

FULVIO CORTESE *

Il ruolo delle autonomie e i diversi livelli di amministrazione

DOI: 10.26350/18277942_000159

Sommario: 1. Un bilancio difficile e frustrante. 2. Tra urgenze molto concrete e grandi speranze. 3. Ispirazioni condizionanti di un processo istituzionale e di un dinamismo culturale fraintesi e involutivi. 4. Mutamenti di contesto e appello ad un approccio pragmatico. 5. Alla ricerca di una rinnovata legittimazione.

1. Un bilancio difficile e frustrante

Discutere oggi di autonomie territoriali è un'operazione molto complessa e, in fondo, rischiosa.

È complessa, perché implica, a rigore, il confronto con un'enorme quantità di fattori di diversa natura e provenienza; con una stratificazione di elementi (non solo giuridici, ma anche storici, politici, economici etc.), che non è agevole padroneggiare simultaneamente e che, tuttavia, sono indispensabili per poter trarre davvero in modo critico le traiettorie dell'articolazione territoriale del Paese e della sua esperienza repubblicana. Il *materiale* – se così si può dire – è tanto ed esprimersi richiederebbe molto tempo e una *competenza* sovrabbondante.

Riflettere su Regioni ed enti locali è anche un'attività rischiosa, dal momento che è sempre esposta alla forza apparentemente irresistibile della contingenza, marcata com'è dalle oscillazioni di un discorso pubblico costantemente proiettato alla ricerca di capri espiatori perfetti, cui imputare il fallimento o il rallentamento di qualsiasi prospettiva di sviluppo o, semplicemente, di buona amministrazione. *Esprimersi* è un gesto che, attualmente, finisce coll'essere sinonimo di *schierarsi*, ma senza la nobiltà che un simile atteggiamento dovrebbe manifestare.

Più di tutto, però, a pesare su qualsiasi ragionamento in materia di autonomie è un naturale, spontaneo e *razionale* – per quanto l'uso di questo attributo possa sembrare paradossale – sentimento di *frustrazione*. Il dibattito, in altri termini, tende invariabilmente a ripercorrere le tracce di illusioni perdute, di esiziali battute d'arresto, di inescusabili e determinanti manchevolezze.

VP VITA E PENSIERO

È un'inclinazione del tutto comprensibile. Perché gli incidenti di percorso, più o meno notevoli, ci sono effettivamente stati. E si sono imposti in quanto fondati su deficienze particolarmente evidenti.

Le ha isolate e definite in tal modo anche Aldo Travi – nell'ambito del suo recente e denso *libro-bilancio* sulla pubblica amministrazione e sulle sorti del diritto che ne disciplina l'azione e l'organizzazione¹ – allorché ha rammentato che la forte dissociazione tra gli obiettivi costituzionali dell'autonomia territoriale e le sue concrete realizzazioni va ricondotta a specifici «limiti strutturali»², quali la ricorrente divergenza tra gli scopi dei differenti livelli politici di governo e il conseguente bloccaggio di ogni dinamica oggettiva di leale collaborazione; l'assenza di sedi istituzionali idonee a fungere da credibile e sistemico luogo di sintesi; la latitanza, nella classe politica, della qualità etica necessaria per affrontare in modo credibile le sfide di una differenziazione efficiente; l'ingenuità dei modi con cui, nel 2001, si è pensato di accrescere lo spazio costituzionale di manovra delle Regioni, configurando attribuzioni materiali sproporzionate o poco sorvegliate, e suscettibili dunque di sollecitare reazioni in tutto e per tutto centralizzanti; l'incombente via via più urgente della crisi generale della finanza pubblica, che ha contribuito a svuotare l'autonomia stessa delle sue intrinseche capacità; la perdurante inconsistenza dimensionale di moltissime esperienze amministrative locali (è il caso dei Comuni), condannate per loro stessa configurazione ad una programmatica inettitudine.

Come si può notare, si tratta di fenomeni – e sono molti – la cui sola registrazione può suscitare sconforto. Al punto da motivare – come di fatto è accaduto sin dall'inizio della pandemia da SARS-CoV-2, a fronte dei “buchi di garanzia” che allora sono rapidamente emersi all'interno di alcuni sistemi sanitari regionali – anche pensieri di vero e proprio rigetto³: a che serve incaponirsi con un dispositivo – l'autonomia territoriale – che, al di là di puntuali, e pur felici, stagioni, o di singoli laboratori localizzati, continua a dimostrarsi, nel lungo periodo, fragile, incostante e, per ciò solo, insoddisfacente?

* Università di Trento (fulvio.cortese@unitn.it)

¹ A. Travi, *Pubblica amministrazione. Burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, 2022.

² *Ibid.*, pp. 85-89.

³ V., per tutti, L. Ferrajoli, nell'intervista su *Democrazia e diritto alla salute*, rilasciata a M. Boarelli e M. Perrotta per la Rivista *gli asini* (29 marzo 2021): <https://gliasinirivista.org/democrazia-e-diritto-alla-salute/>. Ma dello stesso Autore v. anche l'intervista, condotta da R. Ceccarelli, pubblicata su *Il manifesto* (8 aprile 2021): <https://ilmanifesto.it/lorizzonte-universale-dei-diritti-fondamentali>. Ma non è stata una posizione isolata: v. le ricostruzioni svolte, in proposito, da G. Gardini, *La polarizzazione del dibattito pubblico dinanzi all'emergenza sanitaria*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale 2020, pp. 7 ss.

2. Tra urgenze molto concrete e grandi speranze

Interrogarsi sul ruolo dell'autonomia e sulla tenuta – anzi, sulla ragionevolezza – di un *ordinamento amministrativo composito* come quello repubblicano comporta il tentativo di rispondere tuttora a quella domanda.

V'è da dire, a questo proposito, che – anche se sarebbe semplice arrendersi di fronte alla rassegna delle tante sconfitte maturate finora sul campo – stupisce che non ci si ricordi quasi mai delle ragioni originarie della scelta autonomistica compiuta dai Costituenti. O, meglio, non tanto che non ci si ricordi di quella scelta come *opzione ideale*, da collocarsi – con il corrispondente principio – tra i pilastri dell'identità costituzionale della Repubblica, quanto, piuttosto, che non si ponga attenzione ai *motivi concreti* che hanno promosso uno specifico disegno istituzionale, promuovendone la promozione al rango di fondamentale valore presupposto.

Basterebbe riprendere le affermazioni di Gaspare Ambrosini, così come riferite nei resoconti dei lavori dell'Assemblea Costituente. Vi si può agevolmente riscontrare la posizione di un nesso inscindibile tra l'opzione relativa all'introduzione di un *inedito livello di governo*, quello regionale, l'opzione di attribuire al nuovo ente una specifica *autonomia*, corredata anche di una potestà legislativa, e l'opzione, ulteriore, di dare autonomia in senso proprio *anche agli enti locali*.

Il nesso consiste, testualmente, nell'ovviare agli «inconvenienti dell'accentramento»⁴. E questi, però, non sono affermati in modo del tutto concettuale; non sono, cioè, opposti a ipotetiche virtù intrinseche di un diverso equilibrio di governo territoriale. Sono rappresentati come vizi conclamati dell'amministrazione statale tradizionale o, meglio ancora, dell'amministrazione italiana *tout court*, come sperimentata fino a quel momento: un'amministrazione lontana dagli interessi che pretende di organizzare e gestire; incapace di conoscerli adeguatamente e, pertanto, di agire coerentemente e tempestivamente; schiacciata sugli organi politici centrali, nei quali i rappresentanti dei cittadini risultano a loro volta distratti, se non fuorviati, dal peso di tutti coloro che ambiscono a veder risolte le proprie pratiche, perché inevase o disperse nei ritardi degli uffici statali⁵.

⁴ Così lo stesso Ambrosini, nel suo intervento del 27 luglio 1946, come introduttivo ai lavori della Seconda Sottocommissione della cd. Commissione dei 75. Cfr. online al seguente indirizzo: https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed002/sed002nc.pdf.

⁵ «Gli inconvenienti dell'accentramento sono ben noti, e cioè: 1°) la sottrazione degli affari, specialmente amministrativi, a coloro che vi sono direttamente interessati e la loro attribuzione ad organi lontani, centrali, che possono non conoscere affatto le condizioni locali e che comunque

Sarebbe forse inutile rievocare la circostanza che alle spalle dell'approccio tenuto da Ambrosini non vi era esclusivamente l'eco di studi comparati già svolti durante il Ventennio fascista⁶. Quell'approccio era, ancora una volta, il punto sintomatico di emersione di una meditazione di più lungo periodo, che s'era prodotta già con il principio dell'Unità d'Italia⁷ e che, all'indomani del primo conflitto mondiale, aveva trovato nuova spinta e conosciuto sostenitori di diversa, lontanissima, afferenza, da un giovane Alcide De Gasperi⁸ (anche in armonia con gli indirizzi che erano propri del Partito Popolare Italiano⁹) ad un altrettanto giovane Silvio Trentin¹⁰ (rappresentativo, in quel periodo, di una minoritaria corrente riformista, quella della Democrazia sociale). Valorizzare le istituzioni territoriali, in

dipendono o sono influenzati dai governanti; 2°) la compressione delle energie locali, l'accumulazione delle pratiche al centro, il ritardo nello svolgimento degli affari, la diminuzione della libertà degli enti locali e conseguentemente della popolazione; 3°) circa il funzionamento del Parlamento e la missione del Deputato, l'inconveniente gravissimo che i rappresentanti della nazione, a causa di questo sistema di accentramento, sono gravati da una infinità di sollecitazioni e di richieste da parte degli elettori che, non arrivando a veder risolte le proprie pratiche al centro, ricorrono, come usando di un diritto, al loro deputato, il che naturalmente distrae la rappresentanza politica dal compito di curare gli interessi della nazione» (così, testualmente, nel riferito intervento di Ambrosini, cit. *supra* a nt. 4).

⁶ Studi, peraltro, estremamente asciutti. Si allude, in particolare, a G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, pp. 93 ss.

⁷ Lo ricorda, anche con un po' di enfasi, sempre Ambrosini, nella relazione (disponibile online: http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/relaz_proposte/II_Sottocommissione/30_nc.pdf), poi depositata dinanzi alla Sottocommissione già menzionata *supra* a nt. 4: «I motivi fondamentali che militano in favore dell'idea regionalista restano in sostanza quelli che Mazzini enunciò sinteticamente nel 1861: ovviare ai danni dell'accentramento che rende l'andamento della vita pubblica "intricatissimo e lento" e renderlo in conseguenza "più semplice e spedito", e potenziare d'altra parte le unità secondarie, cioè le energie locali, facendone delle forze sufficienti "per tradurre in atto ogni progresso possibile nella loro sfera"» (le citazioni riferite al pensiero di G. Mazzini sono prese dal famoso scritto *Dell'unità italiana*, in *Scritti editi e inediti*, Vol. III (*Politica*, Vol. II), Milano, 1862, in part. p. 269).

⁸ Lo rievoca bene D. de Pretis, *Una Autonomia oltre i confini. De Gasperi e il primato del bene comune* (Lectio degasperiana 2023, organizzata dalla Fondazione Trentina Alcide De Gasperi, reperibile online al seguente indirizzo: <https://www.degasperitn.it/126246/Lectio-degasperiana-2023.pdf>), p. 3 del testo: in De Gasperi c'è «in primo piano l'assillo – slegato dalla mera esigenza di preservare le caratteristiche della buona tradizione trentina – per le insidie quotidiane della burocrazia statale, in cui non si ritrovano quei "criteri d'ordine, di serietà, di metodo" ritenuti assolutamente indispensabili per una buona amministrazione».

⁹ V. sempre Ambrosini, nella relazione cit. *supra* a nt. 7: «La questione regionalistica venne ripresa nell'altro dopo-guerra da movimenti di carattere locale in Sicilia e in Sardegna, e dal movimento politico di carattere nazionale rappresentato dal Partito Popolare Italiano, che sotto l'impulso di Don Luigi Sturzo imprese a propugnare la riforma di tutta la struttura statale sulla base del potenziamento delle autonomie locali e del riconoscimento giuridico delle regioni».

¹⁰ Specialmente in due saggi: S. Trentin, *Autonomia – Autarchia – Decentramento*, in *Annuario del R. Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia per l'Anno Accademico 1924-1925*, Venezia, 1925, pp. 25 ss., nonché Id., *Il decentramento amministrativo*, in AA.VV., *Per una nuova democrazia. Relazioni e discorsi al I congresso dell'unione nazionale*, Roma, 1925, pp. 119 ss. (i due lavori sono oggi pubblicati in Id., *Politica e amministrazione. Scritti e discorsi 1919-1926*, cur. M. Guerrato, Venezia, 1984, rispettivamente alle pp. 335 ss. e 119 ss.).

quelle prime intuizioni (che alla nozione di autonomia, ancora, non si rivolgevano nel senso più profondo che ad essa si è in seguito consegnato), non aveva altro significato che quello di creare le basi per il *buon governo*. All'alba della Repubblica, dunque, gli inconvenienti dell'accentramento sono i difetti di un'amministrazione incapace di "rispondere" ai bisogni che provengono dalla collettività. Difetti dinanzi ai quali il tentativo dei Costituenti non è solo quello di *postulare* imparzialità e buon andamento – come avverrà nell'art. 97 Cost. – ma di farlo *precostituendone* le essenziali condizioni istituzionali. Quelle, per l'appunto, che coincidono con l'assunzione dell'*autonomia* e che, sulla base di essa, possono risolversi nella generazione e nella coltivazione di interventi proattivi sul *modo di essere* dell'autorità, ossia: stimolare la partecipazione alla vita pubblica e avvicinare così gli interessati il più possibile ai luoghi in cui si decide su ciò che più gli preme; allontanare le forze politiche nazionali dai circuiti di pressione in cui si manifesti il rischio di abusare del proprio potere; in altri termini, diffondere l'esercizio del potere amministrativo allo scopo di renderlo *più obbiettivo* possibile¹¹.

Naturalmente – come è noto – l'affermazione costituzionale del principio autonomistico e la sua realizzazione nel Titolo V della Carta si saldavano armoniosamente anche con prospettive di respiro dichiaratamente più elevato: aprivano, cioè, un "ponte" – un *collegamento strutturale* – con le grandi statuizioni del principio personalistico, di quello solidaristico e di quello di eguaglianza sostanziale.

In altre parole: esiste un circolo virtuoso tra la volontà di realizzare una democrazia pluralista, emancipante e progressiva e l'esistenza di un'amministrazione che *funziona*. Non solo per le implicazioni di responsabilità comunitaria che sono sottese anche all'affermazione dell'autonomia come luogo di rapporti amministrativi più prossimi alle *cose* e alle *persone*. Ma anche, se non specialmente, perché la seconda dev'essere il *veicolo* della prima; pertanto, se non si dà la seconda, non si dà neanche la prima, poiché è nel farsi della seconda che si può realizzare la prima: muovendo dal basso, incentivando una nuova cittadinanza, diffondendo una altrettanto nuova fiducia per le istituzioni.

¹¹ Anche in questo caso le parole di Ambrosini (nell'intervento già cit. *supra*, a nt. 4) sono chiare: «Per eliminare questi inconvenienti bisogna togliere la causa, ed è qui che soccorre il concetto dell'autonomia che, per mezzo di norme adatte, porterebbe: 1°) ad evitare i danni del centralismo statale; 2°) a stimolare e potenziare le energie locali con la partecipazione dei singoli alla vita pubblica; 3°) a stabilire l'equilibrio fra le forze politiche e quindi ad impedire l'abuso del potere e l'eventuale predominio illecito di gruppi politici o di gruppi di interessi. Per raggiungere questi scopi non basterebbe l'istituto del decentramento burocratico, né basterebbe l'istituto del decentramento autarchico, il quale assegnerebbe dei compiti ad un nuovo ente autarchico ma lasciandolo esposto alle pressioni e all'ingerenza del potere centrale e dei governanti. Occorre quindi ricorrere all'adozione dell'istituto dell'autonomia politica regionale».

Si capisce, così, che alle *grandi speranze* sulla costruzione della neonata Repubblica erano correlate *urgenze assai concrete* sull'operatività effettiva del suo ordinamento. E, normativamente parlando (stando al diritto positivo costituzionale), lo sono tuttora. Al punto che è al recupero di quelle urgenze che occorre porre attenzione se si vogliono rimettere in moto quelle speranze.

Ma per muovere verso questo obiettivo occorre guardare dapprima a quanto non è andato bene; ai deragliamenti che ha vissuto l'itinerario del pluralismo istituzionale repubblicano, che, come si è anticipato, ha fatto emergere, all'opposto, limiti esiziali.

3. Ispirazioni condizionanti di un processo istituzionale e di un dinamismo culturale fraintesi e involutivi

A tal riguardo si possono senz'altro riprendere quei limiti che si sono già rievocati e che, del resto, hanno costituito oggetto, in molti modi, di ripetuti studi e confronti scientifici.

Per la verità, ad essi se ne potrebbero aggiungere altri, uno su tutti quello concernente lo stretto legame che sempre avrebbe dovuto esistere tra l'istanza dell'attuazione del disegno delle autonomie territoriali e l'istanza di riforma della p.a. nella sua interezza, ossia nel suo linguaggio e nella sua generale revisione organizzativa, *in primis* con attenzione alla riconfigurazione dell'organizzazione amministrativa statale. Due eventi, questi, che hanno cominciato a materializzarsi soltanto con gli anni Novanta (a decorrere dalle riforme introdotte dalle leggi n. 142 e 241/1990, poi seguite dal d.lgs. 29/1993 e dalle "leggi Bassanini", nn. 59 e 127/1997), e solo su linee di sviluppo che, una volta apparse, non sono state percorse sino in fondo: né dal legislatore, che, di lì a poco, specie sul piano della disciplina elettorale di enti locali e Regioni, e della forma di governo regionale – v. legge n. 81/1993, legge n. 43/1995 e legge cost. n. 1/1999 – ha abbracciato una formula idonea a rafforzare la predominanza del fattore puramente politico su quello tecnico-amministrativo; né dai corpi chiamati ad applicarle, rimasti a lungo lontani dall'assimilazione a regime di una professionalità adeguata; né, a ben vedere, dalla dottrina, che sul punto si è sempre divisa, fin troppo, e sin dagli anni Sessanta, tra letture teoriche (o assiologiche) e letture pratiche (o realistiche)¹². Senza accorgersi che le

¹² A quest'ultimo riguardo sia consentito rinviare a F. Cortese, *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2020, in part. p. 339, laddove si evidenzia che nel processo attuativo dei principi costituzionali sull'amministrazione pubblica gli interpreti si sono presto orientati lungo due direttrici, volte a concretare il patrimonio precettivo delle disposizioni della Carta in due modi: «- o (con grande sforzo ideale) per mezzo di un risoluto riferimento teleologico alle scelte costituzionali sulla forma di Stato; - o (forse con maggiore realismo) per il tramite di un movimento di rilettura e rivisitazione, e di coerente riforma modernizzante, specie sul piano

prime non potevano acquistare senso se non per mezzo delle seconde, e viceversa.

Andrebbe anche enumerato un altro fattore. Nel disegno originario dell'Assemblea Costituente il ruolo della Regione avrebbe dovuto estrinsecarsi *al centro* del sistema amministrativo, ma non al fine di regionalizzare detto sistema (con creazione di un nuovo processo di burocratizzazione, a sua volta monopolizzante), bensì allo scopo di regionalizzare la programmazione delle politiche pubbliche e il supporto tecnico all'attività degli enti locali; i quali, a loro volta, avrebbero dovuto essere oggetto di una rivisitazione profonda, anche di matrice dimensionale, per diventare adeguati rispetto alla missione di gestione. La migliore giuspubblicistica aveva avvertito l'importanza di questo evidente sottotesto delle scelte costituzionali: basti leggere, ad esempio, i contributi, ripubblicati di recente, che Massimo Severo Giannini aveva dedicato a questi temi all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione¹³; oppure si riprendano, semplicemente, le lucide osservazioni di Feliciano Benvenuti, già nelle pagine de *L'ordinamento repubblicano*¹⁴. Eppure tutto ciò non è accaduto; si è verificato esattamente il contrario.

D'altra parte non c'è da sorprendersi. Perché, come è stato autorevolmente osservato da ultimo¹⁵, proprio con riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni si è velocemente determinato uno scarto assai importante tra la necessità di armonizzare indirizzi normativi e sviluppi fattuali (politici, economici e sociali), da un lato, e la necessità di indirizzare quell'opera stessa di armonizzazione al di fuori dei canali della pura razionalizzazione giurisprudenziale operata dalla Corte costituzionale. Che, in tal modo, si è fatta l'unico arbitro dei confini del dibattito dottrinale e, al contempo, della capacità orientativa delle istituzioni repubblicane.

Si è data così l'occasione per un percorso di attuazione che dell'originario processo costituente, lungi dal premiarne il carattere intrinsecamente composito – e come tale bisognoso di infrastrutture di coordinamento e di continui accordi sulle regole di ingaggio –, ha focalizzato tutti gli attori del sistema (lo si ripeta, dottrina compresa) su *ciò che non avrebbero potuto fare* anziché su ciò che sarebbe stato nella loro *disponibilità propositiva*. Un contesto, questo, in cui, nel corso del tempo, e nei fatti, ha preso piedi una singolare dialettica, tanto forte, e a tratti sempre riemergente, quanto

del diritto positivo, in seguito anche di matrice europea, degli istituti già consegnati alla dogmatica del settore disciplinare e del rapporto politica-amministrazione nel contesto della forma di governo». Sono prospettive che non si escludevano; eppure «il cuore delle rispettive proposte è sempre stato differente».

¹³ Si tratta degli interventi pubblicati a più riprese su *Mondoperaio* nel 1949: v., oggi (con la curatela di Guido Melis), M.S. Giannini, *I grandi problemi nazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, in part. pp. 362 ss.

¹⁴ Venezia, 1975, oggi in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, I, Milano, 2006, in part. pp. 693-694.

¹⁵ S. Bartole - P. Giangaspero, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, 2022, p. 75.

polarizzante e paralizzante, vale a dire il conflitto tra i sostenitori di un paradigma, per così dire, minimo di *eguaglianza* (formale) e i sostenitori di un diverso, e per certi versi radicalmente antagonista, modello di *differenziazione identitaria* (e autoreferenziale). Con simultanea assunzione, in questo conflitto, della parte dell'eguaglianza in capo allo Stato e della parte dell'identità in capo alle Regioni. Come se la domanda di differenziazione fosse da concepirsi antitetica a quella relativa ai diritti e alle prestazioni che in entrambi i casi vanno garantite¹⁶.

Il risultato, all'evidenza, è coinciso con una *frattura*, che tende a "scomporre" ciò che la formula repubblicana vorrebbe, viceversa, "comporre", riportando anche gli interpreti (e, sulla scorta delle crisi economico-finanziarie e del debito pubblico, anche il legislatore statale¹⁷) all'approfondimento di posizioni che molto hanno a che fare con le narrazioni, anche giuridiche, dello Stato liberale dell'inizio del Novecento e che, invece, poco sono coscienti delle declinazioni rilevanti e trasformative dell'assunzione della forma dello Stato democratico.

¹⁶ Si tratta di un'evidente fallacia. Le istanze che solitamente si nascondono dietro l'invocazione dell'eguaglianza sono alimentate dal lascito sotterraneo delle "proporzioni" che, sul modello dell'amministrazione francese, i giuristi hanno elaborato all'inizio del XX Secolo, inscrivendole nel DNA del Paese, e per le quali in tanto i cittadini sono eguali in quanto anche il potere pubblico assuma nei loro confronti sempre il medesimo volto. È la ricostruzione dell'eguaglianza come dato esclusivamente formale. Tuttavia, la teorizzazione non è più compatibile con l'assetto costituzionale repubblicano: perché se ad essere diversi sono in primo luogo i cittadini, la loro eguaglianza necessita un intervento differenziato; e perché, ancor prima, se si vuole che il potere pubblico presenti un unico e riconoscibile e costante lineamento, allora è necessario che esso sia diversamente presente sui territori regionali e locali, a seconda dell'intensità con cui la sua immagine viene o meno percepita. Tale, del resto, è la configurazione progressiva dell'eguaglianza sostanziale. Parimenti fallace è l'impostazione identitaria, tipica di larghi settori del dibattito pubblico e politico. Che, negli ultimi trent'anni, è passato dalla configurazione delle autonomie quale luogo privilegiato di amministrazione, e così di immediato contatto tra cittadini e istituzioni (in un movimento circolare che avrebbe dovuto contribuire a legittimare le seconde per mezzo della loro "apertura" ai primi: secondo le già viste indicazioni dell'Assemblea Costituente), a luogo di riconoscimento aprioristico di specifiche peculiarità territoriali, spesso di nuova o artificiosa "produzione", e al contempo protese a trasformarsi in "piccole patrie" da coltivare e difendere sempre e comunque. Anzi, sono state le stesse autonomie, in questa loro ultima percezione, a concepirsi, se non a istituirsi, come elementi di disaggregazione, come tali in "antagonismo" con altri livelli di governo e, tanto più, con l'idea stessa di un ordinamento repubblicano quale insieme, pur doverosamente composito, di realtà tanto ragionevolmente differenziate quanto tra loro coordinate. Per l'illustrazione di questa dialettica e per le sue relazioni con questioni ricostruttive di più ampio respiro si rinvia a F. Cortese, *L'identità furiosa e il diritto pubblico*, Modena, 2023.

¹⁷ Si pensi alla cd. "legislazione delle crisi" (v. sia il d.l. n. 78/2010, conv. in legge n. 122/2010, sia il d.l. n. 95/2012, conv. in legge n. 135/2012), che ha stimolato in modo molto deciso processi di fusione, di unione o di gestione associata di numerose funzioni e di altrettanti servizi pubblici di originaria competenza dei singoli Comuni, alla ricerca della costituzione di nuove comunità, più ampie e meglio dimensionate rispetto all'evoluzione socio-economica del territorio. Con quest'ultimo profilo si è intrecciato anche il tema della revisione delle Province, avviata con il d.l. "Monti" (n. 201/2011) e confermata dalla legge "Delrio" (n. 56/2014), in funzione di una loro possibile abolizione, prevista da una riforma costituzionale del 2016, che, come è noto, è stata tuttavia bocciata dai cittadini con referendum.

Non si è trattato di un'ispirazione astratta. Non è neanche la ricostruzione *ex post* di quanto è accaduto. È, purtroppo, il *motore culturale*, largamente sviato, di un processo istituzionale e di un dinamismo intellettuale che continuano a porsi come fraintesi e involutivi. Perché, per l'appunto, continuano a tenere il tema dell'autonomia "sganciato" dal tema del rapporto tra cittadini (*rectius*, persone) e potere pubblico. Con tutto ciò che questa perdurante dissociazione comporta nell'immaginario (che la riforma del Titolo V della Costituzione ha in parte assecondato in modo programmatico), secondo il quale le sorti dell'autonomia non possono che svolgersi al massimo – in una specie di crescendo di ciò che le Regioni potrebbero effettivamente fare – soltanto in un'area in cui diritti e prestazioni non vengano "intaccati".

Come è facile constatare, questo è pur sempre l'esito dell'originario – e poc'anzi menzionato – approccio per cui, nelle relazioni tra "centro" e "periferia", ci si deve concentrare solo su quanto non è attingibile all'uno come all'altra, invece che su quanto si può *effettivamente* realizzare *insieme*.

4. Mutamenti di contesto e appello ad un approccio pragmatico

Quest'ultimo, peraltro, è anche un esito che "non fa i conti" con rivoluzioni di più ampia portata. Le quali, del resto, aiutano a misurare sul campo i fraintendimenti, se non gli effetti dannosi, dell'impostazione dominante. C'è da chiedersi, infatti, se sia davvero ipotizzabile continuare a coltivare la predetta lettura che concepisce lo spazio dell'autonomia come qualcosa di autosufficiente a tutti gli effetti. Naturalmente, sul piano tecnico-giuridico, e precisamente dogmatico, si potrebbe già ricordare il carattere intrinsecamente relazionale della nozione¹⁸. Ma, con tutta probabilità, il riferimento non sarebbe bastevole, né, tanto meno, autoevidente.

Il motore culturale che poggia sul conflitto tra eguaglianza (formale) e identità (autoreferenziale) ha, negli anni, scavato un solco assai significativo, è stato alimentato dalla classe politica ed è stato anche, per quanto in modo indiretto, rinfocolato dalle costanti discussioni sull'utilizzazione, anche scientifica, della categoria del federalismo e, soprattutto, del suo modello asimmetrico.

La sovrapposizione di quella categoria, e di quel modello, all'autonomia repubblicana, se per un verso ha consentito di coglierne alcune traiettorie evolutive sul piano materiale dell'evoluzione delle istituzioni e della società civile di riferimento, dall'altro ne ha sovradimensionato il ruolo, staccandolo sempre di più da quello del buon governo e affidandolo,

¹⁸ È quasi scontato il riferimento a Santi Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953 (2^a ed.), 15 ss.

prevalentemente, al piano della promozione delle comunità politiche locali e delle loro singolari aspirazioni.

Il fatto è che, mentre tutto ciò si stava palesando, ci si stava contemporaneamente accorgendo che non tutti gli interessi pubblici possono essere sezionati territorialmente o confinati all'interno di circuiti politico-amministrativi capaci di esserne veramente responsabili.

Ciò si deve dire non solo per l'incidenza delle politiche di integrazione europea, che hanno via via proiettato sulle materie del riparto Stato-Regioni un cospicuo, fitto, paniere di norme da attuarsi in modo pressoché uniforme. Ad essere decisivi sono i mutamenti del più ampio contesto economico, ambientale e tecnologico, alla stregua dei quali una regolazione localizzata rischia di essere totalmente fuori campo. Il caso della legislazione nella materia energetica può fungere da esempio evidente di questa tendenza¹⁹; e ciò anche con riguardo alle forzature cui è stata indotta – eppure comprensibilmente, data la “generalità” di quella materia – anche la Corte costituzionale, allorquando, in tempi recenti²⁰, ha dequotato anche la potestà legislativa che sul punto è riconosciuta espressamente ad alcune autonomie speciali.

Questi *cambi di scala*, che sicuramente hanno stimolato le dinamiche centralizzanti dell'intervento normativo statale, impongono anch'essi di tornare alla bontà dell'intuizione originaria, in cui è l'assetto “composito” a mediare tra i valori in gioco e a premiare processi di amministrazione il più possibile *co-organizzata* e *co-gestita*.

Da questo punto di vista, anche l'esperienza del PNRR può fungere da spunto utile, poiché non c'è dubbio che in essa, pur in un quadro di riaffermazione unilaterale di un'impostazione tutta controllata dallo Stato, vi è la proposizione diffusa di una logica di *progetto*: un'architettura, anche istituzionale, nella quale – pur “sciogliendosi” il sistema delle autonomie nel novero dei cc.dd. soggetti attuatori – si dà priorità agli *oggetti* dell'azione amministrativa e alle misure concrete che essi richiedono. In altri termini, si ridà centralità alla logica del *servizio pubblico*; ad un modo di guardare alla p.a. che mette al primo piano la *risposta* ai bisogni della collettività²¹.

¹⁹ Su di esso, non a caso, torna anche Travi, *Pubblica amministrazione*, cit., p. 87-88.

²⁰ V. Corte cost., n. 117/2022, con riguardo ad una legge approvata dalla Provincia Autonoma di Trento in materia di concessioni per grande derivazione d'acqua a scopo idroelettrico.

²¹ Cfr. Travi, *Pubblica amministrazione*, cit., in part. p. 223: «Viene (...) da chiederci se le previsioni del PNRR non abbiano come obiettivo reale, più ancora che la modifica di certe regole sostanziali, il superamento di una cattiva politica dell'amministrazione. Questo obiettivo si coglie non solo dall'affermazione solenne di alcuni principi direttivi, ma anche da alcune previsioni specifiche: si pensi, per esempio, all'introduzione di benchmark e di confronti pubblici con i risultati raggiunti da ciascuna amministrazione, che se attuati e sostenuti avrebbero probabilmente riflessi indiretti anche sul livello politico».

È un metodo che, in quanto suscettibile di attrarre, per definizione, tutti i contributi utili alla realizzazione degli obiettivi comuni, può incentivare sia lo Stato, sia le Regioni, sia altri soggetti istituzionali (e anche privati) ad intercettare le istanze di regolazione che provengono da bisogni amministrativi peculiari e non facilmente confinabili, come possono essere anche quelli collegati alla diffusione del cd. diritto delle città ovvero quelli implicati nell'esigenza di interventi specializzanti (ad esempio per la gestione di grandi reti logistiche o per la risoluzione di questioni di "area vasta" che non sono razionalmente definibili nella competenza di Province, Città metropolitane o reti/associazioni/unioni di Comuni).

5. Alla ricerca di una rinnovata legittimazione

Che quest'ultimo profilo – la diffusione di un approccio progettuale e di servizio – costituisca uno snodo fondamentale non può essere contestato. Le autonomie, tutte, sono alla ricerca di una *legittimazione credibile*, nuova, che non si basi solo sulla loro capacità politica in senso stretto e che, invece, renda questa stessa funzione idonea ad operare concretamente per la buona riuscita dell'amministrazione.

Occorre, in questa direzione, un'ulteriore stagione di riforme? È indispensabile, ad esempio, modificare la Costituzione ancora una volta? O approvare ulteriori macro-discipline dell'azione o dell'organizzazione amministrative?

Nonostante si possano condividere le tensioni che da tempo avrebbero voluto una modifica al "centro" dello spazio istituzionale delle autonomie (onde evitare lo sbilanciamento che spesso pare palesarsi nel tenore e nella profondità dettagliata della legislazione statale), è opportuno evidenziare che il cambio di passo che si auspica in questa sede non implica l'adesione al massimalismo metodologico che, viceversa, è inevitabilmente implicito all'accettazione della irresistibile dialettica tra ragioni dell'eguaglianza e ragioni dell'identità. E che, in senso proprio, potrebbe portare alla modifica costituzionale nelle direzioni, rispettivamente, di una centralizzazione ancor più forte o di una differenziazione potenzialmente "sfibrante".

Ciò che serve, in buona sostanza, è l'assunzione di un contegno estremamente pragmatico, per riattivare il senso del ruolo costituzionalmente riconosciuto alle autonomie e, per questa via, rilegittimarne l'importanza e la strumentalità tecnica nel percorso di migliore realizzazione di un'amministrazione imparziale e improntata al criterio fondamentale del buon andamento²².

²² È un approccio che pare sintonico con quello suggerito da Bartole - Giangaspero, *Diritto regionale*, cit., in part. p. 174, laddove si invitano interpreti e operatori a «verificare se nel quadro del diritto regionale vivente non si aprano spazi per micro-innovazioni atte a rendere più

Come si è proposto in altra occasione²³, anche a voler assecondare l'idea che sia difficile, oggi, se non illusorio, ritagliare in senso stretto competenze materiali di sola pertinenza statale o regionale, e che, pertanto, lo Stato possa esercitare al riguardo una inevitabile *preemption* – per la segnalata riconfigurazione degli interessi pubblici, al di là dei confini amministrativi; o per le incombenze che sono inderogabilmente poste alla Repubblica in forza degli impegni presi sul piano sovranazionale – non è escluso, anzi è piuttosto logico, che tale *preemption* si avvalga della compartecipazione sinergica e strategica delle Regioni come delle altre autonomie territoriali. Un simile risultato può realizzarsi sia sul piano di un variabile riconoscimento di casi specifici di *concorrenza* sul piano dell'esercizio della potestà legislativa statale, sia sul piano dell'attivazione delle Regioni nel complesso pluralistico di *discipline aperte*, che postulino l'attuazione di obiettivi condivisi di interesse generale mediante progettualità amministrative concrete, che possono sia contemplare l'inevitabile esercizio, a livello regionale, della potestà legislativa, sia prevedere, viceversa, il solo miglioramento della capacità amministrativa territoriale. La decisione su quale strada percorrere potrebbe essere negoziata tra il Governo e la sede istituzionale creata dalle Regioni²⁴, e poi condivisa all'interno del noto "sistema delle Conferenze".

L'opzione per una sorta di variabile concorrenza nell'esercizio della potestà legislativa non comporta necessariamente l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto dispone l'art. 116, comma 3, Cost. Non è indispensabile, cioè, ricorrere al regionalismo differenziato e al campo minato delle sue inevitabili polarizzazioni politico-ideologiche e delle infinite discussioni sulla sua sostenibilità finanziaria. Che cosa impedisce, infatti, allo Stato di rendere cedevoli le proprie norme in presenza di discipline regionali attuative di determinati principi? L'istituto è ben noto alle evoluzioni del regionalismo italiano, anche se qui, certo, si discute di una sua possibile introduzione spontanea da parte del legislatore statale, in una specie di auto-limitazione che pare sempre disponibile all'esercizio della relativa potestà e che non si configura come

efficiente» il sistema vigente. Ma v. anche Travi, *Pubblica amministrazione*, cit., in part. 238-239: «Concepire l'amministrazione come un complesso 'al servizio' dei cittadini – come si è visto essere rappresentato anche nella nostra Costituzione – esige che la logica del servizio orienti il settore pubblico a tutti i livelli e in tutti i momenti. Ragionare in questo modo significa, per esempio, maturare una prudente diffidenza verso la proclamazione dell'esigenza di nuove riforme amministrative».

²³ F. Cortese, *Le Regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, pp. 359-361.

²⁴ Il 6 dicembre 2022, gli esecutivi delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano hanno assunto un'iniziativa per la sottoscrizione, ai sensi dell'art. 117, comma 8, Cost., di un'intesa, al fine di costituire, nel senso della sua *formale istituzionalizzazione*, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome quale organo comune per il migliore esercizio delle proprie funzioni.

garanzia, ma come migliore strumento per una regolazione più apertamente flessibile.

Che cosa si frappa, inoltre, a che questa cedevolezza sia temporalmente condizionata o soggetta ad una specifica intesa o superabile da una sperimentazione normativa regionale, suscettibile eventualmente di condurre, previa verifica congiunta sul raggiungimento di alcuni obiettivi, ad una reviviscenza della stessa disciplina statale, se del caso da applicarsi puntualmente dagli stessi corpi pubblici regionali? Occorre, d'altra parte, che lo Stato compia nei confronti delle autonomie, sia regionali, sia locali, un'attività di *promozione* (rimozione degli ostacoli), seguendo l'indirizzo che l'art. 3, comma 2, Cost. rivolge alle singole persone, e che pure può considerarsi essenziale anche per gli enti pubblici territoriali.

Con ciò si comprende che, anche ammettendo un ruolo più forte del "regolatore" centrale, questo si debba necessariamente orientare ad un'azione di coinvolgimento, o chiamata a raccolta (se si vuole), di tutto il sistema delle autonomie territoriali: perché il ruolo (e il senso ultimo, anche costituzionale) di questo sistema è risolvere le grandi questioni della buona amministrazione in una prevalente dimensione di servizio, la più prossima possibile ai destinatari della funzione pubblica.