

---

Bruno Leuzzi\*

Rivista trim. di Scienza  
dell'Amministrazione Lettera al direttore  
n. 3, 2005

Caro Direttore,

il saluto affettuoso che Lei ha inviato da questa Rivista a Sandro (n. 4/2004, *Alessandro Truini: in memoriam*) mi costringe a scriverle questa lettera... come per continuare il breve discorso sul caro amico comune che ci ha lasciato.

Un discorso che dovrebbe essere ben più ampio e che, me lo auguro sinceramente, anche altri dovrebbero svolgere in ricordo dello studioso infaticabile e del professore appassionato e generoso che ha sempre desiderato donare agli altri i frutti dei suoi studi e che, come ultimo dono, ci ha lasciato con il suo esempio la dimostrazione di quale nobiltà d'animo debba possedere chi vuole parlare da una cattedra di problemi dello Stato e del diritto.

Mi ha molto colpito la perspicacia di una Sua frase – *“Alessandro può essere legittimamente fatto rientrare in quella ristretta schiera di giuristi che, in tempi e in modi diversi, avevano chiaramente percepito la non sufficienza del Diritto amministrativo ad affrontare con qualche probabilità di successo il complicato problema della modernizzazione dei nostri apparati pubblici”* – perché in queste parole si trova la cifra problematica della maturazione scientifica di Truini e anche il suo travaglio di uomo e di cittadino che non poco ha significato come stimolo alle sue ricerche.

È detto molto bene in queste parole: egli era un giurista e si sentiva tale, egli amava il Diritto amministrativo e le poderose costruzioni che con esso erano state realizzate, egli aveva però percepito da tempo la insufficienza del diritto ad affrontare – non a risolvere, perché egli era sempre cosciente dell'importanza delle scelte politiche e non confondeva mai la natura di esse con il diritto – *“il complicato problema della modernizzazione dei nostri apparati pubblici”* ivi compresi quelli del governo locale. Al tempo stesso egli era convinto che il valore del giurista si misurasse anche, se non soprattutto, attraverso la sua capacità di cogliere la *“fine sostanza”* dei limiti del diritto.

Sul *“governo locale”* torneremo poi, ma ora vorrei ricordare subito un altro

\* Università degli Studi della Calabria.

tratto peculiare di Alessandro Truini, un tratto che faceva parte di lui in modo tanto preciso da segnarne, in certo senso, la personalità: nelle sue ricerche, nelle sue riflessioni, nel tentativo spesso sofferto di trovare risposte ai problemi, Truini aveva sempre innanzi i suoi Maestri ed era sempre vivo in lui quel sentimento di “riconoscenza” che solo gli animi nobili sanno esprimere.

Egli aveva conosciuto ed amato come tali più di una persona, ricordo in particolare Francesco Calasso e Guido Astuti, ma il suo riferimento costante è sempre stato Massimo Severo Giannini.

Benché il rapporto personale non sia stato felice come avrebbe meritato, a Sandro erano bastati i pochi ma sicuri riconoscimenti, che aveva ricevuto in più di un’occasione, per mantenere alta la dignità del rapporto e per alimentare un dialogo scientifico – vorrei dire “spirituale” secondo quell’accezione che più non si usa – che è durato tutta la vita.

Sono rimasto più volte stupito e ammirato della rilettura “aggiornata” del pensiero di Giannini da lui compiuta abitualmente e, anzi, cade qui il momento opportuno per narrare di un episodio veramente esemplare.

Ormai molti anni fa, certamente dieci o quindici, durante un viaggio per andare insieme ad un convegno, volle rivelarmi (la parola è quella giusta) un progetto che stava coltivando da tempo e che gli appariva ormai quasi maturo: pubblicare un saggio intitolato “Lettera a Massimo Severo Giannini”. E subito dopo accennò ad una serie di temi, alcuni dei quali indicava come i più preziosi (perché “geniali” disse letteralmente) nella teorica di Giannini sul “governo locale”, da considerarsi ancora intatti, ed altri (non pochi e relativamente “secondari” ma strettamente connessi ai “principali”) che egli aveva invece rivisitato, filtrato e rettificato. Di questa sua ricostruzione – per non dire costruzione – egli disse poi, con quella umiltà che gli faceva tanto onore, due cose una più bella dell’altra: che certamente il Maestro non aveva trovato mai il tempo di fare quel lavoro e che lui era finalmente riuscito a saldare un debito che, come allievo, avrebbe dovuto già da tempo onorare. Aggiunse che avrebbe consegnato quel lavoro personalmente a Giannini e in quella circostanza, debitamente appropriata, lo avrebbe invitato a riprendere con lui il dialogo su quei temi, sino ad allora soltanto abbozzato.

Quel saggio non fu mai pubblicato.

Ciò però non mi ha meravigliato affatto, né ho mai chiesto a Sandro nessuna spiegazione, né anzi ho mai più toccato l’argomento.

Avevo infatti ben compreso, mentre ascoltavo quelle sue parole, che il “progetto di pubblicazione” era in realtà semplicemente una *fictio veri*, era la veste con la quale veniva a parlare ad altri di due sentimenti che da tanto si agitavano dentro di lui: il desiderio di sentirsi appagato di fronte agli insegnamenti del Maestro sull’argomento cui egli stava dedicando il meglio della sua vita di studioso e il desiderio di riprendere a tal riguardo un dialogo pieno con Giannini.

Quando però ho preso in mano la sua ultima opera importante (*Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa*, voll. I-II, Cedam, Padova 2003), che è certamente la più rilevante sotto molti punti di vista, non ho potuto evitare il ricordo di quelle parole lontane trovandomi innanzi la *Premessa alla prima*

quelle parole lontane trovandomi innanzi la *Premessa alla prima edizione* intitolata *Le formule organizzatorie del federalismo e del regionalismo: la lezione di M.S. Giannini*.

E le parole iniziali ben attestano quanto Truini mantenesse vivi sia la riconoscenza nei suoi confronti sia il lucido rigore scientifico intorno a quei temi tutti ripresi nella sua preziosa monografia: “Ricordare, nell’avvio di questo lavoro, Massimo Severo Giannini è molto più di un omaggio. Un allievo formato alla sua scuola non può iniziare a discutere di federalismo e regionalismo senza rammentare l’attenzione con la quale il Maestro guardò al mondo delle autonomie sin dai suoi primi studi, con spunti ancora oggi di grande interesse. (...) La lezione di Giannini ha tre pilastri. Il primo rimanda al concetto di formula organizzatoria, da lui intesa come sintesi verbale di precetti (norme) regolanti rapporti tra organi ed enti (quindi, ‘non un precetto fondamentale, cioè un principio, quanto un gruppo di precetti collegati a un precetto centrale o da questo derivati’). Il secondo poggia sulla distinzione tra formule organizzatorie ricavate da precetti attuati (che si presentano come enunciati riferiti a organizzazioni che hanno una loro storia e sono, quindi, dotati di una funzione essenzialmente interpretativa di ciò che è, o di ciò che è stato), e formule costruite in funzione di un progetto istituzionale nuovo o, comunque, rifondante. Il terzo si lega alla considerazione del federalismo e del regionalismo come formule organizzatorie centrate su enti e amministrazioni che sono presenti in ambito statale con proprie connotazioni. Il fuoco della riflessione sta nella contemplazione degli enti e delle amministrazioni del federalismo o del regionalismo come centri di riferimento di gruppi territoriali (ossia come strutture che esprimono interessi di popolazioni stanziate sul territorio, in parte almeno diversi dagli interessi generali della popolazione statale). La loro posizione è quella dei soggetti attributari della funzione di indirizzo politico; vi ritroviamo *in nuce* il concetto di ‘*potere governativo*’ e, a risalire, l’elemento fondante della funzione di governo. Le organizzazioni territoriali in quanto tali (vale a dire in presenza dei presupposti indicati) sono enti di governo”.

Tanto lunga citazione (e breve al tempo stesso!) penso si possa giustificare con il fatto che qualunque lettore avvertito – e certamente Lei caro direttore – potrà ben comprendere l’importanza di questa sintesi e, per chi ha conosciuto l’Autore, la rilevanza dei suoi studi su tanto cruciali problemi.

Alessandro Truini è stato in Italia il primo professore di Governo Locale, presso il Campus di Arcavacata nel 1976, e fu quella l’occasione formale in cui ebbe a sancire la natura interdisciplinare della materia cui si sarebbe attenuto nella formulazione dei suoi corsi universitari pur privilegiando, nel rispetto del suo profilo scientifico-didattico, i testi del diritto positivo vigente tra i quali, oltre quello primario della Costituzione, vi erano quelli “rifondativi” della legge delega 382/75 e della legge delegata Dpr 616/77 che proprio in quel torno di tempo venivano emanati.

Nella successiva vicenda in cui vennero creati i raggruppamenti scientifico-disciplinari (sulla quale meriterebbe di intrattenersi, ma non sembra ora il caso), la

materia *Governo Locale* venne inserita nel raggruppamento *Scienza Politica* e ciò stimolò sempre più l'attenzione di Truini che, attraverso queste classificazioni e nomenclature, trovava modo di riflettere su come cogliere ed esporre le distinzioni concettuali caratterizzanti le tematiche particolari che confluivano nel grande tema delle "autonomie territoriali".

Truini venne così a focalizzare sempre meglio un concetto-chiave (e problematico) da cui svilupperà poi, coerentemente, le sue formulazioni teoriche.

Ripeterà innanzi tutto, con le parole di Giannini, che "non ci sono modelli tipici e rigidi, ma modelli di diritto positivo che in ogni ordinamento... vengono stabiliti e che variano nel tempo" e, ulteriormente, preciserà da parte sua che "come non esiste un solo modello di federalismo, così non esiste un solo modello di regionalismo; più in generale, ci troveremmo in grande difficoltà se *intendessimo* intestare al 'governo locale' una specifica formula organizzatoria. Ogni Stato unitario, purché passabilmente decentrato, si regge su istituzioni locali 'autonome'; la presenza di istituzioni territoriali in regime di pluralismo politico è, da parte sua, un buon indicatore di 'relazioni intergovernative' modellate su base 'federale': un buon indicatore, ma niente di più" (*Federalismo...*, cit. pag. 9).

Vorrei però non esitare ad andare oltre (anche approfittando del fatto che la natura del presente scritto può esentarmi dal rigore scientifico necessario nei nostri saggi): Truini tornò più volte ad insistere sull'uso di vocaboli appropriati nelle trattazioni riguardanti certi argomenti, evidenziando che spesso erano sufficienti "sfumature terminologiche" per inquinare le trattazioni stesse e produrre tesi fuorvianti. Si veda ad esempio uno dei suoi recenti lavori (*Il "vocabolario" del Governo locale. Considerazioni introduttive* in questa Rivista n. 2/2004), nel quale, riferendosi all'incidenza dell'autonomia fiscale-finanziaria sul quadro della complessiva "autonomia politica", egli puntualizza da par suo che: "Almeno sotto questo profilo, la formula organizzatoria dell'autonomia politica è pericolosamente vicina alle più modeste forme di decentramento amministrativo, dalla quale la divide (almeno sul piano teorico) la presenza, al di qua dello spartiacque, di un quadro di situazioni giuridiche aventi una specifica radice nell'ordinamento costituzionale. Gli enti territoriali sono (restano) autonomi solo in ragione degli spazi liberi di azione politica che possono segnare con decisioni imperative provenienti dai loro organi. Il punto debole (il 'tallone d'Achille') va individuato nei limiti propri di una potestà legislativa che – lungi dal costituire la connotazione prevalente (il 'manifesto') del soggetto 'politico' – residua a momento di partecipazione alla formulazione del diritto vigente sulla base, e nei limiti, degli *inputs* provenienti dai poteri sovraordinati" (pag. 8).

In questa parte del suo saggio Truini compone anche ampie referenze della specifica letteratura internazionale (da Tanner a Hill, da Kingdom a Dunbabin) e tesauroizza i puntuali rilievi dei nostri studiosi della materia (tra i quali Rotelli, Nigro, Schiera, Dente), riprendendone gli elementi essenziali per esprimere, ad esempio, una sintesi di tal fatta: "Qui preme sottolineare come il limite esterno di tale formula organizzativa sia di regola racchiuso in una definizione di larga mas-

sima, secondo la quale ‘autonomia politica’ vorrebbe dire *potestà* propria di indirizzo politico, ma non *libertà* di indirizzo politico”. Ciò in quanto, da un lato, gli enti che ne beneficiano sono limitati dalla legge, attraverso la delimitazione delle attribuzioni e, da altro lato, sono limitati dal controllo e vale il principio che non possono adottare atti in contrasto con l’interesse generale o che possano nuocere in modo grave ad interessi di altri enti territoriali. Di conseguenza, il controllo fa parte del sistema dell’autonomia politica e, in realtà, l’autonomia politica può rimanere una semplice affermazione di principio se non la sorreggono alcune condizioni, in particolare: che i controlli formali e sostanziali sull’ente siano contenuti rigidamente nei limiti della funzionalità; che l’ente abbia possibilità di provvista dei mezzi; che l’ente abbia funzioni proprie delle quali sia il responsabile esclusivo; che, come istituto giuridico, sia commisurato alla sua comunità.

Anche in questo saggio del 2004 Truini trova modo di ripercorrere alcuni sviluppi storici nella formazione degli istituti delle autonomie territoriali. È questo, del resto, il grande *leit motiv* della sua formazione scientifica e, a tal proposito, non possono non ricordarsi almeno i due pregevoli saggi comparsi sulla *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: nel 1970, “Gli ordinamenti cittadini del Piemonte preunitario” e, nel 1976, “Il governo locale nel Mezzogiorno medievale e moderno: la vicenda delle città abruzzesi”. Al quale ricordo deve aggiungersi quello delle lunghe giornate da lui trascorse (con indescrivibile piacere) nelle biblioteche pubbliche e private per coltivare ricerche di prima mano direttamente sui documenti storici originali.

In questi richiami ai contributi che Truini ha dato con i suoi lavori, mi piace ricordare il suo *Autonomie locali – Legalità ed Efficienza* (Statuti e Controlli nella legge 142/1990) edito dalla Bentham Editrice di Roma, nata per sua volontà come filiazione dell’Istituto *Jeremy Bentham* cui egli aveva dato vita molti anni prima.

La prima notazione che mi vien da fare è questa: pur avendo egli pensato di dare un “taglio operativo” a questo lavoro (come dice nella breve presentazione) e pur essendo stato scritto quasi “a caldo”, a poco più di un anno dalla emanazione della legge, il testo non risulta affatto “datato” – come sembrerebbe inevitabile a causa dell’oggetto e del momento della pubblicazione – ed appare invece (tranne qualche pagina più contingente e caduca) ancor oggi di un interesse sorprendente, grazie ad una tipica caratteristica dell’autore: accompagnare le considerazioni pratiche (sul significato e l’applicabilità della nuova legge) con raffinate puntualizzazioni teoriche, in una tessitura pregiata degli argomenti che non è certo facile rinvenire tra gli studiosi delle pubbliche amministrazioni.

La seconda notazione riguarda il modo in cui sono stati trattati i temi, non poco impegnativi, concernenti gli Statuti, i Controlli giuridici, i Controlli di gestione.

In questa sede, momento di ricordo e di saluto, dobbiamo tuttavia limitarci a poche parole.

Innanzitutto, la rivisitazione dei due primi temi – antichi e tradizionali – è stata guidata da un forte e chiaro senso civico (oltre che giuridico-culturale e non solo giuridico-tecnico) teso a verificare ed illustrare il valore attuale, in un ordina-

mento democratico, di istituti nati storicamente all'interno di una situazione conflittuale con il potere assoluto del sovrano: e questo profilo vale già da solo ad arricchire la trattazione e la lettura del testo.

Quanto al terzo argomento, i controlli di gestione, Truini ne coglie immediatamente con lucida perspicacia gli aspetti di grande innovazione ma anche di grande problematicità, sia riferendosi alla "assimilazione" della nuova concezione nella gestione dei pubblici servizi, sia con riferimento all'attuazione pratica della nuova organizzazione aziendale sul (quasi libero) mercato.

Truini tocca così, in una trentina di pagine, tutto un intreccio di temi veramente salienti: l'efficienza e l'efficacia nelle prestazioni della pubblica amministrazione, le misurazioni della produttività nell'area del governo locale, le tipologie dei controlli di gestione, gli antecedenti storici nel sistema italiano e cenni di comparazione con altri paesi.

Un piccolo libro che si legge ancora con intatto piacere, dopo quindici anni.

Né è possibile trascurare, da parte mia, il ricordo della maestria e agilità intellettuale con la quale egli si muoveva in seno ai temi di più cocente attualità, spendendo tra l'altro la sua cultura in continue consulenze rese al Ministero degli Interni, alle Regioni e ai Comuni, oltre che nelle perspicue lezioni svolte, tra le altre, presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione, la Scuola superiore della Polizia di Stato e quella della Guardia di Finanza. Si vedano ad esempio, tra i casi più notevoli, i lavori dedicati alla sanità (*La sanità imperfetta: un'amministrazione pubblica in crisi*, Roma 1999) o le trasformazioni delle competenze organizzative degli enti locali (tra i quali ricordiamo "Profili della "questione organizzativa" negli enti locali", in questa Rivista, n. 2/1993).

Truini stesso, del resto, ha spiegato più volte le linee conduttrici (e unificanti) dei suoi studi. Si veda ad esempio la introduzione al suo *Pietre e Potere* (Roma 1996), dalla quale vengono tratte le parole seguenti: "Sulla scorta degli insegnamenti che mi erano venuti dalla lettura di alcuni testi significativi...avevo iniziato a tracciare un'ipotesi di lavoro che avrebbe dovuto partire dalla contrapposizione di due modelli di governo del territorio: l'uno di matrice padano-toscana e l'altro di matrice meridionale e, quindi, conveniente ad un quadro istituzionale contrassegnato, fin dall'origine, dalla prevalenza dell'apparato statale sulle strutture esponenziali delle collettività cittadine (...). Il diverso ruolo di cui il regime feudale è accreditato nell'una e nell'altra porzione della penisola ci riconduce, per altra via, alla diversa storia delle autonomie politiche (...). Se è vero che il confine tra le due Italie ha anche una dimensione istituzionale, è altrettanto vero che i termini di quel confine non possono essere confusi con le normative che disciplinano la provvista dei governi locali".

L'ultimo tratto che merita di essere evidenziato riguarda il grande vuoto che, dal punto di vista scientifico, Truini ha dovuto in gran parte riempire da solo a fondamento delle sue prime speculazioni, ciò per quanto riguarda sia le città del Piemonte che quelle dell'Abruzzo delle quali si è occupato.

Sia lecito anzi concludere il presente scritto riportando le parole di garbata po-

lemica di questo nostro amico che, invece, ha dato prova per tutta la vita di saggezza e di pazienza, anche al di là del dovuto: “Il fatto è che la nostra produzione scientifica si è trovata, fin dalle origini, costretta a misurarsi con le specializzazioni e le parcellizzazioni più convenienti al ‘mercato’ dei titoli universitari: temporalmente dedicate le une e, di conseguenza, temporalmente definite le altre. Il tema delle strutture pubbliche a carattere territoriale non è sfuggito di certo a questa regola, dal momento che le trattazioni a campo ampio (ma non ancora a tutto campo) hanno trovato la loro pressoché esclusiva collocazione nelle sintesi dei manuali dedicati agli studenti universitari. I lavori a caratura scientificamente accettabile (pochi e con oggetti di indagine mal distribuiti nel tempo e nello spazio) che si sono proposti di gettare uno sguardo sui quadri storici che, per così dire, hanno fatto da retroterra all’ente locale della realtà attuale, nonché, in qualche caso, anche alla letteratura ad essi afferente, si presentano ancora oggi come isolate, anche se apprezzabili eccezioni”.

