

Nell'ambito delle iniziative del “Marzo in rosa”
Il contributo delle giuriste al progresso del Diritto amministrativo
In ricordo di Carla Barbati

27 marzo 2025, ore 15

Dipartimento di Scienze Giuridiche
Tavola Rotonda

Pareri e predecisioni nell'amministrazione moderna
La disciplina dello spettacolo nel pensiero di Carla Barbati

Saperi, territorialità positive e coscienza civica.
Ricordando Carla Barbati

di

Loredana Giani

Non è semplice scindere in questo ricordo il profilo dell'amica dalla narrazione della sua figura di Studiosa dalle molteplici sfaccettature, giurista, accademica e giudice, e - mi sia consentito - di “donna delle istituzioni”, dotata di un grande senso delle istituzioni che le ha consentito di adottare sempre una chiave di lettura innovativa, attenta al dato sostanziale, mai scontata.

Ho avuto la fortuna di conoscere Carla quando era al CUN – ricordo ancora la cena in cui venne presentata ufficialmente la sua prima candidatura al CUN (era ancora nel suo periodo che la vedeva docente presso l'Università del Salento); e durante la sua preziosa permanenza al CUN è stata eletta come Presidente dell'Associazione dei Professori di Diritto Amministrativo, dove era già stata membro del Direttivo, e questa è stata per me un'occasione assolutamente preziosa, che mi ha consentito di consolidare il rapporto con Carla, collaborando nel Direttivo dell'AIPDA condividendo gioie e dolori delle incursioni normative sul sistema universitario. Abbiamo lavorato assieme su progetti molto interessanti, dalla costruzione della magistrale per la triennale di scienze giuridiche, alla “ridefinizione dei confini” per l'accesso alla carriera universitaria, alla definizione degli ambiti del diritto amministrativo con riferimento a peculiari settori, quale ad esempio la definizione della declaratoria di legislazione scolastica al fine di valorizzare tutti quei profili che ne impongono un inserimento all'interno del diritto amministrativo.

Ricordi che evidenziano il vuoto che Carla ha lasciato: negli Amici, ma anche nella disciplina che grazie alla sua paziente operosità, e grazie alla capacità di mediazione in

situazioni impossibili, aveva visto consolidare una posizione di grande rilievo e, soprattutto, di importante riconoscimento istituzionale.

Una attenzione al diritto amministrativo che, però, non si è mai tradotta in una sterile definizione di confini. Non si può, infatti, non ricordare l'attenzione che Carla ha sempre riservato ai “saperi” e alla loro trasversalità e integrazione reciproca che è confluita nel progetto di riforma abbozzato, con grande equilibrio, dal CUN nel 2018, proponendo una rilettura anche degli stessi SSD -tradizionalmente connotati da una eccessiva parcellizzazione-, secondo una logica di sistema, di competenze, e non certo di riassetto di poteri. E in queste sue riflessioni e battaglie politiche Carla ha sempre proposto una dimensione che non portava a “dimenticare” o “mettere in secondo piano” la disciplina di cui era brillante rappresentante, ma che al contrario spingeva verso una dimensione le consentiva di porre in luce proprio la sua “indispensabilità” (Carla non si esprimeva proprio così, più elegantemente faceva – giustamente – riferimento alla necessità di una dimensione istituzionale e alla sua stretta correlazione con la soddisfazione dei diritti individuali), la sua trasversalità e la necessità di ampliarne il respiro attingendo anche ad altre discipline.

Vivaci erano le sue considerazioni a margine delle riunioni. Ne ricordo in particolare una in cui, dopo la lettura di una imponente mole di documenti e una estenuante mediazione istituzionale con alcuni funzionari in relazione a una proposta di riforma decisamente originale, Carla si interrogava sulla concreta utilità di una formazione manageriale dei funzionari pubblici se tale formazione non si arricchiva anche di quelle competenze e conoscenze funzionali al rafforzamento della loro cassetta degli attrezzi per renderli capaci di una indefettibile lettura di “contesto”.

E infatti, prescindendo dalla ricerca di piacevoli e tristi ricordi, a chi come me ha avuto modo di lavorare con Carla su più fronti, non è certo sfuggito proprio questo dato caratterizzante la Carla intellettuale e cioè la sua attenzione verso una dimensione del sapere, o meglio dei saperi, che non può essere limitata, e certamente non lo era nella visione di Carla, all'interno degli stretti confini della singola disciplina e ciò in quanto, anche grazie alla sua formazione aveva sviluppato una capacità di cogliere la dimensione plurale di quelli che chiameremmo “problemi amministrativi”, intercettando, e, dunque, sviluppando le diverse componenti che non necessariamente debbono essere ricondotte allo stretto diritto amministrativo.

Una attenzione per la trasversalità che le ha consentito di approfondire ambiti del diritto amministrativo – consentitemi la battuta polemica che ne hanno consolidato le

posizioni che oggi vediamo tristemente sgretolarsi – quali quella di “patrimonio culturale” di “turismo”, dell’università. Ambiti non secondari, se letti, come faceva Carla, in una dimensione di sistema. Non un diritto dei beni culturali, un diritto della materialità, ma un diritto che diventa un diritto del Patrimonio Culturale, che, come si coglie già solo dall’indice del volume realizzato assieme ai componenti della Direzione della rivista Aedon, è espressione di un vero e proprio sistema, composto da una pluralità di attori, di livelli istituzionali, un sistema in cui “la cultura” viene colta nella sua dimensione valoriale, di cui si delinea un vero e proprio «statuto, in senso allargato, comprensivo di tutti gli interessi, le funzioni e le attività che siano ad essa concettualmente riconducibili» (Aedon, 1). Un valore che «postula la competenza del centro statale, per lasciare alle autonomie le sole espressioni che possano ritenersi di interesse regionale o locale», individuando, in commento alla sentenza della Corte costituzionale sul d.l. 64/2012 in materia di spettacolo e attività culturali, «un percorso interpretativo del nuovo decentramento che, specie per quanto concerne il settore della cultura, presuppone “troppo” quanto a estensione e modalità dell’intervento pubblico, soprattutto del centro statale, e “troppo poco” quanto al ruolo che può essere assolto, in proposito dai territori».

La lettura di un sistema che le ha consentito di evidenziare «la capacità della cultura, in tutte le sue espressioni, di farsi motore e occasione di sviluppo, anche sociale ed economico», e che, sottolineava Carla, richiede, d’altro canto, qualche cosa in più. Richiede condizioni, ambientali e di sistema locale, che solo i territori, e perciò i governi che li rappresentano, possono assicurare in ragione delle competenze delle quali dispongono all’interno dell’attuale assetto istituzionale. Soprattutto non può essere affidata alla sola azione e ai soli interventi di un certo centro statale, sempre più affaticato e incapace di farsi interlocutore dei diversi interessi e dei soggetti, anche privati, che agiscono nei diversi settori, a partire proprio da quello della cultura.

È questo, d’altro canto il contributo che si attende dal potenziamento del principio autonomistico e per il quale esso è stato pensato ed è, tuttora, in qualche modo, perseguito. Un disegno entro il quale il territorio è una potenzialità. «Certo non può tornare ad essere limite».

Dunque, una componente molteplice che le ha consentito tra l’altro di sviluppare una diversa chiave di lettura della stessa *governance* dei territori e dei rapporti tra centro ed autonomie. E questo taglio emerge con chiarezza dall’attenzione che Carla rivolge ai territori che evidentemente non sono luoghi neutrali ma piuttosto luoghi di confronto di interessi che

condizionano la definizione delle stesse «competenze e delle funzioni spettanti ai governi territoriali nel rapporto con lo Stato centrale». Un concetto complesso e pluriforme che chiama le stesse istituzioni ad una reinterpretazione dei propri ruoli al fine di garantire quella stessa tenuta del sistema di cui Carla parla in tanti suoi lavori.

E, così, il territorio non è configurabile come un semplice insieme di istituzioni ma esprime una diversa forma di rapporto fra individuo e contesto ambientale che lo circonda dal quale e sul quale atterrano gli stessi diritti di cittadinanza. Una dimensione cara alla scuola cui Carla apparteneva e che la stessa Carla ha sviluppato con tagli di approfondimenti diversi in numerosi suoi scritti: solo per citarne alcuni penso al volume sulle *Territorialità positive. Mercato ambiente e poteri subnazionali* del 2005; o ancora allo scritto *Territori e interessi economici: le politiche dei luoghi per lo sviluppo locale* pubblicato su le Istituzioni del federalismo nel 2009 nel quale Carla coglie la dimensione della complessità evidenziando il rischio di cattura del regolatore da parte del territorio regolato «la quale determinerebbe politiche territoriali volte a proteggere gli interessi già presenti localmente, chiudendosi a nuove domande e a nuovi soggetti» (249). Dunque, un territorio che deve essere «percepito non solo come “confinelimitato”, idoneo a qualificare, quasi ad esserne condizione o requisito, gli interessi economici legittimati ad entrarvi in rapporto, ma un territorio come “spazio potenzialità”, occasione e motore di uno sviluppo che dipenda dalla capacità di attrarre, competitivamente, interessi economici che si aggiungano al territorio». Una impostazione che condiziona lo stesso ruolo dei “governi-territoriali” che «possono farsi portatori di questa differente concezione del territorio quale “spazio-potenzialità” e, con esso, del proprio ruolo».

Una impostazione non senza conseguenze. Sottolineava, infatti, Carla, l'importanza di siffatta valorizzazione, e l'impatto sulla stessa «capacità dei governi territoriali di intervenire sulle *economic regulations* (...) basti pensare [al]la possibilità dei territori di porsi e di essere riconosciuti come interlocutori istituzionali degli interessi economici, alla rilevanza degli interventi legislativi volti a modificare la configurazione, strutturale e funzionale, delle autorità di garanzia e di regolazione. Misure, queste, che servirebbero a adeguarle alla pluralità dei centri decisionali che caratterizza, o che dovrebbe caratterizzare, il nostro assetto istituzionale decentrato, analogamente a quanto già avviene all'interno di altri ordinamenti. Soprattutto capaci di liberare molte possibilità di azione dei territori, anche in quei settori, economicamente rilevanti, che si confrontano, inevitabilmente, con un principio di concorrenza che verrebbe, in tal modo, privato di alcune delle ragioni che inducono a configurarlo come diritto statale, anche al di là e oltre le necessarie uniformità, sovranazionali

prima ancora che nazionali, della normativa strettamente antitrust (...). O ancora all'incidenza dei rapporti con la sede comunitaria (...) trovando (...) in ciò le condizioni che consentano loro di esprimere nuovi centri, ulteriori rispetto a quello statale, capace di contenere i limiti, interni ed esterni, dell'incontro con gli interessi economici».

Dunque, una dimensione che intercetta la «capacità dei governi territoriali di declinare diversamente il proprio ruolo» (259-260).

E in questo contesto è evidente come l'attenzione verso ambiti specifici del diritto amministrativo, quali appunto quelli del Patrimonio culturale o del turismo, non si limita, e non si sarebbe potuta limitare conoscendo la profondità delle analisi di Carla, ad una mera analisi ricostruttiva del quadro normativo (le “micragnerie” delle norme), ma va oltre, intercettando una lettura critica delle stesse funzioni attribuite alle pubbliche amministrazioni, ai loro mutamenti. Non è un caso, infatti, che in apertura della sua voce sul *Turismo*, pubblicata nel 2022 sull'Enciclopedia del diritto, Carla sottolinei come «le funzioni che le pubbliche amministrazioni esercitano in materia hanno conosciuto le instabilità dei mutamenti che, andando progressivamente ad aggiungere, più che sostituire, valenze al turismo, hanno investito il complesso delle attività, dei servizi, delle opere nonché dei bisogni e delle opportunità correlate, aprendolo all'incontro con interessi che sono parsi sovente esulare dal suo perimetro (...) Le tante sistemazioni che di queste funzioni hanno tentato i diversi legislatori si sono pertanto, e in molta parte, configurate come ricognizioni dei confini interni ed esterni ad un ambito che, per la molteplicità degli interessi coinvolti, rende necessario individuare chi, fra le varie sedi istituzionali, abbia titolo a soddisfarli».

E Carla consolida questa chiave di lettura di quelle che lei definisce «materie orizzontali» o «sistemi che intersecano una molteplicità di interessi, pubblici e privati, e che sono perciò aperti all'intervento di diversi soggetti, sia lungo la linea verticale del rapporto centro periferia, sia lungo quella orizzontale delle relazioni fra le amministrazioni», offrendone una analisi critica che, leggendo l'evoluzione del sistema normativo, offre spunti al lettore, interconnessioni, connessioni, linee di riflessione e di sviluppo. Emblematica di questa peculiare e innovativa prospettiva è -in tempi più recenti- la voce sul Turismo, dove tra le righe di una analisi puntuale dell'evoluzione e delle sorti istituzionali del settore, Carla intaglia degli spunti preziosi, sulla trasversalità e le potenzialità del turismo, le sue interconnessioni e imprescindibili sinergie con il patrimonio culturale e non solo. E di nuovo dalle “micragnerie” della pur necessaria disamina della disciplina dei profili igienico sanitari delle strutture, o della necessità di una definizione delle professioni turistiche e del riparto

verticale centro periferia, vola sul tappeto magico della funzione amministrativa per analizzare lo spazio riservato ai modelli concertativi, necessari nel contesto della costruzione del sistema turistico, evidenziando l'importanza dei momenti di progettazione e programmazione dei territori e non (solo) delle singole imprese.

Dunque, una riconfigurazione -sculpta nel titolo di uno dei suoi ultimi saggi- del «la decisione pubblica al cospetto della complessità: un cambiamento necessario».

In questa prospettiva, è chiara la diversa dimensione in cui ha inteso ed inquadrato il rapporto tra “territorio, autorità e diritti” che, proprio grazie alla considerazione della dimensione plurale, deve essere (e di fatto è stato) oggetto di un adeguamento evolutivo, dei modelli e delle stesse funzioni delle autorità territoriali che, come è accaduto per gli stessi Stati nazionali, su diversa scala hanno previsto rinnovate geografie di potere che in parte hanno comportato uno slittamento del potere stesso verso attori non istituzionali, in linea con una deterritorializzazione, più o meno marcata, delle stesse pratiche di cittadinanza.

Il dato della complessità, che Carla ha ben colto in molti suoi scritti, si pone come il motore del cambiamento, fattore determinante anche dello stesso processo di redistribuzione del potere all'interno dello Stato e delle stesse amministrazioni, che ha comportato la progressiva erosione (ed in alcuni casi la decisiva metamorfosi) delle formule tradizionali della stessa organizzazione pubblica.

Un processo di cambiamento particolarmente evidente proprio se si pone mente alle trasformazioni delle forme di *governance* che, da assetto principalmente verticale, si è trasformata in un paradigma multilivello, acquisendo gradualmente una dimensione di rete, espressione della complessità nella quale le realtà istituzionali si inseriscono e, rispetto alla quale, si sarebbero dovuti ridefinire i tratti delle competenze, di regolazione. Ma non solo: entro cui definire, esercitare e rendere effettivo il diritto alla città, abbandonando il criterio enumerativo delle competenze in favore di un modello più elastico adeguato alle esigenze di quella stessa complessità che, come sottolineava Morin, in alcun modo vuol dire completezza.

E in questa dimensione del territorio come spazio-potenzialità che si trova racchiusa la intima circolarità delle sue riflessioni che mettono a sistema saperi-territori-cultura. Nel pensiero di Carla Barbati vengono valorizzate, da un lato, la rilevanza dei percorsi di costruzione delle competenze (e qui il discorso ci porterebbe molto lontano legandosi alla attenzione ai saperi); dall'altro, la rilevanza del dato istituzionale e delle relazioni istituzionali orizzontali e verticali nelle quali la organizzazione (della istituzione pubblica) si pone quale attore principale, motore di una nuova e diversa grammatica istituzionale che supera la

dimensione relazionale tra territorio e istituzioni, limitata da una prospettiva prevalentemente spaziale, emergendo il territorio nella sua valenza di contenitore dinamico, rispetto al quale elementi quali il governo del benessere e della crescita individuale e sociale degli individui che insistono sul territorio assumono una capacità plasmatica dello stesso ruolo dei diversi attori che insistono sui territori stessi, valorizzando quella interdipendenza della relazione tra spazio pubblico urbano come spazio fisico e la sfera pubblica come pratica sociale tra configurazione dello spazio urbano e relazioni che in esso si svolgono.

Basti a tal fine pensare alla dinamica della sussidiarietà per cogliere il senso che a livello locale ha determinato una implementazione principalmente di tipo regolamentare e che ha configurato le amministrazioni locali “promotrici di sussidiarietà orizzontale”, attrici di sussidiarietà verticale, parti, e in alcuni casi spettatori, di una sussidiarietà circolare. Modelli, cui Carla ha dedicato attenzione nei suoi scritti, declinati attraverso l’implementazione di una molteplicità di formule collaborative «aventi ad oggetto spazi urbani, principale ambito di concretizzazione e sviluppo dei beni comuni».

Il territorio, dunque, come luogo di aggregazione, di esercizio dei diritti che trovano nelle istituzioni una proiezione elastica dei rapporti, divenendo una vera e propria opportunità concreta di rigenerazione dello spazio sociale attraverso l’informazione e la partecipazione attiva dei suoi stessi abitanti, proiezione della società nella sua declinazione spaziale, proiezione della società sul territorio. Spazi, territori, organizzazioni, esigenze, bisogni, che impongono che si abbandonino gli schemi rigidi propri di costruzioni fondate sulla parcellizzazione, implementando modelli elastici, funzionali alle diverse esigenze che i poli di riferimento via via esprimono, e ciò anche attraverso la realizzazione di meccanismi democratici alternativi, in quanto è proprio la considerazione del territorio e della sua complessità a costituire un vero e proprio laboratorio privilegiato per la rinascita di quella democrazia rappresentativa che sta attraversando una profonda crisi.

... il vuoto rimane...