

La Ricerca 2011: *Italia che c'è*

Le reti istituzionali

*a cura di Paolo Urbani**

1. *Il quadro istituzionale*

Anche per le istituzioni può essere adottato il concetto di rete ovvero di un sistema di relazioni organizzative e funzionali a carattere stabile e permanente basato su rapporti tra centro e periferia. Queste assumono rilievo in special modo sotto il profilo della funzione amministrativa e quindi della cura e soddisfazione dei diversi interessi pubblici di diverso peso e dimensione. Il *file ruoge* che li lega è quello del rapporto tra legge e amministrazione ovvero di come le disposizioni legislative vengono attuate dai poteri pubblici che il legislatore individua come destinatari delle funzioni da svolgere per ottemperare agli obiettivi ed alle finalità poste dalla disciplina legislativa. La regionalizzazione prima e il nuovo Titolo V (art.114) che riconosce i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni come enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni aderisce alla filosofia dei principi dell'ordinamento comunitario incentrando la cura degl'interessi pubblici nel concetto di sussidiarietà (art.118) prevedendo che in origine tutte le funzioni amministrative siano di spettanza degli enti primari ma che in funzione della soddisfazione d'interessi unitari si ricerchi via via verso l'alto il livello di governo più adeguato alla soddisfazione di quegli interessi (*rectius* funzioni) nelle diverse materie previste in costituzione. Questo può implicare anche differenziazione di funzioni tra gli enti della stessa categoria in base al principio di adeguatezza. Si tratta quindi di enti radicati sul territorio e nella Costituzione che svolgono funzioni ordinali ineliminabili il cui peso e la cui dimensione spaziale varia in rapporto al diverso livello degl'interessi da curare. Per usare un termine politologico siamo in presenza di forme di *government di funzioni* poiché ciascun ente rispetto al proprio territorio di competenza esercita autonomamente la propria attività amministrativa.

Oggi la maggior parte delle funzioni amministrative connesse con lo sviluppo ed il benessere dei territori locali/regionali è appannaggio della rete dei poteri infrastatali. Ma questo rovesciamento prospettico non elude il problema dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento statale e delle necessarie funzioni di competenza statale (art.117 cost) riservate al legislatore statale il cui esercizio è attribuito sia alle amministrazioni centrali o nazionali sia alle sue strutture periferiche. Si pensi alle prefetture trasformate in uffici territoriali di governo (Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n.300), mantenendo tutte le funzioni di competenza e assumendone di nuove. Il Prefetto del capoluogo di regione è rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie locali (art. 10 della Legge 5 giugno 2003, n. 131). In questo caso, è

* Professore ordinario di diritto amministrativo - Università di Chieti-Pescara

coadiuvato da una conferenza permanente, che presiede, composta anche dai dirigenti regionali delle strutture periferiche regionali dello Stato.

Le reti istituzionali s'innervano così su un doppio binario – centro/periferia – che richiede necessariamente momenti di raccordo stabili ma anche dinamici in rapporto ai fatti dell'economia che è fatto unitario e come tale rifugge dalle frammentazioni dei poteri pubblici tendendo soprattutto al risultato. L'esigenza della cooperazione istituzionale più volte sollecitata dalla Corte Costituzionale trova da tempo nelle varie forme delle Conferenze stato regioni o unificata le sedi della concertazione sulle politiche nazionali che tuttavia si limitano alla condivisione delle ipotesi programmatiche ma non al controllo della loro attuazione sul territorio.

Ma proprio l'esercizio delle competenze statali (tutela dell'ambiente, infrastrutture, energia, sicurezza, trasporti, logistica, comunicazione) individuate come gli assi portanti dell'unificazione territoriale determina un *flusso di funzioni* che richiede sui territori di riferimento non solo una maggiore presenza dell'amministrazione centrale seppure espressa nelle sue sedi periferiche ma anche forme di raccordo e di cooperazione necessaria tra centro ed autonomie in rapporto all'attuazione delle politiche di settore individuate a livello d'apice.

Si prospettano allora due diversi modelli di governo dei processi economici in rapporto alle istituzioni coinvolte da tali processi.

2. I governi di progetto.

Per governo di progetto possiamo intendere quelle soluzioni dinamiche per realizzare programmi, interventi, progetti che vedono i soggetti pubblici coalizzarsi in funzione di un risultato: questo è rappresentato per lo più con forza sempre maggiore dai fatti dell'economia che mal sopportano i limiti derivanti dal confine amministrativo delle competenze amministrative e della diversa assegnazione delle funzioni ai diversi livelli di governo.

Il governo di progetto è temporaneo e – a risultato ottenuto – esso si scioglie.

Per sopperire a queste esigenze l'ordinamento prevede la possibilità del ricorso ad accordi negoziali tra soggetti pubblici – intese, convenzioni, accordi – oggi anche con i privati che prevedono oneri, impegni, la funzionalizzazione dell'attività degli enti verso il progetto etc. Tipico il caso dell'istituto degli accordi di programma che per il raggiungimento di un fine – originariamente la localizzazione e realizzazione di un'opera pubblica oggi con finalità generali anche di assetto territoriale – comporta la costituzione di un governo transitorio del progetto o del programma di opere fino al raggiungimento dell'obiettivo. Lo stesso comitato di vigilanza previsto dal TU enti locali (art.34) sovrintende al raggiungimento dell'obiettivo (rispetto degli impegni, sanzioni rispetto all'inerzia degli attori pubblici e privati, copertura finanziaria degli'interventi etc.) raggiunto il quale esaurisce la sua funzione.

3. La governance di funzioni

Nel panorama delle relazioni tra gli enti autonomi territoriali emerge, tuttavia, anche un modello non ancora consolidato nel nostro paese ma diffuso in Europa che è quello che la Comunità chiama *governance* e che ha trovato tanta eco sulla base del suo *Libro bianco*. Che significa *governance*? Significa che la Comunità – preso atto degli assetti costituzionali dei vari stati interni tra loro comuni che comportano ricchezza ma anche grande frammentazione delle forme istituzionali territoriali – ci avverte che le politiche comunitarie oggetto di finanziamenti comunitari ovvero i programmi, i progetti, le nuove esigenze trasversali che si esprimono in una pluralità complessa di funzioni pubbliche devono essere *governate* da un sistema di *concertazione multilivello* ovvero tra i diversi livelli di governo all'interno dei singoli stati e che questo sistema s'impone necessariamente in rapporto alle funzioni d'importanza comunitaria da assolvere come ad es. la sostenibilità, le risorse naturali, l'ambiente (la difesa dall'inquinamento, la tutela e l'uso delle acque), le reti infrastrutturali, l'energia. In questo caso non siamo di fronte a governi strutturali come quelli delineati dalla nostra Costituzione ma si tratta di forme intergovernamentali di funzioni o di relazioni il cui esercizio coordinato non è a tempo, non riguarda cioè un risultato a breve termine, ma tende a essere stabile e permanente – pur senza ledere le competenze e l'autonomia dei rispettivi enti che vi aderiscono – e la gestione di tali funzioni non può essere esercitata separatamente poiché quelle funzioni sono inseparabili sul territorio.

In un sistema di rapporti fondato sull'autonomia – specie dopo l'introduzione del nuovo titolo V che pone i poteri pubblici in un rapporto di equiordinazione (art.114 cost.) – le esigenze di raccordo già rilevanti si rafforzano. Gli oggetti da trattare con gli strumenti di raccordo tendono a moltiplicarsi e a differenziarsi e la mancata propensione alle pratiche collaborative tra livelli di governo isola le politiche locali e ne mina la credibilità.

I raccordi non agiscono più in funzione di un singolo risultato da raggiungere (pensiamo alla pratica di singoli accordi di programma di cui al caso precedente) ma devono essere preventivi e stabili.

Da qui il ricorso alle conferenze permanenti o programmatiche, alle intese istituzionali o agli accordi procedurali tra poteri pubblici, alle convenzioni, agli accordi di programma quadro che si esprimono su quei territori. In questo caso negli accordi si versano le funzioni pubbliche da parte di ogni soggetto partecipante ed esse sono gestite in comune da organi di vertice costituiti attraverso gli accordi che costituiscono in sostanza veri e propri enti di secondo livello.

Il fatto che si parli di *governabilità* e non di *governo* indica che siamo di fronte ad un auspicio, ad un obiettivo il cui raggiungimento dipende dalla volontà politica degli enti e che va perseguito in modo duraturo e stabile.

Se c'è governabilità è meglio altrimenti l'obiettivo non si raggiunge. D'altronde, la legislazione statale non impone quasi mai il ricorso alla *governance*, semmai la sollecita.

4. *Quali modelli di governo per le reti materiali e immateriali*

Se questi sono per cenni generali i modelli di governo delle funzioni pubbliche, concentriamoci sui due ultimi modelli di *governo funzionali* che si innestano sul primo modello di governo strutturale – con l'intento di superarlo in rapporto all'esercizio di particolari funzioni pubbliche legate allo sviluppo territoriale – e proviamo ad applicarlo al caso che ci riguarda, quello delle reti materiali o immateriali, per rintracciarne le differenze anche sostanziali.

Le reti riguardano territori ampi, a volte superlocali, metropolitani, con contenuti diversificati in rapporto ai disegni strategici, agli oggetti, agli interventi, agli obiettivi di durata.

Le situazioni possono essere diverse. In alcuni casi è possibile ricorrere a governi di progetto poiché l'obiettivo è il progetto in senso stretto realizzato il quale ogni potere pubblico scioglie il suo impegno poiché il compito è attuare l'intervento intermodale, sistemare urbanisticamente un'area, collegare più reti, modernizzare un territorio. L'azione congiunta degli enti fluidifica l'azione programmatica e migliora la *performance* del progetto. Se ne è delineata una ipotesi nella precedente ricerca di Itali decise sulle opere pubbliche.

Ma in altri casi la problematica potrebbe essere più complessa poiché si tratta di mettere in gioco funzioni pubbliche non solo obiettivi di progetto che richiedono sempre forme di accordi ma stabili tra più soggetti pubblici (e privati) non solo per l'azione di realizzazione coordinata degli interventi ma anche per la loro gestione ed il loro monitoraggio continuo e permanente. Si pensi ad un'area portuale cui si aggiunga un sistema d'intermodalità o alla previsione di programmi d'area in cui la rete è una delle componenti mentre s'innestano altri processi di sviluppo territoriale (ad es. parchi tecnologici, aree produttive, centri d'eccellenza, riconversioni di aree urbane, tutela dall'inquinamento, la gestione coordinata della mobilità di area vasta etc.) che coinvolgono in modo costante più attori pubblici o privati concessionari di funzioni pubbliche (RFI, ENEL, Società Autostradali, TELECOM, Autorità portuale etc). Qui siamo in pieno nel campo della *governance* comunitaria che può coinvolgere enti locali, città metropolitane, la regione, le amministrazioni nazionali e quelle periferiche.

La distinzione tra obiettivi e funzioni è necessaria per fare ordine rispetto ai modelli di governo dei processi di cui qui si discute.

Le forme di governo non sono neutrali poiché i poteri pubblici non sono indifferenti alla posta in gioco, considerando anche che la *governance* comporta una riduzione della potestà degli enti in funzione di un'azione coordinata con gli altri soggetti pubblici. L'equilibrio di questi poteri, la convenienza ad un esercizio coordinato delle funzioni deve trovare nell'accordo la sua ragion d'essere e la sua positività. Occorre stabilire quali sono le funzioni che devono essere oggetto di *governance* e quali invece siano oggetto di governo di progetto. La differenza tra i due modelli sta proprio in questo, che nel primo caso l'obiettivo è l'esercizio coordinato delle funzioni che per loro natura devono essere esercitate d'intesa in modo stabile poiché i fatti dell'economia di quel territorio impongono istituzioni multilivello, mentre nel secondo caso l'obiettivo è il progetto. O ancora nel primo caso si tratta di una modalità di esercizio o modo di essere dell'azione dei poteri pubblici rispetto ad un obiettivo permanente (la lotta all'inquinamento, il governo delle acque, lo

sviluppo delle reti), nel secondo caso si tratta solo di realizzare un progetto, una serie d'interventi sul territorio.

Questo non significa che la *governance* non si attui anche attraverso governi di progetto che scaturiscono dall'accordo principale tra i soggetti pubblici e privati o che da un governo di progetto – poiché si ritiene necessario dare stabilità alla forma di governo – non si possa passare ad una organica governabilità delle funzioni connesse alla gestione permanente del progetto d'area.

Nonostante si sia sempre nel campo delle forme di governo *funzionali* e non *strutturali* (come nel caso dell'assetto degli enti locali territoriali di cui abbiamo detto all'inizio) se non si fa ordine su questi profili si rischia di non identificare la forma di governo migliore per quella piattaforma adottando sistemi di governo occasionali e disarticolati il cui oggetto non è ben definito né sono chiari il ruolo degli attori ed i loro impegni di durata e di risultato.

La legislazione statale, dopo l'archetipo degli accordi disegnato dalla l.241/90 art.15 e quelli delineati dal TU unico enti locali, ha spesso fatto ricorso per ciascun intervento sul territorio alla previsione delle più svariate forme di intesa o di accordi ridisciplinandone i contenuti, l'efficacia, gli effetti sulle pianificazioni sott'ordinate etc. creando confusione e frammentazione, allontanandosi così anche dai modelli generali (più legati ai governi di progetto che alla *governance*) della legge 662/96.

In questi casi le amministrazioni locali, per non perdere le opportunità di sviluppo, sono state spinte alla ricerca di mutevoli forme di *governance* sovralocali dei processi economici a tutto danno, tuttavia, del circuito democratico della rappresentanza politica.

In altre parole, non si può pretendere di condizionare i finanziamenti pubblici alla continua costituzione di forme di governo *funzionali* che si sovrappongono spesso sugli stessi territori anche se con obiettivi e finalità diverse, poiché in tal modo infrangendo continuamente la geografia amministrativa degli enti territoriali locali si mina alla radice non solo la funzione identitaria della rappresentanza politica producendo la disarticolazione della coesione territoriale che si riconosce nel sistema ordinamentale dei poteri pubblici, ma si ottiene anche la dequotazione della rilevanza giuridica degli istituti di governabilità.

Sembra quindi utile individuare, in rapporto alle *reti* di cui si discute, la "missione" del progetto o del programma d'infrastrutturazione, la natura delle funzioni pubbliche che entrano in gioco, distinguerle per intensità o per contenuto, individuarne i soggetti competenti e solo dopo decidere quali siano le forme di governo più adatte. La scelta del modello, come abbiamo visto, non è influente rispetto alle finalità dell'intervento strategico che si propone nelle varie aree del territorio nazionale.

Se questi sono i termini del problema e le ricette proposte per permettere di rafforzare l'unità del paese occorre individuare quali siano gli esempi virtuosi che hanno visto nel nostro paese una pluralità di livelli di governo interagire per favorire l'unificazione delle reti (materiali immateriali culturali) a vantaggio della competitività e della coesione sociale delle aree urbane o dei territori investiti da nuovi processi economici e sociali.