



EL REGIONALISMO COOPERATIVO. UN RECURSO PARA LAS DEMOCRACIAS

IL REGIONALISMO COOPERATIVO. UNA RISORSA DELLE DEMOCRAZIE

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO HONORARIO

Excmo. Sr. D. Giuliano Amato

Y CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO

Excmo. Sr. D. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón

Sesión del 6 de octubre de 2022, Madrid

REAL ACADEMIA DE
CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

EL REGIONALISMO COOPERATIVO. UN RECURSO PARA LAS DEMOCRACIAS



REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

LA EDICIÓN DE ESTA PUBLICACIÓN HA SIDO POSIBLE GRACIAS A LA COLABORACIÓN
DE LAS SIGUIENTES ENTIDADES



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA
E INNOVACIÓN



FUNDACIÓN
RAMÓN ARECES

EL REGIONALISMO COOPERATIVO. UN RECURSO PARA LAS DEMOCRACIAS

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO HONORARIO

Excmo. Sr. D. GIULIANO AMATO

SESIÓN DEL 6 DE OCTUBRE DE 2022

MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



El artículo 42 de los Estatutos de esta Real Academia dispone que, en las obras que la misma autorice o publique, cada autor será responsable de sus asertos y opiniones. La Academia lo será únicamente de que las obras resulten merecedoras de la luz pública.

© Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Plaza de la Villa, 2
28005 Madrid

Realización e impresión: Bravo Lofish Diseño Gráfico, S.L.

ISBN: 978-84-7296-397-9

Depósito legal: M-23803-2022

ÍNDICE

EL REGIONALISMO COOPERATIVO. UN RECURSO PARA LAS DEMOCRACIAS	7
Excmo. Sr. D. Giuliano Amato	
IL REGIONALISMO COOPERATIVO. UNA RISORSA DELLE DEMOCRAZIE	21
Excmo. Sr. D. Giuliano Amato	
DISCURSO DE CONTESTACIÓN	37
Excmo. Sr. D. Miguel Herrero Rodriguez de Miñón	

EL REGIONALISMO COOPERATIVO. UN RECURSO PARA LAS DEMOCRACIAS

Excmo. Sr. D. GIULIANO AMATO

Permítanme empezar agradeciendo al Presidente Pendás y a todos los socios de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas haberme elegido como Académico honorario. Es realmente un gran honor incorporarse a una institución que tanto ha contribuido, y sigue contribuyendo, a la historia cultural y civil española y europea. Haré todo lo posible para ser digno de ello.

1.

En el 1964, tras haber pasado un largo año en Nueva York estudiando el federalismo americano, escribí un libro sobre las relaciones entre el Estado y las Regiones en Italia. La investigación que realicé me había convencido de la bondad, es más, de la verdadera y propia necesidad del federalismo cooperativo y, por ello, sostuve en el libro el regionalismo cooperativo. La razón que explicaba mi convicción de entonces era precisa y específica. El reparto de las competencias legislativas entre niveles de gobierno se hace, siempre y en cualquier caso, con criterios que no consiguen evitar superposiciones e interferencias. Por esto, es ilusorio pensar que los conflictos se pueden evitar definiendo como “exclusivos” los ámbitos de competencias de unos y otros. Las interferencias se darán igualmente, no quedará sino afrontarlas y nos daremos cuenta de que el único modo de hacerlo, en los ámbitos en que estas se manifiesten, es la cooperación (cada vez más oportuna) entre los niveles de gobierno.

Sigo pensando que mi convicción era acertada y que también lo era la conclusión que deduje a favor del regionalismo cooperativo. Sin embargo, hoy añado a mis motivos iniciales otra razón que está relacionada con las actuales dificultades de nuestras democracias y con cómo ayudarlas a salir de ellas. Como diré más adelante, el regionalismo —y, por tanto, el regionalismo cooperativo— es uno de los pocos antidotos de los que estas —no todas— disponen. Sin duda, podrán valerse de él —si quisiéramos— Italia y España.

2.

Sin embargo, no será fácil darle espacio. Pese a que habría razones para hacerlo, el regionalismo cooperativo no ha obtenido ninguna ventaja particular en la praxis; esta ha demostrado haberlo adoptado solo recientemente y de forma parcial. La realidad —y esto es algo que vale para nuestros dos países— es que las Regiones se han consolidado históricamente como expresiones de la diversidad a las que se pedía que fueran compatibles con la unidad y que no se opusieran a la igualdad cada vez que esta tuviera que traducirse en un trato igual para todos los ciudadanos. Por lo demás, la razón de ser de las Regiones era precisamente cultivar las propias diversidades, buscando una igualdad que no consistía y que no consiste en el mismo trato, sino en el igual derecho de las distintas comunidades territoriales de autogobernarse (respetando los límites antes indicados). En resumidas cuentas, atribuir a las Regiones objetivos comunes, que estas tendrían que realizar en el ejercicio de la propia autonomía, se consideraba incluso propio del centralismo, como en el caso de los Planes de Desarrollo en la España franquista.

Nuestros sistemas de gobierno han vivido así en permanente tensión entre el centro y las autonomías. En España las mayores fricciones se han presentado con las autonomías que encarnan aquellas que la misma Constitución define como “nacionalidades” y que han manifestado reiteradamente sus expectativas de ser reconocidas como verdaderas y propias Naciones. En Italia ha alimentado la tensión de forma casi continua el círculo vicioso entre un centralismo que nunca ha llegado a desaparecer, dispuesto a leer toda diversidad como una desviación inadmisibile, y las Regiones, que han aceptado “jugar a la baja”,

usando su legislación para atribuir a sus ciudadanos pequeños privilegios y pequeñas exenciones a obligaciones estatales (motivo por el que regularmente han sido objeto de recursos estatales contra sus leyes, en su mayoría acogidos por la Corte Constitucional).

3.

Los altibajos que hemos vivido raras veces, sobre todo en Italia, han tenido un rol en la suerte de nuestras democracias. Ha pasado sobre todo en España, cuando el auge del independentismo ha provocado, por un lado, laceraciones que han dañado la unidad de la Nación española y, por otra, reacciones centrales en defensa de esa misma unidad que, ciertamente, han limitado con fuerza, aunque de forma temporal, algunas libertades. Se trata de una particularidad del regionalismo español que está lejos de poder ser considerada irrelevante, pero que no justifica su entrada en el campo de juego en el que hoy —y aún más mañana— se colocan los desafíos que las democracias deben afrontar.

Estos desafíos son los que siguen a los desequilibrios que tenemos que afrontar todos en el mundo a causa de las crisis económicas, las guerras, las pandemias y el cambio climático; son todos acontecimientos que nos privan de recursos esenciales, que debilitan a los más débiles, que exigen respuestas de difícil construcción, a veces dolorosas y que, seguramente, no sean fáciles de aceptar.

Llegamos así al aspecto central de mi discurso, o sea, al temor de que las democracias puedan fallar en relación con estos temas o en estos escenarios, bien porque se pierdan en el caos provocado por su misma lentitud, bien porque elijan vías de fuga que las lleven a abrirse a cambios autoritarios. El primer paso hacia esta dirección puede ser el del centralismo, elegido no necesariamente por motivos ideológicos, sino en nombre de una razón, la eficiencia, que se confía a la uniformidad. Nos hemos dado cuenta en repetidas ocasiones, incluso en nuestro pasado reciente, de que situaciones de este tipo han llevado a adoptar maniobras centralistas en materia financiera y, en último lugar, en materia sanitaria, precisamente para garantizar una uniformidad considerada inderogable frente a peligrosas emergencias. Atención, porque una vez que tomamos la vía del centralismo, si las cosas no fun-

cionan (a causa de decisiones que no llegan a tomarse o que se quedan en papel mojado por falta de ejecución) existe el riesgo de que quien herede y pueda beneficiarse de ello sea un victorioso movimiento populista que, en cuanto tal, se considere no solo el vencedor sino el único representante de la voluntad unitaria del pueblo, cuyos enemigos tienen que ser marginados y aislados. Llegados a este punto, el uso del centralismo será el propio de los regímenes autoritarios.

Contra los cambios autoritarios el siglo XX, tras la experiencia vivida en sus primeras décadas, había dado forma a las instituciones de la *streitbare demokratie* [democracia militante], que predicaba Karl Loewenstein en un famoso ensayo de 1937. Lo hizo, en particular, la República Federal de Alemania con su *Grundgesetz* [Ley Fundamental] y también la República Italiana y la República Española, con sus Constituciones y sus leyes. Pero francamente dudo que todo esto pueda ser pertinente teniendo en cuenta los modos con los que los actuales populismos pueden abrirse camino y, de hecho, consiguen hacerlo. En este sentido, no me parece paradigmático el asalto al Congreso estadounidense del 6 de enero de 2021 (a lo mejor me equivoco, pero creo que fue un horrible incidente aislado). Encuentro que sea más pertinente traer a colación el caso polaco y el húngaro, porque ha sido desde el interior de la confrontación democrática desde donde ha salido la prevalencia de ciertas fuerzas políticas, que luego han extraído de la vocación populista aquella autoritaria. En ambos casos —nótese— no habría tenido fuerza el recurso a los instrumentos de la *streitbare demokratie*.

La decisión de afrontar los efectos de las grandes crisis con decisiones rápidas y uniformes parece de por sí irreprensible. El hecho es que, incluso cuando sean necesarias decisiones de este tipo —y seguramente serán necesarias en muchos casos—, encontrarán dos problemas: el primero es que su ejecución no tendrá que ser necesariamente uniforme, porque para producir sus efectos podría ser necesario introducir adaptaciones a situaciones locales; el segundo, más general y penetrante, será un problema de cumplimiento, individual y colectivo, de los comportamientos con respecto a lo que, de modo rígido o con adaptaciones, se haya decidido. Téngase en cuenta que, frente a las pandemias y a los cambios climáticos, las decisiones públicas, aunque comportan el reconocimiento de acciones que competen a las autoridades públicas, también requieren, puede que incluso en mayor medida, comportamientos

a los que todos debemos atenernos; con resultados de interés colectivo —de espasmódico interés colectivo— que se conseguirán solo si tales comportamientos se han atenido efectivamente a las reglas.

Y las vías para llegar hasta ahí son solo dos: la adhesión por convicción o la adhesión por coerción. Esto no significa —que quede claro— que la vía de la convicción excluya la adopción de reglas obligatorias. No, aquí se habla de los medios con los que poder contar para que se observen estas mismas reglas. ¿Podría una democracia decantarse por tratamientos realizados con coerción? ¿Tendría los medios para hacerlo? Y si los tuviera, ¿sería aún una democracia? He aquí el riesgo de que la democracia se revele incapaz de obtener una adecuada adhesión por convicción y que se encuentre *in primis* frente al riesgo de acabar en el caos, porque no tiene o no quiere tener un aparato represivo capaz de obtener el cumplimiento por la vía de la coerción (se percibe aquí la falta de pertinencia de la *streitbare demokratie*). Y es en este preciso momento cuando el giro autoritario, que puede seguir la estela del éxito electoral de un movimiento populista que se haya presentado como el candidato *vox populi*, puede verse impelido a completarse con la represión (contra —como dirían— los enemigos).

4.

¿Existe un modo para evitar encontrarse ante el dilema caos o giro autoritario? Emerge aquí el tema que quisiera poner en el centro de la atención. ¿No sería posible que el regionalismo, con el conjunto de autonomías, fuera un recurso que podría utilizarse para consentir que la democracia superara estas dificultades sin desnaturalizarse, manteniendo, es más, acentuando los rasgos de su identidad? No olvidemos que esos rasgos son fundamentalmente dos:

- El primero es la división del poder, que opera como su límite, pero también como una condición previa para su mejor ejercicio; en efecto, la división del poder es, por un lado, una parte esencial del *rule of law* y, por otro, constituye el elemento modular propio del poder democrático, que llega a los resultados a través de vías y procedimientos en los que encuentra a otros, los implica y al mismo tiempo los toma en cuenta.

- El segundo es que las decisiones que se adoptan se encomiendan a los ciudadanos, que llegan a la conformidad kantiana porque se les ha hecho partícipes de las razones, han tenido delante de sus ojos los argumentos en pro y en contra, han contribuido, directamente con sus voces o bien indirectamente a través de sus representantes o de las instituciones locales, donde sus voces cuentan más, a dar mayor peso a unos u otros.

5.

Basándonos en estas premisas, la tesis que se sostiene es que el regionalismo, en los ordenamientos democráticos en los que existe, puede jugar un valioso papel para alejar a las democracias del doble riesgo que antes enunciábamos. Con una advertencia fundamental: no se trata del regionalismo como lo hemos entendido y practicado prevalentemente, es decir, aquel de las diversidades compatibles, el de cada uno por su cuenta a condición de que no se toquen las condiciones esenciales de igualdad. Este —que quede claro— es un regionalismo que tenía sus razones y no se trata de suprimirlo. Pero debemos ser conscientes, todos, de que a su lado también debe crecer el regionalismo cooperativo, que no es un extraño, sino que es un elemento modular cuyas bases han puesto nuestras Constituciones (la española con el principio de solidaridad, la italiana con el principio de colaboración leal) y que, pese a todo, ha conocido solo realizaciones parciales cuando no marginales. Se ha manifestado en el ámbito financiero, por obra del Estado central más que gracias a la espontánea acción regional, con los fondos de compensación para las regiones menos ricas. También en materia sanitaria, sobre todo con ocasión de la pandemia, cuando los sistemas sanitarios regionalizados, dentro de un sistema sanitario nacional, han tenido que moverse de forma coordinada para realizar las finalidades comunes.

La realidad es que, como apuntaba al inicio, en su no tan larga experiencia de Estados regionales, España e Italia han tenido, por un lado, administraciones centrales que han seguido marcadas de manera prevalente por la cultura precedente y, así, por una lectura de los intereses nacionales como intereses exclusivamente propios, que debían proteger con sus aparatos; por otro lado, regiones que, en su inmensa

mayoría, han trabajado buscando espacios en los que hacer valer sus diversidades, optando, sobre todo en el caso italiano, por concentrar sus esfuerzos en diversidades más bien poco relevantes y no en aquellas más significativas. Ha tenido mucha menos fuerza esa corriente del federalismo cooperativo que, en presencia de intereses comunes, o al menos parcialmente superpuestos, conduce a una relación distinta entre el centro y las autonomías: no la de órbitas que nunca se encuentran, sino la de vías que convergen para la realización de los intereses comunes.

En este sentido, el ejemplo que antes citaba de los sistemas y de los subsistemas sanitarios es paradigmático. En él —nótese— cambian los roles y en consecuencia cambian también las funciones. La primera que cambia es la administración central, que limita su rol tradicional a fijar los niveles esenciales de asistencia y a asignar los recursos financieros, y se dedica ampliamente a tareas de coordinación, que confían en la capacidad operativa de los subsistemas regionales. Habrá seguramente otras funciones en las que se manifieste este modelo no jerárquico, pero en la experiencia más reciente de mi ordenamiento encuentro solo la ley n.99 de julio de 2022, que ha creado el sistema de los Institutos Tecnológicos Superiores (ITS). Lo ha hecho basándose en la competencia regional en materia de educación y confiando a las Regiones su concreta puesta en funcionamiento, sobre la base de requisitos y de estándares establecidos en sede nacional (con la intervención además de la Conferencia Estado-Regiones), donde permanece la coordinación del sistema.

Sin embargo este no es el modelo que se sigue prevalentemente, ni siquiera en presencia de objetivos prioritarios comunes, una presencia que nosotros hemos experimentado desde hace tiempo, tanto a nivel supranacional como a nivel nacional. La Unión Europea se refiere a este tema en un título *ad hoc* del Tratado que regula su funcionamiento, el Título II de la Primera parte, dedicado a las “disposiciones de aplicación general”, que se aplican a todas las materias de competencia europea. En todas ellas —como se dice en ese título— deben respetarse siempre la igualdad de género, la tutela del medio ambiente, la tutela de los consumidores y otros objetivos. Aquí, salvo en los raros casos en los que también se hace referencia a las competencias de los Estados, no entran en juego niveles diferentes de gobierno ni problemas

de coordinación entre ellos en función de tales objetivos. Aun así, se da y persiste un problema de coordinación, porque las regulaciones sectoriales y las correlativas políticas de actuación (cuando no son competencia de los Estados) son elaboradas por aparatos distintos, los de cada una de las direcciones generales, y es imposible que no exista alguien que, de vez en vez, verifique el respeto a las disposiciones relevantes del Tratado, que tienen casi todas la fórmula: “en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de”, o “tendrá en cuenta” u otras afirmaciones similares. Esto significa que incluso dentro de un único nivel de gobierno es necesario encontrar momentos y sedes de coordinación, para asegurar el respeto de los intereses comunes. Por lo demás, es lo que sucede en los niveles estatales y que se encarna en las conferencias de servicios italianas, donde se confrontan y están llamadas a entenderse las Administraciones titulares de los diferentes intereses en juego. En estos casos —nótese— la prioridad de algunos intereses sobre otros no comporta ningún desplazamiento de competencias, sino que se confía en la expectativa de que, gracias a tal coordinación y a quien vela por ella, cada competencia será ejercitada respetando dicha prioridad.

Cuando al nivel estatal se añaden los niveles regionales y los intereses prioritarios comunes se encuentran frente a dos niveles de competencias, cabría esperar que también en este caso se buscara la solución en la coordinación, encomendada al nivel estatal; generalizándose así la ordenación que hemos visto en los sistemas sanitarios y, en Italia, en los Institutos Tecnológicos de Instrucción. Pero, al menos en Italia, esto no es así. Aquí el interés común, que se concibe en cuanto tal como un interés nacional, ha comportado la “llamada en subsidiariedad” o sea el desplazamiento de la competencia reguladora desde el nivel regional al estatal, considerado más apropiado en clave de subsidiariedad, en razón de las exigencias unitarias que se tutelan. Nuestra Corte Constitucional ha impuesto un requisito de regionalismo cooperativo dentro de la “llamada en subsidiariedad”, es decir, el acuerdo en la Conferencia Estado-Regiones sobre los actos de administración general, que dan actuación a esta especial legislación nacional. Pero es evidente que se trata de una cooperación mucho más tenue que la que tendría lugar manteniendo a nivel regional al menos la competencia ejecutiva, bajo la coordinación, naturalmente, del nivel estatal.

De hecho, con la “llamada en subsidiariedad” seguida de un acuerdo en la Conferencia Estado-Regiones, la cooperación tiene lugar en un nivel tan general y preliminar que se renuncia a lo que solo el regionalismo cooperativo puede aportar, es decir, a la activación de los recursos regionales al servicio de los intereses comunes. Y esta diferencia no es baladí si consideramos el resultado que —no lo olvidemos— es absolutamente necesario lograr: el máximo cumplimiento por parte de los ciudadanos de las reglas establecidas para poder alcanzar dichos intereses. En efecto, poner los recursos regionales al servicio de este resultado significa servirse de todos los procesos participativos que las diversas instituciones de la Región pueden activar para alcanzar en el territorio a múltiples sectores de la población, organizando a tal fin a los entes locales y a los mismos particulares y haciendo, a este propósito, mucho más de lo que podría hacer, solo, el mismo Estado.

6.

Es útil recordar aquí que, seguramente en nuestros dos ordenamientos, el español y el italiano (pero no sólo en ellos), el desarrollo de las instancias y de las sedes participativas ha tenido y tiene un desarrollo sobre todo regional y local. Tenemos Constituciones parecidas – en ambas se escribe que se debe promover la participación de todos en las diferentes manifestaciones de la vida colectiva (art. 9.2 CE, art. 3.2 CD); y sin embargo ambas se han interpretado durante años en el sentido de que la participación en los asuntos colectivos debe realizarse indirectamente mediante la elección de representantes, directamente con el referéndum o la petición (en el caso de España véase, en particular, el art. 23 CE). Después ha ocurrido que el crecimiento en los dos ordenamientos de las autonomías regionales ha comportado la multiplicación de los instrumentos participativos, primero en los estatutos y después en la legislación regional; instrumentos bien de mera participación, bien deliberativos, que pueden activarse ya en sede local (*town meetings*), ya en sedes no definidas, con asambleas dedicadas a incidir sobre decisiones futuras o a analizar los efectos “de una determinada acción, proyecto o programa” (como se escribe en la ley 7/2017 de Participación Ciudadana de Andalucía). En todo caso —y esto también es relevante— mientras esto se veía inicialmente como expresión de un derecho solo “autonómico” (por usar el término español) y, en

consecuencia, no cubierto por las disposiciones constitucionales que hemos mencionado, recientemente se está leyendo a la luz de una vigorizada y más amplia interpretación de estas disposiciones, dándose así a las nuevas instituciones una relevancia que ya no es solo infra-constitucional.

Esto no ha sido una casualidad. No ha sido casualidad que, mientras se hacía cada vez más evidente la crisis de los partidos, en su doble cualidad de elementos de agregación de los intereses individuales y sociales y de canales con los que introducir dichos intereses en el sistema político institucional, esta agregación y esta inclusión buscasen otras vías, que se valorizaran las disposiciones constitucionales y estatutarias sobre el enfoque y la gestión de los asuntos colectivos y que se confiara cada vez más en los canales de los que estamos hablando.

Por otra parte, tenemos que constatar que, a causa de las culturas predominantes que los han inspirado, los procedimientos y las sedes participativas han florecido para consentir que los ciudadanos se expresen sobre las políticas y sobre las elecciones públicas, posiblemente con un papel que pueda ser en cierta medida deliberativo, no para consentir un cumplimiento [de las reglas] más consciente y extenso. Es particularmente significativo el caso italiano, en el que hay un vínculo directo inicial entre la participación y la planificación de las obras públicas. La misma legislación nacional prevé cómo implicar a las poblaciones de los territorios en los que deberán realizarse estas obras; su finalidad es, sí, democrática, pero también busca prevenir contenciosos y conflictos.

Nada que objetar, pero es un hecho que los canales de enlace entre las instituciones y los ciudadanos sirven, y siempre han servido, no sólo para hacer confluir preguntas y orientaciones en las mismas instituciones, sino también para difundir las razones por las que cumplir las decisiones adoptadas por ellas. En consecuencia, si hoy hay un vacío que colmar —y es indudable que lo hay—, entonces forma parte de este vacío la promoción de la observancia. Y los procedimientos y las sedes participativas sirven y son insustituibles también a tal efecto. Necesitamos pensarlos o, mejor dicho, repensarlos bajo esta óptica, porque *rebus sic stantibus* es probable que estos, pese a que haya crecido su *standing* constitucional, sigan viéndose como parte de aquel mundo regional y local en el que han nacido. Además se ha difundido la idea

de que su finalidad prevalente deba ser deliberativa y, por ello, destinada a traducirse en la formulación de propuestas o conclusiones destinadas a su vez a incluirse en la decisión pública en fase de adopción; mientras tienen una finalidad no menos importante para el futuro de la decisión (ya adoptada o por adoptar), y es que se compartan sus razones y, en consecuencia, se comparta la necesidad de respetar y de hacer respetar tal decisión.

Los que aquí se proponen no son cambios radicales o particularmente innovadores. Son, sobre todo, cambios culturales y el primero de ellos concierne al Estado, que —ya lo hemos dicho— cuando identifica un interés como nacional, viene inducido por su cultura a leerlo como irrenunciablemente incluido en su competencia exclusiva, lo que trae como consecuencia que tanto su disciplina cuanto su concreta aplicación tengan que atribuirse solo a sus aparatos. No lo lee como un interés común, como un interés de toda la comunidad nacional, que, precisamente por esa razón, tiene que comprometerse dedicando a su tutela todos los recursos organizativos de que dispone. Y la diferencia —diferencia, nótese, en términos de eficacia de esa tutela— no es baladí.

Pensemos en un posible ejemplo, tan banal cuanto cada vez más probable en los años venideros, como es el del ahorro del agua. Será sacrosanto que sea el Estado quien programe, en sede nacional, la entidad del ahorro global que hay que hacer y el relativo arco temporal. Y no será menos sacrosanto que sea el acuerdo en la Conferencia Estado-Regiones el que proceda al reparto de dicho ahorro entre las distintas regiones. Pero una vez hecho esto, ¿quién se ocupará del resto? ¿Quién y cómo fomentará en los ciudadanos y, así, en las empresas, en las escuelas, en las familias, la conciencia tanto de la necesidad cuanto de los modos de respetar las medidas de ahorro? Encontramos aquí la utilidad de los procesos participativos que las autonomías públicas y también la iniciativa privada pueden poner en juego (de los que los aparatos estatales dispondrían solo marginalmente). Es seguro que el ahorro del agua en una fábrica lo puede organizar solo quien la gestiona con quien trabaja allí. Pero para llegar a las pequeñas tiendas, a las piscinas, a otros lugares de encuentro y, sobre todo, a las familias en las comunidades de vecinos son necesarios encuentros, asambleas, ruedas de prensa abiertas al público, en las que los consejeros y los concejales activen la discusión y amplíen cada vez más el círculo de interesados. El Estado no

puede colocar a nadie que pueda ofrecer una presencia tan extendida en el territorio y, al mismo tiempo, igualmente representativa y responsable y, por ello, legitimada a tal interlocución.

La percepción de la necesidad y de la misma factibilidad de todo esto debería ser mayor cuanto más cambien las generaciones que vayan asumiendo responsabilidades públicas. De hecho, son los ancianos los que han interiorizado el funcionamiento de los viejos partidos de masa, que aseguraban esa presencia extendida que conectaba los intereses más difundidos con las sedes institucionales. Cuando se daba esa presencia, la cohesión necesaria para una acción de gobierno, por muy difícil que fuera, podía ser realizada incluso en beneficio de un gobierno (solamente) central. Hoy sirven canales e instrumentos de cohesión diferentes y, por esa razón, la cohesión se obtiene no con el centralismo, que carece de ella, sino con el gobierno en red, en el que el ciudadano ya no es solo el destinatario al que llegar, sino que se le hace partícipe a través de diversos modos.

Y aún hay más, siempre en clave generacional. El gobierno en red, que parece pesado, engorroso, para las viejas generaciones, poco acostumbradas a las nuevas tecnologías de comunicación, encaja a la perfección con la soltura que tienen las nuevas generaciones con esas tecnologías. Leemos aún hoy que los elementos cooperativos serían, en la mejor de las hipótesis, fuente de retrasos porque requieren la presencia de más personas al mismo tiempo y la consecución de acuerdos entre los ciudadanos reunidos en asamblea o entre las instituciones reunidas en conferencia. ¿Son estas observaciones pertinentes en un momento en el que se puede reunir un G7 o un G20 en pocas horas, dejando a sus miembros en sus respectivas sedes físicas a miles de kilómetros los unos de los otros? Es muy difícil que pueda tener estas dudas quien está acostumbrado a pasar conectado buena parte de su tiempo y encuentra naturales los encuentros a distancia.

7.

No quiero insistir mucho más, ni parecer un cándido defensor de las autonomías como único y milagroso antídoto a la crisis de nuestras democracias. Conozco bien los diferentes ámbitos en los que se mani-

fiesta dicha crisis. Sé cuánto peso tienen los perfiles identitarios, las intolerancias recíprocas y las polarizaciones radicales que las siguen en los sistemas político-representativos, cuyo efecto es hacer imposible decidir o conducir a decisiones que se colocan en los extremos y que crean fuerte división. Las democracias sufren también por esto y es posible que los procedimientos participativos, solos, lejos de ponerles remedio se demuestren irrelevantes o puedan amplificar los problemas. Tenemos que pensar también en otros remedios; remedios que tienen que ver con ámbitos muy variados, desde la educación al *welfare*, desde la movilidad social a la reducción de las desigualdades fiscales, hasta la mejora de las expectativas de todos. Todo esto sirve para recrear el sentido de pertenencia a una misma comunidad que muchos han perdido. Y puede que ni siquiera todo esto baste para cancelar las contraposiciones de valores que se dan hoy día en nuestras sociedades, desde aquellas que tienen que ver con el género a aquellas sobre la interrupción del embarazo.

Además, volviendo al tema específico de la observancia de las reglas, hay que añadir que estas no se promueven solo con procedimientos participativos. Basta pensar en las diversas técnicas de *Behavioral Insights* [conocimientos sobre el comportamiento], que, en el caso del *nudging* [acicates], se contraponen a la obligación, pero que en realidad también se pueden utilizar para favorecer el cumplimiento y seguramente tendrán que utilizarse así. Con todo lo que las ciencias del comportamiento nos han enseñado, confiar el cumplimiento solo a las sanciones, e incluso a su endurecimiento, sería, como poco, obtuso. Pero aquí me paro, porque mi propósito en esta sede no era ni afrontar el problema de la democracia ni el de la observancia de las reglas en todos sus aspectos, sino señalar solo uno de ellos, que en realidad guarda relación con los dos anteriores, y sobre el que, al menos en nuestros dos países, podemos poner en marcha una experimentación virtuosa y, espero, provechosa.

Se trata, en todo caso, de un aspecto que no es para nada marginal, al menos por dos razones fundamentales que vuelvo a resumir aquí como conclusión y síntesis del discurso realizado. La primera es la importancia que tienen los procedimientos participativos en la sustitución de los viejos partidos para formar una convicción común sobre la utilidad de las reglas que se adoptan y sobre la necesidad de obser-

varlas. Su importancia va más allá de los motivos citados poco antes para sostenerla. En un tiempo en el que la participación electoral disminuye, la doctrina constitucional y el debate público sostienen cada vez más que las elecciones son solo desde un punto de vista ritual el momento clave de la participación y que puede ser mucho más significativo para los ciudadanos y para la misma tasa de democratización que estos tomen parte en los procesos de discusión de las decisiones colectivas. Teniendo también presente —nótese— que hay que crear una amalgama entre intereses individuales y colectivos, ya que ir a votar no estimula a ir más allá de la defensa del propio interés personal.

La segunda razón es el riesgo, cada vez más elevado en los próximos años, presumiblemente marcados por decisiones y reglas que serán eficaces solamente si son observadas por millones y millones de ciudadanos, de un desplazamiento de las democracias, apremiadas por los temas y los tiempos, hacia una creciente centralización de las decisiones. Esta se llevaría a cabo para dar a las democracias una eficiencia que no tienen pero temo que el resultado, además de no ser eficiente, comportaría la apertura de un ulterior riesgo, el del autoritarismo necesario para obtener la observancia. Llegados a ese punto las democracias se habrían negado a sí mismas. Y es a este propósito que las autonomías, utilizadas en clave de regionalismo cooperativo y de implicación común en la persecución de intereses comunes, pueden ser un antídoto eficaz.

Sé que no gusta a todos leer las autonomías como un ingrediente esencial de las democracias. Aquí he querido, con plena convicción, demostrar que lo son. Claro, no son el único, mas intentemos apreciarlo por lo que es y por lo que puede aportar con ese rol cooperativo que nuestro centralismo nos ha impedido ver y valorar: probemos a verlas no como granos de arena en los engranajes de nuestras democracias, sino como el lubricante del que estas, en el futuro que nos aguarda y cuyo dramatismo quizás aún no hayamos comprendido completamente, tendrán una gran necesidad.

IL REGIONALISMO COOPERATIVO. UNA RISORSA DELLE DEMOCRAZIE

Excmo. Sr. D. GIULIANO AMATO

Permettetemi di iniziare ringraziando il Presidente Pendas e tutti i soci della Reale Accademia di Scienze Morali e Politiche per avermi eletto quale socio onorario. È davvero un grandissimo onore entrare a far parte di un'istituzione che tanto ha contribuito, e tuttora contribuisce, alla storia culturale e civile spagnola ed europea. Farò del mio meglio per esserne degno.

1.

Nel 1964, dopo un lungo anno passato a New York a studiare il federalismo americano, scrissi un libro sui rapporti fra Stato e Regioni in Italia. La ricerca che avevo fatto mi aveva convinto della bontà, anzi della vera e propria necessità del federalismo cooperativo, e per questo sostenevo nel libro il regionalismo cooperativo. La ragione che spiegava la mia convinzione di allora era molto definita e specifica. Il riparto delle competenze legislative fra i livelli di governo è fatto, sempre e comunque, con criteri che non riescono a escludere la sovrapposizione e le interferenze. E' perciò illusorio pensare di evitare conflitti definendo "esclusive" le aree di competenza degli uni o degli altri. Le interferenze ci saranno lo stesso, non resterà che fronteggiarle e ci si accorgerà che l'unico modo di farlo, laddove esse si manifestano, è la cooperazione (di volta in volta più appropriata) fra i livelli di governo.

Continuo a ritenere corretta quella convinzione e quindi la conseguenza che ne traevo a favore del regionalismo cooperativo. Oggi però si aggiunge ad essa una ulteriore ragione, che fa capo alle difficoltà attuali delle nostre democrazie e ai modi con i quali aiutarle ad uscirne. Come dirò, il regionalismo, e quindi il regionalismo cooperativo, è uno dei pochi antidoti di cui esse —non tutte— possono disporre. Di sicuro potranno avvalersene —se lo vorremo— l'Italia e la Spagna.

2.

Non sarà facile, tuttavia, dargli spazio. Le ragioni che vi sono per farlo, infatti, non hanno dato al regionalismo cooperativo alcun particolare vantaggio nella prassi, che solo di recente, e molto parzialmente, ha dimostrato di adottarlo. La realtà è che —e questo vale per entrambi i nostri paesi— le Regioni si sono storicamente affermate come espressioni di diversità, a cui si chiedeva di essere compatibili con l'unità e di non contrastare l'eguaglianza tutte le volte che questa dovesse tradursi in pari trattamento per tutti i cittadini. Ma per il resto la loro ragion d'essere era quella di coltivare le proprie diversità, all'insegna di un'eguaglianza che non era e non è quella del pari trattamento, ma è quella del pari diritto delle varie comunità territoriali di autogovernarsi (nei limiti prima indicati) Insomma, assegnare alle Regioni obiettivi comuni, che esse dovessero realizzare nell'esercizio delle proprie autonomie, veniva addirittura ritenuto proprio del centralismo, quale era quello dei piani di sviluppo nella Spagna franchista.

I nostri sistemi di governo hanno così vissuto in una permanente tensione fra centro e autonomie. Che in Spagna ha avuto il suo punto di maggiore frizione con le autonomie incarnate da quelle che la stessa Costituzione definisce “nazionalità” e che hanno ripetutamente manifestato le aspettative di vere e proprie Nazioni. In Italia, la tensione è stata quasi continuativamente alimentata dal circolo vizioso fra un mai rimosso centralismo, pronto a leggere ogni diversità come inammissibile devianza, e Regioni che hanno accettato di giocare al ribasso, usando la loro legislazione per attribuire piccoli privilegi e piccole esenzioni da obblighi nazionali ai loro cittadini (uscendone peraltro regolarmente bersagliate da impugnative statali delle loro leggi, accolte nella maggioranza dei casi dalla Corte Costituzionale).

3.

Le alterne vicende che così abbiamo vissuto raramente, soprattutto in Italia, hanno giocato un ruolo in relazione alle sorti delle nostre democrazie. Ciò è accaduto piuttosto in Spagna, quando l'inasprirsi delle istanze indipendentiste ha provocato da un lato lacerazioni a danno dell'unità della nazione spagnola, dall'altro reazioni centrali a difesa della stessa unità, che certo hanno fortemente, ancorché temporaneamente, limitato talune libertà. Questa tuttavia è una specificità del regionalismo spagnolo; tutt'altro che irrilevante —sia chiaro— ma non tale da entrare in campo sul terreno sul quale oggi —e ancor più domani— si collocano le sfide che le democrazie devono fronteggiare.

Le sfide sono quelle conseguenti ai guasti con i quali tutti al mondo dobbiamo fare i conti a causa delle crisi economiche, delle guerre, delle pandemie, del cambiamento climatico; tutte vicende che ci privano di risorse essenziali, che indeboliscono i più deboli, che pretendono risposte difficili da costruire, a volte dolorose, e di sicuro non facili da far condividere.

E qui arriviamo al punto, al timore cioè che su questi temi e in questi scenari le democrazie possano fallire, o perché perdute nel caos delle proprie lentezze o perché, per uscirne, scelgono percorsi che le portano ad aprirsi a svolte autoritarie. Il primo passo in una tale direzione può essere quello del centralismo, scelto non necessariamente per ragioni ideologiche, ma in nome di una ragion di efficienza, affidata all'uniformità. Ce ne siamo già accorti ripetutamente anche nel nostro recente passato, che ha portato a strette centraliste in materia finanziaria e, da ultimo, in materia sanitaria, a garanzia, appunto, di una uniformità ritenuta non derogabile davanti a pericolose emergenze. Attenzione, però, perché, una volta imboccata la strada del centralismo, se le cose non funzionano (a causa di decisioni non prese o rimaste, insegue, sulla carta) il rischio è che a ereditarlo, e quindi ad avvalersene, sia un vittorioso movimento populista che, in quanto tale, ritenga se stesso non la parte vincente, ma la rappresentanza unica della volontà unitaria del popolo, contro la quale, perciò, vi sono solo nemici da emarginare e isolare. L'uso del centralismo, a quel punto, sarà già quello dei regimi autoritari.

Contro le svolte autoritarie, e dopo l'esperienza che ne aveva fatto nei suoi primi decenni, il ventesimo secolo aveva dato corpo agli istituti della *streitbare demokratie*, predicati da Karl Loewenstein in un famoso saggio del 1937. Lo aveva fatto, in particolare, la Repubblica federale tedesca con la sua Grundgesetz, e lo avevano fatto anche la Repubblica italiana e la Repubblica spagnola, con le loro Costituzioni e le loro leggi. Ma francamente dubito della pertinenza di tutto questo con i modi attraverso i quali i populismi odierni possono farsi strada e riescono a farlo. Non mi pare paradigmatico il caso dell'assalto al congresso statunitense del 6 gennaio 2021 (mi sbaglierò, ma mi sembra davvero una orripilante una tantum). Trovo più pertinenti il caso polacco e il caso ungherese, dove è stato dall'interno del confronto democratico che è venuta fuori la prevalenza delle forze politiche, che dalla vocazione populista hanno poi estratto quella autoritaria. E in entrambi i casi — lo si noti — non avrebbe avuto mordente il ricorso agli strumenti della *streitbare demokratie*.

La scelta di fronteggiare gli effetti delle grandi crisi con decisioni rapide e uniformi appare in sé ineccepibile. Il fatto si è che, anche quando decisioni del genere saranno necessarie, e di sicuro in molti casi lo saranno, si troveranno davanti due problemi: il primo è che la loro esecuzione non necessariamente dovrà essere uniforme, giacché potrebbe aver bisogno, per realizzare i suoi effetti, di adattamenti a situazioni locali; il secondo, più generale e pervasivo, sarà un problema di ottemperanza dei comportamenti individuali e collettivi a ciò che, in modo rigido o con adattamenti, sarà stato comunque stabilito. Teniamo conto che davanti a pandemie e cambiamenti climatici le decisioni pubbliche, anche se di sicuro investono azioni che competono ad autorità pubbliche, investono non meno, e forse più, comportamenti che tocca a tutti tenere; con risultati di interesse collettivo — di spasmodico interesse collettivo — che vengono conseguiti solo se quei comportamenti sono effettivamente tenuti conformemente alle regole.

E qui le strade per arrivarci sono soltanto due: o l'adesione per convinzione, o l'adesione per coercizione. Ciò non significa — sia chiaro — che la strada della convinzione escluda l'adozione di regole obbligatorie. No, qui si parla dei mezzi su cui poi si può contare per l'osservanza di queste stesse regole. Potrebbe mai una democrazia farne scaturire trattamenti realizzati con la coercizione? Avrebbe i mezzi per

farlo? E, se li avesse, sarebbe ancora una democrazia? Ecco allora il rischio che la democrazia si riveli non in grado di ottenere una adeguata adesione per convinzione, e che si trovi davanti, in prima battuta, al conseguente rischio di finire nel caos, giacché non ha, e non vuole avere, un apparato repressivo capace di ottenere ottemperanza via coercizione (si coglie qui la non pertinenza della *streitbare demokratie*). Ed è a questo punto che la svolta autoritaria, fosse pure sulla scia del successo elettorale di un movimento populista candidatosi come *vox populi*, sarebbe spinta a completarsi con la repressione (nei confronti —si direbbe— dei nemici).

4.

C'è un modo per evitare di trovarsi davanti al dilemma caos o svolta autoritaria? Qui emerge il tema che vorrei portare al centro dell'attenzione- Non potrebbe essere proprio il regionalismo, con l'insieme delle autonomie, una risorsa da utilizzare per consentire alla democrazia di superare queste difficoltà senza snaturarsi, mantenendo ed anzi accentuando i tratti della sua identità, che, non dimentichi-amo, sono fondamentalmente due:

- il primo è la divisione del potere, operante come suo limite, ma anche come presupposto per il suo migliore esercizio; la divisione del potere, infatti, per un verso è componente essenziale della rule of law, per l'altro è anche il modulo proprio del potere democratico, che arriva ai risultati attraverso percorsi e procedure, in cui incontra anche altri, li coinvolge e allo stesso tempo tiene conto di loro.
- il secondo è che le decisioni che si adottano siano affidate a cittadini, i quali vi si conformano kantianamente e cioè perché sono stati resi partecipi delle loro ragioni, hanno avuto sotto gli occhi il confronto fra i pro e i contro, hanno contribuito, direttamente con le loro voci, oppure indirettamente attraverso i loro rappresentanti o le istituzioni locali nelle quali la loro voce conta di più, a far pesare o gli uni o gli altri.

5.

Su queste premesse, la tesi qui sostenuta è che il regionalismo, negli ordinamenti democratici in cui esiste, può essere una carta preziosa per sottrarre le democrazie al duplice rischio prima enunciato. Con una fondamentale avvertenza: non è il regionalismo come lo abbiamo prevalentemente inteso e praticato, quello cioè delle diversità compatibili, del ciascuno per sé purché non tocchi le condizioni essenziali di eguaglianza. Questo —sia chiaro— è un regionalismo più che motivato e non si tratta certo di cancellarlo. Si tratta piuttosto di essere consapevoli, tutti consapevoli, che al suo fianco deve crescere anche il regionalismo cooperativo, che non è un alieno ed è anzi un modulo di cui le nostre Costituzioni hanno posto le basi (la Spagnola col principio di solidarietà, l'Italiana col principio di leale collaborazione) e che ha avuto tuttavia realizzazioni parziali, se non marginali. Le ha avute sul piano finanziario, più per opera dello Stato centrale che per spontanea azione regionale, attraverso i fondi compensativi per le regioni meno ricche. Le ha avute in materia sanitaria, soprattutto in occasione della pandemia, quando sistemi sanitari regionalizzati, all'interno di un sistema sanitario nazionale, sono stati portati a muoversi in modo coordinato nella realizzazione di finalità comuni.

La realtà è che, come già accennavo all'inizio, nella loro non lunga esperienza di Stati regionali, Spagna e Italia hanno avuto, da un lato amministrazioni centrali che sono rimaste prevalentemente improntate sulla loro cultura precedente e quindi sulla lettura degli interessi nazionali come interessi esclusivamente propri, da tutelare con i propri apparati; dall'altro, regioni che, nella loro stragrande maggioranza, hanno lavorato sugli spazi in cui far valere le loro diversità, scegliendo per di più, nel caso italiano, piuttosto le diversità minuscole che non quelle più significative. Molto meno ha preso piede quella vena del federalismo cooperativo, che in presenza di interessi comuni, o almeno in parte sovrapposti, porta a un rapporto diverso fra centro e autonomie: non quello delle orbite che non si incontrano, ma quello dei percorsi convergenti in vista della realizzazione di quegli interessi comuni.

L'esempio che prima citavo dei sistemi e sottosistemi sanitari è, in questo senso, paradigmatico. In esso si noti, cambiano i ruoli e cam-

biano quindi anche le funzioni. La prima a cambiare è l'amministrazione centrale che limita il suo tradizionale ruolo provvedimentale alla fissazione di livelli essenziali di assistenza ed alla allocazione delle risorse finanziarie, e si dedica poi largamente a compiti di coordinamento, che contano sulle capacità operative dei sottosistemi regionali. Sarebbero di sicuro anche altre le funzioni plasmabili secondo questo modello non gerarchico, ma nell'esperienza più recente del mio ordinamento trovo solo la legge n.99 del luglio 2022, che crea il sistema degli istituti tecnologici superiori (ITS). Lo fa radicandoli nella competenza regionale in materia di formazione e affidando quindi alle Regioni la loro concreta messa in opera, sulla base di requisiti e standard stabiliti in sede nazionale (con il concorso peraltro della stessa Conferenza fra Stato e Regioni), dove rimane il coordinamento del sistema.

Non è tuttavia questo il modello che prevalentemente si segue neppure in presenza di obiettivi prioritari comuni, una presenza che noi da tempo abbiamo sperimentato, tanto a livello sovranazionale che a livello nazionale. L'Unione europea, colloca il tema in un titolo ad hoc del Trattato sul proprio funzionamento, il titolo II della parte prima, dedicato alle "disposizioni di applicazione generale" e quindi operanti su tutte le materie di competenza europea. In tutte le materie, si legge in quel titolo, „vanno sempre rispettate l'eguaglianza di genere, la tutela dell'ambiente, la tutela dei consumatori ed altro. Qui, salvo i rari casi in cui si fa anche riferimento alle competenze degli Stati, non entrano in gioco livelli diversi di governo, né, quindi, problemi di coordinamento fra di essi in funzione di tali obiettivi. Un problema di coordinamento, peraltro, c'è e rimane, perché le regolazioni di settore e le relative politiche ed azioni attuative (quando non sono di competenza degli Stati) sono elaborate da apparati diversi, quelli delle singole direzioni generali, e non potrà non esserci qualcuno che, di volta in volta, verifica il rispetto delle disposizioni rilevanti del Trattato, che hanno quasi tutte la formula: "nella definizione e nella attuazione delle sue politiche ed azioni, l'Unione mira a", ovvero "tiene conto di" o simili. Ciò significa che anche all'interno di un unico livello di governo si rendono necessari momenti e sedi di coordinamento, per assicurare il rispetto degli interessi comuni. Del resto, è quello che accade ai livelli statali e che si incarna qui nelle conferenze dei servizi, nelle quali si confrontano, e sono chiamate a un'intesa, le Amministrazioni titolari dei diversi interessi in gioco. In questi casi —lo si noti— la priorità di taluni interessi

sugli altri non porta ad alcun spostamento di competenze ed è invece affidata all'aspettativa che, grazie al coordinamento e a chi ad esso sovrain-tende, ciascuna competenza sia esercitata nel rispetto della priorità.

Quando al livello statale si affiancano i livelli regionali e gli interessi prioritari comuni hanno di fronte competenze collocate ai due livelli, potremmo aspettarci che la soluzione venga cercata anche qui nel coordinamento, affidato al livello statale; generalizzando così l'assetto che abbiamo visto all'opera nei sistemi sanitari e, in Italia, per gli Istituti tecnologici di istruzione. Ma, almeno per la stessa Italia, non è così. Qui l'interesse comune, che è visto in quanto tale come interesse nazionale, porta con sé la c.d. chiamata in sussidiarietà e cioè lo spostamento della competenza regolatoria dal livello regionale a quello statale, ritenuto più appropriato in chiave di sussidiarietà, in ragione delle esigenze unitarie che vanno tutelate. La nostra Corte Costituzionale ha bensì imposto un passaggio di regionalismo cooperativo all'interno della chiamata in sussidiarietà, vale a dire l'intesa nella Conferenza Stato- Regioni sugli atti di amministrazione generale, attuativi di questa speciale legislazione nazionale. Ma è palese che è una cooperazione ben più tenue di quella che si realizzerebbe con il mantenimento al livello regionale quanto meno della competenza esecutiva, sotto il coordinamento, certo, del livello nazionale.

Con la chiamata in sussidiarietà seguita da un'intesa in Conferenza Stato Regioni, infatti, la cooperazione ha luogo ad un livello talmente generale e preliminare da rinunciare a quello che solo il regionalismo cooperativo può portare, vale a dire l'attivazione delle stesse risorse regionali al servizio degli interessi comuni. Ed è una differenza non da poco in vista del risultato che —non dimentichiamolo— è assolutamente necessario raggiungere: il massimo di ottemperanza dei cittadini alle regole stabilite perché quegli interessi siano raggiunti. Mettere le risorse regionali al servizio di questo risultato significa infatti avvalersi di tutti i processi partecipativi che le diverse istituzioni della Regione possono attivare per raggiungere sul territorio segmenti molteplici della popolazione, organizzando anche a tal fine gli enti locali e gli stessi privati e facendo al riguardo ben più di quanto, da solo, potrebbe fare lo Stato.

6.

Giova ricordare qui che, di sicuro nei nostri due ordinamenti, lo spagnolo e l'italiano (ma non solo in essi), lo sviluppo delle istanze e delle sedi partecipative è stato ed è uno sviluppo soprattutto regionale e locale. Abbiamo Costituzioni simili – in entrambe è scritto che va favorita la partecipazione di tutti alle varie manifestazioni della vita collettiva (art.9.2 CE, art.3 c.2 CD); ed entrambe sono state tuttavia interpretate per anni nel senso che la partecipazione agli affari collettivi avvenga indirettamente attraverso la scelta dei propri rappresentanti, direttamente attraverso il referendum o la petizione (per la Spagna, in particolare, l'art.23). E' accaduto poi che la crescita nei due ordinamenti delle autonomie regionali ha portato con sé la moltiplicazione degli strumenti partecipativi, prima negli statuti e poi nella legislazione regionale; strumenti ora di mera partecipazione, ora deliberativi, da attivare ora in sede locale (*town meetings*), ora in sede non predefinita, con assemblee dedicate ora a incidere su decisioni future, ora all'analisi degli effetti “di una determinata azione, progetto o programma” (come scrive la legge andalusa n. 7 del 2017). In ogni caso — e questo anche è rilevante — mentre tutto questo era visto inizialmente come espressione di un diritto solo “autonomico” (per usare il termine spagnolo), e quindi non coperto dalle ricordate disposizioni costituzionali, più di recente lo si è letto alla luce di una rinvigorita e più estesa interpretazione di tali disposizioni, dando così ai nuovi istituti un rilievo non più soltanto sub-costituzionale.

Ciò non è stato casuale. Non è stato casuale che, mentre si rendeva sempre più evidente la crisi dei partiti nella loro duplice qualità, sia di aggregatori degli interessi individuali e sociali, sia di canali per la loro immissione nel sistema politico istituzionale, questa aggregazione e questa immissione cercassero altre strade, venissero conseguentemente valorizzate le disposizioni costituzionali e statutarie sulla messa a fuoco e la gestione degli affari collettivi e si contasse sempre più sui diversi canali di cui ora parliamo.

Va peraltro constatato che, in ragione delle culture prevalenti che le hanno ispirate, le procedure e le sedi partecipative sono fiorite per consentire ai cittadini di esprimersi sulle politiche e sulle scelte pubbliche, possibilmente con un ruolo in qualche misura deliberativa, non

per consentire una più consapevole e diffusa ottemperanza. Particolarmente significativa è la vicenda italiana, nella quale c'è un iniziale collegamento diretto della partecipazione con la progettazione di opere pubbliche. E' la stessa legislazione nazionale a prevedere forme di coinvolgimento delle popolazioni dei territori in cui quelle opere si dovranno insediare; dove la finalità è, sì, democratica, ma è anche di prevenire contenzioso e conflitti.

Nulla da eccepire, ma è un fatto che i canali di collegamento fra istituzioni e cittadini servono, e sono sempre serviti, non solo a far affluire domande e orientamenti alle stesse istituzioni, ma anche a diffondere le ragioni dell'osservanza delle decisioni da esse adottate. Di conseguenza, se oggi c'è un vuoto da riempire —ed è indubbio che è così— allora del vuoto fa parte anche questa promozione dell'osservanza. E le procedure e le sedi partecipative servono e sono anzi insostituibili anche a tal fine. Occorre però pensarle, o meglio ripensarle in questa luce, perché rebus sic stantibus intanto è ben possibile che esse, per quanto cresciute nel loro standing costituzionale, continuino ad essere viste come parte di quel mondo regionale e locale in cui sono nate. Inoltre è diffusa l'idea che il loro scopo prevalente debba essere deliberativo, e quindi destinato a tradursi nella formulazione di proposte o di conclusioni destinate ad esse recepite nella decisione pubblica in corso di adozione; mentre scopo non meno importante deve divenire per il futuro che della decisione (già adottata o da adottare) vengano alla fine condivise le ragioni e condivisa conseguentemente la necessità di rispettarla e di farla rispettare.

Non sono cambiamenti radicali, o particolarmente innovativi, quelli che qui si propongono. Sono, soprattutto, cambiamenti culturali e il primo di essi riguarda lo Stato, il quale —già lo dicevamo— quando mette a fuoco un interesse come nazionale, è indotto dalla sua cultura a leggerlo per ciò stesso come inderogabilmente compreso nella sua competenza esclusiva, con la conseguenza che tanto la sua disciplina, quanto la concreta applicazione di essa devono essere attribuite ai suoi soli apparati. Non lo legge come interesse comune, come interesse dell'intera comunità nazionale, che, proprio in ragione di ciò, deve impegnare sulla sua tutela tutte le risorse organizzative di cui dispone. E la differenza —differenza, si badi, in termini di efficacia di quella tutela— non è affatto poca.

Pensiamo ad un possibile esempio, tanto banale, quanto sempre più probabile negli anni avvenire, quello del risparmio dell'acqua. Sarà sacrosanto che sia lo Stato a programmare, in sede nazionale, l'entità del risparmio complessivo da fare e la relativa scansione temporale. Sarà non meno sacrosanto che sia l'intesa nella Conferenza Stato Regioni ad allocare tale risparmio fra le diverse regioni. Ma una volta fatto questo, chi seguirà il resto? Chi e come farà sorgere nei cittadini, e cioè nelle imprese, nelle scuole, nelle famiglie la coscienza tanto della necessità di ottemperare quanto delle modalità con cui farlo? Incontriamo qui l'utilità dei processi partecipativi che le autonomie pubbliche, ma anche quelle private, possono mettere in campo (e di cui solo marginalmente disporrebbero gli apparati statali). Di sicuro il risparmio dell'acqua in una fabbrica lo può organizzare solo chi la gestisce unitamente a chi ci lavora. Ma per raggiungere i piccoli esercizi, le piscine, gli altri luoghi di aggregazione e soprattutto le famiglie nei loro condomini, occorrono incontri, assemblee, conferenze stampa aperte, nelle quali siano gli assessori regionali e locali, gli stessi consiglieri regionali e locali che attivano la discussione e sempre più allargano la cerchia delle persone coinvolte. Lo Stato non può metterci nessuno in grado di offrire insieme una presenza egualmente capillare, ma anche egualmente rappresentativa e responsabile e quindi legittimata a una tale interlocuzione.

La percezione della necessità e della stessa fattibilità di tutto questo dovrebbe essere tanto maggiore, quanto più cambiano le generazioni di coloro che vengono assumendo responsabilità pubbliche. Sono infatti gli anziani ad avere dentro di sé il funzionamento dei vecchi partiti di massa, i quali assicuravano la presenza capillare che connetteva gli interessi più diffusi con le sedi istituzionali. Quando quella presenza c'era, la coesione necessaria attorno ad una azione di governo, per difficile che fosse, poteva essere realizzata anche a beneficio di un governo (soltanto) centrale. Oggi servono canali e strumenti coesivi diversi, e in ragione di ciò la coesione la si ottiene non con il centralismo, che ne è largamente sprovvisto, ma con il governo a rete, nel quale il cittadino non è più soltanto il destinatario da raggiungere, ma è reso in più modi partecipe.

E c'è di più, sempre in chiave generazionale. Il governo a rete, che appare pesante, ingombrante alle vecchie generazioni, poco avvezze

alle nuove tecnologie della comunicazione, corrisponde invece perfettamente alla dimestichezza che con tali tecnologie hanno le nuove. Leggiamo ancora oggi che i moduli cooperativi sarebbero, nella migliore delle ipotesi, fonte di lungaggini, perché richiedono la compresenza di più persone e il raggiungimento di accordi fra i cittadini riuniti in assemblea o fra istituzioni riunite in conferenza. Sono osservazioni pertinenti queste, in un tempo nel quale si possono far riunire in poche ore un G7 o un G20, lasciandone i componenti nelle rispettive sedi fisiche a migliaia di chilometri l'uno dall'altro? E' ben difficile che a dubitarne sia chi è abituato a passare connesso buona parte del suo tempo e trova quindi naturali gli incontri a distanza.

7.

Non voglio insistere più di tanto, né sembrare un candido sostenitore delle autonomie come unico e miracoloso antidoto alla crisi delle nostre democrazie. Conosco bene i diversi versanti sui quali tale crisi si manifesta. So quanto pesano i profili identitari, le intolleranze reciproche e quindi le polarizzazioni radicali che ne conseguono nei sistemi politico—rappresentativi, con l'effetto o di renderli incapaci di decidere, o di portare a decisioni collocate sulle estreme e quindi fortemente divisive. Le democrazie soffrono anche per questo ed è ben possibile che le procedure partecipative, da sole, lungi dal porvi

rimedio, o siano irrilevanti o fungano addirittura da amplificatori. Sono anche altri i rimedi a cui pensare; rimedi che investono gli ambiti più diversi, dall'istruzione al welfare, dalla mobilità sociale alla riduzione delle diseguaglianze per via fiscale, sino al miglioramento per tutti delle aspettative. E' tutto questo che serve per ricreare il senso di appartenenza a una medesima comunità nei tanti che lo hanno perduto. E forse neppure basterebbe a cancellare le contrapposizioni valoriali che ci sono oggi nelle nostre società, da quelle legate al gender a quelle sull'interruzione della gravidanza.

In più, tornando al tema specifico dell'osservanza delle regole, va anche aggiunto che non ci sono solo le procedure partecipative per promuoverle. Basti pensare alle diverse tecniche di Behavioral Insights, che, nel caso del nudging, vengono contrapposte all'obbligo, ma sono

in realtà utilizzabili anche per favorire l'adempimento e che di sicuro dovranno essere messe in campo. Dopo tutto quello che ci hanno insegnato le scienze comportamentali, affidare l'osservanza alle sole sanzioni, e magari all'incremento delle medesime, sarebbe, a dir poco, ottuso. Ma qui mi fermo, perché il mio scopo in questa sede non era affrontare nè il problema della democrazia né quello dell'osservanza delle regole in tutti i loro aspetti, ma segnalarne uno, che li investe entrambi, sul quale siamo comunque in grado, almeno nei nostri due paesi, di avviare una sperimentazione virtuosa e sperabilmente proficua.

Si tratta, in ogni caso, di un aspetto tutt'altro che marginale, per almeno due fondamentali ragioni, che qui torno a riassumere a mo' di conclusione e di sintesi del discorso sin qui svolto. La prima, è l'importanza delle procedure partecipative nel sostituire i vecchi canali partitici allo scopo di formare una comune convinzione sulla utilità delle regole che si adottano e quindi della necessità di osservarle. E' un'importanza che va anche oltre le motivazioni addotte poc'anzi per sostenerla. In tempi infatti di decrescente partecipazione elettorale, è sempre più sostenuta nella dottrina costituzionale e nel dibattito pubblico l'opinione che le elezioni siano solo ritualmente il momento—chiave della partecipazione e che molto di più possa significare per i cittadini e per lo stesso tasso di democraticità che essi prendano parte a processi di discussione delle scelte collettive. Avendo anche in mente —si fa notare— l'amalgama che va creato fra interessi individuali e collettivi, giacché andare a votare non stimola affatto a spingersi oltre la difesa del proprio, personale interesse.

La seconda ragione è il rischio, sempre più elevato nei prossimi anni, presumibilmente segnati da decisioni e regole efficaci solo se osservate da milioni e milioni di cittadini, di uno scivolamento delle democrazie, incalzate nei temi e nei tempi, verso una crescente centralizzazione delle decisioni. Lo si farebbe per dare alle stesse democrazie un'efficienza che non hanno, ma temo che il risultato, oltre a non essere efficiente, sarebbe di apertura a un rischio ulteriore, quello dell'autoritarismo necessario ad ottenere l'osservanza. A quel punto le democrazie avrebbero negato se stesse. Ed è a questo riguardo che le autonomie —utilizzate in chiave di regionalismo cooperativo e quindi di comune coinvolgimento nel perseguimento di interessi comuni— possono essere un antidoto efficace

So che non piace a tutti leggere nelle autonomie un ingrediente essenziale delle democrazie. Qui ho voluto, in piena convinzione, dimostrare che lo sono. Non l'unico certo, ma cerchiamo tutti di apprezzarlo per quello che è e per quello che può dare in quel ruolo cooperativo che il nostro stesso centralismo ci ha impedito sin qui di vedere e di valorizzare: non sabbia negli ingranaggi delle nostre democrazie, ma un lubrificante di cui esse, nel futuro che ci attende e la cui drammaticità, forse, non abbiamo ancora interamente capito, avranno un grandissimo bisogno.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

POR EL

ACADÉMICO DE NÚMERO

Excmo. Sr. D. MIGUEL HERRERO RODRIGUEZ DE MIÑÓN

SESIÓN DEL DÍA 6 DE OCTUBRE DE 2022

MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



DISCURSO DE CONTESTACIÓN

Excmo. Sr. D. MIGUEL HERRERO RODRIGUEZ DE MIÑÓN

Es para mí grande y grato honor responder en nombre de esta Real Academia al distinguido Profesor Giuliano Amato, Presidente del Tribunal Constitucional de Italia el día de su recepción como Académico de Honor.

Para comenzar recordaré a otro italiano ilustre, unos siglos anteriores al actual, me refiero al Historiador romano Salustio que en las dos obras que nos han llegado a nuestros días, describió con brillantes palabras la tensión vocacional entre describir y alabar la República, de un lado, y servirla y aún defenderla, de otro. Esa tensión late en cualquier constitucionalista de talla que precisamente por tenerla gustaría y, en ocasiones, lo consigue, ser, más allá del comentario doctrinal, constituyente o principal operador de la Constitución. Este es el caso de nuestro nuevo Académico de Honor, cuya precoz vocación académica se continúa sin solución en otra igualmente noble de servicio público.

La primera, la académica, es evidente, lo muestra un currículum universitario ejemplar. Licenciado en Jurisprudencia por la Università di Pisa y Máster en Derecho comprado por la de Columbia en Nueva York, Catedrático de Derecho Constitucional y Comparado, en la Universidad de Roma en 1979, había impartido ya docencia en la Escuela de Ciencia Política de esa misma Universidad y en las de Perugia y Módena. Hoy Global Law Professor en la Nueva York, y en el European University Institute de Florencia. Su labor investigadora se refleja en una numerosa bibliografía algunas de cuyas más relevantes piezas, mencionaré en mi intervención.

Y ¿qué decir de la segunda?, Amato ha sido Diputado y Senador, Ministro de varios Departamentos, por dos veces Primer Ministro y reiteradamente ha inspirado, conducido o presidido importantes instituciones de la Administración de su país.

Pero volvamos al mundo Académico que es lo propio de este Acto.

Dos son las principales líneas de investigación que ha desarrollado y desarrolla el Presidente Amato. Por una parte, el derecho constitucional económico. Esta rama jurídica se inaugura en 1932 con la obra “Derecho administrativo económico” de Ernesto Huber, que después fue magno historiador del derecho administrativo. Y algo había en el ambiente cuando un año después, 1933, en el homenaje a Sombar, Beckerealh publicó un artículo titulado, creo que por primera vez, Derecho constitucional económico para referirse a las normas de rango constitucional que configuran un modelo económico concreto. Sin duda Amato en varias de sus obras ha seguido esta dirección, pero también ha ido más allá por influencia directa del americano Douglas North principal representante del análisis económico de la constitución, para puntualizar que junto a las normas hay una constelación de valores expresa o tácitamente recogidos en la constitución y que contribuyen decisivamente a su influencia real en la economía. Así, por ejemplo, a la vez que se insistía doctrinalmente en la neutralidad económica de la Ley Fundamental de la República Federal la práctica demostraba que gran parte de su prolija parte dogmática reconocía una serie de derechos y libertades que forzaban un modelo económico social de mercado. Cuando en España se quiso garantizar este modelo con la actual redacción del artículo 38 de nuestra vigente Constitución se crearon graves dificultades en el proceso constituyente que hubieran sido fácilmente evitables si se hubiera tenido en cuenta que esos derechos y libertades habían sido ya reconocidos en nuestra propia Constitución. Una vez más se demuestra que la mejor interpretación constitucional es la que atiende no solo a la normatividad literal sino a su encaje en lo que Schmit denominó un “orden concreto”. Lo que los cultivadores de otra disciplina no menos dogmática que el Derecho llaman la *sitz im leben* de las categorías.

En cuanto al regionalismo al que nuestro nuevo académico de honor ha dedicado numerosos estudios y en donde está clara su aten-

ción al régimen autonómico español, es un paso más en la confluencia de la práctica y la doctrina constitucional italiana y española. Sabido es que los constituyentes italianos de 1947 tuvieron muy presente el texto español de 1931, de la misma manera que los españoles de 1978 atendimos al texto italiano de treinta años antes. Piénsese en la influencia del artículo 3.2 de la Constitución italiana sobre el fecundo 9.2 de la española. Por eso la doctrina española ha tenido muy en cuenta la doctrina y la jurisprudencia italiana y ha sido un autor italiano ya desaparecido, Vandelli, quien antes y a mi juicio mejor interpretó en clave de mutación constitucional los acuerdos autonómicos de 1981 y 1992.

La tesis de Amato es más que original porque no se trata solo de teorizar sobre la dispersión espacial del poder tanto en áreas regionales como locales sino en utilizar estas nuevas estructuras como palancas de movilización ciudadana según acaba de descubrirnos en su discurso. Como Amato ha expuesto en un texto reciente, *Bentornato Stato*, publicado este mismo 2022, las crisis endémicas de nuestro tiempo exige reforzar la autoridad e intervención estatal. Pero, Ma añade el título, esta intervención no puede aumentar las disfuncionalidades que podían señalarse en el régimen anterior.

Efectivamente, el eventual anquilosamiento de la democracia en su forma clásica por el alejamiento entre representantes y representados, es decir entre gobernantes y gobernados, puede y debe suplirse mediante la más intensa y directa participación de los segundos, en las tareas de los primeros. Así lo intentó sin fortuna el general De Gaulle en la fallida reforma constitucional proyectada en su último mandato presidencial.

Ciertamente, los partidos políticos y otras organizaciones sociales, que debían ser no solo paralelas, sino ajenas y distantes, son los cauces previstos por nuestras propias constituciones en art. 6 de la española y el artículo 48 de la italiana para servir de eficaces cauces de participación.

Sin embargo, la experiencia demuestra que los partidos políticos a los que el ilustre Gramsci calificó por su pasión de poder como el moderno príncipe maquiavélico de nuestros días, tienden a confiscar en su propio beneficio todos los cauces sociales.

Ese fenómeno es paralelo a la progresiva desconfianza social hacia los propios partidos políticos y la mejor prueba de ella es la emergente difusión de las autoridades administrativas independientes que mantienen sectores vitales, como la moneda, los mercados financieros o la energía nuclear fuera del alcance de los partidos y de los vaivenes electorales por los partidos con representación parlamentaria protagonizado. A ese tema ha dedicado un importante estudio el propio Amato titulado *Regolazione e garanzia del pluralismo: le autorità amministrative indipendenti* (Milano: Giuffrè, 1997).

En consecuencia, no puede ponerse excesiva confianza en una participación social como agente renovador de la democracia mientras no se depure el factor político que impregna los cauces hoy existentes para esa participación.

El discurso de nuestro nuevo compañero de honor fruto de su larga experiencia política y administrativa y de su reflexión doctrinal, para ser como todos esperamos del todo eficaz, debe incluir un *caveat* porque el moderno Príncipe, esto es el partido político, es voraz y pretende contagiar, dominar y en último término corromper lo que debieran ser cauces no partidistas de participación. Con ello no atiende a una recta razón de Estado sino a lo que nuestros clásicos, desde Gracian a Rivadeneira llamaban Razón de Establo, haciéndose eco de la excesiva crítica que la doctrina española de la política hizo del maquiavelismo. Una razón de establo que siempre se encuentra al acecho, como en su día desde el exilio, denunció Cassirer.