



Università degli Studi del Sannio

Pierpaolo Forte

Aggregazioni pubbliche locali

**Forme associative nel governo
e nell'amministrazione tra autonomia
politica, territorialità e governance**

FrancoAngeli

Collana DASES

*Dipartimento di Analisi dei Sistemi
Economici e Sociali – 62*

Ambito giuridico – 10

Collana DASES

Dipartimento di Analisi dei sistemi economici e sociali dell'Università degli Studi del Sannio

La collana si propone di divulgare i risultati di studi e ricerche promosse nell'ambito delle finalità scientifiche del Dipartimento di Analisi dei sistemi economici e sociali, accogliendo monografie, opere collettive ed atti di convegni e seminari. La collana consente a studiosi, anche giovani, di contribuire al dibattito scientifico nelle discipline economico-sociali e a diffondere l'attività di ricerca condotta nell'Ateneo del Sannio.

Dal settembre 2010, la collana è articolata in quattro diversi ambiti:

Ambito economico generale – Coordinatori proff. Filippo Bencardino, Ennio De Simone, Riccardo Realfonzo.

Ambito economico aziendale – Coordinatori proff. Arturo Capasso, Giuseppe Marotta, Maria Rosaria Napolitano, Paolo Ricci.

Ambito matematico-statistico – Coordinatore prof. Massimo Squillante.

Ambito giuridico – Coordinatore prof. Rosario Santucci.

I coordinatori dei quattro ambiti costituiscono il Comitato scientifico della Collana, eventualmente integrato ove necessario.

Dalla stessa data si è introdotto un **processo di validazione** degli scritti che li sottopone a diversi giudizi interni ed esterni al Dipartimento.

Fasi interne (uguali e obbligatorie per tutti gli scritti)

Prima fase: validazione del Docente ordinario (in mancanza Docente associato) del settore scientifico al quale si riferisce la monografia.

Seconda fase: validazione dei coordinatori di ambito che costituiscono il suo Comitato scientifico (salvo eccezionali integrazioni).

Terza fase: valutazione del Comitato scientifico della collana (salvo eccezionali integrazioni).

Fasi esterne (diverse in relazione alle tipicità del volume)

Le modalità di referaggio potranno mutare in relazione a caratteristiche e contenuti della monografia, alla prassi seguita nell'ambito al quale gli scritti si scrivono, ecc. Il procedimento di validazione esterno degli scritti viene esplicitamente indicato nelle prime pagine del volume.

L'elenco dei libri in collana è nelle ultime pagine di questo volume.

Pierpaolo Forte

Aggregazioni pubbliche locali

**Forme associative nel governo
e nell'amministrazione tra autonomia
politica, territorialità e governance**

FrancoAngeli

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Presentazione , di <i>Giuseppe Palma</i>	pag.	7
Introduzione	»	11
PRIMA PARTE		
AUTONOMIA POLITICA E TERRITORIO		
1. La rilevanza dell'adeguatezza	»	17
1.1. L'entità differenziata delle decisioni pubbliche	»	17
1.2. Le peculiarità della decisione politica locale	»	24
1.3. La valorizzazione del concetto giuridico dell'ente territoriale	»	30
1.4. Una rimeditazione intorno al concetto di autonomia locale	»	44
2. Elementi organizzativi del sistema di governo locale	»	59
2.1. La capacità di organizzazione degli enti territoriali	»	59
2.2. La distinzione tra politica ed amministrazione in sede locale	»	64
3. Sistema di governo, sussidiarietà, governance nel territorio locale	»	69
3.1. La rilevanza del pluralismo	»	69
3.2. La sussidiarietà come valore del governo locale	»	73
3.3. Sussidiarietà e <i>governance</i> : il sistema di governo locale	»	83
3.4. Aggregazioni e area vasta	»	104

SECONDA PARTE STRUMENTI

1. La leale collaborazione	pag.	111
1.1. Gli strumenti della leale collaborazione come meccanismi di concordia	»	117
1.2. La leale collaborazione per coordinamento	»	122
1.3. La leale collaborazione per intesa	»	130
1.4. La leale collaborazione per accordi	»	138
2. L'aggregazione nell'amministrazione locale	»	152
2.1. Accordi di amministrazione	»	155
2.1.1. Forme di aggregazione amministrativa leggera: il mero coordinamento	»	156
2.1.2. Forme di aggregazione amministrativa intensa: gli uffici unici e comuni	»	159
3. L'aggregazione nel governo locale	»	167
3.2. L'aggregazione politica: le Unioni di Comuni	»	169
3.2.1. Le Unioni di Comuni come istituzioni autonome territoriali	»	171
3.2.2. L'Unione dei Comuni e il territorio locale	»	175
3.2.3. L'organizzazione	»	177
3.2.4. L'Unione tra Comuni piccolissimi	»	185
Bibliografia	»	187

PRESENTAZIONE

di *Giuseppe Palma*

Si è assaliti da una sorta di timidezza dottrinale quando si accetta l'invito, anche se rivolto in modo del tutto lusinghiero, di approntare la presentazione di un lavoro scientifico che ha comportato all'Autore un lungo periodo di elaborazione e snervanti ore di studio; sennonché nella specie l'interesse destato dalla esposizione della tematica dell'associazionismo ha suscitato in chi scrive, a dir così, innegabili simpatie intellettuali che hanno reso il compito più agevole.

Dalla meditazione dell'opera si può desumere come la topografia dei centri competenziali del potere amministrativo stia progressivamente perdendo la serenità storica della staticità, finora recepita favorevolmente dai cultori della materia, per imboccare la via, invero non ancora completamente rassodata, di una dislocazione che a livello di organizzazione si connota per un notevole coefficiente di dinamicità.

È indubbio altresì che l'opera da tempo intrapresa di introdurre nella ereditata organizzazione della P.A. un grado notevole di semplificazione trascina con sé e induce in conseguenza, in forza di tale antecedente logico, lo scompiglio della esistente mappa geografica fin qui fondamento (quasi) naturale dello storico assetto dell'Amministrazione. Cosicché dopo un recente periodo di diffidenza culturale verso studi di scienza dell'amministrazione, il sopraggiunto lento dilagare dell'autorità amministrativa (anzi dei poteri amministrativi) a livello della Società amministrata, implica la ripresa di attenzione per le "ragioni" della scienza dell'organizzazione, che, a sua volta, opera la relativizzazione delle teorie, finora condivise, secondo cui la determinazione rigida dei centri competenziali, all'insegna della garanzia del profilo di legittimità, si lascia coinvolgere dagli orientamenti in via di consolidamento i quali riconnettono alla legalità anche i valori dell'efficienza e dell'adeguatezza; e ciò come portato, sia pure ancora parzialmente incerto, della crescente potenzialità di avvento

dell'assetto di democrazia repubblicana, in ordine alla quale si può soltanto esprimere il rammarico che non sia ancora ritenuta fisiologica.

Cosicché al posto del dogma, fino ad ieri indiscusso, della uniformità e della simmetria specie a livello delle autonomie locali, è in via di prendere stabile dimora, all'insegna appunto della efficienza e della adeguatezza, il criterio primo dell'organizzazione improntato alla diversificazione e alla differenziazione, perseguibile anche in modo dinamico; in altri termini ad una visione a-storica tramandata è in via di sostituzione un dinamico adeguamento storico all'insegna delle nuove esigenze che la Repubblica continuamente prospetta secondo il sistema sanguigno sociale che in essa si innerva sempre più. E ciò non soltanto a livello generale ma soprattutto a livello comunale, dei piccoli e medi comuni, nei quali l'autonomia politica, come indica l'A., si consiglia di dislocare a livelli più vasti per consentire e agevolare la sua esplicazione operativa, al fine di rendere effettivo ed esauriente il suo esercizio; in altre parole per valere di più anche nei confronti della politica regionale e statale. Si può anche rilevare come la rigidità burocratica si lasci fecondare da esigenze politiche peraltro comprese e condivise dalle collettività governate.

Con riferimento poi al piano dell'autonomia locale, se quanto premesso assume un certo grado di credibilità, si radica in me sempre più il sentimento ricostruttivo che varrebbe di più esprimersi in termini ordinamentali che in quelli, fin qui avvalorati dalla dottrina, di persona giuridica e quindi di entificazione, quantomeno vale la pena di non trascurare del tutto un profilo ricostruttivo di tal fatta.

Invero, l'attuale carica potenziale di dislocazione, se si fa attenzione alle più o meno quotidiane polemiche (più correttamente alle esternazioni politiche), sembra essere dettata esclusivamente da esigenze economico-finanziarie e non da (quantomeno anche) ragioni connesse al progressivo attestarsi della Repubblica costituzionale, che tra mille incomprensioni offre alla meditazione degli studiosi i delicati frutti maturati alla luce della aggiornata comprensione della Carta; e sotto questa prospettiva nulla di nuovo sotto al sole, poiché condizionamenti economico-finanziari hanno costantemente influito sull'assetto dei poteri locali. Ma non è del tutto così, perlomeno in assoluto, ancorché oggi si militi ad accreditare il fondamento sul piano argomentativo, poiché i fraintendimenti ricostruttivi di bettiana memoria possono conseguire risultati validi anche nella successiva fase dell'augurabile superamento della crisi economica.

Del resto la condivisione quasi unanime dei tentativi attuali di normazione favorevoli all'associazionismo non si spiegherebbero se la nuova identità democratica delle istituzioni non implicasse anche una tacita adesione collettiva al fenomeno in parola. Si vede che nell'attuale momento storico la cultura costituzionale continua ad offrire alla nostra organizzazione sociale frutti

succosi sia pure ancora con qualche ambiguità, i quali invitano ad operare su tutti i fronti a favore della definitiva stabilizzazione della civiltà istituzionale compiutamente democratica.

E una siffatta conclusione viene bene messa a fuoco dall'A. del libro che si presenta del quale, anche per questo, si augura un ponderato e diffuso accoglimento.

INTRODUZIONE

Associarsi per governare rientra nel più generale fenomeno umano che ben può essere descritto ricorrendo al noto e antico adagio popolare dell'“unione che fa la forza”, e la sua analisi si muove in un ambito in cui si ritrovano fenomeni apparentemente diversi ma, come si proverà a dimostrare, in realtà appartenenti alla medesima essenza ontologica, e perciò dotati di elementi comuni in termini giuridici.

È persino banale notare come, sia pure con tutte le possibili modalità con cui accade, l'associazione per governare è movente di molte (se non di tutte) le aggregazioni giuridiche di tipo stabile o quantomeno durature; come per governare un processo produttivo di beni o servizi ci si associa in impresa o tra imprenditori, per governare una comunità stanziale ci si associa in un Comune, per governare collettività più complesse e godere di una più forte presenza in uno scenario internazionale ci si associa in uno Stato, in strutture federali o confederate, in Unioni o in altre formule ultranazionali consimili.

Non c'è bisogno di essere esperti per sapere che associarsi serve anche a ridurre in termini relativi i costi fissi della produzione, qualunque ne sia l'oggetto; e che al contempo consente l'aumento delle forze, e dunque la disponibilità delle risorse per investimenti, del capitale; ma anche di distribuire i rischi di perdite, quando si verificano, ripartendoli e diminuendoli dunque per ciascuno.

I medesimi argomenti possono essere usati senza grandezze di tipo economico; associarsi riduce, ad esempio, i costi di transazione, che qui possiamo intendere come quegli oneri connessi alla necessità del consenso che, spesso, se eccessivi portano a compromessi talmente riduttivi da diminuire

la qualità o l'efficacia o l'efficienza di una decisione¹; al contempo, l'associazione arricchisce il decisore con la molteplicità dei punti di vista, delle conoscenze, delle esperienze, aumentando il valore di ciò che potremmo definire il capitale sociale, e le risorse di tempo, di occasioni, opportunità e del sistema di relazioni disponibile; infine, associarsi consente di ridurre i rischi, suddividendoli tra gli associati, e, in conseguenza, di affrontare sfide che, individualmente, si tenderebbe ad evitare.

Ovviamente, il mettersi insieme non ha solo conseguenze benefiche; è evidente che chi si aggrega perde indipendenza decisionale, dovendo cedere una quota all'associato, e ciò può rendere più complesso e difficile il processo decisionale, al punto che, talvolta, proprio questo è ritenuto un costo spropositato rispetto ai potenziali vantaggi.

Se pure associarsi, poi, può essere considerata una naturale tendenza umana connessa alla collaborazione², è, tuttavia, coesistente con l'inclinazione esattamente opposta, quella a contrapporsi. Spesso, anzi, l'associazione è motivata, mossa dalla contrapposizione; ci si associa per rendersi più forti di altri, per dominare, resistere o sopravvivere in un sistema concorrenziale³, concorsuale o

¹ Sul cd. *Teorema di Coase* (R.H. Coase, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 1960, 1 ss.), che considera fortemente i costi di transazione, cfr. G.J. Stigler, *The Theory of Price*, New York, 1966; più recentemente, si possono forse spiegare proprio in termini di riduzione dei costi transattivi i notevoli risultati delle ricerche che applicano rilevazioni macroeconomiche ai sistemi di governo: cfr. T. Persson, G. Tabellini, *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MA, 2003, una cui conclusione è che «le regole elettorali esercitano una forte influenza sulla politica fiscale. Elezioni maggioritarie inducono governi più ristretti, sistemi di welfare e deficit più ridotti. Questi effetti costituzionali non solo sono statisticamente significativi e robusti. Essi sono anche quantitativamente rilevanti. Per un paese prelevato a caso dal nostro campione – e per un periodo sufficientemente lungo da trascurare gli effetti di transizione – una riforma costituzionale [del sistema elettorale – n.d.t.] dal proporzionale al maggioritario riduce la dimensione della spesa del governo centrale del 4-5% del PIL, la dimensione del welfare e dei programmi sociali e di protezione del 2-3% del PIL, e il deficit di bilancio dell'1-2% del PIL» (*ibidem*, 150, trad. mia); per un recente commento italiano, si veda G. di Plinio, "Costituzione e scienza economica", in AA. VV., *Scritti in Onore di Giuseppe Palma*, Napoli, 2011, III, 153 ss.; per una diversa impostazione relativa alle transattività nelle decisioni pubbliche, incentrata sul *logrolling*, ovvero lo "scambio dei voti", cfr. J.M. Buchanan, G. Tullock, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale* (trad. it.), Bologna, 1998.

² E anzi, a parere di M.A. Novak, "Five rules for the evolution in cooperation", *Science*, 2006, 1560, la cooperazione potrebbe essere qualificata come uno dei grandi fattori dell'evoluzione umana, insieme alle mutazioni ed alla selezione naturale. Secondo F. Facchini, *Le sfide dell'evoluzione*, Milano, 2008, spec. 160 ss., «l'evoluzione diventa costruttiva in forza della cooperazione». E perciò, all'inverso, nelle società contemporanee, «fare da soli è un presupposto per l'estinzione»: così J. Rifkin, *Il sogno europeo* (trad. it.), Milano, 2004, 12.

³ Per una applicazione della teoria dei giochi alla combinazione tra competizione e cooperazione cfr. B.J. Nalebuff, A.M. Brandenburger, *Co-opetition*, London, 2003.

elettorale, per affrontare, combattere e sgominare forze ritenute concorrenti, avverse, nemiche, o semplicemente altre da sé.

La coesistenza di queste due tendenze perciò fa considerare anche il moto reciproco: ci si oppone all'associazione, ci si contrappone per rimanere se stessi, per preservare un'identità che si teme di perdere o di diluire, di alterare; ci si contrappone nel ricordo di episodi del passato, tanto dolorosi da essere tramandati anche a gran distanza di tempo, di generazione in generazione, al punto che spesso l'episodio scatenante è dimenticato o sbiadito nella memoria, facendosi incerto e scontornato, e ciò nonostante la contrapposizione di cui è stato causa permane forte e pressoché istintiva; ci si contrappone anche solo per essere troppo vicini, confinanti, finitimi, forse per la lunga abitudine a dover lottare per le medesime, insufficienti risorse, o forse perché la vicinanza in sé è, a volte, causa di dissapori, incomprensioni, odii, per lo stesso motivo per cui essa facilita o è conseguenza di amori, affetti, amicizie.

Insomma, dove c'è spinta per l'associazione, dove ve ne sarebbe gradimento, ragione o convenienza, vi è in agguato anche un vettore di contrapposizione, una sorta di attrito che sembra ineliminabile, come per ogni forza che muove nell'aria o in condizioni di gravità⁴.

E di ciò bisogna tener conto nello studio di ogni fenomeno aggregativo.

⁴ L'assunto ha anche fondamenti filosofici, se si considera la ben nota metafora kantiana della colomba che «mentre nel libero volo fende l'aria di cui sente la resistenza, potrebbe immaginare che le riuscirebbe assai meglio volare nello spazio vuoto di aria» (I. Kant, *Critica della ragion pura* (trad. it.), Roma-Bari, 2000, 38), resistenza che, però, allo stesso tempo – si nota oggi – le consente di volare: cfr. M. Ferraris, *Ricostruire la decostruzione*, Milano, 2010, 27; si veda anche la tesi di A. Margalit, *On Compromise and Rotten Compromises*, Princeton, 2009, 12, secondo il quale, nonostante che sia per lo più trascurato dalla «teoria ideale» filosofica, «eliminare il compromesso dalla teoria morale è come ignorare l'attrito dalla fisica, perché cosa da tecnici» (trad. mia). Per un approccio letterario, cfr. I. Calvino, *Il cavaliere inesistente*, Milano, 2002, 41: «Il combattere a fianco d'un compagno è una cosa ben più bella che il combattere da solo: ci si incoraggia e conforta, e il sentimento dell'avere un nemico e quello dell'avere un amico si fondono in un medesimo calore».

PRIMA PARTE

AUTONOMIA POLITICA E TERRITORIO

1. LA RILEVANZA DELL' ADEGUATEZZA

1.1. L'entità differenziata delle decisioni pubbliche

Una delle debolezze che può fungere da movente per aggregarsi può dipendere dalla natura delle decisioni che si devono assumere, allorché cioè esse abbiano entità tale da essere impossibili, o inefficaci, o anche solo inefficienti, se prese da singoli, nell'ovvia considerazione che esigenze di associazione possono sussistere solo per chi è separato, distinto.

Ciò suppone l'aver considerato che le tipologie di decisioni umane sono non solo numerosissime, ma anche di diversi generi; e a tale condizione non sfuggono quelle pubbliche.

Non vi è solo la possibilità, infatti, di distinguere le decisioni pubbliche in ragione della natura del potere che esprimono, come si fa quando le si classifica come costituzionali, legislative, amministrative, giudiziarie, di governo, o per la ampiezza di quel potere, allorché possono essere sovrane, libere, autonome, discrezionali, vincolate; ma si può farlo anche in relazione ai loro oggetti, per dimensione (ed allora possono essere, ad esempio, internazionali, europee, nazionali, regionali, locali, globali), o per oggetto in senso stretto, quando si consideri le "materie" decisionali o gli interessi che ne vengano toccati.

Si potrebbe continuare su questo percorso tassonomico, ma non è questo lo scopo dell'argomento; qui serve solo considerare che la capacità decisionale di un ente pubblico va misurata anche in relazione all'entità delle decisioni che venga chiamato a prendere e che, al reciproco, incaricarlo di una potestà decisionale, o riconoscergliela, significa anche valutarne la possibilità operativa, concreta, di fronteggiare il problema che ciò comporta.

L'assunto, sembra di poter dire, non è figlio di una mera visione funzionale delle istituzioni pubbliche, applicata alle loro decisioni¹; anche laddove esse perseguissero intenti altamente ideologici, o addirittura metafisici, trascendenti², avrebbero comunque bisogno di una idoneità a farlo, e anzi se ne fossero sprovviste la carenza si rivelerebbe più grave, a motivo dell'elevatezza ideale delle loro promesse, e dunque della intensità della delusione che provocherebbero nel fallire.

Ebbene, ponendo con queste premesse lo sguardo sui Comuni italiani, balza agli occhi come una delle loro caratteristiche risiede nel fatto che pur se di essi si può avere una rappresentazione unitaria, e dunque immaginare un uniforme "livello" istituzionale locale e chiamarlo indistintamente comunale³, in realtà, poi, badando alla effettiva capacità decisionale di ciascun ente, l'uniformità dimostra tutta la sua debolezza, poiché subentra l'adeguatezza di ognuno a prendersi cura delle diverse dimensioni che le decisioni pubbliche relative al gruppo umano che sta sul suo territorio richiedono⁴.

Il discorso, va da sé, è riferibile ad ogni entità dotata di capacità decisionale, pubblica⁵ o privata, individuale o di gruppo⁶; con la notevole preci-

¹ F. Cassano, *L'umiltà del male*, Roma-Bari, 2011, 63 ss.

² E. Voegelin, *La nuova scienza politica* (trad. it.), Torino, 1968, spec. 45 ss.

³ L'assunto circa l'uniformità della disciplina giuridica del governo locale in Italia per gran parte del XX secolo, in realtà, era discussa pure prima della sua decostruzione formale, dai più riconosciuti nell'art. 3 della L. n. 142/1990: cfr. la ampia disamina di G. Palma, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale: tratti di una parabola concettuale*, Napoli, 1982, e, per l'epoca successiva all'avvento delle Regioni a statuto ordinario, F. Merloni, V. Santantonio, L. Torchia, *Le funzioni del governo locale in Italia*, Milano, 1988; più di recente, si veda G. Melis, "Introduzione: le trasformazioni del reticolo amministrativo nel Novecento: dalle Province alle «reti»", in M. Cammelli (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, 123 ss. Parla al proposito di «uniformità formale» ed «eterogeneità sostanziale» B. Dente, "Il governo locale", in G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e analisi delle politiche pubbliche*, Roma, 1989, 125 s.; L. Vandelli, *Il Governo locale*, Bologna, 2000, 9, nota che quella del governo locale si presenta come una realtà «la più diversificata e sostanzialmente eterogenea».

⁴ M. Bombardelli, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004, 110 ss.; M. Cammelli, "Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione", *Le Regioni*, 2001, 1279; G. Sala, "Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del titolo V della Costituzione", *Le Regioni*, 2004, spec. 12 s.; S. Gambino, "Regioni ed autonomie locali nella riforma del Titolo V della Costituzione", in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 1994, 910.

⁵ Ad esempio, lo stesso Stato può rivelarsi «troppo grande per la maggior parte delle sue funzioni amministrative [...] troppo piccolo rispetto alle funzioni di governo e tutela rese necessarie dai processi di internazionalizzazione dell'economia e dalle sempre più fitte interdipendenze che ormai condizionano irreversibilmente la vita di tutti i popoli del mondo»: così L. Ferrajoli, "La sovranità nel mondo moderno. Crisi e metamorfosi", in M. Basciu (a

sazione, però, che mentre le capacità riferibili alle persone fisiche non sono totalmente ad esse disponibili, per una serie di ragioni, più o meno congenite, della costituzione di ogni persona fisica (e dell'epoca e del luogo in cui vive)⁷, lo stesso non può dirsi per quanto pertiene alle persone giuridiche, ed a quella particolare categoria di esse che sono gli enti pubblici, per le quali, come è evidente, la capacità decisionale è puro argomento giuridico, in gran parte – se non integralmente – dovuto, dunque, ad una scelta consapevole del loro costituente, o di chi durante la loro esistenza abbia potere di conformarne l'assetto.

Il criterio con il quale si maneggia questo tema è quello definito con l'espressione *adeguatezza*, che è in realtà un modo odierno di chiamare un approccio antico e tutto sommato classico, derivante dal fondamentale principio della razionalità⁸ che risponde alla proporzionalità⁹: ogni ente do-

cura di), *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Milano, 1996, 65 s., che sembra richiamare il pensiero di D. Bell («Lo stato è troppo piccolo per le grandi cose, e troppo grande per le piccole cose»: cfr. A. Bagnasco, «Isole nella corrente. Regioni e città nel processo di globalizzazione», *il Mulino*, 2005, 157), ed essere pienamente richiamato da J. Rifkin, *Il sogno europeo* (trad. it.), Milano, 2004, 35; non diversamente S. Cassese, «Oltre lo Stato: i limiti dei governi nazionali nel controllo dell'economia», in F. Galgano, S. Cassese, G. Tremonti, T. Treu, *Nazioni senza ricchezza e ricchezza senza nazione*, Bologna, 2003, 37 ss.; G.M. Cazzaniga (a cura di), *Metamorfosi della sovranità. Tra Stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, Pisa, 1999.

⁶ La questione viene proposta come «problema della scala» da W. Fulton, P. Shingley, *Guide to California Planning*, Point Arena, CA, 2005, 22 s.; il medesimo problema è proposto, in termini ontologici, come «tagli» da M. Ferraris, *Documentalità. Perché è necessario lasciar tracce*, Roma-Bari, 2009, 309 ss.

⁷ La pluralità delle sfere di definizione di ogni persona è argomento che risuona negli studi giuridici – soprattutto – come «riassuntivo della capacità e soggettività che il diritto riconosce al singolo e che coincide sostanzialmente con la condizione umana» (così P. Rescigno, *Persone e gruppi sociali*, Napoli, 2006, 13), ma anche come «ritorno degli status» (*ibidem*, 12): si pensi a cittadinanza, condizione professionale, nozione e disciplina dell'imprenditore, e di recente alla disputa sulla condizione del consumatore, o dell'utente. Su quest'ultimo argomento, S. Battini, «La tutela dell'utente e la carta dei servizi pubblici», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, spec. 185 ss.; G. Napolitano, «Contro la retorica dell'utente», in F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, 53; R. Rinaldi, *La posizione giuridica soggettiva dell'utente di pubblici servizi*, Padova, 2011, spec. 109 ss. In termini più generali, il tema è stato da ultimo trattato anche per la interpretazione e la costruzione delle relazioni umane, per come possono essere influenzate dalla considerazione della complessità di ogni identità: cfr. A. Appadurai *Modernità in polvere* (trad. it.), Roma, 2001; A. Sen, *Identità e violenza* (trad. it.), Roma-Bari, 2008; e si vedano anche gli approcci antropopoietici di F. Remotti, «Sull'incompletezza», in AA.VV., *Figure dell'umano. Le rappresentazioni dell'antropologia*, Roma, 2005, 21.

⁸ Osserva che la rappresentanza non basta alle istituzioni, poiché il loro assetto e il loro operato debba comunque rispondere continuamente a «processi di razionalizzazione» G. Berti,