



CORSO RESIDENZIALE PER L'ALTA DIRIGENZA DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

settembre 2002

"Le Regioni come integratore tra regole e servizi"

BRUNO DENTE, *Politecnico di Milano*. Stefano Rolando mi ha ricordato cosa significa essere integratore tra regole e servizi, ma devo confessare che quando mi è stato attribuito per la prima volta il tema ero leggermente in difficoltà, nel senso che non sapevo esattamente di che cosa parlare, ma nessuno può resistere alla tentazione di andare a parlare in un seminario di cui non capisce il titolo. Vi dico quindi che cosa dirò io, che non è forse esattamente quello che c'era in testa. Il problema che cercheremo di affrontare è il ruolo delle Regioni nel ciclo di polis, cioè nel ciclo delle politiche pubbliche, in particolare nella sequenza decisione-attuazione-vigilanza-sanzione, qual è il ruolo delle Amministrazioni regionali e soprattutto della parte politica delle Regioni.

Per affrontare questo tema bisogna affrontarne altri due, innanzitutto il tema del tipo di federalismo, cioè che tipo di federalismo, di riorganizzazione dei rapporti tra Stato e territorio si ha in testa, quindi in particolare se il federalismo duale, quello classico, oppure il federalismo cooperativo. In secondo luogo bisogna anche affrontare — e qui, forse, rientro più nel titolo che mi è stato assegnato — il tema del tipo di politiche pubbliche, in particolare ricordandosi che quello che un tempo si chiamava bene comune, interesse generale, gli obiettivi di polis possono essere raggiunti o attraverso la regolazione oppure attraverso la diretta provvista di beni pubblici.

Vado molto in fretta sulla prima parte e cerco di fare le affermazioni soprattutto nella seconda parte, le più discutibili possibili, nel senso che dicevo a un mio amico, abbastanza bravo, che quando uno fa un intervento deve scrivere la frase, deve scrivere vicino il contrario di quella frase, se il contrario non ha nessun senso deve cacciare via la frase iniziale, quindi cerco di fare soltanto affermazioni delle quali si possa ragionevolmente discutere il contrario.

Il modello federale classico: tutti i poteri sono in origine quelli degli Stati membri, salvo quelli riservati, attraverso il patto e nelle materie riservate, sia i membri della federazione sia la federazione hanno tutte le funzioni, cioè vanno dalla decisione, all'attuazione, alla sanzione ecc. Mentre invece nel modello del federalismo cooperativo i vari livelli si collocano in una cascata nella quale alla federazione spettano gli obiettivi e le regole generali, agli Stati-Regione gli obiettivi e le regole di dettaglio, agli enti locali, oppure alle agenzie funzionali l'attuazione.

Questa differenza che è abbastanza evidente — basti pensare alla differenza fra Stati Uniti e Germania Federale — fa differenza anche sulle cose che diremo.

Sui tipi di politiche pubbliche forse varrebbe la pena di parlare qualche minuto di più, nel senso di ricordarci che attraverso la regolazione tendono a modificarsi i comportamenti dei destinatari, soprattutto attraverso la minaccia di sanzioni. Il classico esempio è la politica del traffico: si mettono i cartelli "sosta vietata" e si dà la multa a chi parcheggia la macchina in sosta vietata, nel senso che si pensa di risolvere il problema della scorrevolezza del traffico urbano definendo le regole di comportamento dei soggetti.

Attraverso i servizi pubblici, invece, si pensa di risolvere i problemi con la fornitura di servizi pubblici alla popolazione, nel caso del traffico creando i parcheggi, per intenderci. Oppure gestendoli, oppure il caso più evidente sono i grossi servizi pubblici tipo la sanità ecc.

I problemi del federalismo duale sono che purtroppo non esiste più lo Stato sovrano che è una parte molto rilevante, e poi dirò una cosa dei venti problemi di Amato che cita Rolando, che cita De Rita e continuerò a citarli anch'io, ognuno ne darà la sua versione.

Il primo punto del federalismo duale è che fintanto che lo Stato resta chiuso in se stesso non pone drammatici problemi, quando una parte molto rilevante delle attività pubbliche vengono definite attraverso meccanismi di integrazione sovranazionale si apre il drammatico problema di chi rappresenta chi. Detto in altre parole, se gli Stati membri sono rappresentati direttamente al tavolo dell'integrazione sovranazionale o no, che pone una serie di problemi interessanti.

Il secondo punto è che dal punto di vista funzionale separare le politiche pubbliche tra di loro è sempre più straordinariamente difficile. E' difficile dire "qui finisce la politica dell'ordine pubblico e qui comincia la politica urbanistica", sappiamo molto bene che diversi disegni delle città hanno diverse conseguenze in materia di ordine pubblico, ricordatevi che il grande disegno di Parigi fu definito da un signore il quale doveva far sparare i cannoni per bloccare le rivolte popolari, nel senso che il disegno di Parigi fatto da Hosman, che non a caso era un militare, era direttamente una politica di ordine pubblico.

Il terzo problema del federalismo è che il federalismo duale tende a duplicare tutti i sistemi amministrativi, è inevitabile, però



CORSO RESIDENZIALE PER L'ALTA DIRIGENZA DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

settembre 2002

"Le Regioni rispetto alle problematiche etnico culturali"

PIERO BASSETTI, *Presidente Associazione Globus & Locus*. Devo dire che ero già un po' preoccupato e perplesso, non solo leggendo il programma del vostro corso, soprattutto ascoltando questa mattina l'intervento di Dente e gli interventi, di più lo sono dopo l'introduzione dell'amico Rolando.

Non credo che si possa, in un'ora e mezza portare qui quella problematica dell'intera staffetta di cui parlava Rolando che resta un itinerario biografico, ma non si può prescindere, nella quarta frazione, dal tener conto delle esperienze delle prime tre, che nella fattispecie sono state, per me, il Comune di Milano per molti anni, poi il Comitato regionale, quindi la Regione, il Parlamento, le camere di commercio, autonomie funzionali, poi questa esperienza che è fatta collegando autonomie — nell'associazione che presiedo ci sono anche le Regioni Piemonte e Lombardia — a queste nuove strutture funzionali che sono le fondazioni, strutture di autonomia funzionale fortemente dotate capitalisticamente, cioè di grossa rilevanza, alcune camere di commercio, le autonomie funzionali dell'università.

Sono stato autorizzato da Rolando ad alleggerire il tema etnico-culturale che c'è nel titolo, ma vorrei riportarmi alla relazione che voi avete lì, perché secondo me — ve ne rendete conto leggendo le prime righe — c'è una differenza di approccio fra il discorso che cerco di portare qui e l'approccio che è dominante, con funzioni formative, che rende necessaria una richiesta a tutti voi, uno sforzo di buona volontà per cambiare le variabili di premessa della nostra conversazione, cioè io vi parlo d'altro, apparentemente, di quello che ho sentito dire questa mattina e vorrei parlarvi d'altro perché sono profondamente convinto che la crisi della statualità del mondo oggi, è rifiuto da parte dei protagonisti dell'esperienza politica secolare della democrazia, di rendersi conto di come il mondo è cambiato. La mia impressione è che c'è una drammatica crisi della politica, se per politica si intende la direzione della società affidata al governo delle istituzioni. Noi siamo tutti fortemente governati non più dalle istituzioni formali. Questo non vuol dire che siamo in una fase di anarchia, vuol semplicemente dire che siamo in un mondo ordinato da poteri che non hanno preso e non prendono veste di istituzione formale.

Questo non vuol dire che siano poteri oscuri, sono poteri diversi. Secondo me, tutto il mondo della riflessione culturale pubblicistica, per una comprensibile inerzia corporativa si sottrae a mettere al vertice dei suoi ragionamenti questa riflessione di fatto. Sarebbe come chi ci proponesse la problematica delle carrozze in una società dell'automobile. Chiunque ci venisse a parlare di carrozze non esiteremmo ad accorgerci che ci parla d'altro.

Non voglio affermare che il mondo delle istituzioni è diventato inutile, perché così non è, anzi se mai ritengo che il mondo delle istituzioni, quindi ripristino di forme moderne del primato della politica sia un'esigenza esistenziale delle persone e della società non rinviabile. Dico però che questo ripristino del primato della politica non si fa ripristinando, per esempio, il primato dello Stato e nemmeno il primato dell'Europa — vi suggerisco la lettura di quello che per me è un bel libro, quello di Toni Negri, *Impero* — e nemmeno il primato dell'impero inteso come il primato di quei poteri che effettivamente oggi condizionano molta parte della nostra vita. Notavo questa mattina quando Rolando diceva che domani andate a una cerimonia dell'11 settembre — chi vuole — a cui sarà presente il console americano e mi dicevo "su un piano emotivo di identificazione, dove guardiamo?". Implicitamente noi guardiamo le Torri e la loro demolizione e molti altri guardano Bin Laden.

In un mondo in cui il presidente degli Stati Uniti sta introducendo la fine del diritto di guerra stabilito dalla "Pace di Vestfalia", cioè che la guerra si fa senza dichiararla, non per ragioni di debolezza, perché nello stesso momento si afferma il primato assoluto del potere militare degli Stati Uniti, bisogna riflettere se Vestfalia è finito, quindi lo Stato nazionale è finito. I presupposti organizzativi, metodologici della statualità nazionale è comprensibile che scricchiolino in maniera manifesta e così è. C'è una rivoluzione nella società che circonda le istituzioni, che per la sua dinamica e per il dominio che in essa porta la dinamica della scienza e della tecnologia, sta travolgendo, praticamente ha già travolto la struttura, peraltro tendenzialmente sclerotica, di tutto ciò che è regolato da norme non discrezionali. I poteri — quello militare, per esempio, quello dell'impresa — che caratteristica hanno rispetto ai poteri delle istituzioni? Sono discrezionali, non sono formalizzati, parlano dei linguaggi loro, sono relazionati fra loro in modi che non fanno più riferimento al territorio, che non accettano le sovranità e ci condizionano da quando ci alziamo la mattina a quando andiamo a letto la sera in modo determinante, molto più della Gazzetta Ufficiale, su questo credo che siamo tutti d'accordo, quindi molto di più anche del Bollettino della Regione Lombardia, ovviamente.



CORSO RESIDENZIALE PER L'ALTA DIRIGENZA DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

settembre 2002

“Profili generali riguardanti la separatezza e la riorganizzazione dei poteri”

ROBERTO LOUVIN, *Presidente Congresso delle Regioni*. Malgrado questa introduzione che sembra dare un riferimento preciso a ciò che dovrei dire, credo che abbiate tutti abbastanza chiaro come sia difficile tenere due cappelli uno sopra l'altro e tentare di conciliare analisi, valutazioni, approfondimenti di carattere tecnico con valutazioni e posizioni di tipo politico. Abbiamo avuto modo di lavorare assieme in questi anni, sapendo di una diversità di ruolo, coscienti quindi di essere tutti inquadrati in una logica ben precisa di distinzione di funzioni tra di noi, ma l'interesse e l'utilità di questo seminario, dal mio personale punto di vista, che come avete visto è anche stato quello di udire oltre che di oratore, ma per ragioni di autentico interesse, per le persone che sono state ascoltate e per quanto era oggetto insieme a voi di studio e di approfondimento, sono evidenti. Comunque un esercizio non agevole, complicato oltretutto dalla involontaria assenza di Giorgio Lombardi che credo sarebbe stato oggi particolarmente utile, più utile ancora del solito, nella misura in cui è tra cui pochi giuristi in grado di utilizzare categorie mentali, strumenti di conoscenza, soprattutto di natura storica e comparatistica, che fanno quel plus straordinario che permette al giurista di cogliere le diversità di mutare delle situazioni, di adeguare i propri riflessi alle situazioni che cambiano. Devo dire, e non per doverosa osservanza di discepolo di Giorgio Lombardi in sede universitaria da studente e poi da assistente, che Giorgio Lombardi effettivamente appartiene a quella categoria di giuristi che spesso mancano intorno a noi, intorno ai politici, intorno ai tecnici che lavorano, perché c'è spesso bisogno di luce al di là della semplificazione del nostro lavoro e della sua ritualità abituale.

Giorgio Lombardi ha avuto comunque l'estrema cortesia di far pervenire un suo contributo sintetico, direi quasi ermetico, rispetto al quale mi limiterò, nell'ambito di questa piccola esposizione, a fare un richiamo alla logica di fondo che è sottesa e che è perfettamente in linea con quanto è stato sviluppato finora, anche se con gli strumenti che sono quelli della sociologia, della scienza dell'amministrazione, della conoscenza globale dei fenomeni che ci sono stati finora rappresentati.

C'è comunque un punto di estrema congiunzione tra i due interventi che erano programmati, nella misura in cui entrambi facevano riferimento e fanno riferimento a una identica nozione, a un identico concetto che è quello portante di tutte le nostre istituzioni, cioè il concetto del potere, che noi conosciamo e viviamo in una forma assolutamente “addomesticata” ma che, non dobbiamo dimenticare, ha origini molto profonde, ha ripercussioni intime individuali e collettive di straordinaria portata.

Consiglio per quanto possibile, nell'ambito del vostro tempo libero, la lettura di testi ancora di straordinaria vitalità del secolo appena chiuso, come *Gli scritti* di Anna Arendt sul totalitarismo, *Massa e potere* di Elia Scanetti, *Il potere*, di Bertrand de Jouvenel, perché mettono a nudo quella natura anche fondamentalmente irrazionale del potere, la sua pervasività in tutti i nostri modi di essere, la sua ancestralità e ci fanno comunque riscoprire una dimensione estremamente carnale del potere, di cui noi in genere, proprio perché siamo abituati per abito mentale, soprattutto di giuristi, tendiamo spesso a dimenticare la valenza, che a volte comunque risorge anche in modo drammatico, soprattutto nei momenti eccezionali, nei momenti forti, tragici della vita delle nostre comunità. Perché il potere, fondamentalmente, fa paura per le proprie vite, per la propria libertà, per i condizionamenti che può indurre, perché tutta la storia del costituzionalismo moderno è intrecciata in questa necessità di canalizzare, prevedere, razionalizzare, fermare in qualche modo il Minotauro — come lo chiama Bertrand de Jouvenel — questa bestia e inquadralo in categorie di prevedibilità, di normalità e soprattutto renderlo — cosa che lo distingue dalla violenza — legittimo, cioè non corrispondente alla legge ma accettato, condiviso dal punto di vista sociale, dal punto di vista della accettazione dei comportamenti.

Noi siamo tutti, in questo sentirci un po' orfani in questi giorni, quando ci smontano pezzo a pezzo la statualità, figli di un'epoca, di una concezione storica nella quale il potere ha avuto una verbalizzazione, è diventato *lex* e siamo noi, in questo momento storico, ancora figli di questa tendenza, mentre forse, per effetto di tutti questi movimenti profondi di rivoluzione della società contemporanea, stanno riemergendo forme diverse di potere e di enunciazione del potere. Ne cito una per tutte: quella della consuetudine che vilmente il codice civile aveva spinto in fondo alla gerarchia delle fonti: “usi e costumi”. Questa è forse una vendetta della storia, il far ritornare attraverso gli strumenti anche più avanzati della modernità, come Internet, come le telecomunicazioni che il potere scritto, il potere verbalizzato sa, non può ancora, non riesce ancora a costringere nelle proprie maglie, ad autonormarsi, autoregolarsi, quindi tornano in auge modi di produzione del diritto che sembravano accantonati dalla nostra razionalità legislativa.

Il potere fa paura, il potere corrompe, ogni potere corrompe e la lezione che da questa considerazione traeva Montesquieu è in realtà un po' diversa da quella che noi abbiamo recepito nella nostra cultura giuridica come abbiamo recepito Dante dal Bignami magari, e non dal Sapegno. Cioè, in una schematizzazione che è assolutamente superficiale, perché il vero problema che poneva Montesquieu era quello di fermare il potere e la vera regola che ha intuito Montesquieu, che ha esplicitato Montesquieu è che solo il potere ferma il potere.

Credo sia qui in nuce, in estrema sintesi, il problema di fondo della separazione dei poteri. Separare per fermare, limitare il potere che non si vuole assoluto, che non si vuole illimitato.

C'è chi l'ha fatto in modo pratico, in modo pragmatico nella sua storia, gli inglesi, perché questa è la storia del parlamentarismo anglosassone, è la storia di una lotta di poteri, nella quale un potere, quello del Parlamento sia affrancato da quello della Corona per poi cadere, probabilmente, sotto un altro potere, sotto un'altra dittatura che è stato poi quella del governo. Stranamente, tra i parlamenti più disciplinati al mondo, più sottoposti alla durezza, alla rigidità della decisione governativa, sta il Parlamento di Londra e la sua storia è quella di una dittatura vera del Governo sul Parlamento e non di direzione del Governo da parte del Parlamento. Se c'è un Paese nel quale il termine “esecutivo” è altamente in proprio, credo sia proprio questo.

Altri Paesi hanno razionalizzato il rapporto tra i poteri in modo diverso e hanno dato maggiore preminenza, maggiore capacità direzionale al Parlamento rispetto alla Corona prima e poi agli esecutivi che si sono staccati dalla casa madre del potere regio. E' il caso naturalmente della Francia che ha avuto una storia costituzionale molto diversa e che per molti aspetti è da riguardarsi come riferimento più vicino a noi.

Quello che dobbiamo percepire, per capire ciò che sta succedendo in questi anni anche nel cambiamento di regime che hanno vissuto le Regioni tre anni fa — nel 1999 c'è stata una riforma costituzionale che ha costituito un cambio di regime. Il termine non deve choccare — è che il regime parlamentare delle Regioni, quanto meno ordinario, è tramontato per una scelta del costituente di cui, penso, non si ebbe intera percezione. La classe politica di allora, la classe regionale in genere, non ebbe consapevolezza del trapasso istituzionale che un cambio di norma elettorale avrebbe indotto, cioè il rovesciamento di rapporto tra la classe consiliare, la classe dei parlamentari regionali e il proprio governo sarebbe fatalmente avvenuto.