rafforza la legittimità, ma nel contempo accentua il carattere di una circoscritta territorialità.

La realtà stessa dei comuni si presenta così variegata, sia sotto il profilo demografico che dimensionale, da costituire motivo di ulteriori difficoltà. È più giusto superare la polverizzazione comunale e la conseguente dispersione distributiva delle risorse, forzando nella direzione di unioni e fusioni tra enti locali o, come propone l'Anci della Lombardia, tutelare e potenziare il ruolo dei piccoli comuni?4. La costruzione delle città metropolitane non si pone forse in tensione con la realtà di comuni limitrofi che nella vecchia Provincia pensano di trovare spazio di maggiore autonomia, rispetto al rischio di un'omologazione metropolitana?

L'elemento che in termini di classe dirigente e di progetto di riforma statale può costituire l'interlocutore più diretto e credibile nel delineare il superamento del localismo è rappresentato dal livello regionale.

Il livello istituzionale provinciale, ciclicamente esposto ad ipotesi di potenziamento o soppressione, può svolgere anch'esso un ruolo di rilevante momento, nel quadro di una definizione regionale. A tale proposito non risulta però convincente l'adozione di un unico modello nazionale per situazioni notevolmente differenziate. Non potranno che risultare diverse le funzioni attribuite alle Province in una realtà come la Lombardia, rispetto a Regioni di ben più limitata complessità autonomistica. Nell'un caso, sono un livello istituzionale che rappresenta l'ente intermedio necessario tra la Regione e l'ampia presenza comunale. Nell'altro, un diaframma nel possibile e necessario rapporto diretto tra regione e comuni.

La *geometria variabile* del federalismo si impone non soltanto in fase transitoria nei rapporti fra stato e regioni, ma nei rapporti stabilmente definiti tra enti, all'interno di ciascuna regione. La sfida che l'istituzione regionale ha voluto lanciare a se stessa è stata quella di voler emulare su scala territoriale lo stato, imitandone le peggiori deformazioni burocratiche, senza però sapersi porre come riferimento autorevole del sistema autonomista.

Questo esito, forse scontato sotto il profilo politico perché rispondeva all'esigenza di superare il deficit di legittimità dell'istituto regionale, lo è meno sotto il profilo istituzionale.

Il livello regionale presenta nei vari ordinamenti europei una caratterizzazione diversificata; alcuni, in particolare i *lander* in Germania, hanno funzioni amministrative, in Italia, com'è noto, su materie di propria competenza, le regioni sono titolari di potere legislativo. Nell'un caso la regione si presenta immediatamente con il volto amministrativo della comunità locale, nell'altro con il volto legislativo dello stato. Lo sviluppo reale poi si è dipanato su un piano diverso e nella realtà italiana al potere legislativo si è accompagnato il potere di *alta amministrazione* e successivamente di amministrazione *tout court*, al punto che sempre più spesso la giunta regionale in modo penetrante assume decisioni di merito e di dettaglio su materie di stretta competenza comunale.

Nel quadro di un federalismo e di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà vanno ripristinati confini certi di competenze, ma soprattutto va costruito un ruolo di congiunzione con lo stato, ponendo la regione come interlocutore dei sistemi territoriali.

Ma nuove *classi dirigenti* che intendano superare il *localismo* hanno davanti a sé il problema dello strumento di governo, rappresentato dal *diritto amministrativo*, che riflette specularmente la realtà secolare di uno stato amministrativo e come tale è di ostacolo alla costruzione di un sistema autonomistico.

Su questo terreno si sono aperti squarci di indubbia novità, sia in dottrina che con le leggi Bassanini e, più recentemente, con la modificazione della l. 142/90. In particolare va sottolineato che all'interno delle leggi Bassanini già si riflette il mutamento del modo di concepire il ruolo del diritto amministrativo.

La moltiplicazione dei corpi amministrativi che affiancano o addirittura sovrastano lo stato ha fatto venire meno il carattere unitario dell'amministrazione. Il sovraccarico di governo, tipico delle società complesse, tende inoltre a determinare una frammentazione dell'organizzazione, con una perdita dell'unità del potere esecutivo. Lo stato diventa, come ricorda S. Cassese, una "confederazione di corpi autonomi" un'organizzazione di tipo non più piramidale, ma stellare o a rete 5.

Nel frattempo al rispetto astratto della legge si affianca l'esigenza della valutazione dell'efficienza e del risultato e l'azione tende quindi a risolversi negli aspetti più pragmatici. I poteri pubblici si "deistituzionalizzano", al comando si sostituisce il confronto, la concertazione e la negoziazione con soggetti privati.

Il diritto amministrativo, un tempo corpo unitario in un sistema dualistico che lo separava dal diritto civile, "finisce per divenire, rileva ancora Cassese, una mistura di diritto pubblico o di diritto privato".

È il quadro generale di riferimento che sta cambiando. L'evoluzione, in atto da tempo, investe il diritto pubblico ed il modo stesso di interpretarlo, così come le trasformazioni nel campo del diritto privato risultano particolarmente profonde. In particolare, il diritto commerciale sollecita un'azione di cambiamento che si va imponendo nei fatti, con effetti evidenti anche per il diritto amministrativo.

Com'è ormai assodato, una nuova *lex mercatoria* organizza i grandi interessi economici al di sopra degli stati nazionali, mentre la *lex fiscali*, e cioè il potere d'imposizione e d'autonomia fiscale, subisce la sfida della mobilità della ricchezza finanziaria, che sfugge al monopolio fiscale dei singoli stati.

Francesco Galgano delinea il percorso di tali trasformazioni sottolineando la crescente mobilità e la progressiva *dematerializzazione* dei beni, il ruolo assunto dalle attività finanziarie divenute complementari, e non più solo aggiuntive, alle attività industriali6.

Anche il campo del diritto, un tempo monopolio della sovranità dello Stato, subisce la trasformazione indotta dallo sviluppo della normativa di carattere contrattuale, che sempre più diventa fonte di nuovo diritto. “Il contratto – sottolinea Galgano – prende il posto della legge anche per organizzare la società civile”, spingendosi in molti settori a sostituirsi al potere pubblico, persino nella protezione di interessi generali della collettività. Si pensi, per esempio, ai codici di autodisciplina. Persino nel campo della giustizia la paralisi amministrativa dà luogo ad una giustizia civile sottratta allo stato e sempre più affidata agli arbitri.

Di fronte alla difficoltà di adattamento della legge, la società civile si auto-organizza ricorrendo a modalità contrattuali internazionali, anticipando innovazioni dei modelli contrattuali anche nel settore lavoristico, mentre lo Stato vigila frontiere giuridiche e fiscali dal profilo sempre più incerto.

In tale situazione la *lex mercatoria* si impone e viene creata dalla *business community*, che “si erige a ordinamento sovrano e gli Stati nazionali ne diventano il braccio secolare”. Una tesi che ancora oggi appare estrema, ma in cui è possibile cogliere il rischio di una fondata previsione.

Istituzioni od organi tecnici dello Stato tendono, peraltro, ad aprirsi la via della *riforma per contratto*, senza dover sottostare al cammino della legge. Si pensi a numerosi interventi della Banca d'Italia, od agli accordi privatistici stipulati dai Governi in sede di G7, dal Fondo Monetario Internazionale o dall'Organizzazione mondiale del Commercio (Wto).

Non solo il ruolo del pubblico è cambiato nel campo del diritto privatistico, ma il ruolo stesso dei privati – ed è questo il punto da considerare – si è notevolmente trasformato nell'ambito del diritto amministrativo.

Il procedimento amministrativo prevede, con la l. 241/90, il diritto ad una reale partecipazione dei soggetti privati interessati, stabilendo quindi la legittimità della dialettica del momento pubblico con l'interesse privato e l'interesse diffuso, nell'ambito del diritto amministrativo. Così come attraverso l'urbanistica “contrattata” si è affermato un nuovo e problematico rapporto pubblico-privato nell'amministrazione stessa della politica urbanistica.

La *grande dicotomia* tra pubblico e privato ha rappresentato un tema classico su cui si è esercitata la riflessione di studiosi e politici. Una dicotomia nella quale direttamente si riflette il rapporto tra *legge e contratto*, tra *stato e società civile*, tra *politica ed economia* e sul cui asse di riferimento le diverse tendenze culturali – dal liberalismo al socialismo – hanno stabilito il primato dell'uno sull'altro.

Il primato del pubblico inteso come “aumento dell'intervento statale nella regolazione coattiva del comportamento degli individui e dei gruppi infrastatali” è stato scosso dalle fondamenta, per poter affermare l'emancipazione della società civile rispetto allo stato⁷. Ma più che a un rovesciamento di campo, secondo N. Bobbio ci si trova di fronte al sovrapporsi di un duplice processo: l'uno costituito dalla *pubblicizzazione del privato*, l'altro dalla *privatizzazione del pubblico*. Le logiche negoziali tra soggetti istituzionali e soggetti economico-sociali, le varie prassi concertative si posizionano in questo spazio intermedio.

Anche i rapporti tra amministrazioni pubbliche risultano sempre più improntati alla logica dei rapporti negoziali. È noto, per esempio, il significato assunto dalle *Intese Istituzionali di Programma* che, a partire dalla primavera del '99, la Lombardia ed altre Regioni hanno sottoscritto con il Governo. Intese che si muovono nella dimensione di una *programmazione contrattata* ed il cui schema istituzionale può benissimo essere esteso ad un'eventuale *concertazione interregionale*. D'altronde il *rapporto pattizio* tra amministrazioni pubbliche in questi ultimi anni, a partire dalla l. 210/85 e dagli “accordi di programma” previsti dalla l. 142/90, si è notevolmente affinato. La forma di convocazione e la modalità decisoria della “Conferenza dei servizi”, previste dall'art. 17 della l. 127/97, stabiliscono uno snellimento di procedimenti tra amministrazioni pubbliche, tipico di una procedura privatistica, fino a ieri inimmaginabile per il diritto amministrativo. Recenti provvedimenti, in particolare la l. 662/96, la deliberazione CIPE del 21/3/97, e la l. 144/99, completano un quadro istituzionale di una possibile iniziativa, regionale ed interregionale, di grande impatto e rilievo.

Lo spazio aperto dal federalismo amministrativo si presenta quindi con l'ambivalenza tipica dei processi innovativi e con i rischi di possibili ed illeciti intrecci. Ma dalla maglia dei controlli sempre più paralizzanti, come dalla normativa di dettaglio, trasformata in una giungla, non può derivare una convincente soluzione. L'impianto amministrativo, che limita i controlli alle grandi scelte e contemporaneamente apre nuove forme di partecipazione e di assunzione di responsabilità dei cittadini, rappresenta la soluzione più opportunamente individuata.

In questo processo si riflette anche il mutamento della figura dei segretari comunali, non solo per il venire meno del loro *incardinamento* nella struttura dello stato, ma per il cambiamento di ruolo, essendo passati dallo svolgimento di funzioni prevalentemente giuridiche, di controllo e di legittimità formale, alla gestione di tipo manageriale. La necessità di superare concezioni burocratiche e formalistiche che condizionano negativamente la vita amministrativa rappresenta una rottura, rispetto ad un passato che riguarda non solo la burocrazia comunale, ma più in generale l'intera pubblica amministrazione.

Si pensi alla formazione prevalentemente giuridica della burocrazia italiana, che ha assunto un connotato quasi patologico, penalizzante per altre professionalità, e che differenzia l'Italia dal quadro dei *civil servants* di altri paesi. Infatti, come sottolinea D. Della Porta, mentre il 54% della burocrazia italiana ha una formazione giuridica, in Inghilterra ci si ritrova con un modesto 3% e con il 18% negli U.S.A.⁸.

Le trasformazioni prima richiamate delineano la necessità di un passaggio dalla *amministrazione* ad una attività di *governance*. Con tale concetto si intende esprimere una evoluzione dell'amministrazione locale ed un mutamento di ruolo delle istituzioni municipali. Il potere locale si presenta sempre più come un reticolo multicentrico, in cui le decisioni vengono assunte non da un unico soggetto pubblico, quanto piuttosto da una molteplicità di soggetti ed in base a rapporti di negoziazione

Tale cambiamento deriva anche dalla trasformazione avvenuta nel diritto amministrativo, con il passaggio da un'impostazione autoritativa, più volte richiamata da S. Cassese, ad un'impostazione maggiormente negoziale. Tema questo che investe la realtà dei poteri locali nell'esperienza di numerosi paesi e non solo dell'Italia.

Della Porta richiama, a questo proposito, gli studi pionieristici di T. Lowi, in cui si osserva che "l'arena regolatoria è altamente pluralistica: lo scontro può seguire linee economiche, ma non di classe", a differenza delle politiche redistributive di welfare che si svolgono lungo linee di classe e vedono i ceti detentori di risorse refrattari a sostenere tali politiche⁹.

Il concetto di *governance* rende esplicito come non siano soltanto le istituzioni pubbliche a produrre politiche pubbliche, ma l'interazione dei diversi soggetti, compresi quelli privati, *attori non governativi*. Il concetto di *governance*, inoltre, rinvia ad una situazione frammentata ed eterogenea dove operano processi di decisione pubblica ed in cui l'autorità locale si pone come attore fra altri.

Come ricorda G. Martinotti, il concetto di *governance* evoca una più generale capacità di controllare e orientare le dinamiche sociali, economiche e politiche che investono le grandi conurbazioni, un'idea che si caratterizza come *Metropolitan Governance*. Questo termine ha assunto, sottolinea Martinotti, "una coloritura ideologica – in questo caso antistatalista – estranea al suo significato tecnico, che si riferisce all'insieme delle attività che fanno funzionare un sistema, anche al di fuori delle azioni propriamente politiche od amministrative in senso stretto" ¹⁰.

La legge 265/99, che ha riformato la l. 142/90, rafforza ulteriormente l'innovazione già introdotta dalla l. 241/90 sul procedimento amministrativo e dalle successive leggi Bassanini, con un ampliamento ulteriore delle forme partecipative. Il presidente della Lega delle Autonomie locali, G. Barbolini, rileva giustamente che la l. 265/99 "sposta l'attenzione dall'attività di governo al *governance*", cioè a quelle relazioni che si stabiliscono tra ente locale, cittadino, soggetti economici e sociali. In assenza di *governance* il governo locale diventa oggi un "guscio vuoto" e ciò ripropone con maggiore forza il tema della riforma federalistica dello Stato ¹¹.

La gestione politica della città comporta un passaggio deciso da *government* a *governance*, verso un sistema di *governance without government*, ovvero l'abbandono di un'idea di governo locale incardinato esclusivamente sulla gestione amministrativa, intesa quale "luogo legittimo esclusivo del potere".

Sempre più si pone il problema di una governabilità complessiva assicurata dalla partecipazione di numerosi soggetti, da attività di negoziazione e di concertazione. Tale partecipazione non si limita al rapporto tra istituzione e cittadino, ma si amplia ai vari soggetti (privato, privato-sociale, cooperativo e di volontariato). L'ente locale si trova quindi nella possibilità di dirigere un processo in cui opera una molteplicità di soggetti pubblici e privati, di costituire una "*coalizione di interessi*".

Il sistema locale di welfare è, sotto questo profilo, un momento tra i più importanti per verificare tale cambiamento. Infatti, l'ente locale si pone nella condizione di sperimentare la propria credibilità non in ragione del fatto che subentra allo stato nel guidare lo stesso meccanismo di welfare, peraltro in crisi. La novità va ricercata piuttosto nella capacità di un ente locale di sapere "coalizzare" sul territorio operatori e soggetti, in modo da far concorrere alla definizione di una politica di pubblico servizio vari soggetti pubblici e privati. Il modello di *governance* si propone come il sistema più adatto di governo locale, in particolare per un welfare che, in base al concorso di sole risorse e soggetti pubblici, rischia di non poter far fronte al principio universalistico ed all'esigenza di soddisfare i bisogni collettivi.

"L'azione pubblica – sottolinea Bagnasco – non sembra più riservata alle istituzioni pubbliche, ma piuttosto alla collaborazione contrattata e in parte istituzionalizzata fra pubblico e privato" ¹². Un punto delicato su cui insiste Bagnasco riguarda non solo il dato ampiamente acquisito di una possibile partecipazione dei privati alla promozione di servizi a carattere pubblico, ma ben più incisivamente "che alla stessa formulazione di una politica pubblica concorrono in modo esplicito autorità locali insieme ad imprese private, rappresentanti di categorie, agenzie pubbliche e miste" ¹³.

Il tema del federalismo amministrativo fa emergere la necessità di una trasformazione profonda dello stato sociale, che assicuri il passaggio da *Welfare State* a *Welfare Community*.

Porre il problema di uno sviluppo di carattere locale significa comprendere e governare il processo di ristrutturazione dello stato sociale su scala territoriale, definendo una nuova forma di integrazione in un *welfare mix*.

È questo un capitolo importante del federalismo amministrativo, che dall'astrattezza delle forme istituzionali passa alla sostanza delle politiche sociali e rappresenta una linea tesa ad alleggerire il sistema di welfare, spostando anche il campo delle scelte sul "welfare delle opportunità". Rimane eventualmente la preoccupazione che una tale linea possa progressivamente

scadere verso uno *stato sociale minimo*, a tutela assistenzialistica dei soli settori emarginati e socialmente più deboli, ridimensionando il valore universalistico di un diritto di cittadinanza sociale.

Un campo su cui con convinzione si va delineando un percorso di ricerca è rappresentato dal passaggio da un sistema imperniato sullo stato ad una valorizzazione della comunità, attraverso la costruzione su base territoriale di una *Welfare community*.

Premono in primo luogo i problemi delle risorse economiche. Laura Pennacchi, già Sottosegretario al Tesoro, sottolinea giustamente che negli anni settanta tre grandi settori sociali (pensioni, sanità, scuola) hanno registrato una rilevante espansione senza alcun significativo aumento del gettito fiscale. Anzi ragioni politiche e di consenso sociale hanno contribuito a determinare con alcuni settori un *patto fiscale scellerato*, che ha finito per caricare prevalentemente sul lavoro dipendente il peso delle politiche pubbliche¹⁴. Al punto da determinare fenomeni distorsivi e di ingiustizia documentati dai maggiori vantaggi ottenuti dallo stato sociale da parte del ceto medio rispetto al lavoro dipendente, per non dire rispetto ai giovani, alle donne ed agli esclusi.

D'altronde lo stato sociale italiano si è venuto caratterizzando attraverso un processo di stratificazione, con la sopravvivenza di istituti statali introdotti all'inizio secolo e durante il periodo fascista.

La fase poi di maggiore espansione si è realizzata per soddisfare bisogni sociali lungo una logica di omogeneità egualitaria, in presenza di un modello produttivo di tipo fordista oggi profondamente cambiato. A questo si aggiunga che un'estesa deresponsabilizzazione nei confronti della finanza pubblica ha favorito l'uso improprio di risorse, dovuto anche alla riforma fiscale che ha centralizzato il prelievo negli anni settanta.

Una prima decisiva inversione di marcia si è imposta a seguito della insostenibilità finanziaria e fiscale del sistema centralizzato. Una risposta è stata prospettata in termini di "federalismo fiscale", in modo da avvicinare tra loro i centri di prelievo ed i centri di spesa, con una più diretta responsabilizzazione dei soggetti interessati, nel tentativo di far fronte al reperimento delle risorse finanziarie necessarie per assicurare la copertura dei bisogni sociali.

Passi in avanti in questa direzione sono stati compiuti in modo decisivo. Tale processo si collega con l'esigenza di ridefinire il sistema di welfare, introducendo un nuovo equilibrio tra il ruolo dello stato, il sistema delle autonomie territoriali e la società civile.

L'universalità non è più garantita a livello statale, ma dalla compartecipazione di vari soggetti, pubblici e privati, e decisivo si rivela il ruolo della regolamentazione e della programmazione. Al tempo stesso il coinvolgimento dei soggetti avviene anche su scala territoriale, con la diretta partecipazione del sistema autonomistico e comunitario.

Il sistema è sollecitato ad individuare le ragioni della propria legittimità non solo come risposta alla *crisi fiscale*, ma sulla base di motivazioni positive rappresentate dalla necessità di una maggiore articolazione nell'offerta dei servizi, una maggiore personalizzazione tipica di una società del benessere, con una libertà di scelta dell'utente, con una più diretta interlocuzione con soggetti territoriali. Si tratta di superare la concenzione di uno "stato amministrativo e burocratico", spesse volte prigioniero delle logiche corporative, che si autoalimenta non in ragione dei bisogni sociali, ma di interessi burocratici, politici ed autoreferenziali. Si apre, quindi, la ricerca di un nuovo equilibrio tra *solidarietà, equità e libertà*, entro un'ottica di applicazione effettiva del principio della sussidiarietà.

L'articolazione su base territoriale dello stato sociale non è sicuramente un orizzonte inesplorato, si pensi alle esperienze dei Comuni nel settore dell'infanzia, nella cura ed assistenza degli anziani o dei portatori di handicap.

Risulta però indispensabile un salto qualitativo, che investa sul sistema regionale e locale il futuro comunitario del Welfare. Il progressivo ritrarsi dello stato dal Welfare apre alle città spazi per sperimentare sistemi di *welfare mix*, forme nuove di rapporto tra pubblico e privato "si può dire – osserva a questo proposito Bagnasco – che le città, sollecitate dall'economia, stanno sperimentando nuove forme generali della politica"¹⁵.

Riposizionare su scala territoriale il sistema di Welfare significa introdurre una *rivoluzione copernicana* a più livelli: federalismo fiscale, istituzioni locali e regionali quali regolatori del mercato e della partecipazione dei soggetti pubblici, privati e del privato sociale, sistemi mutualistici integrativi di carattere territoriale. In quest'ottica "il territorio – come sostiene De Rita – è certamente la variabile in prospettiva di maggior peso nella riforma del welfare"¹⁶.

Il passaggio dallo *stato sociale* alla *società del benessere* presenta problematiche ancora irrisolte, per quanto sia ormai chiaro l'abbandono del modello centralistico e neocorporativo di welfare.

Il sociologo Pierpaolo Donati individua due diverse opzioni in tale prospettiva.¹⁷

Da una parte la soluzione prospettata dal *lib-lab*, ovvero dall'equilibrio tra modello *liberale* e *laburista* che propone un pluralismo *nelle* istituzioni, mantiene il primato della regolazione pubblica e dello stato, guida la contrattazione fra le istituzioni del benessere, nel quadro di un regime consensuale da parte dello stato alle istituzioni. È la via scelta dalla legge Bassanini e dalla normativa sulle ONLUS (D. lgs. 460/97).

Dall'altra, opera una forma societaria che propone un pluralismo *tra* istituzioni, esalta la contrattualità diretta fra i soggetti che operano nelle reti di auto-organizzazione o dell'economia sociale e propone un regime normativo di autoregolazione delle autonomie sociali, senza ottenere concessioni dallo stato, con una forte valorizzazione della famiglia.

Donati rileva alcuni limiti presenti in entrambi questi modelli: la via *lib-lab* tende a ricadere nella gestione diretta, anche perché non viene stimolata l'azione dei cittadini, mentre la via societaria "ha difficoltà nel rendere universalistiche le sfere dell'autonomia sociale, le quali soffrono della tendenza a chiudersi nel particolarismo". In futuro probabilmente vi sarà "la necessità di rimediare ai difetti dell'una via e dell'altra, trovando forme di differenziazione degli interventi e un opportuno bilanciamento tra loro" 18.

È realistico pensare che i processi si svolgeranno in molteplici direzioni. In primo luogo verso il trasferimento di funzioni dal centro alla periferia, come delineato dalle leggi Bassanini. In secondo luogo, come sottolinea Donati criticando il modello *lib-lab*, verso un'idea della "società della sussidiarietà solidale" 19, non limitandosi a mettere in rete soggetti pubblici, privati e *non profit*, ma emancipando "un'altra società civile", con proprie libertà e responsabilità, fuoriuscendo dall'attuale stato di impreparazione che rende la società subalterna all'intervento dello stato.

Il tema delle iniziative locali ha assunto un rilievo significativo su scala europea, come emerge anche dalla ricerca condotta da J.L. Laville e L. Gardin, su sollecitazione della Commissione europea, con attività di impresa che hanno, pur dentro un quadro di *economia sociale*, diverse forme di istituzionalizzazione²⁰.

Opportunamente Mario Agostinelli richiama, nell'introduzione al lavoro di Laville e Gardin, il grande valore dell'economia sociale, ma anche il carattere problematico di tali interventi, in particolare per alcune ricadute di natura contrattuale, nella regolazione degli appalti o per la precarizzazione dei rapporti di lavoro. "Si tratta di avere chiaro – osserva – il loro carattere integrativo e non sostitutivo, la loro appartenenza più alla sfera dei nuovi diritti che nel campo dell'assistenza, il riconoscimento pubblico del loro contributo sociale". Se da una parte è necessario, a fronte di sollecitazioni volte a scaricare sul *privato sociale* la progressiva riduzione del welfare, tenere distinti i due piani, "bisogna invece recuperare a un'unica strategia e a un contenuto comune le esperienze di iniziativa locale e la battaglia per il mantenimento e il rinnovamento dello stato sociale" 21.

Non sono casuali, ricorda Agostinelli, l'impiego di grandi risorse e le attenzioni per il Terzo settore da parte della Giunta della Regione Lombardia. Una particolare attenzione, si potrebbe aggiungere, anche perché in taluni casi il *privato sociale* rappresenta più che un'autonoma espressione della società civile, una struttura organicamente inserita nel sistema di potere, un'organizzazione che tende ad operare come un soggetto politico che regola e gestisce risorse pubbliche, su mandato dell'amministrazione regionale.

L'importanza dell'economia sociale non è comunque sfuggita ad un'attenta riflessione della sinistra che l'ha inscritta all'interno di un possibile *nuovo paradigma*. Un circuito che si struttura, come ricorda M. Revelli, in senso opposto al meccanismo postfordista, con esperienze che vanno dalla "welfare community su base municipale all'auto-organizzazione antagonista, all'auto-produzione dei servizi", al punto da prospettare nel *non profit* e nel terzo settore "un luogo di formazione e riproduzione di soggettività collettive "altre" rispetto a quelle operanti sul doppio mercato, economico e politico" 22. Ma anche in questo caso, accanto alle potenzialità di un'economia solidale, alternativa "al dispotismo dell'economia generalizzata", si annidano le ambiguità, se prevarrà "l'attuale tendenza a fare di esso una funzione subalterna di supporto alla ritirata dello stato sociale e alla inedita pervasività del mercato" 23.

L'offensiva del neoliberismo contro il Welfare State rappresenta sicuramente un disegno politico di contrapposizione alla sinistra. È indubbio però che essa ha saputo intercettare anche reali bisogni ed esigenze di società postindustriali, in primo luogo una domanda di libertà nelle scelte dell'offerta di servizi, di semplificazione dell'accesso ai servizi senza le disfunzioni tipiche dei grandi apparati burocratici.

È indispensabile separare, all'interno di questo potenziale blocco *anti-welfare state*, la parte di società che per interessi e posizione sociale è attratta od avvantaggiata esclusivamente dal mercato, da quella parte maggioritaria di società che non rigetta l'intervento pubblico, ma che chiede efficienza ed efficacia di servizio, compresenza di pubblico e privato, anche in termini di competizione, possibilità di scelta tra offerte diverse.

Questa esigenza di libertà oggi si indirizza principalmente contro lo stato centralista e la sua dimensione burocratica, ma può altresì registrare due soluzioni diverse: il *mercato* o le *autonomie*.

Nel primo caso, il mercato dei servizi è in condizione di soddisfare le posizioni economicamente più forti e non può corrispondere a criteri di equità sociale, ed ancor meno a quelli di solidarietà; l'intervento pubblico si ridurrebbe ad una presenza residuale verso le sole aree più emarginate.

Nel secondo caso l'esigenza di libertà si rapporta ad un livello comunitario più aderente al variare della domanda, ad una diretta responsabilizzazione del cittadino e delle proprie istituzioni, ad una migliore capacità regolativa, anche degli stessi rapporti tra pubblico e privato e, fatto non secondario, ad un rapporto più diretto e più controllabile tra *costo* e *beneficio* in modo da assicurare anche la *sostenibilità economica*.

Sul sistema delle autonomie vanno innestate e rese non solo compatibili, ma tra loro funzionali, sia la domanda di libertà che di equità, mantenendo estesa la rete delle solidarietà sociali. Una simile impostazione presenta sicuramente problemi

complessi da affrontare, anche perché i sistemi di welfare coprono un orizzonte quanto mai diversificato di servizi pubblici. Il sistema scolastico nazionale assolve a funzioni peculiari, diverse dal sistema formativo professionale, così per il Servizio sanitario nazionale, che tutela un diritto essenziale ed universale come quello alla salute.

Non si tratta, in altri termini, di contrapporre in chiave antistatale un sistema locale di tipo alternativo, quanto piuttosto di individuare, anche in base al principio di sussidiarietà, una nuova articolazione, sapendo che anche per i settori che rimangono in capo alle politiche nazionali, come il servizio scolastico, le modalità di gestione non potranno più essere di carattere burocratico, ma dovranno valorizzare, anche in questo caso, le autonomie e assicurare principi di gestione aziendale e una più diretta responsabilizzazione della dirigenza.

Dalle riflessioni svolte emerge con chiarezza che il necessario superamento dello statalismo comporta non una rinuncia, bensì una più puntuale ridefinizione della dimensione pubblica. In tale ridefinizione vanno compresi servizi gestiti direttamente da istituzioni statali o locali, ma anche una irrinunciabile attività di regolazione e di programmazione degli interventi, offerti da soggetti pubblici, privati o del privato-sociale.

In ogni caso, lo stato non può certo sottrarsi ad una responsabilità riguardante le politiche di riequilibrio e di solidarietà nazionale, oltre che alla fissazione a livello territoriale di criteri minimi essenziali, su cui si basa il riconoscimento di un principio di cittadinanza, non derogabile.

RIFORMA CON LE LEGGI BASSANINI

Con l'approvazione delle leggi Bassanini, n. 59 e 127 del 1997, si è avviato il processo che viene comunemente definito di *federalismo amministrativo* a Costituzione invariata. In fase successiva è stata predisposta la *Bassanini ter*, con la l.191/98, e sono stati emanati decreti applicativi, in particolare il D.Lgs 143/97, in materia di agricoltura, il D.Lgs. 422/97 sui trasporti locali, il D.Lgs. 469/97 sul mercato del lavoro, il D.Lgs. 80/98, in materia di pubblico impiego, il D.Lgs. 112/98, attuativo della l. 59/97 sul conferimento delle funzioni a Regioni ed Enti locali, il D.Lgs. 114/98 sulla riforma del commercio.

Il legislatore ordinario ha inteso spingere al limite più avanzato le potenzialità autonomistiche presenti nella Costituzione. Tale processo non trova però in dottrina un'interpretazione univoca, anche a seguito della mancata riforma costituzionale, che avrebbe dovuto fornire un quadro normativo ed interpretativo di sistema più adeguato. Non è casuale quindi registrare una diversa interpretazione sul valore stesso delle riforme attivate.

Alcuni interpreti, pur rilevando il rango primario dei provvedimenti legislativi approvati, ritengono che tale sistema non si possa definire *federalismo amministrativo*. Alcune obiezioni nascono dal fatto che il federalismo viene inteso, e peraltro storicamente si è in tal modo realizzato, come un processo aggregativo di realtà statualmente indipendenti. Il riferimento al *foedus* indica un movimento centripeto, mentre nella realtà italiana si sviluppa un processo di *devoluzione* di poteri dallo stato ai poteri periferici, quindi un movimento di natura centrifuga.

Un'obiezione che in verità non sembra sostanziale, per quanto sia storicamente corretta la *filogenesi* del processo. L'aspetto sostanziale del federalismo è rappresentato da un modello di rapporti equilibrati tra centro e periferia, un equilibrio cui si può pervenire federando periferie, oppure con un forte decentramento del centro. Come verrà sottolineato più avanti, anche il principio di sussidiarietà registra un'analoga evoluzione.

In realtà, l'obiezione di dottrina nasconde una diversa interpretazione del valore effettivo da assegnare al federalismo e tende a ridimensionare il processo aperto dalle leggi Bassanini all'interno dell'antica categoria del *decentramento autarchico funzionale*.

Nel prevedere i conferimenti di funzioni alle Regioni e agli Enti locali (art. 1 della l. 59/97) è stata introdotta una rinnovata "applicazione intensiva" delle disposizioni contemplate negli articoli 118 e 128 Cost. ed è stato sancito il *principio della devoluzione* di compiti amministrativi in periferia.

Con le leggi Bassanini si intende rimettere in moto l'opera intrapresa con il DPR n. 616/1977 e definire meglio trasferimenti, attribuzioni e deleghe anche a favore degli Enti locali. Con il conferimento si trasferiscono competenze – statali e regionali – da parte del legislatore delegato, ma si prevedono anche atti di decentramento di competenza regionale.

Risultano evidenti le difficoltà ad applicare modifiche così radicali in un quadro di Costituzione invariata ed i rischi di un possibile rigetto. Le leggi Bassanini anticipano, per quanto riguarda i poteri amministrativi, una modifica costituzionale su un punto di sostanza, riguardante la famosa inversione dell'articolo 117 Cost., che dovrebbe attribuire allo stato solo materie esplicitamente riservate.

Rilevante risulta la quantità di funzioni e di competenze attribuite agli enti territoriali, ad esclusione delle materie tassativamente elencate dalla l. 59 e ritenute di interesse nazionale.

Le leggi Bassanini hanno organicamente definito un quadro di principi amministrativi che possono essere così sintetizzati: i principi di *sussidiarietà*, di *completezza*, di *efficienza* e di *economicità*, di *cooperazione* tra i diversi livelli istituzionali, di *responsabilità* ed *unicità* della pubblica amministrazione, di *adeguatezza*, in modo da garantire l'idoneità per l'esercizio di funzioni, di *copertura finanziaria*, di *autonomia* organizzativa e regolamentare.

In particolare, sul *principio di sussidiarietà* è opportuno soffermare l'attenzione, anche per gli aspetti di novità e di incertezza interpretativa che esso presenta.

Infatti, la sussidiarietà rappresenta uno dei fondamentali criteri ispiratori della "riforma Bassanini", così come richiamato anche dalla cultura giuridica comunitaria. È un principio che definisce un criterio di attribuzione della generalità delle competenze amministrative agli Enti locali, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni locali e che comportano il coinvolgimento dei livelli superiori.

Il *principio di sussidiarietà* ha registrato con il Trattato di Maastricht del 1992, una precisa definizione. Esso stabilisce che anche nelle materie che non rientrano già nella propria competenza esclusiva, la Comunità europea può intervenire, in base al principio di sussidiarietà, solo nel caso in cui gli obiettivi non possano essere conseguiti in modo soddisfacente dagli Stati membri. Come si può vedere nella riflessione comunitaria la sussidiarietà non opera come decentramento amministrativo, ma viceversa come un criterio tendente a giustificare l'avocazione ai livelli più alti di ulteriori funzioni, oltre quelle già assicurate dall'esclusiva competenza. È stato questo il punto di equilibrio raggiunto a seguito delle pressioni esercitate soprattutto dai Länder tedeschi, preoccupati di possibili limitazioni di competenze da parte dell'Unione e derivanti da una totale assenza di criteri regolativi²⁴.

Nel quadro normativo della Comunità europea il principio di sussidiarietà viene introdotto per scopi diametralmente opposti a quelli che hanno ispirato l'inserimento nella normativa italiana. Nell'un caso giustifica un trasferimento, seppure limitato, di funzioni dalla periferia degli stati membri al centro comunitario, nell'altro caso il conferimento di funzioni dallo stato alla periferia degli enti territoriali.

Nel Trattato della Comunità europea il criterio di sussidiarietà regola l'esercizio di funzioni già assegnate ai diversi livelli istituzionali e su cui essi possono esercitare competenze concorrenti. Secondo Vesperini il criterio comunitario di sussidiarietà non è dunque un criterio attributivo di nuove competenze, ma si limita ad introdurre "una regola di mobilità e di flessibilità", che costituisce la vera ragion d'essere del principio, "fonda un sistema di concorrenza generalizzato, nel quale la titolarità formale di determinate competenze non è più garanzia di un loro esercizio esclusivo".

Molto diversa risulta l'adozione del principio nel nostro ordinamento nazionale in quanto risponde all'obiettivo di decentrare, attribuendo *funzioni vincolate* ai vari livelli, in particolare al livello locale più vicino al cittadino. Caratterizzandosi come disciplina di attribuzione dei poteri, esso può quindi, sul piano della modalità di governo, incentivare sia la *cooperazione* interistituzionale (come avviene a livello comunitario), sia la *separazione* tra le diverse istituzioni che esercitano varie funzioni, sia una forma del tutto originale di *combinazione* tra co-amministrazione e separazione²⁵.

Anche nel caso della sussidiarietà, come peraltro abbiamo segnalato per il federalismo, l'applicazione del principio è ambivalente ed è funzionale all'individuazione di un equilibrio nell'attribuzione delle funzioni amministrative²⁶.

In regime centralistico la sussidiarietà apre gli spazi di una maggiore democrazia. Questo lo spirito anche della Carta europea dell'Autonomia locale, ratificata in Italia nel 1989, in cui si prevede che l'esercizio delle responsabilità pubbliche debba spettare di preferenza alle autorità più vicine ai cittadini.

Nelle definizioni prima richiamate si riflette un lungo e non lineare cammino di elaborazione, in cui confluiscono sensibilità ed impostazioni diverse. Un quadro di riflessioni che comprende autori come J. Locke e A. De Toqueville, costituzionalisti liberali tedeschi come G. Jellinek, il pensiero cattolico con l'enciclica *Quadragesimo Anno* di Pio XI, del 1931.

Risulta evidente, sottolinea l'on. Paolo Corsini, come il contributo del pensiero cattolico sia stato il più significativo e quindi come risulti infondata la tesi, sostenuta dall'on. Colletti in Parlamento, tendente ad assorbire il principio di sussidiarietà nel pensiero liberale²⁷.

Il principio di sussidiarietà, della *solidarietà sussidiaria*, si definisce nella seconda parte dell'800, quando la cultura cattolica si pone in modo critico sia verso lo statalismo di ispirazione marxista che verso l'individualismo e la "concorrenzialità utilitaristica" del mercato.

Nella sussidiarietà si riflette il ruolo della persona che si pone al "centro di relazioni solidali", "una funzione non dissociativa, ma *coniuntiva* – sottolinea Corsini – tesa a ricordare il ruolo della dimensione pubblica, che non necessariamente deve essere statale, all'iniziativa del privato, alla sfera dell'intrapresa dei singoli soggetti"²⁸. Indubbiamente nel suo percorso applicativo tale principio si arricchisce di diversi apporti culturali e soprattutto diventa parte dell'iniziativa politica e di norme ordinamentali.

Significativa l'inclusione, sostanziale quand'anche non letterale, del principio in alcune Costituzioni federali, in particolare nel *Grundgesetz* della Germania, che disciplina, in quanto Legge Fondamentale, i rapporti tra governo federale e Länder.

Risulta evidente come una riflessione così articolata non possa che mettere capo ad un principio sottoposto a diverse interpretazioni, sia per quanto riguarda i rapporti di valenza interistituzionale, sia per quanto concerne l'attribuzione di un complesso di funzioni sociali alle amministrazioni locali o alle formazioni sociali. Il rapporto tra

le due forme di sussidiarietà, orizzontale e verticale, non risulta di immediata soluzione, in particolare se si dovesse negare il ruolo di un raccordo pubblico, ovvero la preminenza della sussidiarietà verticale, per tenere invece separati o contrapposti i due momenti.

Per quanto variegato risulti il campo interpretativo, una *sussidiarietà orizzontale* che si contrapponga alla *sussidiarietà verticale* non può che dar luogo ad un *particolarismo comunitario* alternativo alla *solidarietà sussidiaria*. È questo un fenomeno non positivo, in quanto tende a segmentare la comunità locale in tanti gruppi comunitari tra loro non comunicanti e trasforma il *principio universale di cittadinanza sociale* in un *principio particolaristico di appartenenza comunitaria*. In altri termini, si affermerebbe una solidarietà applicata solo all'interno del proprio gruppo di appartenenza sociale, etnica, religiosa.

Il *conferimento* – trasferimento, delega o attribuzione – di funzioni attuato con il D.Lgs 112/98 trova una compiuta definizione con questo decreto, in quanto si completa la fase più impegnativa del trasferimento di compiti agli enti locali ed alle Regioni e si realizza la più ampia attuazione del capo I della l. 59.

Le modalità di conferimento prevedono contestualmente la soppressione di alcune strutture dello stato, trasformazioni ed accorpamenti di settori, trasferimenti di personale, in modo da realizzare il processo “senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica”. Un processo che presenta, anche sotto il profilo sindacale, problemi di non facile soluzione, stante il fatto che il personale statale non accetta di buon grado il trasferimento presso la Regione e gli Enti locali, come peraltro si è visto nel tentativo di regionalizzare il Corpo Forestale dello Stato.

Con il D.Lgs 112 si precisa il criterio attributivo delle funzioni, rispetto alla prima formulazione data con la l. 59. Non ci si limita, in base al criterio della *residualità*, a precisare i compiti dello stato, ma si determinano anche le attribuzioni a Regioni ed Enti locali. Un diverso criterio avrebbe esposto gli enti locali all'incertezza della normazione regionale ed al possibile rischio di un neocentralismo regionale, con tensioni nei rapporti interistituzionali.

Opportunamente, il D.Lgs. 112 definisce nel dettaglio ed in modo tassativo le attribuzioni a Regione, Provincia e Comune, affidando alla legislazione regionale la definizione del raccordo. Il legislatore delegato ha fatto un apprezzabile sforzo di definizione che salvaguarda efficacemente il carattere tripartito – Stato, Regione, Enti Locali – del federalismo amministrativo che si intende realizzare in Italia. Con la l. 127/97 il legislatore ha inoltre introdotto norme per lo snellimento dell'attività amministrativa e del procedimento di decisione e controllo.

Si tratta per lo più di disposizioni immediatamente applicabili dalle amministrazioni destinatarie ed i contenuti attengono: alla semplificazione amministrativa, al buon andamento dell'amministrazione, al miglioramento del rapporto con i cittadini e i soggetti privati, allo snellimento dei procedimenti di controllo sugli atti delle Regioni e degli Enti locali.

Con quest'ultimo decreto il governo ha concluso la fase più importante del trasferimento e di applicazione della l. 59/97.

Con la l. 265/99 si compie un deciso passo in avanti nel ciclo di riforma degli Enti locali, iniziato con la l. 142/90, proseguito con l'elezione diretta dei sindaci e le leggi Bassanini, in fase di completamento con la nuova normativa sui servizi pubblici locali.

Dal bilancio di un decennio di riformismo istituzionale emerge positivamente il cambiamento introdotto negli enti locali, mentre i processi di riforma dei *rami alti* dei livelli istituzionali hanno registrato una sostanziale *impasse*.

Ciò ha consentito, in particolare con l'elezione diretta del Sindaco e dei Presidenti di Provincia e con un sistema elettorale che assicura stabilità alle Giunte, una tenuta di sistema mantenendo vivo, nel pieno di una profonda crisi istituzionale, un rapporto di affidabilità tra cittadini e sistema degli Enti locali.

Non si sottolineerà mai abbastanza il ruolo *politico* svolto dalle autonomie locali in questo decennio di traumi politici, di crisi di legittimità dei partiti e di fallimenti delle riforme costituzionali per assicurare un'evoluzione democratica del Paese. Va aggiunto, però, che in questo rapporto, almeno in parte rinsaldato, tra enti locali e cittadini si consuma specularmente la convinzione dell'irreformabilità degli organi centrali dello stato.

Il sistema così riformato si pone in modo conseguente in attuazione dell'art. 5 Cost. e dell'art. 128. In altri termini, a Costituzione vigente, una reale innovazione è stata introdotta ed ha riguardato i Comuni da sempre considerati elementi costitutivi del pluralismo istituzionale, veri e propri corpi intermedi tra Stato e cittadini.

Quando viene reso esplicito il riferimento alla Costituzione vigente, si fissa evidentemente un limite invalicabile, al tempo stesso però va evidenziata l'interpretazione evolutiva, il formarsi di una *Costituzione materiale* che attribuisce un valore nuovo al testo scritto. Così era in parte già avvenuto nella stagione del secondo regionalismo, aperto dalla l. 382/75 e dal DPR 616/77, che avevano dato un'interpretazione estensiva all'art. 117 Cost.

Non è azzardato affermare che proprio la tenuta del sistema autonomistico e, soprattutto, la nuova e diretta legittimazione degli Enti locali hanno assicurato nel pieno di una crisi di sistema un'evoluzione non traumatica della democrazia italiana.

Pur nel quadro della vigente Costituzione, l'accresciuto ruolo politico delle autonomie locali ha contribuito a determinare un mutamento di rango legislativo degli Enti locali. Opportunamente E. Balboni sottolinea tale cambiamento ricordando il valore assunto dalla “*potestà normativa*” attribuita agli Enti locali, una potestà prima riconosciuta esclusivamente alle

regioni. “Non si può e non si vuole dire “potere legislativo”, ma nemmeno soltanto “regolamentare” come era prima dell’entrata in vigore della l. 142/90” 29.

Una potestà normativa che risulta inscritta nella possibilità di dotarsi del proprio statuto di autonomia, come regola dell’autogoverno della comunità locale, il cui ruolo viene rilanciato dalla l. 265/99, che modifica l’art. 2 della l. 142 inserendo, in aggiunta all’autonomia statutaria, l’*autonomia normativa* e l’*autonomia impositiva*.

Dal basso, quindi, si è aperto con l’elezione dei Sindaci il processo di riforma, che viene registrato anche in sede regionale con la legittimazione diretta del livello di governo regionale e rende ineludibile – nella forma dell’elezione del Premier o del Capo dello Stato – il passaggio conclusivo anche per quanto riguarda la forma del governo nazionale.

Oggetto di dibattito è il ruolo assegnato alla Giunta ed al Consiglio, un problema di rapporti già presente per comuni e province, che si presenta in modo analogo per le regioni. Una Giunta nettamente separata dal Consiglio (anche in ragione dell’incompatibilità di ruolo tra Assessore e Consigliere), di nomina sindacale tende a diventare semplicemente un organo di collaborazione collegiale del Sindaco. Non più la formula basata sul rapporto Consiglio, Giunta, Sindaco, ma una “forma di governo dualista” che ruota attorno al rapporto Sindaco-Consiglio. È questo uno schema che da più parti viene ritenuto squilibrato, a favore di un ruolo “podestarile” del Sindaco.

Un modello opportunamente dualistico non può che prevedere, a fronte del potenziamento del ruolo del Sindaco, il recupero di un effettivo ruolo del Consiglio. Tale riequilibrio si rende ancor più necessario a seguito dell’introduzione del sistema elettorale maggioritario, che rischia di soddisfare in modo unilaterale il principio della *governabilità*, a danno della *rappresentatività*, espressa dal pluralismo politico e dal ruolo esercitato dalle minoranze in Consiglio.

Le soluzioni introdotte dalla l. 265 vanno nella direzione di valorizzare il ruolo della minoranza nei termini di una definizione statutaria, prevedendo l’attribuzione alle opposizioni della presidenza delle Commissioni di controllo, assicurando una nuova dialettica tra Consiglio e partecipazione popolare.

Come è noto la l. 59/97 rovescia la regola di competenza tra Stato e sistema autonomistico, stabilendo che allo Stato viene sottratta la “generalità” dell’attribuzione mentre gli rimangono assegnate le funzioni nazionali esplicitamente riservate. È questo un principio di fondamentale importanza che avrebbe dovuto trovare compiuta realizzazione con una conseguente modifica costituzionale. La proposta di modifica approvata dalla Commissione Bicamerale va nella direzione di un cambiamento di notevole significato, là dove afferma che ai Comuni viene assegnata “la generalità delle funzioni regolamentari ed amministrative anche nelle materie nelle quali spetta allo Stato o alle Regioni la potestà legislativa”.

In Italia la forte presenza delle municipalità ha suggerito una soluzione basata su tre soggetti: Enti locali, Regioni, Stato. Una soluzione non scontata, ma che si modella sulla peculiarità storica del nostro paese. Diversa, per esempio, risulta la realtà tedesca, il cui sistema federalista invece è imperniato sul rapporto fra Stato e Lander ed a questi ultimi viene delegato il compito di definire i rapporti con i Comuni.

Una soluzione di tipo tedesco avrebbe aperto in Italia problemi rilevanti, non solo perché i Lander non sono organi legislativi come le Regioni italiane, ma soprattutto per le preoccupazioni, più volte manifestate dai Comuni, nei riguardi di un “centralismo regionale” che andrebbe a sommarsi a quello nazionale.

Abbiamo già avuto modo di rilevare che il D. Lgs. 112/98 nell’assegnare le attribuzioni a ciascun livello evita una possibile mortificazione di ruolo, ma nell’evidenziare il valore di tale scelta a favore del sistema autonomistico è opportuno sottolineare anche una valenza più generale di sistema, collegata all’equilibrio dei poteri in un regime elettorale maggioritario. Rileva giustamente S. Cassese che il federalismo “serve a contrastare la tendenza onnivora del sistema maggioritario e il suo inerente dispotismo democratico” e ricorda l’appunto critico sulla “democrazia tirannica” di Tocqueville: “l’antidoto... è costituito dall’autogoverno locale e da una società civile vigorosamente pluralistica” 30.

L’applicazione del principio di sussidiarietà ha comportato una crescente attribuzione di funzioni agli Enti Locali. I Comuni, intesi quali espressione diretta di comunità primarie, assumono competenze amministrative di carattere generale e solo funzioni che esulano dai loro ambiti di interesse o di territorio possono essere conferiti a Province od a Regioni.

Una tale linea, se applicata rigorosamente, modifica sostanzialmente l’asse di governo dell’intero paese. Una modifica che per essere reale deve poter trovare un pieno riscontro nell’autonomia impositiva e finanziaria. Infatti, la locomotiva del federalismo procede alla sola condizione che *conferimento di funzioni* e *assegnazione delle risorse* siano processi paralleli. Solo recentemente, con le nuove disposizioni in tema di federalismo fiscale, tali processi risultano meno divaricanti.

Il passaggio che presenta maggiori difficoltà di gestione è rappresentato dall’esercizio delle funzioni amministrative. La storia del regionalismo italiano ha vissuto una singolare schizofrenia. Da una parte, la Regione rivendica lo *status istituzionale* di un organo legislativo. Dall’altra essa dilata, in modo sempre più intrusivo, una diretta gestione del potere amministrativo che, in termini di risorse, personale, normativa di dettaglio, contende sul territorio lo spazio degli enti locali. Si pensi alla gestione *politica* dei Piani Regolatori o alla ripartizione delle risorse sul territorio rispondenti per lo più a criteri di discrezionalità e di appartenenza politica.

Il nodo del rapporto tra Regioni ed amministrazione è già presente nella Costituzione. Per evitare elefantiasi burocratiche il legislatore costituente ha fissato nell'art. 118 Cost. un indirizzo non equivocabile, stabilendo che "la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici". Ma tale indirizzo è stato ampiamente disatteso.

Con la l. 142/90 si rinnova il tentativo di arginare l'espansione burocratica regionale stabilendo all'art. 3 c. 1 una non meno disattesa sollecitazione: "le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province".

In realtà se non sarà affrontato di petto il problema del reperimento e della gestione delle risorse non si verrà a capo del problema. Può risultare amaro, ma è realistico constatare che la spirale perversa non si modificherà fino a che le Regioni potranno attingere al bilancio nazionale. Per una Regione come la Sicilia, che ha in carico decine di migliaia di dipendenti ed un numero esorbitante di dirigenti, significa vivere in uno stato di perenne collasso che può essere sanato con un intervento nazionale che nessuno, per quanto ben disposto verso il Mezzogiorno, ha intenzione di sostenere. Solo da un raffronto emerge la gravità della situazione. Mentre la Lombardia dispone di circa 4.700 dipendenti, per 9 mln. di abitanti e l'Emilia Romagna di 3.400 per 4 mln., in Sicilia vi sono 17.500 dipendenti per 5 mln. di abitanti. A questi vanno aggiunte alcune decine di migliaia di precari assunti a tempo determinato, per non parlare dei 30 mila forestali, dei 6 mila insegnanti professionali, o dei 12 mila pensionati che gravano sul bilancio regionale, a cui aggiungere ancora un'infinita pletora di enti pubblici regionali.

Un meccanismo attivato per ragioni esclusivamente di potere e di consenso non può che trovare il limite in un'azione contraria, che ha nella fiscalità diretta e in un forte sistema autonomistico il deterrente più potente³¹.

La ragione stessa che ha portato a far lievitare il debito pubblico nazionale (separazione tra centro di prelievo e fonte di spesa) rappresenta una tentazione ricorrente per chi imposta il rapporto con il cittadino nei termini di uno scambio politico basato sulla spesa pubblica.

Va quindi rapidamente ricomposto il divario esistente tra i centri di spesa e i centri di prelievo. E l'unico modo per farlo è che a fronte di un eventuale dissennato sperpero di denaro pubblico scatti la *trappola* delle imposte per i propri cittadini, non l'assalto alla diligenza del bilancio nazionale. Fino a che il rigonfiamento di bilancio e di personale sarà lo strumento di potere per accrescere e non per perdere consenso, non ci sarà alcuna *grida manzoniana* che potrà aver ragione di tale perverso meccanismo. Solo stabilendo un rapporto più diretto di responsabilità tra *fonte di spesa e prelievo impositivo* sul territorio si riuscirà a contenere il meccanismo espansivo delle politiche clientelari e delle burocrazie regionali, spesse volte costituite per organizzarsi sul territorio in termini di contrapposizione politica agli Enti Locali.

L'indirizzo proposto dalla l. 59/97 e dalla successiva l.191/98 innova un punto essenziale in quanto introduce anche il *criterio dell'efficienza e dell'economicità*, insieme a quello della sussidiarietà.

Questo nuovo equilibrio può essere conseguito, in primo luogo, rimuovendo l'ipocrisia legislativa che attribuiva alle Regioni solo compiti di *alta amministrazione*, che, come abbiamo visto, risulta quotidianamente contraddetta. In secondo luogo, si evita di rovesciare sugli Enti Locali una dimensione organizzativa così imponente che, almeno in questa fase di avvio e di frammentazione amministrativa, gli enti non saprebbero reggere.

L'introduzione del criterio di efficienza e di economicità, comunque subordinato a quello di sussidiarietà, rende possibile evitare un errore di astrattismo ed accompagnare il nuovo impegno degli Enti Locali, tenendo conto delle effettive potenzialità di risorse e di personale. Una corretta interpretazione della novità introdotta dalla l.191/98 a nostro parere può essere così sintetizzata: se criteri di economicità e di efficienza possono suggerire alle Regioni di trattenere *oggi* talune funzioni difficilmente assolvibili, da una parte almeno degli Enti Locali (si pensi ai piccoli Comuni), rimane comunque confermata la direzione di un cammino che intende attribuire al livello comunale la generalità delle funzioni amministrative.

In secondo luogo, la presunzione generale di competenza a favore del livello più vicino al cittadino si accompagna, come sostiene Vesperini, con "la configurazione di un margine di flessibilità che consente di assegnare al livello più ampio interventi in base a valutazioni che attengono alla dimensione degli interessi coinvolti, alla natura dei problemi e agli obiettivi perseguiti".³²

Una scelta che comporta un rischio non superiore, però, a quello di attribuire ai Comuni compiti che li vedono *oggi* inadeguati, con il rischio di futuri contraccolpi di tipo neocentralista.

Il problema si sposta dunque dall'odierna definizione delle attribuzioni, comunque salvaguardata dalla l. 59/97, all'attivazione di tutti i meccanismi, economici ed istituzionali, necessari per mettere rapidamente gli Enti Locali nella condizione di poter assolvere ai nuovi e gravosi compiti amministrativi. Meccanismi che riguardino in particolare il municipio micro-medio, molto spesso di montagna, in modo da facilitare il reperimento delle risorse, la qualificazione del personale, la promozione dell'associazionismo (unioni, convenzioni, gestione unitaria dei servizi).

Tutto ciò comporta un salto qualitativo, sia della macchina comunale che della classe dirigente locale, indispensabile per vincere la *sfida dell'autogoverno* delle comunità locali. Se ben riconoscibile risulta il rischio rappresentato dal neocentralismo regionale, non meno insidioso è quello della sopravvivenza di una gretta logica di chiusura o di clan

localistico (di partito, piuttosto che familiare) che, all'ombra di una difesa del campanile municipale, spesso cerca di conseguire ristretti interessi personali, di fazione e di gruppo.

La sfida dell'autogoverno e la formazione di una nuova classe dirigente locale, più aperta e partecipe dell'integrazione comunitaria sovracomunale, rappresentano i due elementi di maggiore potenzialità di un federalismo diffuso. È questo un banco di prova importante per le stesse forze politiche, che per poter ricostruire un ruolo devono saldarsi all'esperienza amministrativa e partecipativa più vicina ai cittadini ed alle comunità, evitando di ridursi (come è avvenuto in questi anni) al ruolo di semplici contenitori elettorali della combinazione degli interessi locali.

Lo spazio del confronto tra diversi progetti politici e di sviluppo va ricreato sollecitando il municipalismo ad esprimere il meglio di se stesso in una dimensione comunitaria e territoriale più ampia. L'investimento che tutta la nuova normativa sollecita per promuovere le varie forme associative (dalle Comunità Montane ai Circondari, dalle Unioni alla gestione integrata dei servizi) va nella direzione di innestare la cultura del municipio micro-medio sull'esperienza di una più ampia ed integrata gestione dei servizi e del territorio, sulla costruzione di una più diretta interlocuzione con il Comune capoluogo e con la Provincia.

Un altro elemento importante è rappresentato dalla separazione tra politica ed amministrazione introdotta con il D. Lgs. 29/93, che affida agli organi politici i compiti di programmazione, di indirizzo e di controllo, con una titolarità distinta da quella degli organismi dirigenziali, cui sono affidati atti amministrativi puntuali. Questo è un tema che, soprattutto per i piccoli comuni che non dispongono di personale, si presta ad obiezioni, quali quelle espresse dall'ANCI della Lombardia che si augura, più che la separazione, l'"integrazione" tra i due livelli in quanto "la maturazione del risultato nasce da una felice sintesi operativa tra i due momenti", con una richiesta di deroga per i comuni al di sotto dei 5 mila abitanti³³.

La forte caratterizzazione amministrativa attribuita ai comuni pone comunque il problema di una dimensione sufficiente degli enti che assicuri potenzialità strutturali e finanziarie; in Francia si prevedono aggregazioni ottimali attorno ai 20 mila abitanti.

Ma più che verso le fusioni tra enti locali, realizzate solo in alcune nazioni, ad esempio in Belgio ed in Svezia, in Italia tale prospettiva va abbandonata per indirizzarsi verso l'associazione. I comuni rimangono titolari e non sopprimono il riferimento municipale, ma contemporaneamente si mettono in condizione di poter gestire in forma associata i servizi per la collettività.

Alle Regioni compete il compito di fissare criteri ed ambiti ottimali; ciò significa rendere possibile, anche in presenza di una frammentazione territoriale, il trasferimento di funzioni, superando l'ostacolo rappresentato da "funzioni incompatibili con le dimensioni". Anche in questo caso ci si rende conto di come il principio di autonomia locale possa essere realizzato superando anacronistiche logiche di localismo attraverso forme associative che possono essere definite con il massimo di elasticità – dalle semplici convenzioni alle forme tipiche come l'unione – e con moduli privatistici, che non sottraggono identità comunali, ma consentono di organizzare i comuni tra loro associati. Sono ormai diversi, per comuni medio-piccoli, i settori che possono essere organizzati in forma sovracomunale: dall'individuazione di un direttore generale agli uffici di programmazione, dalla vigilanza alla raccolta dei rifiuti.

Tale indirizzo richiede adeguate dotazioni finanziarie per la gestione convenzionata od associata di servizi, con l'introduzione di meccanismi premiali, in modo da sollecitare i comuni a promuovere l'associazionismo. Risulta d'altronde evidente come nella realtà lombarda, caratterizzata dalla presenza di oltre 1500 comuni, il rischio di una polverizzazione amministrativa sia reale.

Sul problema della *sussidiarietà* ci siamo soffermati in precedenza richiamando soprattutto gli aspetti generali. Si tratta ora di valutarne l'evoluzione in rapporto sia alla novità introdotta dalla l. 265/99, che sposta il confine stabilito dalla legge Bassanini, sia alla nuova normativa regionale, applicativa del D.Lgs 112/98.

L'importanza di tale tema richiede una messa a fuoco, in particolare, dell'evoluzione legislativa a livello nazionale e regionale.

La l. 59/97 fissa all'art. 4 un quadro di riferimento che in genere viene definito di *sussidiarietà verticale*, interna cioè ai rapporti istituzionali, stabilendo il principio fondamentale della "attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative" agli enti locali, "secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative, organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime".

In sede di applicazione della legge Bassanini a livello regionale si è registrata all'interno della Giunta un'oscillazione che risulta evidente dal raffronto dei vari testi predisposti.

Il progetto iniziale della Giunta Regionale della Lombardia (PDL 505/98), si muoveva in modo non difforme dall'impostazione della legge Bassanini. Un secondo testo, proposto sempre dalla Giunta come "schema di articolato" e sottoposto al confronto con le Autonomie Locali, ha introdotto, però, un cambiamento sostanziale, raccogliendo l'eco della proposta che il Polo aveva avanzato in sede di Commissione Bicamerale. Infatti, con il nuovo art. 2 c. 5, l'applicazione del principio di sussidiarietà veniva così formulato: "le attività ed i servizi che non possono essere adeguatamente svolti dai privati sono ripartiti tra regione, province, comuni, comunità montane e camere di commercio...". Risulta del tutto evidente il rovesciamento di segno, in quanto si affida al momento pubblico un ruolo del tutto residuale e subordinato rispetto all'iniziativa del privato.

A seguito di un acceso dibattito e della contrarietà degli enti locali, nel testo conclusivo è emersa una posizione meno squilibrata, che fa leva sulla necessità di riconoscere il ruolo dell'autonomia dei privati, di valorizzare e promuovere l'apporto delle formazioni sociali e del privato, in particolare di quello senza fine di lucro, senza che l'ente pubblico rinunci alle funzioni di coordinamento, di regolamentazione e di individuazione dei livelli minimi di qualità.

Sul tema della sussidiarietà è tornata la l. 265/99, che modifica l'impostazione della l. 59/97, in quanto si spinge oltre la sussidiarietà verticale introducendo, in particolare, la *sussidiarietà orizzontale*. Viene così ribadita, all'art. 2, la titolarità di funzioni proprie e di quelle conferite agli enti, ma contemporaneamente si aggiunge che i vari enti "svolgono le loro funzioni attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali".

Si riflette in questa formulazione, per certi aspetti ambigua, una tensione irrisolta. Si sostiene che gli enti svolgono le loro funzioni non solo ricorrendo ad attività esercitate da privati, ma anche "in presenza" di una "autonoma" iniziativa degli stessi. Portando all'estremo l'interpretazione si potrebbe sostenere che, a fronte di un'autonoma iniziativa di privati, l'ente pubblico dovrebbe limitarsi a constatare ed a riconoscere che la funzione pubblica è di per se stessa già esercitata dal privato. Un'interpretazione difficilmente sostenibile e condivisibile.

Risulta fondata l'obiezione che V. Italia illustra sulla rivista "*Enti Locali, Il Sole 24 Ore*", quando afferma che "tale estensione (che è peraltro facoltativa) solleva delle perplessità, perché le autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali sono molte volte episodiche e transitorie, ed è dubbio che possano essere esercitate "adeguatamente" con una precisa distinzione di compiti e, specialmente, di responsabilità" 34.

Il criterio interpretativo più corrispondente, che può trovare definizione nell'ambito della potestà statutaria stabilita dall'art. 4, è quello di ritenere che funzioni pubbliche e servizi possano essere gestiti da privati, ma la valenza pubblica non possa che trovare riscontro in un'attività regolativa dell'Ente locale, riguardante la definizione di criteri pubblici di accesso, il controllo di standards qualitativi, la garanzia di continuità e di affidabilità.

A livello regionale il quadro applicativo dei vari decreti, riguardanti le leggi Bassanini, non ha registrato, per quanto attiene a materie quali l'agricoltura e il mercato del lavoro, motivi di particolare approfondimento. Più complesso il problema riguardante il commercio. La Giunta regionale ha formulato in attuazione della l.r. 14/99 una proposta che risulta favorevole solo alla crescita delle grandi strutture di vendita.

Significativo è risultato inoltre il confronto sulla normativa riguardante i trasporti e, soprattutto, sul recepimento del D.lgs 112/98 che ha trovato nel Pdl 505/98 predisposto dalla Giunta Regionale motivi di maggiore contrasto.

Il confronto su questa proposta in sede di Consiglio ha registrato un avvio quanto mai difficoltoso e ritardato. Il progetto predisposto dalla Giunta regionale per il "Riordino del sistema delle autonomie locali", del luglio del 98, oltre alla questione della sussidiarietà su cui ci siamo soffermati, presentava un altro aspetto di rilievo su cui si è registrata un'intensa discussione: la costituzione della "Conferenza regionale delle autonomie locali e funzionali".

Il tema della partecipazione delle autonomie territoriali e funzionali alla definizione delle politiche regionali rappresenta indubbiamente un elemento essenziale di una forma più avanzata di democrazia *partecipativa e governante*. Non è però indifferente definirne modalità, competenze e ruolo.

La proposta ritenuta più valida, contenuta in un progetto di legge del Gruppo D.S., si ispira ad un modello classico di federalismo e prospetta l'istituzione di un "Consiglio delle autonomie locali" 35, quale organo di rappresentanza delle Amministrazioni locali della Lombardia, composto da Sindaci e da Presidenti delle Province, mediante un meccanismo di elezione distinto per piccoli e grandi Comuni. I compiti affidati alla seconda Camera regionale riguardano sia deliberazioni su modifiche dello Statuto che sul riparto di competenze tra regione ed enti locali. È previsto inoltre il parere obbligatorio sulle più importanti scelte di bilancio e sulle leggi riguardanti i criteri di ripartizione dei trasferimenti regionali e del fondo di perequazione locale e gli atti generali di programmazione.

Questa proposta ha poi trovato un convincente riscontro anche nel progetto di modifica costituzionale presentato dal ministro G. Amato che, introducendo un salto qualitativo rispetto al deludente testo della Commissione Bicamerale, prevede l'istituzione del "Consiglio delle autonomie locali, regolato dallo Statuto", composto da Sindaci e Presidenti delle Province e competente su materie riguardanti lo Statuto, i bilanci, le leggi in materia di ordinamento e di ripartizione delle risorse.

Il fatto che la proposta Amato si muova anch'essa nella logica della rappresentanza dei governi territoriali, più che dei Consigli o di altre forme di rappresentanza assembleare, rappresenta un segnale anche rispetto alla seconda Camera nazionale e la avvicina alla logica del modello tedesco, che si affida alla rappresentanza dei *governi* territoriali.

La scelta della Giunta lombarda non si è adeguatamente misurata con questa problematica, limitandosi a prevedere una soluzione debole costituita da una presenza assembleare di una settantina di componenti, a carattere prevalentemente consultivo e di limitata incisività.

L'aver poi sovrapposto in modo approssimativo e non convincente i ruoli delle autonomie locali e delle autonomie funzionali (Camere di Commercio, Università, Istituti scolastici) ha determinato una confusione di competenze. Solo in seguito ad un serrato confronto il testo è stato in parte corretto, introducendo la distinzione tra materie di esclusiva

competenza degli enti locali e pareri su documenti di carattere generale come il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEFR) od Accordi di Programma. Al di là della specifica soluzione conclusiva, solo in parte soddisfacente, risulta comunque importante l'aver introdotto un processo indirizzato verso l'istituzione della "seconda Camera regionale". È questa la sede che "rappresenterebbe uno dei luoghi dove il principio di sussidiarietà trova la sua naturale espressione". Una sede che risponde politicamente alla "sospettosità" dei comuni verso una Regione che è intervenuta spesso volte "in termini autoritari ed esclusivi" 36.

Una soluzione più convincente e positiva è rappresentata dal "Consiglio delle Autonomie locali", attivo dal luglio '98 in Toscana, l'unica esperienza regionale che prefigura nei fatti la "seconda camera"; nel primo periodo di attività ha esaminato 40 progetti di legge regionale, con proposte di emendamenti ed osservazioni 37.

Nei diversi passaggi e sulle materie affrontate dalla legge di riordino emerge un quadro disomogeneo. Mentre in taluni settori è emersa la volontà di una coerente e positiva attuazione di un impianto federalista, attenta al ruolo delle autonomie locali, in altri è prevalsa, soprattutto nella fase conclusiva, una logica accentratrice a livello di Giunta regionale, che ha peggiorato su passaggi essenziali il testo proposto dalla Commissione.

Il ruolo stesso del Consiglio regionale ha risentito negativamente delle proposte di modifica, che hanno portato in capo alla sola Giunta regionale l'effettivo momento decisionale, in parte corretto in seconda votazione, anche a seguito delle osservazioni del Commissario di governo e dell'ulteriore confronto in aula.

Da tempo è aperta la discussione sul rapporto esistente tra *federalismo regionale* e *federalismo municipale*. Più che una discussione su astratti modelli, il confronto verte in realtà su un modo accentrato e verticistico di governare; un esercizio amministrativo ripiegato su una logica di potere non risulta certo nobilitato dal definirsi "federalismo regionale".

La logica accentrata non risponde ad un criterio istituzionale, ma più che altro obbedisce ad una logica di potere. La stessa gestione dell'attività legislativa ha ben poco riscontro con la definizione di norme di carattere *generale ed astratto*. In diversi settori, dalle attività commerciali agli interventi di carattere ambientale, emergono i condizionamenti dei gruppi di interesse che gravitano attorno al Polo. Esempi all'infinito di un governo reale che fa del federalismo regionale lo schermo di una politica a volte direttamente condizionata dall'intreccio tra politica ed interessi economici e guidata dall'esigenza di allineare le politiche comunali, anche su materie che non sono di competenza regionale.

Il *centralismo regionale* si sostanzia non tanto in un ruolo esorbitante del livello istituzionale della Regione, quanto piuttosto nel ruolo invasivo della Giunta, o di singoli Assessori legati ad interessi territoriali, che su materie, anche non di propria competenza, operano imponendo logiche di appartenenza politica, più che per affermare regole imparziali da parte dell'istituzione regionale.

NOTE

1 E. Galli della Loggia, *L'identità italiana*, cit., p. 79.

2 Ibid., p. 80.

3 B. Dente, *La formazione della classe dirigente regionale*, Convegno promosso dal Consiglio Regionale della Lombardia: *Società e Sviluppo in Lombardia*, Pavia, 26/3/99. Cfr.: Id., *In un diverso stato*, Il Mulino, Bologna, 1995.

4 G. Torchio, *Relazione all'Assemblea regionale Anci*, Milano, 9/10/1999.

5 Cfr.: S. Cassese, *Le basi del Diritto amministrativo*, Garzanti, Torino, 1995.

6 F. Galgano, *Le istituzioni della società postindustriale*, Aa. Vv. *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 20.

7 N. Bobbio, *Stato, governo, società*, Einaudi, Torino, 1985, p. 15.

8 D. Della Porta, *La politica locale*, cit. p. 288.

9 Ibid., p. 270.

10 G. Martinotti, *La dimensione metropolitana*, cit., p. 11.

11 G. Barbolini, *Il sistema delle Autonomie regionali e locali perno dello Stato repubblicano*, in: "Orientamenti Amministrativi", n. 8 Ottobre 1999.

12 A. Bagnasco, *Tracce di comunità*, cit. p. 141.

13 Ibid., p. 142.

14 Cfr.: L. Pennacchi, *Lo Stato sociale del futuro*, Donzelli, Roma 1997.

15 A. Bagnasco, *Tracce di comunità*, cit., p. 142, cfr. anche U. Ascoli e S. Pasquinelli (a cura), *Il Welfare mix*, Franco Angeli, Milano, 1993.

16 G. De Rita, *Più responsabilità su base territoriale per il nuovo Welfare*, "Brescia Oggi", 8/8/99.

17 Cfr.: P.P. Donati (a cura), *Lo stato sociale in Italia*, Mondadori, Milano, 1999.

18 Ibid., p. 62.

19 Ibid., p. 66.

20 J.L. Laville e L. Gardin, *Le iniziative locali in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999.

21 M. Agostinelli, *Introduzione*, in: J.L. Laville e L. Gardin, cit., p. X.

- 22 M. Revelli, *La sinistra sociale*, cit. p. 170.
- 23 Ibid., p. 172.
- 24 G. Vesperini, *I poteri locali*, cit., p. 361.
- 25 Ibid., p. 366.
- 26 Cfr.: A. Martinelli, *Il principio di sussidiarietà all'opera: nuove forme di autonomia*, in IReR, *Scenari dello sviluppo*, cit., p. 43.
- 27 P. Corsini, *Produzione della norma*, cit. pp. 21 - 23.
- 28 Ibid., p. 23.
- 29 E. Balboni, relazione al Convegno "*La città tra politica e management*", Ass. Formaurbis e Sole 24 Ore, 15/10/99, Milano.
- 30 S. Cassese, *Quale Federalismo?*, cit. p. 62.
- 31 Cfr., P. Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- 32 G. Vesperini, *I poteri locali*, cit. p. 359.
- 33 G. Torchio, *Relazione all'Assemblea regionale ANCI*, Milano, 9/10/99.
- 34 V. Italia, *Enti locali*, Il Sole 24 Ore, p. 73, 28/8/1999.
- 35 F. Binelli, C. Bragaglio, P.A. Ferrari, *Istituzione del "Consiglio delle Autonomie"*, Pdl. 520, 8/10/1998.
- 36 D. D'Italia, *La seconda Camera, garanzia di sussidiarietà*, "l'Unità - Autonomie", 3/2/2000. Cfr.: F. Binelli, *Caro centralismo fatti più in là*, "Dialogos" n. 1 dicembre 1999, Milano.
- 37

Cfr.: A. Pesci, *Toscana, camera bassa*, "l'Unità - Autonomie", 10/2/2000.