



C E N S I S

## **I CONSIGLI REGIONALI RINNOVATI ATTORI DELLA RAPPRESENTANZA SOCIALE**

### **4. Promuovere lo sviluppo, dialogare con le autonomie funzionali**

**Maratea, 25 giugno 2002**

## PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA

L'incedere discontinuo della stagione di riforme, che non lascia intravedere una guida pienamente consapevole dei processi che si possono determinare a partire dai provvedimenti di legge, suggerisce di ricercare e proporre possibili itinerari per una ricomposizione dei poteri che abbandoni ogni tentazione di reagire alla complessità sociale riproponendo versioni aggiornate di un ordinamento "a piramide" della filiera delle istituzioni rappresentative, ma che piuttosto privilegi soluzioni coerenti con una struttura sociale policentrica e molecolare come quella italiana.

Il programma di ricerca e comunicazione *I Consigli regionali rinnovati attori della rappresentanza sociale*, promosso dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome e dalla Fondazione Censis, si propone di contribuire all'attivazione di un laboratorio di riflessione politica e istituzionale che abbia come protagonisti i Consigli regionali.

Queste istituzioni rappresentano oggi uno snodo importante della forma di democrazia italiana, e le loro scelte - in particolare relativamente alla redazione dei nuovi Statuti - rappresenteranno anche un punto di riferimento determinante per le trasformazioni istituzionali a livello nazionale.

Il progetto prevede - grazie anche al contributo dei Consigli regionali di Sardegna, Umbria, Piemonte e Basilicata - l'organizzazione di quattro workshop di riflessione e dibattito rivolti ai consiglieri regionali, tesi a disegnare un percorso di approfondimento preliminare sul ruolo e sulle funzioni dei Consigli, al fine di integrare l'attività di definizione tecnico-giuridica e lo stesso confronto politico:

- 1° workshop - *Interpretare la rappresentanza, riconoscere le nuove identità regionali* (in che modo comprendere, interpretare e rappresentare le nuove composizioni sociali delle società regionali?);
- 2° workshop - *Ridefinire le funzioni di indirizzo e controllo* (come riorganizzare attività e strumenti dei Consigli in modo da valorizzarne le funzioni?);
- 3° workshop - *Garantire la cittadinanza: un preambolo per gli Statuti?* (quali diritti dei cittadini devono trovare garanzia nelle istituzioni regionali?);
- 4° workshop - *Promuovere lo sviluppo, dialogare con le autonomie funzionali* (quali strumenti programmatici e operativi, e quali relazioni devono essere attivate per contribuire alla promozione dello sviluppo locale?).

Il presente testo di base costituisce uno stimolo alla riflessione per il quarto workshop, organizzato dal Consiglio regionale della Basilicata a Maratea il giorno 25 giugno 2002.



## 1. I NODI SUL TAPPETO

Il peso della realtà locale, fattore trainante di tutto il recente sviluppo economico italiano, ha finalmente trovato riconoscimento anche dentro le istituzioni. Non c'è documento di indirizzo o di programmazione (sia nazionale che regionale, sia per settori che per fattori) che non affermi solennemente l'esigenza di calibrare gli interventi in base alla vocazione dei singoli territori e che non si risolva in qualche strumento a suffisso "t", cioè territoriale (PIT, FIT, DIT, ecc.), che voglia considerare le specificità locali.

Ma c'è da avanzare nondimeno qualche dubbio e qualche timore. I dubbi vengono dalla constatazione che l'uso generalizzato dei termini "territorio" e "territoriale" appare spesso sganciato da una concreta conoscenza delle realtà locali; mentre i timori nascono dalla percezione di un rischio concreto che gli interventi continuino ad essere perlopiù improntati ad una logica verticale, a canne d'organo.

Come si collocano oggi le istituzioni regionali di fronte a questi processi? Il loro ruolo si esaurisce nell'intermediazione della programmazione europea o nazionale, oppure si estende in altri ambiti? E qual è, in questo contesto, il ruolo di indirizzo che i Consigli regionali possono rivendicare?

Nell'intrecciarsi del reticolo delle vicende locali con le scelte di riconfigurazione istituzionale degli ultimi anni, è possibile cogliere le tracce di percorsi poliarchici più o meno consapevoli. In particolare appare rilevante lo sviluppo delle autonomie funzionali (dalle Camere di commercio alle Università, dagli Enti porto alle Fiere, dalle autonomie scolastiche a quelle sanitarie) nella direzione del rafforzamento delle capacità decisionali, della fluidificazione dei meccanismi di legittimazione, dell'inserimento in reti locali ed extralocali.

Emerge oggi la questione della sovrapposizione tra lo sviluppo di questi soggetti (in genere originato o da scelte normative nazionali o da concrete esperienze locali) ed il processo di regionalizzazione dei poteri. Per le nuove istituzioni regionali si pone dunque il tema della definizione di nuovi strumenti di interlocuzione e di raccordo con le esperienze esistenti e di promozione di nuove iniziative e, più in generale, dell'*acquisizione di un approccio poliarchico per la costruzione di un'architettura distribuita dei poteri.*

In tale ambito, i Consigli regionali possono esercitare un ruolo importante sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo. Per le loro oggettive competenze normative, regolative e di indirizzo generale, le assemblee regionali possono essere il luogo privilegiato di ridefinizione dei sistemi locali dei poteri progressivamente emancipati dall'irregimentazione statale. Per la loro soggettiva collocazione "terza" rispetto alla dialettica tra amministrazioni regionali ed autonomie funzionali, in quanto espressione dell'intera comunità regionale, possono rappresentare un contraltare anche alle tentazioni di neocentralismi regionali.

Nella fase di riscrittura dei nuovi Statuti regionali, l'analisi degli strumenti di orientamento e programmazione di competenza dei Consigli si intreccia, dunque, con quella dei rapporti con l'insieme dei soggetti (a partire dalle autonomie funzionali) che dei programmi di sviluppo sono (o dovranno essere) concreti attori sul territorio.

## **2. GOVERNABILITÀ DELLA SOCIETÀ COMPLESSA: L'OSMOSI TRA ISTITUZIONI E SOCIETÀ**

Negli ultimi cinquant'anni la società ha fatto da traino nel Paese (si pensi, ad esempio, alla vitalità economica endogena dei sistemi industriali locali), non rispecchiandosi più nel modello di Stato risorgimentale, il quale si è venuto progressivamente destrutturando, senza più una precisa capacità di aderire alla realtà in mutamento. D'altra parte, i vecchi soggetti di rappresentanza delle forze sociali sono entrati in crisi (non fanno più condensazione dei 5 milioni e mezzo di imprenditori italiani, i 12 milioni di lavoratori individuali, le centinaia di diversi aggregati produttivi, i miliardi di relazioni finanziarie, i flussi di investimento ed esportazione), e con questa crisi hanno indebolito la prassi della concertazione.

Più in dettaglio, in questa società complessa si affermano quattro fenomeni nuovi:

- la crisi della rappresentanza tradizionale di fronte alla *molecolarizzazione* della società, per cui anche dando spazio all'interno degli Statuti regionali alle forze sociali tradizionali rimane non rappresentata e non partecipante la forza molecolare del sistema economico-sociale della comunità locale;

- al primo fenomeno si è venuta accompagnando la forte *territorializzazione* del sistema socio-economico, per cui saltano gli schemi territoriali classici e subentrano nuove geografie di riferimento non più appartenenti alla dimensione verticale (regioni, province, comuni) bensì diffuse e trasversali (i distretti industriali, i comprensori agricoli, i *cluster* turistici, ecc.), e che pertanto non trovano adeguato rispecchiamento nel sindacalismo istituzionale “a cascata” Regione-Provincia-Comunità montana-Comune;
- il terzo fenomeno è la fine dello “Stato soggetto” e l’affermazione dello “Stato funzione”, cioè la *configurazione funzionale del potere pubblico*, che risalta nel crescente ruolo svolto dalle autonomie funzionali (Camere di commercio, Università e autonomie scolastiche, Asl, Enti fiera, Enti porto, Enti aeroporto, Enti interporto, Fondazioni bancarie), calate in un contesto di autonomia e competitività;
- il quarto elemento è la “*customerizzazione*” degli Enti locali, per cui i Comuni diventano i soggetti di “front-office” rispetto alla società civile e come tali sono sottoposti al giudizio dei cittadini rispetto ai servizi di cui fruiscono.

Se, dunque, la realtà della società italiana attuale va interpretata decifrando l'identità e l'energia molecolare dei soggetti, la territorializzazione spinta degli interessi, la crescita della domanda di potere funzionale, e l'attesa di *customing* da parte degli Enti locali, allora la logica semplice e formale della sussidiarietà verticale e orizzontale non può ricomprendere queste derive di trasformazione.

In una società complessa come quella italiana, il principio di sussidiarietà verticale (secondo cui l'esercizio delle funzioni e dei servizi deve essere dislocato a un livello di governo il più possibile prossimo alla cittadinanza, restando alle strutture amministrative sovraordinate la possibilità di intervento in caso di mancato esercizio a livello locale: laddove i Comuni si rivelano inadempienti subentrano le Province, ciò che non fa la Provincia lo fanno le Regioni, ciò che non fa la Regione lo fa lo Stato) e la sussidiarietà orizzontale (ciò che non fanno i privati cittadini, singoli o associati, lo fa l'amministrazione pubblica) risultano, sulla carta, meri schemi formali che non si prestano a costituire l'intelaiatura sulla quale edificare un assetto istituzionale rispondente alla realtà che si è venuta configurando nei sistemi economico e sociale.

Infatti, la "praticità semantica" di questo principio - nella sua duplice accezione, verticale e orizzontale - maschera la reiterazione di un modello istituzionale ancora inadeguato rispetto alla vitalità molecolare e alla densità soggettuale della società italiana: uno Stato fatto a piani e comparti. Ma una cultura propriamente federale, che si distacca dal modello statale di stampo risorgimentale, non può non rigettare tale concezione, che non riesce più ad imbrigliare il reale policentrismo del Paese e le autonomie differenziate che proliferano in una dimensione prevalentemente orizzontale.

Del resto, i processi di trasformazione richiamati non troverebbero rispondenza istituzionale nella previsione, in Statuto, di una Camera delle Autonomie, di una Conferenza regionale delle forze sociali o di un Consiglio economico-sociale (una sorta di Cnel regionale), in quanto organi e strumenti che non recepiscono la prevalente "orizzontalità" dei processi descritti. I Consigli regionali possono tuttavia andare incontro alla molecolarizzazione dei soggetti, alla territorializzazione dei processi, alla realtà delle autonomie funzionali e alla responsabilizzazione di *customing* delle autonomie elettive sub-regionali divenendo la sede della rappresentanza e della partecipazione, vissuta in modo processuale e aperto, ovvero *creando osmosi tra istituzioni e società*.

### 3. LA TRANSIZIONE INCOMPIUTA DALLO “STATO SOGGETTO” ALLO “STATO FUNZIONE”

Negli ultimi tempi si è assistito ad una crescita esponenziale delle tensioni istituzionali tra centro e periferia, tensioni che derivano dal persistere della natura “pesante” e verticistica dell’organizzazione dello Stato. Il dibattito sui temi della riforma istituzionale ha più volte messo in evidenza il fatto che non potrà esserci concreta soluzione, anche costituzionale, senza che si appronti una riorganizzazione funzionale dello Stato nelle sue diverse articolazioni centrali e periferiche.

Uno degli aspetti di maggiore innovazione istituzionale degli ultimi anni è rappresentato senz’altro dallo sviluppo delle autonomie funzionali. A partire dagli anni 90, infatti, si assiste alla realizzazione di un nuovo modello di gestione di alcune importanti funzioni di tradizionale competenza pubblica:

- nell’*economia*, con la riforma delle Camere di commercio (da cui dipendono gran parte dei servizi alle imprese), che attribuisce a queste ultime uno status di completa autonomia (*jure privatorum*) per la gestione di funzioni di supporto e promozione degli interessi delle imprese nonché di funzioni nelle materie amministrative ed economiche;
- nel *sistema delle infrastrutture*, dove alcuni dei nodi principali vengono gestiti da enti autonomi e responsabili di specifiche funzioni di sviluppo e management (aeroporti, porti, interporti);
- nel *credito*, dove una parte non secondaria delle strategie bancarie a livello locale vede come protagonisti le Fondazioni bancarie nella loro accezione di *operating foundation*, ovvero enti-funzione non solo chiamati a svolgere il ruolo di accreditamento o selezione di richieste ma anche un ruolo attivo nel territorio ove operano;
- nella *gestione delle risorse ambientali*, dove nuove funzioni di coordinamento, integrazione e sviluppo sono state attribuite ad autorità ed enti dotati di specifiche funzioni di governo (Autorità di bacino, Enti parco, ecc.);

- nell'*erogazione dei servizi su scala locale*, con la crescente autonomia delle imprese locali di servizio a partecipazione pubblica ed un'aperta dialettica fra gestori dell'impresa e proprietà (Comuni, Regioni, ecc.);
- nella *articolazione del sistema formativo-educativo*, con la recente attribuzione di autonomia alle Università e agli istituti scolastici, irrevocabilmente orientati verso l'autonomia funzionale;
- nella *sanità*, in cui è stata definitivamente sancita la centralità delle Aziende sanitarie locali nella gestione di funzioni e servizi sanitari.

Questi enti autonomi presentano caratteri identificativi specifici sotto il profilo funzionale:

- l'*autonomia*, intesa come facoltà di autodeterminazione del proprio indirizzo politico-amministrativo nell'ambito delle funzioni esercitate o devolute, con la capacità di piegarsi in modi diversi e molteplici al fine di dare una risposta adeguata a bisogni e domande specifiche;
- l'*ambito di intervento circoscritto* ad una particolare, ben identificata categoria sociale o ambito di interessi (il sistema delle imprese per le Camere di commercio, la comunità degli studiosi per le Università, ad esempio);
- una *precisa e delimitata circoscrizione territoriale* (o bacino) di riferimento e competenza;
- lo *svolgimento di una funzione principale e necessaria*, ossia la promozione e la tutela degli interessi, anche attraverso l'erogazione di servizi specifici, della categoria sociale o del territorio/settore cui si riferiscono.

E sotto il profilo strutturale e finanziario esse presentano:

- un organo di vertice eletto o designato dai componenti della specifica categoria sociale o dei settori economici di riferimento (secondo un modello elezione-rappresentanza oppure designazione-rappresentatività), quindi non nominato dall'alto, da una pubblica amministrazione statale o regionale, bensì dal basso, dal corpo che è alla base dell'ente ad autonomia funzionale;

- il finanziamento delle attività attraverso forme di finanza diretta (i diritti annuali delle Camere di commercio, ad esempio) o per mezzo di contributi posti a carico del bilancio dello Stato quali corrispettivi per l'esercizio di funzioni di interesse generale svolte per conto della pubblica amministrazione.

Con lo sviluppo della fitta rete di autonomie funzionali, lo scenario dei poteri a livello locale appare, quindi, profondamente mutato. Si affermano nuove reti di soggetti, dotati di autonomia e personalità giuridica, destinati a svolgere funzioni precedentemente di competenza delle istituzioni statali o locali.

Con la crescita dei fattori di densità sociale e l'emergere di nuovi bisogni di qualità, flessibilizzazione e mobilità sociale, il tortuoso processo di decentramento amministrativo che aveva accompagnato l'intero ciclo degli anni 70 e 80 (quello della società affluente) appare ormai largamente insufficiente.

Il modello di distribuzione dei "poteri per competenza" ed il processo di spacchettamento dello Stato non appaiono più in grado di garantire lo sviluppo di una nuova rete di relazioni funzionali, sempre più strette, tra lo Stato, nelle sue diverse articolazioni amministrative, e le imprese, il mondo del lavoro e le diverse forme della convivenza collettiva.

Lo sviluppo delle autonomie funzionali rappresenta, quindi, una prima risposta istituzionale alla nuova esigenza dello Stato di moltiplicare i propri punti di contatto e le proprie modalità di rapporto con la società e con le tante periferie locali, ovvero costituisce il tratto fenomenologico saliente del declino dello *Stato soggetto* (autoreferenziale, formale e totalizzante) a vantaggio di uno *Stato funzione*, orientato a rispondere alla crescente complessità della società attraverso organi operativi e decisionali diversi rispetto alla tradizione, non più in una logica di decentramento delle competenze, bensì in una logica di attribuzione di funzioni (fig. 1).

In questa nuova filiera istituzionale, la logica appare profondamente diversa. Lo Stato funzione, infatti, opera in particolari settori di interesse collettivo in cui sia indispensabile un ruolo regolatore del soggetto pubblico, e attribuisce autonomia ad enti o soggetti ai quali affida alcune funzioni.

Si potrebbe obiettare che i termini "funzione" e "competenza" siano sinonimi. In realtà così non è. Infatti una funzione amministrativa non può

che articolarsi in un complesso di competenze, mentre non necessariamente un sistema di competenze genera spontaneamente una funzione. Come si evince in maniera quasi inequivocabile dallo sviluppo dei poteri regionali, l'attribuzione di competenze non sempre si è tradotta in uno sviluppo di funzioni. Non a caso quindi tale termine ricorre sistematicamente sia nelle leggi di riforma delle Camere di commercio che in quelle istitutive delle Fondazioni bancarie e in quelle di attribuzione di autonomia alle Università.

Il principio è lo stesso: orientare l'attività degli enti alla funzione significa consentire ai soggetti di operare con grande flessibilità gestionale su una gamma di competenze differenziate. L'autonomia, in questo senso, costituisce lo strumento per la realizzazione delle funzioni poiché consente di sviluppare strategie e processi decisionali conseguenti.

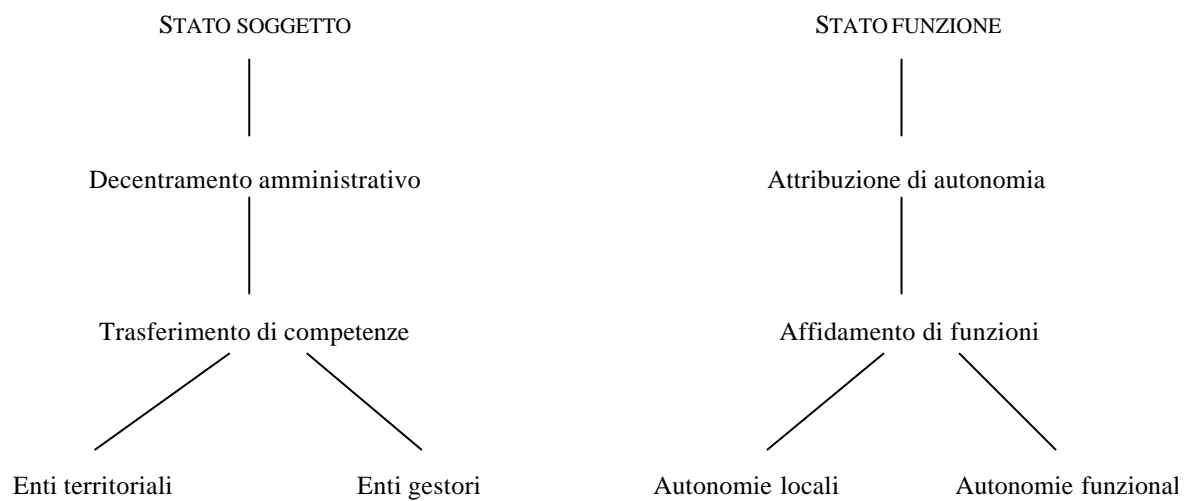
Volendo provare a dare una definizione delle autonomie funzionali, in termini di modello istituzionale, si può dire che esse sono *amministrazioni ordinariamente preposte allo sviluppo di funzioni in cui sia previsto l'esercizio, in autonomia, di diverse competenze.*

In questo senso la logica dello Stato funzione appare profondamente diversa da quella dello Stato soggetto, e se si riflette sulla scansione cronologica degli eventi che hanno caratterizzato l'evoluzione delle due diverse logiche di governo (tav. 1) non si può fare a meno di notare come la seconda si sviluppi proprio quando maggiore diviene la domanda di autonomia e di semplificazione amministrativa (gli anni 90).

Ma se non c'è dubbio sul carattere innovativo del modello delle autonomie funzionali (tav. 2), la sua affermazione, e quindi la stessa trasformazione dallo Stato soggetto allo Stato funzione, appare per certi versi ostacolata:

- dalla frequente sovrapposizione tra competenze amministrative e funzioni attribuite a diversi soggetti autonomi;
- dall'assenza di un nuovo e definito quadro di riferimento nei nuovi Statuti regionali.

**Fig. 1 - Lo sviluppo delle filiere dello “Stato soggetto” e dello “Stato funzione”**



Fonte: Censis, 2002

**Tav. 1 - Cronologia di alcuni eventi salienti della transizione dallo “Stato soggetto”  
allo “Stato funzione”**

---

Stato soggetto

---

- 1948 Entra in vigore la Costituzione
  - 1950 Viene istituita la Cassa per il Mezzogiorno
  - 1953 Nasce l’Eni
  - 1954 Viene inaugurato il servizio televisivo pubblico
  - 1955 DPR 771 - Trasferimento dallo Stato agli organi periferici (in attesa di istituire le Regioni)
  - 1958 Viene istituito il CSM
  - 1963 Il Friuli Venezia Giulia diventa la quinta Regione a statuto speciale
  - 1963 Viene definitivamente approvata la legge costituzionale istitutiva del Molise
  - 1967 Viene istituito il Comitato interministeriale prezzi
  - 1970 Viene approvata la legge sul finanziamento delle Regioni
  - 1970 Prime elezioni regionali a statuto ordinario
  - 1972 DPR 5 - Trasferimento delle competenze alle Regioni (art. 117)
  - 1977 DPR 616
  - 1978 Legge Quadro sulla formazione professionale
  - 1981 Legge 151 - Istituzione del Fondo Nazionale Trasporti
- 

Stato funzione

---

- 1989 Legge 183 sulle Autorità di bacino
  - 1990 Legge 142 sulle autonomie locali
  - 1990 Legge 218 - Legge Amato sugli Enti conferenti bancari (Fondazioni)
  - 1991 Legge 394 sulle aree protette
  - 1992 Decreti legislativi sull’autonomia delle Usl
  - 1993 Decreti legislativi 517/93 - Asl
  - 1993 Legge 580 - Riconoscimento dell’autonomia alle Camere di commercio
  - 1993 Legge 537 - Riconoscimento dell’autonomia alle Università e alle scuole
  - 1994 Istituzione delle Autorità portuali
  - 1994 Legge 61 sull’Agenzia nazionale per l’ambiente
  - 1997 Legge 59 (Bassanini) su decentramento e sussidiarietà, e riconoscimento del ruolo delle autonomie funzionali (Camere di commercio e Università)
  - 2000 Dlgs 56 - Disposizioni in materia di federalismo fiscale
  - 2001 Riforma del titolo V della Costituzione
- 

Fonte: Censis, 2002



**Tav. 2 - Alcuni esempi di autonomie funzionali**

Autonomie Funzionali	Legge istitutiva	Dirigenza	Funzioni	Possibili sovrapposizioni di competenze con altre amministrazioni	Grado di autonomia reale
Camere di commercio	Legge 580/93	<i>Presidente</i> Eletto dal Consiglio Cciao	Funzioni amministrative e di promozione delle imprese	Regione	Alto
Fondazioni bancarie	Legge 218/90	<i>Presidente</i> Eletto dal Consiglio di Amministrazione	Funzione di promozione di progetti di pubblica utilità Funzioni amministrative di Istituti e Società bancarie	Nessuna	Alto
Autorità portuali	Legge 84/94	<i>Presidente</i> Nominato con decreto dal Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture	Indirizzo programmazione e controllo attività portuali Manutenzione Affidamento e controllo attività portuali	Regione Comuni	Alto
Aziende sanitarie locali	Legge 502/92 Legge 517/93	<i>Direttore</i> Nominato dalla Regione	Tutti i poteri di gestione nonché la rappresentanza delle Asl	Nessuna	Medio
Università	Legge 537/93	<i>Rettore</i> Eletto dal Senato accademico	Istruzione universitaria e attività di ricerca (indirizzo e sviluppo)	Nessuna	Medio
Autorità di bacino	Legge 183/89	<i>Segretario Generale</i> Nominato dal Comitato istituzionale su proposta del Ministero dell' Ambiente	Adotta criteri e metodi per l'elaborazione del Piano di bacino Determina il Piano di bacino Coordinamento dei piani di risanamento e tutela delle acque	Regioni	Basso

\* Le percentuali sono riferite al peso che le nomine hanno nel CdA delle Fondazioni bancarie a struttura istituzionale.

Fonte: Censis, 2002

A questo si aggiunge, nella inevitabile proliferazione di centri decisionali nelle dimensioni centrale e periferica, l'assenza di chiare strategie di indirizzo e coordinamento, che indebolisce quindi il ruolo stesso dell'innovazione introdotta.

Inoltre, la logica di *governo per funzioni* assume un connotato ed un'efficacia diversi in relazione al sottosistema all'interno del quale essa tende a svilupparsi (dall'economico al sociale) e, soprattutto, manifesta problemi diversi in relazione al fatto che le autonomie derivino dalla riarticolazione di funzioni centrali o siano invece generate nel contesto di competenze attribuite ad autonomie locali. Occorre, infine, sottolineare la diversa efficacia in funzione del livello di coinvolgimento diretto dei soggetti intermedi nel controllo e nell'implementazione delle funzioni.

Viene dunque a prefigurarsi una sovrapposizione tra due diverse logiche di governo:

- quella legata al modello di decentramento ed organizzata per emunerazione di competenze, in cui tuttavia (per ragioni finanziarie) non sono garantiti sempre e comunque gli strumenti adeguati allo sviluppo di specifiche funzioni;
- quella legata al modello delle autonomie organizzate per funzioni che, al contrario, pur disponendo di risorse sufficienti, non dispongono di tutte le competenze necessarie, o comunque vengono spinte ad assumere competenze istituzionalmente trasferite ad altri soggetti.

Tutte le diverse autonomie funzionali generate dal livello centrale interessano aree dell'economia e del sociale di competenza regionale: è dunque lecito supporre che gli eventuali conflitti dipendano dalla diversità delle logiche di intervento:

- quella amministrativa, ancora legata a complicati quanto formali modelli di decentramento e frazionamento delle competenze;
- quella funzionale, organizzata attraverso le varie forme dell'autonomia gestionale ed amministrativa, decisamente più flessibile ed efficace.

Di fronte alla compresenza delle due logiche si sarebbe portati a credere che il nuovo modello di Stato funzione sia destinato ad avere il sopravvento, proprio per la sua capacità di interpretare meglio le esigenze di una società



densa. Tuttavia non è così. L'architettura dello Stato soggetto e la logica dello spezzettamento dei poteri per competenze è ancora largamente dominante nei diversi sottosistemi sociali.

Sembrerebbe quindi dimostrata la presenza simultanea di due diverse concezioni di governo: una, legata alla cultura dello Stato soggetto, che opera per progressiva scomposizione, ed un'altra, decisamente più sofisticata, legata invece ad una nuova cultura *da governo delle autonomie in cui la funzione rappresenta un nuovo orientamento agli obiettivi* e soprattutto un primo riconoscimento istituzionale di un policentrismo ormai essenziale allo sviluppo del Paese, in cui trovino cittadinanza i tre nuovi poteri emergenti: le autonomie locali, i poteri della rappresentanza locale e le autonomie funzionali.

#### **4. IL GOVERNO DELLO SVILUPPO TRA ARTICOLAZIONE E CONDENSAZIONE**

Nel quadro incompiuto appena delineato, il sistema delle istituzioni e dei soggetti portatori di interessi collettivi è attraversato da due fenomenologie apparentemente distinte, se non addirittura contraddittorie:

- da una parte una tendenza alla articolazione dei centri di potere, iniziativa e responsabilità;
- dall'altra una spinta alla creazione di soggetti e processi in grado di fare connessione, di coagulare le risorse e condensare gli indirizzi strategici partendo dal riconoscimento della frammentazione policentrica.

La contraddizione è però apparente: la crescita dell'autonomia implica il moltiplicarsi delle relazioni, dei potenziali conflitti, ma anche delle comunanze di interessi. Poco diffusa appare però la consapevolezza degli effetti della sovrapposizione tra l'articolazione dei poteri che viene dall'alto ed il coagulo delle iniziative che viene dal basso.

Eppure questa mancanza di consapevolezza comporta dei rischi: il moltiplicarsi delle sovrapposizioni può trasformare il decentramento dei poteri in diffusione delle capacità di interdizione, ed il coagulo progettuale, se rimane privo di esiti, può esaurirsi producendo il ritorno di logiche atomistiche.

Lo snodo cruciale, dove i due processi sembrano destinati ad incrociarsi, è rappresentato dalle istituzioni regionali, destinate ad assumere le funzioni di programmazione e regolazione dello sviluppo e di distribuzione delle competenze e delle risorse tra i diversi soggetti (e progetti) locali.

Negli ultimi vent'anni le Regioni hanno subito le conseguenze negative di sistemi elettorali ed istituzionali generatori di instabilità, e più di altre istituzioni hanno sofferto di una indeterminatezza di ruolo che le privava delle capacità di programmazione in alcuni campi e le spingeva ad assumere improprie attività di gestione in altri. Di fronte ad un ridisegno istituzionale che però conferisce loro maggiori capacità di azione e di fronte alla stabilità assicurata dal nuovo sistema elettorale, queste istituzioni si trovano oggi di fronte ad un bivio:

- da una parte la strada della *riproposizione di modelli centralistici* (seppure a scala ridotta), dove la programmazione è calata dall'alto, la regolazione si traduce nella moltiplicazione di norme e vincoli, la redistribuzione delle competenze viene effettuata in modo da mantenere i poteri e ripartire le incombenze;
- dall'altra quella della *valorizzazione del tessuto policentrico e delle sue forme spontanee di coagulo e condensazione*, dove la programmazione diviene il momento di raccordo di processi concertativi, la regolazione è finalizzata alla tutela degli interessi essenziali, le competenze sono ripartite in modo da affidare poteri e incombenze in ragione delle funzioni attribuite ai diversi soggetti.

L'economia italiana appare tradizionalmente caratterizzata dalla compresenza di un elevato livello di molecolarizzazione (che è stato storicamente un importante fattore di competitività, conferendo flessibilità e capacità di adattamento dei soggetti) e di un diffuso intervento pubblico (finalizzato a realizzare l'infrastrutturazione di base e ad ammortizzare gli effetti delle più rilevanti crisi industriali). Ma la sovrapposizione tra la molecolarizzazione del sistema delle imprese e la concentrazione statalistica dell'intervento pubblico non è stata in grado di realizzare il coagulo di risorse e la condensazione di strategie necessarie per promuovere lo sviluppo dei diversi fattori di competitività.

Il problema centrale sembra dunque quello di individuare modelli di soggetti e di processi che sappiano produrre questo coagulo di risorse e condensazione di indirizzi strategici partendo dal riconoscimento della

frammentazione e quindi dal coinvolgimento delle capacità diffuse presenti nella società italiana.

Le spinte alla realizzazione di momenti di coagulo che si manifestano dal basso attraverso la programmazione concertata (che a livello locale persegue il coinvolgimento del maggior numero di soggetti intorno ad un insieme definito di obiettivi di sviluppo territoriale), l'azione delle autonomie funzionali (in grado, da una parte, di coagulare interessi e risorse del proprio ambito di riferimento e, dall'altra, di partecipare ad esperienze di connessione più ampia), le intese tra enti locali (finalizzate a rafforzare le capacità di azione dei singoli come le "reti" di città, le intese tra Regioni, gli accordi interprovinciali) rappresentano modelli di concreta attuazione dei nuovi principi dell'ordinamento che abbiamo cercato di delineare (tav. 3).

Più in particolare, leggendo in questa chiave i fenomeni di articolazione e connessione dell'universo dei soggetti istituzionali, emerge l'indicazione di due direttrici che vanno assecondate e promosse:

- le coalizioni locali e tra soggetti omologhi in grado di realizzare una concentrazione di risorse economiche e sociali ed un miglioramento delle relazioni interistituzionali;
- l'azione delle autonomie funzionali, che possono riuscire, meglio di altri soggetti, ad attivare una condensazione mirata della molecolarizzazione.

Rispetto a questo contesto, il conferimento da parte dello Stato a Regioni ed Enti locali di funzioni e compiti amministrativi può rappresentare una straordinaria occasione per ridefinire un sistema delle competenze che rispetti le articolazioni, ma al contempo stabilisca tra di esse *un sistema armonico di relazioni funzionali*. È evidente, infatti, che una distribuzione a pioggia delle competenze genererebbe il moltiplicarsi delle sovrapposizioni con conseguenze nefaste sulle effettive capacità operative di ciascun soggetto.

I tentativi sempre più frequenti di ricercare intese, accordi, partecipazioni comuni a progetti con altri soggetti (che operano con finalità diverse sullo stesso territorio, ovvero con le stesse su territori diversi) per individuare gli obiettivi comuni e realizzare un coagulo delle rispettive capacità, rappresenta la manifestazione della consapevolezza da parte degli attori locali che l'autonomia non corrisponde all'atomismo, che il rifiuto della centralizzazione non corrisponde a quello della connessione.

**Tav. 3 - Tipologie di “coagulo” per lo sviluppo**

Tipologie	Fenomenologie principali	Obiettivi
Concertazione (costruzione preventiva del consenso sulle scelte)	Patti territoriali	? Sviluppo economico locale
	Accordi di programma	? Realizzazione grandi infrastrutture
	Contratti di programma	? Attrazione degli investimenti
	Patti per la mobilità	? Decongestionamento del sistema trasporti
	Patti per la legalità	? Crescita della società civile
Intese tra enti locali (ricerca degli interessi comuni, scambio di esperienze)	Reti di città	? Scambio di servizi ? Benchmarking
	Intesa tra Regioni	? Partnership economica ? Programmazione infrastrutture
Autonomie funzionali (concentrazione delle competenze per logiche di funzioni)	Camere di commercio	? Servizi alle imprese ? Gestione infrastrutture ? Formazione
	Università	? Sviluppo capitale umano qualificato ? Ricerca scientifica

Fonte: Censis, 2002

Non è infatti solamente il passaggio dallo Stato alle Regioni di potestà legislative e competenze a costituire l'essenza del processo federalista: altrettanto rilevante è il modo in cui le Regioni, alle prese con la redazione dei nuovi Statuti, sapranno utilizzare i poteri loro conferiti in materia di ordinamento, programmazione, regolazione, utilizzo delle risorse, relazioni soggettuali e interistituzionali. Ad esse spetterà di procedere alla distribuzione infraregionale dei compiti e delle funzioni dei diversi soggetti e la “regia” dei sistemi di relazione che si dovranno instaurare tra di essi.

In questo scenario, la vera “stagione costituente” del federalismo non è tanto rappresentata dalla riforma parlamentare della Costituzione, quanto piuttosto dalla definizione dei singoli Statuti regionali e delle leggi conseguenti che regoleranno il ruolo e gli ambiti di autonomia della

molteplicità dei soggetti e i processi di coagulo che caratterizzano ciascun territorio.

L'esperienza delle Regioni a statuto speciale, d'altra parte, ha mostrato i limiti di una gestione autosufficiente dei processi di definizione statutaria nonostante sia indubbia la loro centralità rappresentativa. Infatti, se la riallocazione delle competenze tra i diversi soggetti e la regolazione delle loro relazioni viene effettuata dall'alto, le resistenze a cedere quote dei poteri si moltiplicano e l'esito è quello di un sistema caratterizzato da sovrapposizioni di compiti e scarsità di integrazioni funzionali.

Al contrario, se le diverse autonomie sono chiamate a concorrere attivamente al processo di riordino (ruolo che d'altra parte le stesse Regioni rivendicano nei confronti dello Stato), la possibilità di realizzare una riallocazione efficiente cresce. Si può dar luogo infatti a "scambi consensuali" di poteri e competenze che migliorino le capacità operative di ciascuno ed individuare con più facilità la giusta collocazione dei processi autonomi di concertazione. Spetta dunque alle Regioni stesse di creare le condizioni per gestire al meglio il processo di costruzione dei nuovi ordinamenti, individuando le forme per un coinvolgimento effettivo delle autonomie locali e funzionali e dei loro momenti di coagulo e connessione.

## **5. LA DIMENSIONE DELLO SVILUPPO NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE E IL RUOLO DELLE AUTONOMIE FUNZIONALI**

La riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, approvata con il referendum confermativo dello scorso ottobre 2001, è ormai pienamente entrata in vigore nel nostro ordinamento sotto il *nomen* di legge costituzionale n. 3 del 2001.

Questo testo, come noto, costituisce la maggiore innovazione – sia dal punto di vista legislativo sia dal punto di vista politico – intervenuta sulla nostra Costituzione, in quanto muta profondamente i rapporti, le interazioni, le gerarchie e i contenuti ricompresi in quel titolo, dedicato alle Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane.

Molti sono i terreni che possono essere esplorati, i piani e i livelli di lettura offerti da questa parte della Costituzione, ma nella molteplicità di linee interpretative appare certo che il *locus standi atque operandi* più idoneo per

dispiegare a fondo e portare a piena compiutezza le trame del regionalismo “rafforzato” qui prefigurato sembra essere proprio la dimensione dello sviluppo locale.

Per cogliere appieno le opportunità offerte dalla modifica costituzionale e, soprattutto, per sfruttare al meglio le possibilità prospettate dalla attuale fase di revisione degli Statuti regionali, è necessario identificare gli assi portanti lungo i quali questo “new deal” potrà essere avviato.

Il primo di essi è l’affermazione, nel Paese reale, di uno Stato funzione in luogo di uno Stato soggetto: trasformazione entro la quale si muove anche il principio di sussidiarietà orizzontale (asserito in tutte le sue potenzialità dalla legge n. 59 del 1997).

L’affermazione di uno Stato funzione costituisce – e dovrà costituire sempre di più – il centro nodale di qualsiasi ipotesi di sviluppo regionale e delle tante periferie locali. È all’interno del quadro di uno Stato funzione che si potrà recuperare non soltanto l’essenza molecolare delle tante presenze territoriali sottorappresentate in un disegno semplice di sussidiarietà orizzontale, ma anche valorizzare la capacità di ciascun operatore di rapportarsi al meglio, nella sua funzionalità, con il “cliente”, il quale, applicando un giudizio di *customing*, potrà valutare la maggiore o minore affidabilità dei soggetti territoriali.

Il secondo asse è rappresentato dalla presenza, per la prima volta prevista in Costituzione, di “nuovi” attori – tra i quali, a pieno titolo, le autonomie funzionali – che possano contribuire a declinare sempre meglio la crescita socioeconomica del Paese.

Pertanto, nel presente testo viene evidenziato il ruolo delle autonomie funzionali, come “moltiplicatrici” e volani di sviluppo, e il principio di sussidiarietà orizzontale, analizzando quali relazioni, interventi e proposte in questo senso sono state già presentate nelle prime bozze di Statuto regionale messe a disposizione dalle Commissioni istituite *ad hoc* in ciascuna Regione, e formulando alcune ipotesi da proporre al dibattito pubblico.

Nel passaggio da un *Welfare State* ad una *Welfare Society* (Giddens), assume pieno rilievo e centralità, anche per il livello delle autonomie territoriali, il principio di sussidiarietà nel suo senso orizzontale, non più inteso in riferimento ai rapporti tra gli enti territoriali e il vertice apicale dello Stato, ma nella sua dimensione relazionale (orizzontale, appunto) tra i

soggetti componenti la sfera pubblica (cioè le strutture istituzionali) e quelli “nuovi”, protagonisti della sfera privata (le autonomie funzionali, ma anche le associazioni non riconosciute, i gruppi di interesse, la società civile in generale).

Pertanto, la domanda (e le risposte che si riusciranno a fornire) di potere funzionale si pone come il terreno di coltura per un nuovo sviluppo locale. Il cammino verso una piena realizzazione del modello funzionale richiede come primo passaggio che venga opportunamente e adeguatamente valorizzato il principio di sussidiarietà orizzontale, definito da D’Atena come “una delle idee più forti del costituzionalismo contemporaneo. Esso è dotato di una portata dirompente, la quale può essere equiparata a quella che, al momento della sua apparizione, ha storicamente presentato il principio della separazione dei poteri”: in questo senso, “l’esplorazione delle sue potenzialità e la ricerca di tecniche giuridiche idonee a realizzarle costituiscono una sfida che non ci si può permettere di lasciar cadere”.

Il passaggio è quindi da un policentrismo istituzionale, che spesso si è caratterizzato soprattutto per l’intreccio confuso delle relazioni, ad una poliarchia compiuta, nella quale invece ogni attore del tessuto politico ed economico presente nelle autonomie territoriali possa contribuire, secondo le sue specificità e vocazioni e senza confuse sovrapposizioni, a promuovere crescita e sviluppo attraverso un modello reticolare, valorizzando pienamente quanto previsto nella seconda parte dell’art. 5 della nostra Costituzione (“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali e [...] adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”).

Ogni incrocio tra autonomie funzionali e istituzioni territoriali costituirà così un punto di sviluppo, un nodo di vera moltiplicazione delle occasioni di incentivo per la crescita sociale ed economica di ciascuna regione. Si pone, in effetti, una autentica scommessa sulle potenzialità della società civile (Antonini) e sulla forza che il nuovo – con una espressione di ampio spettro – “privato sociale” saprà portare nei sistemi locali, contribuendo con ciò anche alla ricucitura di un tessuto sociale locale spesso frammentato.

In questo nuovo modello multisoggettuale e reticolare, la dottrina<sup>1</sup> riconosce alle autonomie funzionali (cioè a Camere di commercio, Università e

---

<sup>1</sup> Il ruolo delle autonomie funzionali è previsto formalmente dalla legge n. 59 del 1997 (Bassanini), dove - con riferimento esplicito alle Camere di commercio e alle Università -

autonomie scolastiche, Asl, Fondazioni bancarie, Enti fieri, Enti parco, Autorità portuali, aeroportuali, interportuali, Autorità di bacino, ecc.) un ruolo rilevante, evidenziandone soprattutto il valore integrante, di stabilità e di crescita.

Va detto, peraltro, che le autonomie funzionali non costituiscono di per se stesse una novità giuridica di oggi, ma hanno costituito un tema importante già nel dibattito accademico italiano sugli assetti organizzativi delle amministrazioni fin dalla fine degli anni 20. Eppure, soltanto in questa fase le autonomie funzionali sembrano aver trovato piena legittimazione, ponendosi come una nuova categoria di soggetti “a metà” tra gli enti territoriali e gli enti pubblici funzionali (Poggi).

Esse possono essere definite come una “entità organizzata, giuridicamente rilevante, che in regime di autonomia esercita una funzione”, sebbene proprio per la complessità della sua nozione “l’unica possibilità di individuazione del significato che abbia una qualche probabilità di verosimiglianza, se non addirittura di correttezza, è data dal ricorso all’interpretazione sistematica, cioè alla collocazione dell’espressione nel contesto normativo di riferimento” (Gallo).

Le autonomie funzionali emergono quindi nell’ordinamento (e nel nuovo regionalismo rafforzato italiano) grazie proprio alla loro capacità di coniugare autonomia e funzione, valorizzando anche la flessibilità gestionale su una gamma di competenze differenziate. Il nuovo ruolo del potere funzionale si rileva allora come segno distintivo della nuova stagione di crescita e di sviluppo locale che potrebbe aprirsi a cominciare dalla riscrittura degli Statuti regionali.

Questo potere si caratterizza proprio per essere aperto e processuale, costitutivamente dinamico. Esso consente di mantenere una continua tensione tra l’“essere” e il “dover essere” nei rapporti tra Stato soggetto e Stato funzione, contribuendo a favorire una società con servizi sempre migliori e con standard qualitativi più alti nelle prestazioni funzionali offerte per il cittadino-cliente e il sistema delle famiglie e delle imprese, proprio perché funzioni poste in essere dal potere pubblico sottoposto alle leggi del mercato e perché l’operato delle autonomie funzionali è sottoposto al vaglio e al giudizio del cittadino-cliente.

---

trovano nelle disposizioni contenute nell’art.1, c. 4, lett. d), e nell’art. 4, c. 3, lett. a) il loro fondamento nell’ordinamento.

Il potere funzionale si presenta come un metodo operativo, un *modus operandi* improntato sull'idea che per contribuire alla promozione dello sviluppo locale bisogna favorire gli "agenti dell'integrazione", ovvero quei punti di contatto con la società civile, utili interpolanti per favorire al meglio l'agire pubblico, che deve – proprio per garantire sempre migliori standard di qualità e prestazione – essere controllato e valutato. Le autonomie funzionali si pongono, quindi, come soggetti intermedi di collegamento nel sistema locale capaci, attraverso la loro opera, di promuovere sia il tessuto sociale che quello economico, innescando processi di sviluppo e di crescita.

Su questi elementi di trasformazione si gioca la scommessa di rivitalizzazione delle autonomie territoriali dopo anni di declino, rappresentando le identità e le vocazioni presenti e valorizzando ed incentivando le risorse economiche, sociali, culturali che possono contribuire a rafforzare il tessuto connettivo di ciascun sistema autonomico.

## **6. UN'ANALISI COMPARATA DELLE PROPOSTE DI STATUTO E DEI DOCUMENTI INTRODUTTIVI E PROGRAMMATICI PRESENTATI DALLE COMMISSIONI STATUTO**

In questo quadro, prima di formulare ipotesi che possano contribuire ad alimentare il dibattito in merito, sembra utile fornire alcuni elementi di analisi comparata che consentano di valutare quali strumenti programmatici e operativi, quali relazioni, quali istituti sono stati inseriti all'interno delle proposte di Statuto e nei documenti introduttivi e programmatici già presentati all'attenzione dell'opinione pubblica (tav. 4)<sup>2</sup>.

### **6.1. Abruzzo**

Nella bozza del nuovo Statuto della Regione Abruzzo, presentata dalla Commissione Statuto il 21 ottobre 2001, si prevede che "La Regione concorre all'ampliamento della base produttiva, nel rispetto dell'ambiente e secondo le regole dello sviluppo sostenibile; valorizza il ruolo dell'imprenditoria; tutela la dignità del lavoro e contribuisce alla

---

<sup>2</sup> Per l'indagine si è fatto riferimento ai testi disponibili *on line* sia all'interno del sito "Osservatorio sul federalismo e i processi di governo" (<http://www.federalismi.it>) sia all'interno dei siti ufficiali delle rispettive Regioni prese in considerazione.

realizzazione della piena occupazione, anche attraverso la formazione e l'innovazione economica e sociale" (art. 5, c. 3).

Allo stesso tempo viene dedicato l'intero art. 8 al principio di sussidiarietà, prevedendo che "La Regione sostiene e valorizza l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e la realizzazione dei diritti e della solidarietà sociale".

Dal punto di vista del coinvolgimento operativo delle autonomie funzionali, proprio per dare modo al principio di sussidiarietà di dispiegare al meglio la sua potenzialità, questo Statuto prevede, in fase di programmazione regionale, che "I programmi, i progetti e le azioni regionali sono deliberati dalla Giunta in base a norme che assicurano il concorso degli Enti locali e delle autonomie funzionali" (art. 51, c. 2). Sembra importante sottolineare il particolare coinvolgimento attribuito da questa proposta di Statuto alle autonomie funzionali proprio nella fase di programmazione, quella esplicitamente dedicata a far crescere e progredire il tessuto socioeconomico regionale.

In questo quadro partecipativo, si prevede inoltre la costituzione di Agenzie regionali "per lo svolgimento di compiti specifici" (art. 55, c. 1) e di Enti che "assumono il nome di Azienda e godono di autonomia imprenditoriale" (c. 2). Si prevede, inoltre, che "L'istituzione di Enti ed Aziende avviene tenendo conto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, senza ostacolare l'iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale" (c. 5).

Infine, questo testo dedica l'intera sezione III ai rapporti tra la Regione e le autonomie funzionali prevedendo l'istituzione di una Conferenza regionale per la programmazione (art. 74) presso la presidenza della Giunta regionale, che, come "organo consultivo della Regione" e presieduta dal Presidente della Giunta o da un Assessore delegato, è "composta da rappresentanti delle autonomie funzionali, delle categorie sociali, dei sindacati, del terzo settore, dell'associazionismo e del volontariato". La Conferenza esamina "il documento di programmazione economica e finanziaria regionale e gli atti di proposta dei documenti economico-finanziari; formula proposte e indirizzi; valuta la relazione che accompagna il rendiconto; presenta osservazioni sulle proposte di modifica dello Statuto".

Propriamente, quest'ultima sezione denota e contraddistingue la particolare attenzione che la proposta abruzzese di Statuto sembra dedicare al principio di sussidiarietà orizzontale.

## **6.2. Basilicata**

Il testo prodotto dalla Commissione per le Riforme istituzionali per la modifica dello Statuto della Regione Basilicata prevede ancora esclusivamente un quadro di principi. All'art. 5, intitolato "Principio di sussidiarietà", si afferma che "La Regione Basilicata attua, nella legislazione e nell'attività amministrativa, il principio di sussidiarietà". In tale azione, "La Regione interviene con atti legislativi, con provvedimenti amministrativi solo in relazione alle attività per le quali non possono adeguatamente provvedere i singoli e le formazioni sociali. Nel pieno rispetto dell'autonomia e dell'iniziativa dei privati, le pubbliche funzioni sono svolte dalla Regione e dagli Enti locali regionali in maniera proporzionata agli obiettivi pubblici individuati e in funzione del perseguimento dei beni comuni indivisibili, che non possono essere adeguatamente realizzati dai singoli o dalle formazioni sociali. L'esercizio delle funzioni amministrative spetta agli Enti territoriali autonomi più prossimi agli interessi dei cittadini. La legge riconosce e garantisce le autonomie funzionali".

Stante quindi la mera indicazione di principio, ancorché assai positiva, i dati e le informazioni a tutt'oggi disponibili sembrano essere ancora bisognosi di una implementazione.

## **6.3. Calabria**

La Regione Calabria, nel testo approvato dalla Commissione Statuto nelle sedute del 20-21 febbraio 2002 e in quelle dal 29 aprile al 2 maggio 2002, sottolinea fin dall'art. 2, c. 1, l'intenzione di uniformare il suo ordinamento al principio - tra gli altri individuati - di sussidiarietà e, in questo senso, prevede alla lett. e) la volontà della Regione di attuare "il principio di sussidiarietà, conferendo ai Comuni e alle Province tutte le funzioni e i compiti che non attengono ad esigenze unitarie per la collettività ed il territorio regionale, incentivando l'esercizio associato delle funzioni sulla

base di criteri di differenziazione, adeguatezza e prossimità, nonché promuovendo e valorizzando l'autonoma iniziativa delle formazioni sociali, delle autonomie funzionali e dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento delle attività di interesse generale, di soddisfacimento dei diritti e di realizzazione della solidarietà sociale”.

A differenza della bozza di Statuto dell'Abruzzo, questo testo attribuisce all'assemblea regionale della Regione Calabria la capacità di istituire “enti ed aziende regionali, la loro fusione o soppressione approva[ndo] i relativi bilanci” (art. 12, c. 2, lett. m).

Nel titolo VI sui rapporti tra la Regione e gli Enti locali, la bozza predisposta prevede che “La Regione riconosce negli istituti della concertazione e della programmazione negoziata uno strumento essenziale di governo, anche ai fini dello sviluppo socio-culturale ed economico-territoriale della Regione” (art. 44, c. 7). Peraltro, al titolo IX si sottolinea la necessità che la Regione favorisca “il concorso dei soggetti privati alla promozione dello sviluppo economico, sociale e culturale del proprio territorio, nel rispetto del principio di sussidiarietà, assumendo il metodo della programmazione” (art. 52, c. 1), potendo “istituire enti, aziende e società regionali, anche a carattere consortile con Enti locali o con altre Regioni, nonché partecipare o promuovere intese, anche di natura finanziaria” (c. 3).

Infine, proprio all'art. 54 si sostiene il rilievo delle autonomie funzionali, che possono promuovere, “nel quadro delle iniziative per lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale”, favorire “la cooperazione a carattere di mutualità e senza fini speculativi, definendone con legge gli strumenti necessari”, nonché il concorso “all'attività propria e degli Enti locali secondo i principi di sussidiarietà e solidarietà” (c. 2).

#### **6.4. Campania**

Il Consiglio regionale della Campania sembra, a tutt'oggi, non aver prodotto un documento pubblico idoneo per la presente analisi comparata.

## **6.5. Lazio**

Il testo base predisposto dal Gruppo di studio nominato dalla Giunta regionale si presenta, al pari di quello della Regione Calabria, molto interessante, in quanto prevede all'art. 9 il sostegno alla "iniziativa privata diretta allo svolgimento di attività e servizi di interesse generale, con particolare riferimento alle forme no-profit" e, all'art. 10, "la partecipazione degli Enti locali e dei privati al procedimento programmatico".

Inoltre, all'art. 11, c. 2, si evidenzia il fatto che la Regione "disciplina l'organizzazione del governo locale sul proprio territorio, applicando il principio di sussidiarietà allo scopo di favorire il più ampio autogoverno delle comunità", individuando "i bacini costituiti da territori aventi una peculiare ed unitaria vocazione economica, apprestando strutture di servizio, uffici e sportelli unici, con il coinvolgimento degli Enti locali territorialmente interessati" (c. 4).

Il tipo di principio di sussidiarietà che sembra emergere dalla lettura del testo avalla una interpretazione in chiave verticale piuttosto che orizzontale. Non sembrano rinvenirsi, infatti, rilevanti luoghi di intervento per le autonomie funzionali, neanche in fase programmatica (di stretta spettanza dell'esecutivo regionale).

## **6.6. Liguria**

Nel "Documento di principi e indirizzi per la stesura del nuovo Statuto della Regione", presentato il 22 giugno 2001 a Genova dalla Commissione speciale per lo Statuto e la legge elettorale, si afferma la necessità che "il confronto con gli Enti locali, anche se privilegiato, non esclude ovviamente i contributi di tutte le altre realtà operanti sul territorio (Università, associazioni ed organizzazioni di vario genere, sindacati e singoli cittadini)" (p. 3). In tale ottica, si afferma chiaramente "la competenza della Regione ad operare le scelte fondamentali per lo sviluppo della società regionale e ad esercitare solo funzioni amministrative che necessitano di gestione unitaria a livello regionale, le funzioni di programmazione e pianificazione, nonché quelle di indirizzo e coordinamento delle funzioni conferite o delegate agli Enti locali".

Inoltre, nell'individuare i nuovi principi di riferimento per la Liguria, lo Statuto "farà proprio anche quello di sussidiarietà inteso come criterio guida sia dei rapporti tra la Regione e gli Enti locali, sia tra la Regione e la società civile". Attraverso il principio di sussidiarietà in senso orizzontale occorre interpretare "i profondi mutamenti intervenuti nei rapporti tra istituzioni e società civile che impongono il riconoscimento, quali principi essenziali, della centralità della persona e del perseguimento del bene comune e, pertanto, favorire la libera iniziativa dei cittadini singoli o associati. La società civile manifesta l'esigenza, sentita sempre più fortemente, di essere coinvolta nelle decisioni delle istituzioni pubbliche – in questo caso la Regione – e di partecipare direttamente alle scelte che la riguardano mettendo a disposizione energie e risorse. Ciò significa che la Regione dovrà porre in essere strumenti adeguati per dare vita ad una vera e propria sinergia tra pubblico e privato sui temi e sugli obiettivi di sviluppo economico e sociale della Liguria. In questo quadro non va dimenticata la funzione di regolamentazione e di controllo istituzionale che dovrà essere svolta per assicurare uniformità di regole e di diritti" (p. 6).

L'assenza a tutt'oggi di un articolato non consente di andare oltre questo, seppur assai valido, documento programmatico.

## **6.7. Marche**

Il testo di modifica dello Statuto delle Marche, elaborato sulla base del dibattito svolto in Commissione Statuto, prevede al c. 3 dell'art. 2 che "La Regione promuove e sostiene lo sviluppo delle autonomie locali ponendole a fondamento della propria azione secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione", garantendo "la più ampia partecipazione delle autonomie funzionali e delle formazioni sociali all'esercizio dell'attività legislativa e amministrativa" e favorendo "altresì, sulla base del principio di sussidiarietà, l'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, diretta a consentire la realizzazione della politica regionale" (art. 2, cc. 3 e 4).

Inoltre all'art. 4, dedicato a "Sviluppo economico e rapporti sociali", si sostiene "lo spirito imprenditoriale soprattutto dei giovani" e si promuove nel contempo "un modello di sviluppo territorialmente equilibrato, rispettoso dell'ambiente ed ispirato al metodo della programmazione".

A differenza di altre proposte e documenti già esaminati, deve essere sottolineato che, pur nella esiguità del testo, questi principi sembrano prospettare, per lo sviluppo della Regione Marche, interessanti interazioni tra il principio di sussidiarietà orizzontale e le autonomie funzionali.

### **6.8. Piemonte**

La Commissione speciale per la revisione dello Statuto della Regione Piemonte sembra richiamare più volte, nel documento di “sintesi e lettura guidata dei lavori”, il valore e il ruolo che deve assumere il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale per lo sviluppo e la crescita di questo territorio. Tuttavia, l’assenza di un’articolazione più ampia non permette di esprimere una piena valutazione.

### **6.9. Toscana**

Il “Documento per le consultazioni approvato dalla Commissione nella seduta del 12 febbraio 2001” predisposto dalla Regione Toscana prevede che “il rifiuto di ogni forma di centralismo regionale e un’impostazione che assuma il principio di sussidiarietà come elemento guida dei rapporti della Regione con gli Enti locali e le organizzazioni della società toscana saranno tra i principali motivi ispiratori del nuovo Statuto” (p. 13).

Allo stesso tempo, si sostiene la necessità di “confermare per la Toscana il ruolo esercitato nella costruzione di un positivo sistema di sussidiarietà istituzionale” (p. 15) attraverso il Consiglio delle Autonomie locali, senza apparentemente menzionare il ruolo delle autonomie funzionali e il principio di sussidiarietà orizzontale.

### **6.10. Umbria**

Nella proposta di programma di lavoro contenuta nell’art. 2 della legge istitutiva della Commissione speciale per la riforma dello Statuto della Regione Umbria è prevista “l’individuazione di strumenti e modalità idonei per consentire un apporto collaborativo permanente delle rappresentanze

elettive delle autonomie locali, nonché delle categorie del lavoro e della produzione”. Ma, oltre a tale affermazione di principio, sembra non riscontrarsi altro documento di riferimento utile ai fini della presente analisi comparata.

### **6.11. Veneto (proposta Galan)**

La proposta di nuovo Statuto presentata dalla Regione Veneto il 27 ottobre 2000 prevede all’art. 5, c. 1, lett. e) che la Regione “favorisce l’iniziativa libera dei cittadini, singoli o associati, volta al compimento di attività di interesse generale, e ciò sulla base del principio di sussidiarietà”, mentre “per conseguire lo sviluppo economico regionale” punta a superare “gli squilibri territoriali e settoriali, mediante l’incentivazione dell’iniziativa privata e l’incremento dell’associazionismo e della cooperazione” (art. 6, c. 1, lett. f).

La programmazione regionale costituisce un punto cardine della proposta di Statuto, al punto tale che ad essa viene dedicato l’intero art. 10, dove si prevede che “La Regione assume, come criterio ispiratore della propria azione, il metodo della programmazione, inteso quale razionale elaborazione degli interventi nel quadro dei fini prefissati e delle risorse disponibili”, e non soltanto concorre “come soggetto autonomo, alla elaborazione degli atti di programmazione nazionale e comunitaria”, ma prevede anche “Piani e programmi regionali”, adottati sulla base di leggi della Regione, tesi ad assicurare “il concorso degli Enti locali, delle associazioni sindacali e delle categorie produttive”.

Sebbene si preveda la possibilità per la Giunta regionale di istituire, per lo svolgimento di compiti specifici, agenzie regionali (art. 56), il ruolo delle autonomie funzionali, pure semplicemente dal punto di vista terminologico, non viene per nulla considerato.

### **6.12. Veneto (proposta Cacciari *et alii*)**

Anche il testo presentato in Veneto dai consiglieri Cacciari, Variati, Zanonato, Bettin e Resler sostiene “forme di governo fondate sulla più piena applicazione del principio di sussidiarietà e forme di governo poliarchiche.

La Regione quindi è organo politico a forte impronta regolativa e federativa con facoltà dirigitico-gestionali leggere”. Si afferma che “il metodo della programmazione concertata” è un valore che “informa di sé tutta la nostra Costituzione [regionale]”.

Su questa linea, l’art. 2 riconosce pienamente il principio di sussidiarietà, sostenendo che “La Regione riconosce l’autogoverno delle comunità che costituiscono il popolo veneto sulla base del principio di sussidiarietà” e “in applicazione del principio di sussidiarietà, conferisce tutte le funzioni e i compiti, che non attengono ad esigenze unitarie per la collettività ed il territorio regionali, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, sulla base dei principi di differenziazione e adeguatezza”, riconoscendo e valorizzando “l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”.

In particolare, all’art. 14 si prevede – così come è stato predisposto dalla Regione Abruzzo – l’istituzione di una “Conferenza regionale per la programmazione economica e sociale” intesa come “sede di raccordo tra gli strumenti di indirizzo programmatico e le autonomie funzionali, le parti sociali e il terzo settore” (art. 14, c. 3).

In questo contesto, l’elaborato predisposto sembra rispondere pienamente – nella sua piena concezione di Carta programmatica e aperta – al nuovo ruolo di sviluppo e di crescita che può innescare l’incrocio tra il principio di sussidiarietà orizzontale e la valorizzazione delle autonomie funzionali, anche attraverso una speciale Conferenza regionale consultiva per la programmazione economica.

**Tav. 4 - Quadro sinottico sulla previsione del principio di sussidiarietà orizzontale e sulla valorizzazione del ruolo delle autonomie funzionali nelle proposte di Statuto regionale predisposte**

	Tipo di documento (R= relazione A= articolato)	Previsto principio di sussidiarietà orizzontale	Presenza della dicitura testuale “autonomie funzionali”	Previsto il principio/ metodo della programmazione	Prevista una Conferenza regionale per la programmazione
Abruzzo	R+A	?	?	?	?
Basilicata	A (parziale)	?	?		
Calabria	R+A	?	?	?	
Campania					
Lazio	R+A			?	
Liguria	R	?	?	?	
Marche	A	?	?	?	
Piemonte	R	?			
Toscana	R	?			
Umbria	R	?			
Veneto (Proposta Galan)	R+A	?		?	
Veneto (Proposta Cacciari <i>et alii</i> )	R+A	?	?	?	?

Fonte: Censis, 2002



## 7. PRIME CONCLUSIONI PER UN DIBATTITO: UNO SCHEMA PARTECIPATORIO A GEOMETRIA VARIABILE

Stante ancora la frammentarietà dei documenti a disposizione (pochi sono gli articolati completati, alcune relazioni sono assai brevi, e semplici gli schemi orientativi), dall'analisi effettuata emergono alcuni spunti di valutazione:

- *pochi Statuti regionali valorizzano il principio e il metodo della programmazione, sia nella sua veste negoziale che concertativa, sebbene alcune bozze, come quelle abruzzese e veneta (proposta Cacciari et alii), ritengano utile l'istituzione di una Conferenza regionale per la programmazione, escludendo comunque la partecipazione delle autonomie funzionali nel governo dei processi di sviluppo territoriale. Peraltro, ciò comporta un disinteresse per strumenti che possano favorire la partecipazione e l'attivazione di potere funzionale sul territorio regionale: non si parla né di patti territoriali, né di protocolli d'intesa non vincolanti, né di tavoli-misti, né della possibilità di sfruttare al meglio – inventando anche nuovi strumenti – le occasioni offerte dai programmi di sviluppo comunitario e dai fondi strutturali messi a disposizione dall'Unione europea;*
- *le agenzie regionali per lo sviluppo sembrano soggetti ancora "confusi", e alcune proposte ne attribuiscono il potere in capo alla Giunta, altre invece lo imputano in capo al Consiglio regionale;*
- *nessuna Regione ha intenzione di mescolare e confondere la rappresentanza di interessi con quella politica. Non si prevede l'istituzione di una sorta di Cnel di tipo regionale – un luogo istituzionale che, invece di semplificare il lavoro e le relazioni tra cittadini, operatori e istituzioni, contribuirebbe invece ad alimentare una confusione decisamente da evitare. Analogamente, il ruolo del Consiglio delle Autonomie locali sembra essere ancora assai limitato;*
- *sebbene nessuna Regione preveda la partecipazione delle autonomie funzionali al processo legislativo regionale, si potrebbero comunque avanzare delle proposte che consentissero anche in quest'area – esclusivamente in una logica *ratione materiae*, lungo l'asse del fattore tempo, piuttosto che in una logica *ratione loci*, incentrata sull'asse del fattore luogo – la partecipazione e l'attivazione di soggetti funzionali.*

Sembra quindi che, per i costituenti regionali, le autonomie funzionali siano ancora dei soggetti “incompresi”, dei quali non si riescono a capire tutte le potenzialità. Spesso, infatti, la visione che si trova del potere funzionale e, più in generale, del principio di sussidiarietà, è tutta fondata sulla sua interpretazione in senso verticale, cioè tra gli enti istituzionali, piuttosto che in senso orizzontale.

Ciò denota il rischio di una incapacità di incentivare sviluppo socioeconomico e collante istituzionale. Sembra difficile fare sviluppo locale se non si valorizza e non si incentiva il potere funzionale e, allo stesso tempo, il *customing* da parte degli Enti locali, innescando processi di crescita coinvolgendo attivamente – anche, eventualmente, attraverso il metodo concertativo – i soggetti produttivi e di rappresentanza nella programmazione regionale.

Manca quindi la definizione di un modello di sviluppo incentrato su una chiara (per obiettivi, contenuti, responsabilità) *politica osmotica tra istituzioni e società*, a dispetto peraltro degli impegnativi principi spesso tratteggiati nelle disposizioni iniziali delle proposte presentate.

Alle Regioni – e, nella fattispecie, ai Consigli regionali – spetta dunque di recuperare il loro ruolo “alto” di arena politico-istituzionale nella quale vengono delineate e assunte le decisioni che caratterizzeranno in un tempo medio-lungo gli *asset* di sviluppo del territorio regionale, valorizzando le vocazioni del tessuto socioeconomico ed incentivando le capacità interne di sviluppo e di crescita – non soltanto economica, ma anche sociale e civile.

In fondo, la scommessa della fase redazionale dei nuovi Statuti è soprattutto quella di rivitalizzare le autonomie territoriali dopo anni di declino, rappresentando le identità e le vocazioni presenti nei rispettivi territori in uno *schema partecipatorio a geometria variabile*.