

Angelo Maria Petroni*

*L'etica della dirigenza.
Prospettive di una amministrazione
federalizzata*

Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna
Classe di Scienze Morali
19 maggio 2003

**Socio Corrispondente, Ordinario nell'Università di Bologna
Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*

*Signori Accademici,
Illustri Professori,
Signore e Signori,*

Con le modifiche del Titolo V della Costituzione introdotte nella scorsa legislatura, e con le proposte di ulteriore modifica in discussione attualmente in parlamento, il nostro Paese si trova in una fase cruciale di trasformazione dell'assetto dello Stato. Una trasformazione correntemente, seppure non univocamente, qualificata di "federale".

Vi è un dato fondamentale dal quale bisogna partire quando si parla di federalismo, anche nel senso generico del termine. Il dato di fatto è che nella grandissima parte dei paesi occidentali negli ultimi due decenni si assiste ad un forte processo di trasferimento dei poteri dello Stato centrale ad entità territorialmente e funzionalmente più limitate. Questo processo ha preso la forma del *return of powers* dal governo federale agli Stati negli USA, della devoluzione nel Regno Unito, della creazione delle comunità regionali in Spagna, della creazione delle regioni in Francia – il prototipo dello Stato unitario – e, appunto, dei mutamenti costituzionali recentemente avvenuti in Italia, preceduti trent'anni prima dalla realizzazione del regionalismo previsto dalla Costituzione repubblicana.

Il processo ha rovesciato una tendenza verso la centralizzazione durata per due secoli almeno, e che ha riguardato tutti gli Stati, sia quelli unitari che quelli federali. Tra le ragioni fondamentali di questo cambiamento va considerato il mutamento che lo Stato ha subito a partire dalla fine dell'Ottocento. Sino ad allora lo Stato era essenzialmente limitato alla produzione di un ristretto numero di beni pubblici, come la difesa, la sicurezza interna, la giustizia. Per fare questo assorbiva una piccola parte del prodotto nazionale. Nel momento in cui lo Stato ha esteso enormemente la sua sfera di azione, assorbendo la metà del prodotto nazionale, e regolamentando la gran parte degli aspetti della vita dei cittadini, la centralizzazione delle decisioni ha portato ad una crescente inefficienza. Un'inefficienza dovuta da un lato alle stesse ragioni generali che hanno

determinato il fallimento di ogni pianificazione economica su larga scala, e dall'altro al fatto che le decisioni centralizzate non sono in grado di riflettere le preferenze, i bisogni ed i vincoli, di aree geografiche molto diverse tra loro.

Il processo di devoluzione oggi in atto non deve quindi essere confuso con le ragioni che furono alla base del modello originario di federalismo, quello americano. Per i Padri fondatori degli Stati Uniti d'America la ragione fondamentale a favore di un sistema federale rispetto ad un sistema territorialmente e - diremmo noi oggi - "funzionalmente" accentrato era di evitare il formarsi di governi tirannici. Questa preoccupazione è sostanzialmente svanita di fronte all'evidenza che anche Stati a struttura unitaria, come la Francia, la Gran Bretagna, ed anche il Giappone, si sono dimostrati democrazie stabili. Dal punto di vista teorico è senz'altro possibile stabilire – come vuole il maggior studioso di federalismo degli ultimi decenni, Daniel Elazar - una distinzione netta tra federalismo da un lato, e dall'altro modelli come quelli di decentramento unitario, regionalismo, autonomismo, federalismo cooperativo, principio di sussidiarietà. La ragione portata a favore della distinzione è che questi ultimi si fondano tutti sull'assunto della indivisibilità del potere sovrano, mentre il federalismo rifiuta tale concetto, e si definisce in relazioni istituzionali che dissolvono la concezione piramidale e gerarchica del potere.

Questa distinzione teorica ha oggi scarsa rilevanza. Anche gli Stati a struttura maggiormente federale, come gli Stati Uniti, si fondano sul concetto di un potere sovrano unitario che esercitano tanto all'interno del proprio territorio quanto all'esterno. Lo stesso *return of powers* dall'Unione agli Stati non ha affatto messo in discussione il concetto di sovranità indivisa dell'Unione nelle sue funzioni regali, tanto sul suo territorio quanto all'esterno. La conclusione che sembra obbligato trarre dall'esperienza degli Stati Uniti è che la figura della sovranità emersa dallo *ius publicum europaeum* si è estesa alle nazioni nate come federazioni o confederazioni.

E' quindi del tutto corretto sostenere che l'affermazione della superiorità del modello federalistico rispetto a quello centralistico è oggi quasi interamente basata sulla tesi per cui i sistemi di tipo federale sono in grado di soddisfare le

preferenze dei cittadini e delle imprese meglio di quanto possano fare i sistemi di tipo centralistico o unitario. Il problema della sovranità è diventato infatti largamente residuale, e viene sostituito dall'idea della creazione di aree variabili di azione collettiva per produrre i beni pubblici, distinte tanto territorialmente quanto funzionalmente.

Questo non significa che il problema politico della sovranità venga a scomparire. In tanto e per quanto esiste un potere sovrano, esso determina l'area geografica dell'azione collettiva. Ma non determina necessariamente ed efficientemente le aree funzionali. Pertanto è perfettamente possibile - e di fatto avviene - che uno Stato federale possa esercitare i propri poteri sovrani quanto e meglio di uno Stato unitario.

Una conseguenza importante di questa trasformazione del modello federalistico, dal problema della sovranità a quello di quale sia il modo migliore per produrre i beni pubblici, è di aver reso largamente irrilevante la contrapposizione tra un "federalismo per unire" ed un "federalismo per dividere". La contrapposizione è relativamente recente per il fatto che è soltanto in epoca recente che il modello della federazione è stato utilizzato per la trasformazione di Stati che erano nati con una struttura tipicamente unitaria. Il Belgio è probabilmente il caso maggiormente significativo, ma evidentemente lo stesso problema si pone nei confronti della trasformazione in senso federale dell'Italia. La contrapposizione diventa irrilevante perché le determinazioni delle aree "ottimali" di azione collettiva possono risultare nell'affermazione simultanea della restrizione territoriale e funzionale per alcune di esse, e nell'espansione per altre – ad esempio, in conseguenza delle nuove istituzioni dell'Unione Europea.

Il fatto che molti beni pubblici non vengano più prodotti a livello centrale fa sì che i cittadini, attraverso la comparazione con quanto viene offerto nelle altre aree territoriali, dispongono di una informazione sull'efficienza e l'efficacia del proprio sistema delle quali non potrebbero disporre - o disporrebbero in maniera molto meno chiara e diffusa - in uno Stato unitario. La limitata dimensione delle entità federate rende comparativamente poco costoso lo spostamento delle persone e delle attività produttive in altre aree. In tal modo i cittadini hanno un metodo

ulteriore a quello del voto per controllare che il governo applichi il programma con il quale è stato eletto. L'analisi di numerosi casi empirici mostra come gli effetti congiunti dell'informazione e della possibilità di migrazione rendano le politiche delle entità federate molto sensibili alle preferenze dei cittadini e delle imprese.

“Federalismo competitivo” è la definizione che viene normalmente data a questa dimensione. Dal punto di vista più generale, tre principi possono essere posti alla base del federalismo competitivo.

Il primo è quello del “mutuo riconoscimento”. Esso stabilisce che le merci e i servizi che corrispondono agli standard ed alle regolamentazioni di un Paese membro dell'Unione devono poter essere legalmente vendibili in qualsiasi altro Paese membro, senza che le autorità di quest'ultimo possano imporre restrizioni basate su loro specifiche normative. Questo principio ha avuto un ruolo fondamentale nella costruzione dello spazio economico europeo.

Il secondo principio è quello di esclusività. Esso richiede che le competenze relative all'azione collettiva siano distribuite, verticalmente ed orizzontalmente, in modo da impedire che istituzioni diverse insistano sulla medesima area di azione collettiva. Ogni istituzione deve quindi essere responsabile di scopi precisi, evitando ogni forma di duplicazione e di sovrapposizione tra poteri federali e poteri delle entità federate. L'attribuzione va fatta in base al principio di quale sia l'area ottimale di azione collettiva che permette di riflettere le preferenze dei cittadini.

Il terzo principio è quello di equivalenza fiscale. Esso stabilisce che ad ogni area di azione collettiva deve corrispondere un potere impositivo proprio, così che sia chiaro e visibile ai cittadini il legame tra prelievo e spesa. In questo modo si eliminano i comportamenti di *free riding* ed i conflitti che possono nascere sia tra la federazione e le entità federate, sia tra le entità federate medesime.

Si può sottolineare come il rispetto di questi tre principi consenta di dare al concetto di sussidiarietà un contenuto di cui altrimenti esso sarebbe privo. Per

ogni situazione possibile, dalla conoscenza delle preferenze dei cittadini si può determinare a quale livello di governo deve venire svolta l'azione collettiva, e quali limiti la separino dalle altre.

La questione della determinazione dell' area e della quantità ottimale di azione collettiva relativamente ad un insieme di preferenze date ha trovato la sua trattazione più rigorosa all'interno della teoria fiscale. Da Charles Tiebout a James Buchanan a Mancur Olson a Geoffrey Brennan, il modello di federalismo fiscale ha trovato uno sviluppo teorico notevolissimo, e non ha mancato di ispirare programmi politici e politiche pubbliche, volti tanto a favorirlo quanto a contrastarlo.

La considerazione della dimensione fiscale ha il vantaggio di permettere l'applicazione degli strumenti classici derivanti dall'ipotesi di massimizzazione dell'utilità attesa, e dall'assunzione di ottimalità paretiana. Come tutti i modelli economici, quello del federalismo fiscale assume come date le preferenze individuali, e la loro distribuzione statistica (e territoriale, nel caso). Quest'ultimo è un punto particolarmente rilevante. E' infatti uno dei temi fondamentali della teoria della democrazia rappresentativa che il processo di decisione democratico non si limita a registrare le preferenze dei cittadini, ma concorre alla loro formazione attraverso lo scambio. Poiché le decisioni dei modelli di federalismo fiscale sono decisioni di tipo democratico, questa osservazione è di per sé sufficiente a suggerire che un modello adeguato di federalismo dovrebbe tenere conto della dimensione di formazione delle preferenze.

L'assunzione di decisioni democratiche è tuttavia sovradeterminata rispetto alla questione della formazione delle preferenze. Infatti il problema della formazione delle preferenze si pone anche quando si assuma che l'interazione tra gli individui non avviene nel quadro decisionale della democrazia rappresentativa.

E' facilmente argomentabile che un fattore decisivo perché si formino nuove preferenze, e perché vi sia una evoluzione delle preferenze, è il fatto che gli individui dispongano di un ampio numero di modelli da imitare, o con i quali interagire. Sotto assunzioni normali, questo significa che formazione ed

evoluzione delle preferenze saranno favorite dall' estensione dell'area di interazione, o di azione collettiva. Il semplice stabilimento di un assetto di regole che permetta uno scambio culturale o di merci è equivalente ad un'area di azione collettiva.

E' possibile vedere nella questione della formazione delle preferenze una versione dell'argomento che tradizionalmente è stato avanzato dai sostenitori degli Stati unitari di contro agli Stati federali. Eliminando i livelli di governo intermedi, o comunque riducendoli a semplice branche decentrate, gli Stati unitari permetterebbero una piena utilizzazione di potenzialità che altrimenti non verrebbero utilizzate, attraverso l'ampliamento dell'area di azione collettiva. Tuttavia l'introduzione della dimensione dinamica della formazione delle preferenze non equivale alla affermazione della superiorità di un modello unitario su quello federale. La ragione è che la formazione e l'evoluzione delle preferenze, al pari di ogni fenomeno di evoluzione culturale, sono favorite dalla presenza di modelli alternativi a disposizione. Se è vero che il modello istituzionale dello Stato unitario riduce i costi di interazione, è altrettanto vero che tale riduzione è ottenuta attraverso l'imposizione di regolamentazioni che tendono ad impedire la nascita di forme di interazione diverse ed alternative.

Questa problematica si ripropone costantemente, anche all'interno degli Stati federali, dove prende normalmente la forma di se, e quanta, competizione deve venire permessa tra i vari elementi che formano la federazione. Nella visione del politologo americano Aaron Wildawski, "se vi è qualcosa di essenziale per un sistema federale vitale, questa è la competizione" - una visione in accordo con la celebre affermazione del Giudice della Corte Suprema Brandeis nel 1932: "E' una delle felici circostanze del sistema federale che un singolo Stato coraggioso può, se i cittadini così scelgono, servire da laboratorio, e provare nuovi esperimenti sociali ed economici senza rischio per il resto della nazione".

È da questa evoluzione della questione del federalismo che deriva l'importanza attribuita dal pensiero liberale sul futuro dell'Europa all'analisi delle istituzioni politiche con lo strumento della teoria economica. La visione liberale del federalismo per l'Europa si articola in analisi e proposte istituzionali precise,

anche se evidentemente non sempre le varie scuole ed i vari autori concordano sulle soluzioni specifiche. Vi è però un filo rosso che le unisce: l'idea che l'Europa abbia bisogno di istituzioni che permettano il massimo di azione collettiva là dove essa è necessaria e là dove i cittadini la desiderino. Quest'azione collettiva deve venire coniugata con l'elemento competitivo, in modo da ricondurre e mantenere tutti i poteri – il potere dell'Unione non meno di quello degli Stati nazionali – entro le funzioni ed i limiti che sono necessari per garantire la libertà e la prosperità dei popoli e dei singoli cittadini.

Questo è il vero elemento di novità storica del federalismo dei nostri giorni. Per un lungo periodo si è creduto che il federalismo fosse una posizione “neutra” rispetto alle ideologie. Si è creduto che fosse una tecnica di costruzione di strutture statuali che poteva supportare scelte ideologiche del tutto diverse, come sarebbe stato dimostrato dal fatto che Paesi a regime comunista quali l'Unione Sovietica o la Jugoslavia erano Stati ad ordinamento federale. La storia ha dimostrato che tutto questo era errato. Senza lo stretto legame con i principi liberali della limitazione del potere e della preminenza dei diritti individuali, il federalismo è destinato a perdere ogni contenuto ed ogni rilevanza.

Vi è una maniera diversa, più vicina al linguaggio politico del nostro Paese, con la quale si può apprezzare il legame tra federalismo e limiti al potere politico. Nella discussione sulle trasformazioni della forma di Stato oggi in atto nel nostro Paese, infatti, è stato da più parti sottolineato come la devoluzione o la federalizzazione sia un processo diverso rispetto all'obiettivo di far sì che la mano pubblica si ritiri da molti aspetti della vita civile ed economica. Per dirla con una immagine molto diffusa, la sussidiarietà verticale sarebbe cosa del tutto diversa dalla sussidiarietà orizzontale.

Si tratta di una tesi senz'altro interessante, ma che non coglie la realtà più importante dei processi di devoluzione e di federalizzazione. Infatti, dal punto di vista empirico è facile constatare come devoluzione e federalizzazione siano stati fenomeni concomitanti con quelli delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni. Non si tratta di una coincidenza, perché l'espansione della mano pubblica nell'economia e nella vita civile corrispondeva alla stessa logica profonda della

progressiva centralizzazione degli Stati. Il venir meno della seconda ha comportato il venir meno delle ragioni della prima.

Ragionando di federalismo per i Paesi europei, il punto cruciale è che la creazione delle istituzioni Comunitarie e dell'Unione ha alterato sostanzialmente le ragioni dell'esistenza degli Stati unitari. Con ogni probabilità, l'Unione diventerà l'area di azione collettiva non soltanto per funzioni regali come la moneta, la politica estera, la difesa, ma anche - con proporzioni diverse - per tutte le altre funzioni essenziali di legislazione e regolamentazione. Poiché la realtà economica dei Paesi europei presenta una connessione inestricabile con l'elemento politico-sociale, già il semplice mantenimento della moneta unica richiederà la sottrazione all'area della decisione nazionale della gran parte della legislazione e della regolamentazione. Questo spostamento verso il centro avrà come conseguenza che si indeboliranno sostanzialmente le ragioni che attualmente esistono a favore della dimensione nazionale come dimensione "ottimale" di azione collettiva : ovvero, si indeboliranno sostanzialmente le ragioni del "vincolo nazionale". Variando lo spazio dell'interazione e dell'azione collettiva variano anche i soggetti che interagiscono. Le diverse aree geografiche e funzionali dei Paesi saranno così sottoposte a costi e benefici asimmetrici rispetto alla situazione attuale.

Il problema delle asimmetrie di costi e benefici entro gli Stati nazionali, derivanti dalle istituzioni e politiche dell'Unione Europea, riguarderanno in modo particolare l'Italia. La ragione è che nessun altro Paese europeo presenta una differenziazione economica e sociale così forte per aree geografiche. Questo elemento viene rafforzato dalla peculiare posizione geografica dell'Italia, che vede le regioni del Mezzogiorno molto lontane dai mercati dell'Europa continentale, ed invece molto vicine a Paesi che non fanno parte dell'Unione . Al contrario di quanto spesso si sente affermare, il fatto di essere "entrati in Europa" non rappresenta affatto la fine delle istanze federaliste interne alle diverse Nazioni, ed in particolare all'Italia. Semmai, in prospettiva storica, è vero il contrario.

Il trend verso la centralizzazione degli Stati, federali ed unitari, che ha rappresentato uno dei fenomeni più rilevanti della storia del Novecento, ha riguardato anche l'Italia. L'esperienza delle Regioni si è in gran parte risolta in

una articolazione dell'amministrazione centrale, e non in una significativa coincidenza tra aree geografiche e potere politico ed amministrativo. Il fatto che le differenze tra le varie aree geografiche del Paese siano molto più forti di quanto avvenga per la gran parte degli altri Stati, ed il basso grado di efficienza dell'amministrazione centrale - che provoca costi diretti ed indiretti proporzionalmente maggiori alle aree a maggior sviluppo - sono probabilmente da considerare come la causa del sorgere, nelle regioni del nord, di un movimento esplicitamente federalista di dimensioni che non hanno eguali in nessun altro Paese che non sia diviso da nette differenze linguistiche, quale l'Italia ovviamente non è.

E' difficile stabilire se esista un legame causale unidirezionale tra le ragioni economiche delle spinte federalistiche e di autogoverno, ed il presentarsi del fenomeno dell'emergenza di identità culturali particolaristiche. Propendere per una risposta positiva significherebbe assumere un punto di vista eccessivamente riduzionistico, ma sembra comunque difficile ritenere che queste "nuove" identità culturali avrebbero avuto le dimensioni che esse hanno assunto se non fossero state sostenute da ragioni economiche. In effetti queste identità appaiono quasi sempre fondate su elementi di dubbia rilevanza sociologica, ed di ancor più dubbia validità storica. Esse sembrano avere il tipico ruolo ideologico di sistematizzazione e giustificazione *ex post* di una realtà presente e decisamente meno simbolica.

Quale sia l'entità della redistribuzione effettuata dal governo centrale in Italia è da molto tempo materia di discussione e di opinioni divergenti. Sarebbe comunque errato inferire, sulla base di una possibile dimostrazione che gli effetti redistributivi del vincolo nazionale unitario sono sostanzialmente limitati, che le spinte federalistiche sono basate su di un semplice errore assunto a dignità di problema a causa del mercato politico. Vi sono almeno due ragioni per questo.

In primo luogo, se è vero - come crediamo sia - che la richiesta federalistica nasca da ragioni di tipo economico, ciò non implica che le identità culturali di tipo localistico, una volta emerse, non vivano di vita propria. Le ideologie, anche

quando dipendono da forme che non hanno un fondamento oggettivo, hanno una notevole capacità di automantenersi. In secondo luogo, il problema “statico” della distribuzione delle risorse pubbliche tra le varie aree del Paese non tiene conto dei costi-opportunità che un assetto centralistico-redistributivo impone alle aree più prospere del Paese. Questi derivano essenzialmente dal fatto che la necessità di mantenere il “vincolo nazionale”, in presenza di una forte mano pubblica nell’economia, determina l’implementazione di una regolamentazione uniforme. Sebbene i costi di una regolamentazione che è necessariamente il risultato di una mediazione tra esigenze diverse siano distribuiti tra tutti i soggetti interessati, i costi saranno tanto più grandi quanto maggiori sono le capacità economiche.

Non dovrebbe inoltre essere trascurato il fatto che anche piccole differenze nel tasso di crescita dell’economia sul lungo periodo danno luogo a notevoli conseguenze. Poiché sembra indubbio che il mantenimento del vincolo nazionale ha comportato un innalzamento della spesa pubblica nella forma di trasferimenti alle regioni più povere, indipendentemente dagli effetti redistributivi che questi possono o non possono avere avuto, se ne deduce che verosimilmente vi sono stati effetti in termini di mancata crescita che non sono dipesi dall’aspetto redistributivo in termini geografici della spesa pubblica in Italia.

Se questi effetti sono stati tali da determinare una perdita più che proporzionale ai vantaggi economici del vincolo unitario è una questione che non può avere una risposta su basi scientifiche, perché non vi sono né indici né misurazioni possibili. Altrettanto difficili sono da determinare i costi di transizione che saranno necessari per passare da una struttura unitaria ad una struttura federale. Ma questa difficoltà non deve far dimenticare che i costi della espansione della mano pubblica dovuta al mantenimento del vincolo nazionale non possono essere calcolati soltanto riferendosi al problema statico della tassazione e della spesa, e della loro ripartizione geografica.

Le ragioni di una trasformazione in senso federale trovano dunque una base nelle conseguenze negative della crescita della spesa pubblica sulla crescita economica, e nelle prospettive derivanti dal trasferimento di funzioni, tanto regali

quanto economiche, dallo Stato nazionale all'Unione Europea. Vi è quindi qualcosa di veramente nuovo rispetto alle ragioni che per quasi un secolo e mezzo hanno spiegato e giustificato la struttura unitaria dello Stato e della nazione italiana. La riforma del Titolo V della Costituzione, approvata alla fine della scorsa legislatura, è stata il tentativo di dare una risposta a queste mutate condizioni.

La federalizzazione dello Stato e la costruzione di una Unione Europea di carattere sempre più sovranazionale avranno conseguenze importanti anche sulla nostra pubblica amministrazione. La riforma in senso federale significa che molte delle funzioni attualmente svolte dall'amministrazione centrale saranno svolte dalle Regioni e dalle altre entità che compongono la Repubblica. Non si tratterà soltanto di una "devoluzione", come piace oggi dire. Si tratterà anche di una ridefinizione delle funzioni che l'amministrazione centrale dovrà svolgere.

In un sistema di stampo federale, infatti, il livello centrale ha fundamentalmente funzioni di indirizzo, di controllo e di garanzia, mentre le funzioni di gestione sono svolte dal livello "federato". Ciò è vero tanto nei sistemi di federalismo cosiddetto "legislativo" quanto nei sistemi di federalismo cosiddetto "amministrativo. Ed è vero, sebbene in proporzioni diverse, sia per i sistemi di "federalismo cooperativo" che per i sistemi di "federalismo competitivo". Basterà qui ricordare che in Germania, modello di federalismo cooperativo, il numero dei dipendenti del *Bund* è di circa mezzo milione, mentre quello dei dipendenti dei *Laender* è oltre cinque volte superiore.

A sua volta la costruzione istituzionale dell'Unione Europea, man mano che si completerà e si perfezionerà sul piano costituzionale, comporterà necessariamente una forte interazione tra le diverse pubbliche amministrazioni. Questo significherà che la nostra pubblica amministrazione dovrà dotarsi di una struttura che attenui l'attuale grado di autoreferenzialità. Ciò potrà avvenire sia con una selezione ed una formazione dei dirigenti e dei funzionari a carattere fortemente internazionale, sia favorendo una effettiva mobilità all'interno dell'Unione dei funzionari e dei dirigenti, in modo da creare un quasi-mercato europeo della burocrazia. La progressiva costruzione di una "cittadinanza

europea” va indubbiamente nella direzione di legittimare e favorire questo fenomeno.

Una delle domande cruciali che si pongono è se la federalizzazione dello Stato, il passaggio di poteri dallo Stato nazionale all’Unione Europea, congiunti al progressivo ritrarsi dello Stato medesimo dalle funzioni direttamente o indirettamente economiche a favore dei privati e delle associazioni volontarie – la “sussidiarietà orizzontale” - avranno come inevitabile conseguenza l’indebolimento delle sue funzioni regali, e quindi un indebolimento del ruolo della pubblica amministrazione centrale.

La risposta non è agevole, perché le relazioni causali non sono necessariamente unidimensionali. E’ infatti indubbio che il trasferimento di quote di sovranità all’Unione Europea si rifletterà sulle funzioni della pubblica amministrazione centrale, riducendone in modo significativo gli ambiti. Sempre più essa avrà la funzione di esecuzione di decisioni prese dall’Unione, ed il ruolo di agenzia di mediazione tra il livello interno regionale ed il livello comunitario. Allo stesso tempo, però, lo spostamento della fornitura di tutta una serie di servizi dal centro alla "periferia", e la fine della proprietà e della gestione di imprese ed aziende, rende allo Stato le condizioni per la sua "neutralità" ed indipendenza dal gioco degli interessi costituiti, e gli restituisce le sue ragioni fondamentali di esistenza: fornire tutti quei beni e servizi (tanto materiali quanto simbolici, come quelli identitari) che il mercato, per sua natura, non è in grado di provvedere.

La nostra classe burocratica, ed in primo luogo la dirigenza dello Stato, si trova quindi oggi di fronte ad una situazione del tutto nuova. L'Italia è l'ultimo grande Paese d'Europa dove si è formata una coincidenza tra Patria, Nazione, e Stato. Diversamente da Paesi come la Francia o l’Inghilterra, non vi è stato un processo evolutivo secolare, ma un processo che si è svolto nell’arco di pochi decenni. La forma unitaria è stata consustanziale all’idea stessa di Stato nazionale. Il servizio allo Stato era il servizio allo Stato unitario, e la preservazione della forma unitaria il valore etico fondamentale di ogni azione amministrativa.

Nel momento in cui, con il nuovo Titolo V, è stato posto l'equiordinamento di Stato, Regioni, Province, aree metropolitane, e Comuni, il servizio allo Stato non riveste più un carattere privilegiato rispetto alla Repubblica o, se si preferisce, alla Nazione. La logica delle competenze definite dal nuovo Titolo V si avvicina infatti in modo fortissimo a quella delle aree funzionali di azione collettiva che ho ricordato all'inizio. Se il sistema istituzionale si trasforma dallo Stato sovrano piramidale del diciannovesimo secolo alla *multiple-level governance* dei giorni nostri, allora viene meno anche il quadro concettuale di un livello "ultimo" di governo come riferimento dell'azione amministrativa.

Un riferimento che per i dirigenti non è solo normativo, ma anche psicologico, essendo stati da sempre educati alla consapevolezza che la loro funzione è consustanziale al fatto di essere il livello ultimo dell'amministrazione, nel quale lo Stato trova la sua attuazione. Ovvero ciò che più vicino si possa immaginare alla celebre definizione di Hegel della burocrazia come "classe universale".

La questione che si pone oggi alla dirigenza dello Stato è quindi quella di trovare una nuova identità, una nuova dimensione dell'etica del suo servizio alla Repubblica nella sua interezza.

Nella celebre dicotomia weberiana tra "etica dell'intenzione" ed "etica della responsabilità", quella del dirigente è innanzitutto ed essenzialmente un' "etica della responsabilità". Essa ha una dimensione sistemica, insieme, e prima, di quella individuale. Come tale essa non è ricavabile dai soli principi astratti, ma deve alimentarsi dalla consapevolezza della concreta realtà nella quale il dirigente è chiamato ad agire. Oggi questa realtà è la trasformazione in senso federale dello Stato, ed il trasferimento di sovranità all'Unione Europea. Essi costituiscono il vincolo e l'opportunità della dirigenza. Il vincolo, perché questa deve definire la propria identità di servizio senza poter contare sul mantenimento di un primato ereditato dalla storia stessa dello Stato unitario. L'opportunità, perché nella trasformazione da unitario a federale, e da sovrano a interdipendente, lo Stato acquista nuove funzioni al servizio dei cittadini, il cui concreto esercizio dipende in maniera essenziale dalle capacità dei suoi vertici burocratici.

Mi avvio alla conclusione.

E' da lungo tempo che si parla di "crisi dello Stato". Il tempo è così lungo da far dubitare che la parola "crisi" abbia un significato che corrisponde alla realtà. E la realtà è che lo Stato non si è mai mantenuto identico a se stesso, ma è mutato continuamente.

Nella visione liberale allo Stato venivano attribuiti compiti precisi, chiaramente definiti, e chiaramente delimitati. Allo Stato spettava far rispettare le regole della civile convivenza, difendere i cittadini dai nemici interni (ordine pubblico) e dai nemici esterni (esercito), tutelare i diritti di proprietà legittimamente acquisiti (giustizia), amministrare i beni pubblici ed i servizi comuni e fondamentali. Al di fuori delle sue competenze lo Stato non doveva avere alcun potere, mentre all'interno delle sue competenze lo Stato doveva avere poteri forti ed indiscutibili, superiori a quelli di qualsiasi privato singolo cittadino, associazione od impresa.

Quella visione liberale dello Stato è venuta progressivamente ad indebolirsi sin dai primi del Novecento, e resta come mera categoria ideologica e storiografica. Dalla tutela dei diritti definiti nell'ambito privato si passò allo Stato produttore di beni e servizi di tipo "divisibile", con funzioni eminentemente di redistribuzione del reddito e della ricchezza attraverso la creazione dei diritti sociali. La linea di distinzione tra ciò che appartiene allo Stato e ciò che appartiene alla società ed ai corpi organizzati è diventata molto meno netta, ed è anzi spesso inesistente, come avviene in particolare nei Paesi a struttura neocorporativa.

Oggi assistiamo ad una ulteriore mutazione dello Stato, che riguarda essenzialmente la sua struttura interna e le sue relazioni esterne. Ma ciò non significa affatto che lo Stato sia entrato in una crisi irreversibile, come molto spesso si sente affermare, anche da parte di studiosi eminenti.

Permettetemi a questo proposito di citare quanto scrisse André Malraux, riferendo dei suoi colloqui con de Gaulle: « Les plus grands serviteurs de la France l'ont servie en transformant l'Etat: on n' imagine pas Bonaparte

connétable de Louis XVI. Monarchies et républiques avaient donné forme à la nation qui, sans Etat, serait corps sans âme et concept sans histoire ».

In questo mutare delle forme concrete dello Stato, cosa aveva assicurato alla Francia la continuità delle proprie istituzioni? La pubblica amministrazione. Ancora con le parole di Malraux, « son Etat était presque le contraire de l'administration: celle-ci dirigeant ce qui continue, et l'Etat, ce qui change. C'était l'instrument du devenir de la nation... »

Assicurare la continuità della *polis* nel mutamento delle istituzioni statuali: potrebbe esservi un compito eticamente più alto per i servitori della cosa pubblica?

Il nostro auspicio, che è anche la ragione dell' impegno dell'istituzione che ho l'onore di dirigere, è che i livelli più alti dell'amministrazione centrale acquisiscano sempre di più la consapevolezza morale, il senso dello Stato e le capacità professionali necessari per assicurare questa continuità. Non già ostacolando i cambiamenti voluti dal legislatore, ma favorendoli e guidandoli, nell'interesse generale della Nazione.

Vi ringrazio.