

Per un convegno in occasione del 150° anniversario delle leggi di unificazione amministrativa

Cinquanta anni fa, in occasione del centenario di quelle leggi che, nel 1865, dopo l'unificazione politica proclamata pochi anni addietro, dovevano provvedere alla unificazione amministrativa del regno d'Italia, si svolse a Firenze un Convegno, conclusivo di un ampio insieme di studi preparatori poi raccolti in numerosi volumi.

Gli studi e le relazioni conclusive riguardarono gli argomenti dei quali si erano occupate le leggi di unificazione (amministrazione locale, sicurezza pubblica, sanità pubblica, espropriazione ed opere pubbliche, giustizia amministrativa) cento anni prima. Cento anni le cui vicende amministrative potevano ancora essere significativamente indagate e raccontate utilizzando quali assi portanti le leggi di unificazione amministrativa, dal momento che cominciavano appena a produrre i loro effetti la Costituzione, le Carte dei diritti, il Trattato di Roma, mentre la trasformazione economica e sociale era tumultuosamente in corso, le comunicazioni erano in via di sviluppo, la televisione aveva da poco cominciato regolari trasmissioni e ci si avviava soltanto verso una omologazione culturale e linguistica.

Oggi troppi cambiamenti sono intervenuti perché abbia senso una riflessione di giuristi positivi condotta a partire specificamente dalle leggi di unificazione amministrativa del 1865, anche se esse non possono certo essere messe nel dimenticatoio tanto più che alcune non sono del tutto superate e comunque sono ancora sul tappeto problemi che già esse si ripromettevano di risolvere (v., per esempio, l'art. 2 della L. n. 2248 del 1865). Negli ultimi 50 anni le novità della ultima parte dei precedenti 100 anni hanno dato frutti determinando sedimentazioni ma anche già obsolescenze e nuove contraddizioni e comunque nuovi sviluppi, insieme all'esigenza di sviluppi ulteriori. Tutto ciò in un quadro istituzionale e soprattutto economico non più delimitato da confini nazionali (quello economico anzi tendenzialmente senza confini) ed entro un ambiente tecnologico che ha via via modificato le coordinate crono-spaziali travolgendo ostacoli comunicativi, materiali e non, che sembravano insormontabili.

Oggi dunque un'indagine in prospettiva storica potrà avere piuttosto quali utili punti di partenza gli aspetti amministrativi più significativi dell'attualità (pur senza la pretesa di esaurirli e di offrirne una ricomposizione sistematica) per dar conto dei mutamenti intervenuti nell'ultimo cinquantennio e delle prospettive di un'amministrazione che, impegnata nel rinnovamento imposto dagli sviluppi tecnologici e facendo i conti con la sua storia, deve poter servire ai bisogni vecchi e nuovi degli uomini, sempre più (auspicabilmente) integrandosi nell'Unione Europea, pur con la consapevolezza della necessità di preservare una identità nazionale e senza timore di esporsi pure agli effetti, prevedibili ed imprevedibili, di una ancor più ampia transnazionalità.

* * * * *

In questa prospettiva, in primo luogo può essere esaminato proprio il gruppo di tematiche che potrebbe denominarsi della **“coesione politico-territoriale”**.

A partire dalla constatazione che quello dell'unità politica nazionale non viene oggi considerato il problema politico centrale, malgrado non sia mancato addirittura qualche proclama secessionista, ma ricordando anche che il riconoscimento costituzionale delle autonomie locali e la istituzione delle Regioni avrebbero dovuto conciliare la scelta centralistica della unificazione con le ragioni della scartata proposta federalista, merita fare innanzitutto un bilancio del funzionamento, ormai ultraquarantennale, delle Regioni, e insieme di quello delle altre amministrazioni locali, considerando pure l'esperienza dei “servizi nazionali” coinvolgenti le regioni e gli enti locali insieme allo Stato.

Peraltro, gli aspetti politici debbono essere confrontati con la prospettiva della coesione sostanziale di territori e popolazioni in condizioni di diversità, particolarmente accentuati in certe aree. Nel governo e nell'amministrazione del territorio può verificarsi se alla unificazione politica nazionale corrisponda una visione coerente dei criteri di regolazione e gestione dello sviluppo, almeno nelle sue incidenze territoriali.

D'altro lato, la questione della coesione nazionale va vista nella prospettiva dell'integrazione europea e dunque del significato per l'Italia dell'essere uno Stato membro di quest'ultima, domandandosi dunque in che modo l'amministrazione sarà, o sarebbe opportuno che fosse, “europeizzata”, ma forse (o è inconcepibile?) anche, all'inverso, se non potrebbe essere auspicabile per qualche aspetto la “italianizzazione” dell'amministrazione europea.

* * * * *

Una seconda tematica potrebbe essere titolata: **“cittadinanza amministrativa”**.

Se si guarda ai diritti sociali proclamati dalla Costituzione, si può constatare come oggi sia stato raggiunto un grado di effettività ben diverso da quello del momento in cui si celebrava il centenario delle leggi di unificazione amministrativa e come in relazione ad essi siano anche sorte nuove forme di amministrazione. Tuttavia la “crisi fiscale” dello Stato o, forse, l'avvio del riassetto degli equilibri economici tra le diverse regioni del pianeta e la più agevole intercomunicazione fra queste ultime, insieme ai progressi tecnologici e ai successi delle scienze mediche ne stanno imponendo una rimodellazione.

In cosa consistono oggi (e come si sono evoluti da ieri) i diritti alla previdenza, all'assistenza, all'istruzione, alla salute, alla sicurezza ma anche all'acqua, all'energia, alla mobilità, all'accesso alla “rete” ecc.?

Ma anche; che cosa significano i nuovi diritti civili verso le amministrazioni corrispondenti al moltiplicarsi dei principi ai quali deve conformarsi la loro attività, dalla partecipazione deliberativa e procedimentale alla sussidiarietà e alla proporzionalità, dalla semplicità (e semplificazione) alla trasparenza (e pubblicità) fino alla piena risarcibilità dei danni?

Per potere utilizzare le risposte a questi interrogativi per la costruzione di un concetto attuale di cittadinanza amministrativa occorre però anche domandarsi nei confronti di quali istituzioni possano farsi valere i diritti in questione - quelle italiane, quelle europee, quelle di altri ordinamenti? – e, ancor prima, quali persone possono vantare questi diritti: italiani, europei, extraeuropei (in particolare, migranti)?

Se, però, è vero che una cittadinanza consistente soltanto di diritti e senza doveri non è concepibile, è anche necessaria una ricognizione dei doveri attuali delle persone, oltre quelli fiscali. Ed in parallelo non si può esimersi dalla considerazione, e dalla definizione, del “volontariato” e del suo ruolo.

* * * * *

Un'altra vicenda è andata svolgendosi a partire dall'unificazione politica, quella a suo tempo riassunta nel motto “fatta l'Italia, ora bisogna fare gli italiani”. Una vicenda che nell'ultimo cinquantennio, con l'avanzare della costruzione dell'unione europea, ha visto emergere il nuovo problema della conservazione della ricchezza della cultura nazionale, da coniugare, però, con l'esigenza di una formazione italo-europea, cui si affiancano le questioni poste dal necessario confronto con la molteplicità delle culture dei milioni di extraeuropei che vivono nel nostro come negli altri paesi dell'UE. Innanzitutto, questi aspetti potrebbero essere ricondotti al titolo: **“Unità e pluralismo culturale”**.

Un primo oggetto di attenzione a questo proposito pare dover essere l'organizzazione e la disciplina dell'istruzione scolastica ai diversi livelli, tra i cui profili si possono ricordare, per esempio, l'importanza riconosciuta alle diverse discipline, con particolare riguardo a quelle scientifiche ed anche la questione del c.d. valore legale dei titoli di studio. Particolare attenzione merita poi l'insegnamento della lingua italiana come lingua straniera, negli altri paesi, quale strumento di diffusione della cultura nazionale (con gli effetti economici che ne conseguono), ed ancor prima in Italia, in funzione dell'integrazione degli immigrati. Vi è reciprocamente il tema della conoscenza e dell'uso da parte degli italiani di altre lingue, messa in specifica evidenza di recente anche dalla questione dell'internazionalizzazione delle università, e in definitiva l'esigenza di considerare il profilo dello statuto giuridico della lingua nazionale e delle altre lingue europee ed extraeuropee nell'ordinamento nazionale e in quello europeo. Il ruolo della UE può essere considerato non soltanto a proposito di quest'ultimo aspetto e del valore giuridico dei titoli di studio ma anche con riferimento a interventi del genere del programma Erasmus.

Nella consapevolezza della fondamentale importanza che, soprattutto nell'ultimo cinquantennio, hanno rivestito per la costruzione della cultura nazionale (passando dall'unità linguistica) anche altre attività culturali pubbliche e private, non si può però fare a meno di occuparsi anche della loro disciplina. Si tratta di porre l'attenzione in particolare su quelle più popolari, compresi i diversi tipi di spettacolo (tra i quali quelli sportivi e quelli musicali), e soprattutto sulla televisione, considerandola non soltanto strumento di informazione ma anche veicolo e momento di emersione di molteplici attività culturali; senza dimenticare, peraltro, il rilievo della rete anche sotto questo profilo.

Né infine potrà essere trascurato quel che faceva definire il nostro “il bel paese”, ovvero il patrimonio culturale, sia in quella prospettiva che gli rende appropriata la corrente denominazione inglese di “*cultural heritage*”, sia nell’altra preoccupata della sua costituzione.

* * * * *

Molti fenomeni precedentemente oggetto solo di consuetudini sociali riservate (per esempio, alcuni di quelli oggetto della c.d. bioetica) o di regole di gruppo (per esempio, regole degli sport) o al più ricadenti in fattispecie generali del diritto privato (come, per esempio, a proposito dell’ambiente, le regole codicistiche sulle immissioni o sulla responsabilità civile), sono oggi attratti al diritto positivo e sono diventati particolarmente rilevanti per il diritto amministrativo mentre altri lo stanno divenendo (a cominciare, per esempio, da molti di quelli indotti dalla rete).

Per altro verso, si può constatare il tentativo del diritto di occuparsi non soltanto di fatti che prima non lo riguardavano ma anche di eventi non verificatisi ma che, temibilmente o auspicabilmente, potrebbero o avrebbero potuto verificarsi (si pensi, per esempio al principio di precauzione o al risarcimento delle *chances*), dandosi così vita ad una sorta di diritto dell’incertezza.

Se ne può parlare sotto l’etichetta di “**giuridificazione**”, domandandosi da un lato se anche a questo proposito abbiano rilievo gli sviluppi delle scienze e della tecnologia e dall’altro quanto rilevi per essi il superamento dei limiti dell’ordinamento nazionale.

Un’attenzione particolare può essere prestata al ruolo che in tutto ciò hanno giocato i giudici interni (Corte Costituzionale, Cassazione, Consiglio di Stato e in generale gg. aa. e gg.oo) ed europei (dell’UE e della CEDU) ed eventualmente di altri ordinamenti sia per l’affermazione di nuovi diritti sia per la definizione e delimitazione delle competenze dei poteri di diversi ordinamenti. Per quanto riguarda il diritto interno, ben si conoscono del resto certe vicende del primo secolo dello Stato unitario.

* * * * *

Il ruolo della tecnica merita di essere considerato direttamente in quanto tale. Lo Stato unitario ha provveduto a lungo in prima persona o comunque attraverso organismi pubblici alla costruzione di infrastrutture e alla gestione di servizi; conseguentemente, gli apparati tecnici pubblici per tali scopi (dal genio civile alle aziende delle ferrovie o dei telefoni, per esempio) hanno avuto un grande rilievo. Tale rilievo è andato però declinando, in particolare con l’affermarsi della convinzione che per garantire l’esistenza di infrastrutture e servizi non fossero necessarie attività di tal genere da parte di apparati pubblici. Ciononostante una delle caratteristiche salienti dell’amministrazione pubblica degli ultimi decenni sembra poter essere descritta sotto l’etichetta di “**tecnificazione dell’amministrazione**”, sotto diversi profili.

Da un lato, la digitalizzazione e l’uso delle tecnologie informatiche va trasformando l’ordinario tessuto tradizionale delle comunicazioni interne, mentre, in parallelo, un’analogia

trasformazione riguarda le comunicazioni bidirezionali amministrazioni – cittadini. Tutto ciò facilita praticamente l'accessibilità ai documenti amministrativi in misura precedentemente impensabile e consente altresì una partecipazione ai procedimenti amministrativi concretamente più efficace da parte non solo dei singoli interessati ma anche e soprattutto dei portatori di interessi diffusi, determinando condizioni favorevoli anche per forme di partecipazione deliberativa.

Dall'altro lato, si può osservare una spinta a ridurre lo spazio delle decisioni che sono espressione di discrezionalità politico-amministrativa sostituendole con decisioni concepite come tecniche, prospettando peraltro come tali anche le decisioni economiche. Queste tendenze hanno portato a riconoscere come dominio della tecnica, per esempio, le scelte monetarie e conseguentemente ad accentuare l'indipendenza dalla politica delle amministrazioni competenti. Più in generale sono concepiti come attività tecnica gli interventi nei mercati con l'uso anche per queste funzioni del modello dell'amministrazione indipendente.

Anche per questi aspetti ha avuto grande influenza il diritto europeo, peraltro a sua volta oggetto di influenze extraeuropee.

* * * * *

Nell'ultimo cinquantennio hanno subito modificazioni di grande importanza anche le **“forme di intervento pubblico nell'economia”**, che sono state del resto riguardate dalle novità più indietro ricordate.

Alla riduzione della gestione diretta di servizi di interesse generale corrisponde una regolazione unilaterale di attività svolte da soggetti privati e/o la definizione di quest'ultima mediante contratti. La disciplina delle amministrazioni preposte alle regolazioni è, in parti sempre maggiori, di fonte europea.

Alla costruzione delle infrastrutture e più in generale delle opere pubbliche si procede in parte mediante forme di collaborazione con imprese private, chiamate a provvedere al finanziamento secondo modelli importati da esperienze straniere, ma anche, in buona parte, mediante contratti di appalto, in relazione ai quali la scelta dei contraenti deve essere svolta in modo da garantire una effettiva concorrenza fra le imprese, secondo regole poste dal diritto europeo. Si va prospettando peraltro la possibilità di utilizzare questi contratti quali occasioni di perseguimento di interessi pubblici ulteriori rispetto alla realizzazione delle opere.

Vi è però anche il capitolo dei finanziamenti pubblici in relazione ai quali l'influenza europea si fa sentire, da un lato, con i divieti di finanziamenti di Stato e con i vincoli di bilancio, dall'altro con l'intervento diretto mediante i fondi strutturali (FESR, FSE, FEOGA, SFOP, il primo dei quali di particolare interesse per il nostro mezzogiorno).

* * * * *

Anche **“l'organizzazione amministrativa”** è andata incontro a significativi mutamenti nel cinquantennio.

Si devono in primo luogo segnalare le novità che riguardano in via ordinaria il rapporto tra organi di governo e apparati amministrativi, dei quali si è perseguita una netta distinzione se non addirittura la separazione. Un rapporto costruito in termini non omogenei a quelli presenti nel panorama europeo, ove la tendenziale “indipendenza” dalla politica è richiesta per alcuni specifici apparati organizzativi (le AAlI) e non in termini generali (ma qualche cenno in questa direzione è ora forse leggibile nel Trattato di Lisbona). Anche la generalizzata c.d. privatizzazione del pubblico impiego, che si collega a un certo modo di concepire tale rapporto, è una peculiarità nazionale.

Peraltro quest’ultimo aspetto si accompagna ai tentativi di importare nell’amministrazione pubblica modelli aziendali privati (v. per esempio le agenzie e certe riforme contabili). Del resto è la piena coincidenza dell’amministrazione pubblica con il diritto pubblico che è assente, visto che la prima può presentarsi in forme organizzative privatistiche o può senz’altro essere svolta da soggetti privati o comunque con strumenti privatistici quali i contratti, mentre ad organizzazioni sociali costituite da privati si continua talvolta ad attribuire sembianze pubblicistiche.

Potrebbe essere tuttavia il caso anche di domandarsi se i modelli organizzativi sono coerenti con i principi costituzionali ed europei che presiedono all’attività pubblica (dal principio di legalità a quello di semplicità e via dicendo).

* * * * *

Le tematiche sopra delineate potrebbero essere oggetto nel 2015 (in una data ancora da definire ma che cadrà nella primavera) di un convegno, in collaborazione con l’ISAP, in occasione del 150° anniversario della promulgazione a Firenze delle leggi di unificazione amministrativa del neo-istituito regno di Italia.

E’ evidentemente necessaria per ciascuna tematica una più precisa definizione ed articolazione (con tutte le correzioni o integrazioni opportune), che dovrà essere fatta sulla base delle proposte di coloro che hanno accettato la funzione di relatori al convegno. E’ peraltro evidente fin da ora che ciascuna delle tematiche si intreccia con le altre, con il pericolo di sovrapposizioni totali e/o carenze di trattazione che devono essere scongiurate. Per queste ragioni sarà necessario, soprattutto nella fase di impostazione dei lavori, assicurare un coordinamento, le cui modalità potranno essere meglio definite non appena sarà noto se si potrà contare su qualche risorsa a tal fine, ma che in ogni caso richiede sicuramente almeno l’esame ed il commento da parte di ciascuno delle prime proposte di articolazione degli argomenti e di organizzazione dei lavori.

Pare prematuro al momento sia dare indicazioni precise di tipo quantitativo sui lavori da svolgere, sia proporre tesi più specifiche di quelle esposte in premessa con le quali confrontarsi, senza che sia stata compiuta una prima fase dei lavori e ci si sia confrontati su quelle basi.