

## **SISTEMA ISTITUZIONALE E GOVERNANCE: IL RUOLO DELL'UNIVERSITÀ**

MARCO BROCCA<sup>6</sup>

L'Università è interessata, al pari di altre organizzazioni complesse quali sono le pubbliche amministrazioni, da un processo di riforme innescato dal legislatore ormai da lungo tempo e che oggi trova nuova linfa e giustificazione nel PNRR.

Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza include, infatti, la riforma della P.A. tra gli "obiettivi strategici" e le "riforme orizzontali" da perseguire in via prioritaria e configura questa riforma in termini di "transizione burocratica", declinazione di quel percorso di "transizione" ritenuto necessario e indifferibile per la ripresa e la modernizzazione del sistema Paese. Un percorso che impone nuovi paradigmi di organizzazione e azione pubblica e che, in relazione al sistema delle pubbliche amministrazioni, si fonda sull'acquisita consapevolezza dello "stretto legame che intercorre tra efficienza della PA e produttività del sistema economico"; quindi, muovendo dalla constatazione che "la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti" ai cittadini e alla "produttività del sistema economico", giunge alla definizione di riforme strutturali (semplificazione normativa e amministrativa, digitalizzazione delle procedure, snellimento dei meccanismi di selezione, eticità del pubblico impiego e lotta alla corruzione, ecc.) ritenute essenziali affinché la PA possa contribuire al raggiungimento di un "nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo)".

---

<sup>6</sup> Professore associato di Diritto amministrativo.

In altre parole, l'evidenza empirica mostra come la qualità delle amministrazioni pubbliche – 'misurabile' in termini di tempi e modi di relazioni con gli utenti e di efficacia ed efficienza dei servizi – incida sulle prestazioni degli operatori economici e sul tenore di vita dei cittadini e, più in generale, sul livello socio-economico del territorio in cui insistono queste strutture. Nell'architettura del PNRR la riforma delle pubbliche amministrazioni è configurata, come detto, in termini di "riforma strategica" ed è declinata non solo rispetto all'obiettivo del miglioramento strutturale di quella che è la "missione" dell'amministrazione come ente che eroga beni e servizi adeguati alle esigenze di cittadini e imprese, ma anche come sua capacità di concepire e attuare investimenti e progetti innovativi sapendo intercettare opportunità e risorse, coerentemente alla logica della progettualità e degli investimenti che anima il Piano.

La riorganizzazione delle amministrazioni è al centro anche dell'agenda pubblica sovranazionale. Basti pensare alle Raccomandazioni formulate dalla Commissione europea, in cui costante è il riferimento alle riforme amministrative e la loro proiezione al duplice – e simmetrico – obiettivo di eliminazione delle disfunzioni e delle criticità della "macchina amministrativa" e di rafforzamento della capacità di essa di supportare percorsi di crescita socio-economica del Paese (*Country Specific Recommendations*, da ultimo quelle del 19 giugno 2024 e del 24 maggio 2023).

Sono i territori e gli enti loro rappresentativi i luoghi e i soggetti che sono prioritariamente investiti da questa transizione. Eppure i territori nel sistema italiano sono ancora alla ricerca di un assetto stabile dal punto di vista politico-amministrativo e predomina un disegno variabile e incerto connotato da opzioni e direttrici non sempre coerenti. Se si muove dalla cornice costituzionale emerge, specialmente a seguito della riforma del 2001 (legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), la valorizzazione degli enti territoriali per i quali l'attributo fondamentale dell'autonomia sancita dall'art. 5 Cost. è declinata come autonomia amministrativa (artt. 114-118 Cost.), normativa (statutaria, art. 114 Cost., e regolamentare, art. 117 Cost.), finanziaria (art. 119 Cost.), ed è specificata in termini di preferenza, anzitutto dell'ente comunale, nei processi di definizione e imputazione delle funzioni amministrative (cd. sussidiarietà verticale, art. 118, comma 1, Cost.); in

un disegno, peraltro, efficacemente definito “a geometria variabile”, in cui le scelte allocative delle funzioni amministrative devono muovere dal canone della sussidiarietà e svilupparsi in base a principi ulteriori (differenziazione ed adeguatezza, art. 118 Cost., comma 1, capacità finanziaria, art. 119 Cost.), con esiti diversificati nel senso che una medesima funzione può essere imputata ad un certo livello di governo in un territorio e ad un altro livello in un diverso contesto territoriale.

Se si guarda al piano legislativo, le traiettorie seguite dal legislatore negli ultimi decenni si rivelano tutt’altro che lineari, spaziando da una redistribuzione significativa delle funzioni amministrative a favore dei territori, con valorizzazione aggiuntiva delle grandi aree urbane (istituzione delle aree e delle città metropolitane) e tentativo di superamento della frammentazione comunale (promozione delle fusioni e/o di forme associative degli enti locali), alla diversificazione della fisionomia degli enti (si pensi alle Province come enti di governo di secondo grado), alla forte contrazione di risorse e mezzi in un contesto più ampio di crisi economica, in cui peraltro non può non registrarsi che i sacrifici imposti agli enti territoriali risultano più intensi rispetto a quelli richiesti alle amministrazioni centrali.

Tra le opzioni che ne derivano, quella della differenziazione amministrativa appare la più rivoluzionaria, perché erode il dogma dell’uniformità amministrativa che ha accompagnato il processo di unificazione politica del Paese sin dall’Ottocento, aprendo nuovi scenari ancora non tutti esplorati: l’orizzonte è di una “competitività virtuosa” dei territori, ossia di un processo che rimarca, anche attraverso meccanismi premiali e incentivanti, le differenze tra le realtà territoriali secondo indicatori relativi a progettualità, capacità attrattiva di investimenti, implementazione di riforme, innovatività, con l’effetto di innescare processi di auto-miglioramento costante degli enti interessati, nonché di confronto emulativo degli altri enti.

Ulteriori elementi ricavabili dal dato normativo riguardano il modus operandi delle pubbliche amministrazioni. Al modello tradizionale e ancora dominante, quello dell’amministrazione attiva basata sull’esercizio del potere e i suoi corollari (imperatività, unilateralità, esecutorietà, ecc.) evocativi di un rapporto dialettico autorità-libertà, si affiancano e si rafforzano modelli ulteriori, quello dell’amministrazione consensuale e quello dell’amministrazione

secondo il diritto privato in cui la cura dell'interesse pubblico si persegue attraverso moduli che implicano la negoziazione e il consenso con i privati; sino all'emersione di un ulteriore modello, quello dell'amministrazione condivisa, promanazione e sviluppo dei precedenti in cui il privato è controparte dell'amministrazione, ma agisce a difesa non di interessi propri, bensì della collettività e in nome di essa collabora e partecipa all'elaborazione ed attuazione dell'interesse generale. Un rapporto che resta pur sempre di tipo consensuale, ma che non è di tipo sinallagmatico, perché esula dalla logica di natura economico-patrimoniale, trattandosi, come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale, di "un canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato" (Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131). Si tratta di modello che trova solida base normativa nella Costituzione nel principio della cd. sussidiarietà orizzontale (art. 118 ultimo comma) e che, attualmente, trova traduzione privilegiata nell'amministrazione dei beni comuni, ma anche evoca suggestioni e applicazioni ulteriori in merito alle politiche di cittadinanza attiva.

L'eterogeneità delle soluzioni organizzative e funzionali si traduce, volendone dare una rappresentazione, in uno scenario affollato quanto a composizione e complicato per il funzionamento e l'effetto prevalente è quella dose di inefficacia e inefficienza da più parti lamentata e che è alla base delle proposizioni del PNRR.

È di immediata evidenza che un sistema così articolato richiede l'apporto di misure di semplificazione e chiarificazione delle competenze, ma necessita anche di meccanismi di collaborazione e coordinamento tra gli attori coinvolti. È quest'ultima opzione che connota specialmente le politiche di sviluppo locale nella configurazione più recente, in quanto la relativa disciplina mostra come nelle diverse fasi – dalla progettazione all'attuazione – i processi elaborativi siano connotati da formule organizzative e procedurali (conferenze di servizi, tavoli di concertazione, ecc.) e da schemi decisionali (accordi di programmazione negoziata, piani strategici, progetti integrati territoriali, ecc.) improntati al dialogo e alla compartecipazione. In altre parole, in relazione a determinate politiche pubbliche va consolidandosi, anche per via normativa, un insieme di principi, regole, modelli, metodi improntati alla logica collaborativa e

condensati nella formula della “governance” e della sua declinazione in senso “territoriale”. In quest’ultima accezione il territorio e la relativa comunità assumono centralità e la dimensione territoriale vale per delimitare e anche focalizzare l’ambito di intervento e, al contempo, segnare la metodologia. La governance territoriale evoca infatti un metodo di azione di tipo inclusivo (tale da coinvolgere tutti gli attori presenti sul territorio, pubblici e privati, profit e no profit, locali e statali), collaborativo (incentrato sulla compartecipazione nei processi decisionali e sulla responsabilità condivisa dei risultati) e proiettato alla definizione di politiche mirate e calibrate alle esigenze del territorio di riferimento.

Per questa via, la governance territoriale si lega inscindibilmente con il paradigma dello sviluppo locale, di cui estrinseca la dimensione metodologica e con esso si salda nell’accezione moderna di “territorialità positiva” – formula di matrice economica ma feconda di suggestioni anche per la prospettiva giuridica (Barbati-Endrici, 2005) – intesa come capacità dei territori di “produrre valore (sociale, culturale, ambientale, economico) a partire dalle risorse potenziali specifiche di un territorio, mediante integrazioni sinergiche dei soggetti locali tra loro e con soggetti sovralocali” (De Matteis-Governa, 2005). In questo processo l’Università è chiamata a svolgere un ruolo di primo piano; un ruolo di servizio del territorio, perché, come istituzione culturale depositaria, artefice e divulgatrice di sapere, può mettere a disposizione il proprio know how a favore dei diversi attori coinvolti – istituzionali, economici, sociali –, potendo farsi interprete delle diverse istanze provenienti dal territorio, innescando, assecondando, implementando azioni di sviluppo. Per il bagaglio di competenze disponibili, l’Università può svolgere ruoli molteplici, variabili a seconda dei percorsi intrapresi: di proposta, di assistenza e consulenza, di coordinamento, di implementazione.

La consapevolezza della “dimensione territoriale” (Carloni, 2012) dell’istituzione accademica è evidente nell’iniziativa del “Masterplan della Terra d’Otranto”, con cui l’Università del Salento è promotrice di un percorso di respiro interprovinciale, aperto alle istanze, idee, suggestioni di chiunque sia interessato (e feconda è stata l’attività di consultazione territoriale declinata nei cosiddetti tavoli di discussione), finalizzato a definire coordinate di riferimento, modelli e proposte,

accumunate dalla matrice della cooperazione istituzionale e sociale e ispirate all'obiettivo ben descritto di "creare sinergie territoriali capaci di incidere positivamente sulla competitività delle imprese, sull'attrattività territoriale e sul benessere attuale e prospettico delle comunità locali". Un percorso che appare virtuoso anzitutto perché contribuisce alla qualificazione dell'identità del territorio di riferimento, quale premessa irrinunciabile per la costruzione di proficui processi di sviluppo.