

Cose serie, non riforme costituzionali!

Roberto Bin

1. Cosa non fare

Vorrei proporre di togliere dall'agenda delle cose urgenti da fare le riforme costituzionali.

Non si tratta solo di un pregiudizio, che pure c'è. Sono infatti sempre più convinto che Edmund Burke non avesse tutti i torti nelle sue riflessioni sulla Rivoluzione francese: sperare di cambiare radicalmente le modalità di organizzazione del potere politico attraverso leggi e decreti non è una pretesa sensata. Certo, molto può cambiare a causa di un decreto, ma - purtroppo - quasi mai nella direzione che il legislatore avrebbe voluto imprimere: nessuna riforma costituzionale è riuscita a realizzare l'immagine ideale che essa avrebbe voluto perseguire. Ma c'è di più: nessuna riforma costituzionale può assicurare un governo migliore, perché questo dipende da virtù che non stanno (almeno in misura sufficiente) nelle leggi, ma negli uomini: e non solo in quelli che ci governano. In un paese dove oltre 4 milioni di case sono del tutto ignote ai registri edilizi, dove l'economia sommersa e l'evasione fiscale, il privilegio corporativo e le rendite parassitarie protette di fatto e di diritto coinvolgono uno strato sociale assai esteso, non si trova *negli elettori*, anzitutto, la volontà di realizzare le premesse politiche per un Governo che sia stabile, determinato e capace di incidere nella realtà producendo quel profondo cambiamento che tutti però invocano. Per parafrasare un detto famoso, rinnovamento sì, ma non nel mio giardino! I recenti risultati elettorali mi sembrano una prova piuttosto evidente. Quale riforma costituzionale potrebbe smuovere questa situazione?

Ma oltre al pregiudizio c'è anche un giudizio critico sulle cose fatte negli anni passati. Non c'è dubbio che vi sarebbero diversi punti da cambiare in costituzione, piccole e grandi riforme che troverei anch'io opportune e urgenti. Provo a farne un elenco: il titolo V, così com'è, non funziona e va cambiato; il bicameralismo perfetto è un'assurdità, e oggi ne vediamo con tutta evidenza gli effetti nefasti; la verifica dei poteri affidata agli organi parlamentari è un cortocircuito che deprime quel livello di legalità che dovrebbe essere garantita da uno Stato di diritto; il voto dei c.d. "italiani all'estero" è una mostruosità, che consente a persone prive di qualsiasi reale legame con il paese di decidere quanta Irpef pagherò io, mentre loro le tasse le pagano altrove.

Come si vede sono cose piccole e grandi, ma tutte bisognose di una revisione. Però - ed è questo che trasforma il mio pregiudizio in giudizio - quasi tutte queste norme che ad avviso di molti andrebbero urgentemente mutate (con eccezione della verifica dei poteri) non sono difetti del testo originale della Costituzione repubblicana, ma parti della Costituzione che sono già state riscritte da precedenti

riforme costituzionali. Questo è vero per il Titolo V e per il voto degli italiani all'estero, ed anche per un altro *monstrum* costituzionale, l'art. 79 che regola le leggi di amnistia e indulto (un articolo che, dopo la revisione del 1992, chiede maggioranze assurde per la sua applicazione, assai più gravose di quelle richieste per la sua soppressione o modifica: una vera aporia logica).

In fondo, persino l'attuale situazione del Senato è il frutto più della modifica costituzionale, che ha parificato il mandato delle due Camere, che del (preteso) bicameralismo perfetto voluto dal testo originale della Costituzione. Se la durata di sei anni del Senato non fosse stata ridotta nel 1963 (dopo che si era proceduto allo scioglimento anticipato dei senati precedenti per parificare di fatto i mandati delle due Camere), la differenza – quasi programmata – di maggioranze politiche nei due rami del parlamento sarebbe diventata la premessa di una progressiva differenziazione funzionale di essi, che avrebbe potuto essere accompagnata da sapienti prassi (per es., la presentazione del Governo per la fiducia e dei bilanci sempre prima alla Camera e poi al Senato) e da utili norme dei regolamenti interni (per esempio, riducendo drasticamente il potere di emendamento del Senato nelle procedure di deliberazione “in seconda battuta”): non va dimenticato infatti che l'attuale stallo politico è anche, e forse in buona parte, dovuto ad una norma del regolamento del Senato che computa le astensioni tra i voti validamente espressi, traducendole perciò in voti contrari alla fiducia al Governo. La “perfezione” del bicameralismo è stata dunque una scelta non interamente imputabile ai costituenti.

Da decenni però la riforma del Senato è invocata anche quale condizione per la stabilizzazione delle relazioni tra Stato e regioni: verrebbe così istituita finalmente quella sede di cooperazione interistituzionale che appare indispensabile per il buon funzionamento del sistema. Anche questa proposta vanta buone ragioni a suo sostegno, ma non sono del tutto convincenti, perché il mezzo non appare affatto adeguato allo scopo. Come mostra Ilenia Ruggiu in un libro controcorrente (e perciò giudicato spesso criticamente), l'unica esperienza di seconda camera che si sia mostrata abbastanza efficiente come “camera territoriale” è il *Bundesrat* tedesco (Ruggiu, 2006), che però è un organismo pre-parlamentare ed extra-parlamentare, non assimilabile ad un secondo ramo del Parlamento – come certo non lo è la sua fotocopia europea, il Consiglio dell'Unione. In nessuna delle proposte di revisione costituzionale che si sono affacciate in Parlamento la soluzione tedesca viene assunta a modello, però: si parla di elezione diretta dei senatori, sia pure con qualche legame con le elezioni o le istituzioni regionali; oppure di elezione di secondo grado, con obbligo di rappresentanza delle minoranze¹; di integrazione da parte di rappresentanti delle autonomie locali, o di altri artifici che dovrebbero rendere il “Senato” più degno del suo ruolo democratico e parlamentare, ma sicuramente comprometterebbero la sua capacità di assicurare l'obiettivo che si vorrebbe perseguire, la rappresentanza dell'ente territoriale.

¹ Questa è la soluzione proposta dai “saggi” nominati dal Presidente Napolitano.

Che il Senato modifichi se stesso è comunque davvero molto difficile. C'era riuscito però il centro-destra, con la riforma costituzionale approvata nel 2005 e bocciata dagli elettori nel *referendum* del 2006. Ma si trattava di un vero mostriciattolo: a parte la composizione (elezione diretta dei senatori "contestuale" all'elezione del Consiglio regionale, con eleggibilità tendenzialmente riservata ai notabili regionali), la vera difficoltà stava nell'individuazione delle competenze della camera "federale": si dava luogo a procedimenti legislativi complicatissimi (il che avrebbe giustificato ancora di più il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza), che avrebbero dovuto differenziarsi sulla base della ripartizione delle funzioni legislative tracciate dall'art. 117, cioè sulla base di un criterio che già dal primo giorno di applicazione del nuovo Titolo V ha mostrato di far acqua da tutte le parti e di essere fonte di incertezze e litigi.

È facile dire "Senato federale" o "Senato delle Regioni": molto più complicato è disegnare un organo coerente con le aspettative e che prometta di rendere più razionali le procedure legislative. Vi sono "modelli" diversi tra cui si potrebbe scegliere, ma ognuno di essi è fortemente condizionato da aspetti "tecnici" che vanno tenuti presenti se si vuole realizzare meccanismi coerenti e funzionanti. Purtroppo le riforme costituzionali in Italia incominciano sempre dal compromesso politico, non dall'elaborazione di soluzioni dotate di coerenza tecnica tra cui i politici possono optare. Ed anche questo fa sì che la mia diffidenza nei confronti delle riforme costituzionali sia più un giudizio che un pregiudizio.

2. Cosa fare

La tesi che vorrei sostenere è che per modificare le cose non è necessario mettere mano a riforme della Costituzione. Provo a seguire un ordine di priorità nei temi da affrontare.

Non c'è dubbio che il primo problema all'ordine del giorno sia quello di superare lo stallo politico che da parecchio tempo paralizza l'Italia. Proprio per questo obiettivo si avanzano ipotesi di revisionare la forma di governo, in senso presidenziale o semi-presidenziali - ipotesi da cui vorrei tenermi molto distante. Se guardiamo a quei pochi paesi che Biscaretti di Ruffia chiamava Stati di "democrazia stabilizzata" (Biscaretti di Ruffia, 1994) (con gli altri è forse ancora troppo presto per azzardare comparazioni serie), dobbiamo constatare che non esiste una "forma di governo presidenziale", ma solo il sistema che i *Framers* disegnarono nel 1787, pensando al gen. Washington come primo Presidente degli Stati Uniti; e che non esiste una "forma di governo semi-presidenziale", ma solo il sistema che il popolo francese approvò nel 1958, pensando al gen. De Gaulle come primo Presidente (e che in seguito una serie di riforme modificò radicalmente). Tutti gli altri paesi sono democrazie parlamentari come la nostra: e se funzionano meglio della nostra il merito non è di questo quel meccanismo di razionalizzazione, ma della qualità dei *leader* politici, della solidità dei partiti, e della responsabilità degli elettori. In quei

paesi non ci sono i milioni di case abusive né le percentuali astronomiche di economia “in nero” e di evasione fiscale (o di criminalità organizzata) che caratterizzano l’Italia. Qui scatta il mio pregiudizio di fondo rispetto all’utilità delle riforme costituzionali che vorrebbero curare la malattia con i cerotti dei meccanismi di razionalizzazione del governo parlamentare.

Penso che neppure la riforma elettorale potrebbe risolvere il problema. Certo il *porcellum* va urgentemente eliminato, ma il problema non potrebbe essere superato se dovessero permanere *negli elettori* le divisioni che esistono attualmente. Perché il problema non sta tanto nei meccanismi elettorali, ma nei protagonisti della scena politica: ha un nome e un cognome, anzi due. Si chiama Silvio Berlusconi, in cui si riconosce un quarto dell’elettorato, e si chiama Beppe Grillo, che guida un altro quarto degli elettori: con uno – dice il *leader* dello schieramento che, pur per pochissimo, ha vinto le elezioni - non si possono stringere alleanze per una questione di pudicizia, con l’altro non è possibile farlo perché egli si ritiene la guida spirituale degli “eletti”, i quali non possono allearsi con gli “impuri”. Questo nodo lo devono risolvere gli elettori, non le formule elettorali: e se non lo fanno, saranno responsabili della (ulteriore) decadenza del paese. È la democrazia, che altro? In fondo il *porcellum* garantisce che ci sia una maggioranza alla Camera, sia pure forzando oltre ogni limite il rapporto tra voti ottenuti e seggi conquistati. Per cui il problema sarebbe semplice, in teoria: basterebbe togliere al Senato il potere di votare la fiducia e di revocarla. O, ancora più semplicemente, basterebbe sopprimere il Senato: perché altrimenti bisognerebbe anche escludere che esso possa respingere i bilanci e le altre leggi che condizionano il programma del Governo.

Visto che poco si può fare per risolvere *attraverso il diritto* il grave nodo politico che soffoca il paese, vorrei guardare agli altri problemi, quelli che una soluzione la possono invece ottenere. E che spesso non sono collocati in testa alla agenda delle riforme. Vi è però un nodo complesso che mi appare assai critico e che attorciglia assieme tre diversi fili: il sistema delle autonomie, gli apparati burocratici degli organi costituzionali, i partiti. Provo a sbrogliare la matassa.

a) Che la riforma del Titolo V sia fallita è un dato di fatto². Non voglio ripercorrere le tappe di questo fallimento, ma evidenziarne la causa prima, la premessa di tutti gli errori. Essa sta nella pretesa di distinguere e separare le competenze rispettive dello Stato e delle regioni sulla base di alcune brevi “etichette” che contrassegnano altrettante “materie” di competenza dello Stato, con una clausola residuale per cui tutto ciò che non è etichettato spetta alle regioni. Il sistema delle etichette era già fallito nell’applicazione del Titolo V del 1948 (Paladin,). Il motivo è semplice: alle autorità politiche si prospettano problemi complessi, non oggetti semplici e facilmente “etichettabili”; quasi nessuno di questi

² Vedi i contributi raccolti da *Le Regioni* in cui vengono discusse alcune tesi avanzate da Marco Cammelli (Cammelli, 2012).

problemi può essere risolto efficacemente agendo nell'ambito di un'unica "materia"; buona parte dei problemi più importanti richiede invece il concorso dei diversi livelli di governo, non l'attribuzione esclusiva della responsabilità a uno solo di essi.

Per cogliere la distanza incolmabile che separa la *comprensione* del problema dai tentativi politici di risolverlo basta considerare questo dato: *tutte* le proposte di riforma del "nuovo" Titolo V – dalla *devolution* proposta inizialmente dalla Lega, alla riforma costituzionale approvata nel 2005, e poi al recente tentativo velleitario del ministro Patroni Griffi, che ha preso corpo in un disegno di legge di riforma del Titolo V presentato allo scadere della scorsa legislatura – hanno puntato sul trasferimento di qualche etichetta da un elenco all'altro, con ciò perpetuando l'errore di fondo. Siccome invece il riparto per etichette non è concretamente gestibile e genera inevitabilmente un forte contenzioso per l'*actio finium regundorum*, la Corte costituzionale ha dovuto affrontarlo inventando strumenti "dinamici" per superare la visione "statica" del riparto per materie³: l'interesse nazionale, prima della riforma del 2001; le materie trasversali, la "chiamata in sussidiarietà" e il "criterio di prevalenza" dopo. Ma questo non basta affatto a risolvere il contenzioso: è servito soltanto a restituire allo Stato quasi tutte le competenze promesse alle regioni dalla riforma.

Quale può essere la soluzione? Ci sarebbe una soluzione "a costo zero" per quanto riguarda l'uso di strumenti normativi, costituzionali o legislativi che siano. Il modello, almeno per la metodologia, è quello della *Sewel Convention* che regola i rapporti tra la legislazione del Regno Unito e la Scozia, disciplinando in via d'accordo politico le zone di sovrapposizione delle competenze. Non c'è bisogno di atti legislativi, ma basterebbero accordi politici o, al limite, anche semplici atti unilaterali del Governo che definiscano le attribuzioni dello Stato che s'intendono preservare, ciò che invece deve essere riconosciuto alle regioni ed i limiti che la legislazione di esse non può superare: queste indicazioni serviranno da direttiva per gli uffici governativi preposti al controllo della legislazione regionale, come pure per gli uffici legislativi delle regioni. Qualcosa di più esteso e descrittivo dei vecchi decreti di trasferimento delle funzioni e, soprattutto, un testo da scrivere in accordo con le regioni, che si soffermi anche discorsivamente su regole, riserve, procedure. *Soft law*, certo, ma che può essere scritta in linguaggio discorsivo, entrare nei particolari, definire una volta per tutte i punti controversi e le modalità per risolvere preventivamente gli eventuali futuri contrasti, aggiornare di volta in volta i propri contenuti quando nuove zone di confine si profilino. Per questo non servono leggi costituzionali, ma solo volontà politica da parte di un Governo che voglia svolgere la sua funzione senza provocare conflitti sistematici, risparmiando a se stesso, in primo luogo, tutto quello che comporta la sistematica vertenza giudiziaria davanti alla Corte costituzionale per l'efficacia della propria azione.

³ Per questa contrapposizione si veda la fondamentale sent. 303/2003.

Per raggiungere questo obiettivo – che, ripeto, non dovrebbe essere una legge né un atto normativo – non servirebbe un “Senato delle regioni”, ma basterebbe qualcosa di più funzionale dell’attuale Conferenza Stato-regioni. Basterebbe istituzionalizzare la Conferenza dei presidenti delle regioni⁴. Servirebbe però anche che il Governo ottenesse il rispetto della *soft law* da parte dei suoi stessi apparati tecnico-amministrativi, quelli cioè che scrivono gli atti normativi e che propongono l’impugnazione delle leggi regionali. E qui si annoda il secondo filo⁵.

b) Dieci anni quasi ininterrotti di permanenza al Governo non sono bastati al partito che ha fatto del federalismo e degli interessi del Nord la sua unica ragione di vita per compiere quella che avrebbe dovuto essere la sua missione storica: infrangere il muro della burocrazia ministeriale e la sua resistenza a qualsiasi emersione dell’autonomia politica regionale. Anzi, è accaduto l’opposto: la pochezza tecnica del personale politico che ha governato il paese ha lasciato il campo aperto al dilagare di un ceto semi-tecnico e semi-politico composto da consiglieri di Stato, alti dirigenti dell’amministrazione e della ragioneria, magistrati ordinari e contabili, che si manifesta in tutta la sua sub-cultura centralistica e autoreferenziale. Mai come negli ultimi anni essa emerge senza pudore, e riversa la sua visione centralistica e autoritaria nei decreti-legge che rivoluzionano l’assetto delle Province, mettono sotto tutela gli organi politici delle Regioni, reintroducono vincoli e controlli preventivi: il progetto di riforma costituzionale presentato a fine legislatura dal Governo Monti rappresenta l’infelice sintesi di questa sub-cultura.

Essa permea molti degli apparati amministrativi di vertice dello Stato che hanno goduto in questi anni di mano libera nel tracciare le direttrici tecniche della politica nazionale, e si traduce in una continua e asfissiante pressione centralistica. La guida politica non ha saputo fronteggiarla, anzi ne è stata a sua volta permeata: anche le istituzioni politico-culturali che stanno a fianco dei partiti sono ampiamente “infiltrate” dai rappresentanti di questo ceto “tecnico”.

Notava Carl Schmitt, con la consueta lucida spietatezza, che *“anche il principe più assoluto deve fare affidamento su resoconti e informazioni ed è dipendente dai suoi consiglieri... Ogni potere diretto è quindi immediatamente sottoposto a influssi indiretti... Detto altrimenti: davanti a ogni camera del potere diretto si forma un’anticamera di influssi e poteri indiretti, un accesso all’orecchio del potente, un corridoio verso la sua anima. Non c’è potere umano che non abbia questa anticamera e questo corridoio”* (Schmitt, 2012, 22-24). Si potrebbe aggiungere che il livello di chi popola l’anticamera offre la misura della qualità di chi esercita il potere. Con ciò intendo ipotizzare che il marcato centralismo di questi anni non sia stato una scelta politica deliberata, quanto piuttosto il frutto di una spinta corporativa del

⁴ Per questa proposta si veda Bin – Ruggiu (2006).

⁵ Riprendo qui tesi già sviluppate in Bin (2012a).

corridoio, tesa a difendere il proprio ruolo, della quale però i politici non sono stati capaci di intendere tutte le gravi conseguenze.

Riformare l'anticamera del Governo è quindi un obiettivo che inserirei ai primi posti dei problemi da affrontare. Non solo perché chi la popola si è dimostrato radicalmente incapace di concepire qualcosa che sfugga al suo controllo, in spregio a qualsiasi istanza di autonomia (si pensi per esempio a dove sia finita l'autonomia universitaria); ma anche perché il "personale tecnico" che opera nei ministeri, nelle istituzioni e persino nei partiti ha intessuto una rete di rapporti personali e di percorsi di carriera che ha imprigionato l'azione politica delle istituzioni entro un'ottica ideologicamente centralista e burocratica.

Questa rete va lacerata, e si dovrebbe prendere le mosse dalla riforma di due centri di potere che la Costituzione contempla come organi "ausiliari" fondamentali per la vita democratica dello Stato, ma la cui disciplina risale agli anni più bui del regime fascista: l'ordinamento del Consiglio di Stato risale al 1924, quello della Corte dei conti al 1934. Ben prima di ogni riforma costituzionale, dunque, dovrebbe essere assicurata l'attuazione della costituzione e la "defascistizzazione" delle istituzioni pubbliche, per assicurare il corretto funzionamento del sistema parlamentare e di quello delle autonomie. L'eccessiva vicinanza tra il Governo e le istituzioni di garanzia crea un cortocircuito istituzionalizzato che mina le basi stesse dello Stato di diritto: magistrati e consiglieri entrano ed escono da incarichi di Governo (passano cioè dall'anticamera alla camera del potere), da ruoli di alta amministrazione o da quelli delle autorità di vigilanza, mantenendo inalterati gli stretti rapporti con gli organi giudicanti⁶. Definire 'corporativa' la rete con cui avvolgono le istituzioni politiche è usare un eufemismo. Essa ormai ha avvolto in sé gli stessi partiti politici. E qui siamo al terzo filo aggrovigliato.

c) Giustamente la *Relazione Finale* del "Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali" istituito dal Presidente Napolitano inizia l'elenco delle riforme da mettere in cantiere dalla disciplina dei partiti politici. Si suggerisce di integrare la legge 96/2012 sul finanziamento pubblico dei partiti specificando quali contenuti debbano presentare gli statuti dei partiti stessi. Ottimo punto, perché il generico requisito della democraticità contenuto dalla legge non era abbastanza stringente. È opportuno che siano indicati i contenuti "minimi" degli statuti, lasciando ai partiti di decidere quali regole stabilire. Ma garantire la trasparenza dei processi decisionali interni ai partiti non basta, perché bisogna assicurare anche il rispetto delle regole: e a tal fine non bastano i ricorsi interni né l'individuazione degli organi interni a cui è possibile ricorrere.

Un suggerimento utile ci viene dagli Stati Uniti. La disciplina delle primarie è definita dalla legislazione dei singoli stati, con soluzioni diverse che tendono però a coniugare il rispetto dell'autonomia dei partiti con la garanzia dell'effettività delle

⁶ Si vedano gli interventi raccolti in Bonetti e altri (2012).

regole che essi si danno. La California, per esempio, recepisce nella propria legge elettorale le norme stabilite dai singoli partiti per le diverse elezioni, sicché coesistono tante discipline diverse quanti sono i partiti presenti⁷; mentre il Texas si limita semplicemente ad assicurare alle regole dei partiti le stesse garanzie dell'applicazione della legge⁸. Quello che importa non è solo che gli statuti abbiano determinati contenuti, ma soprattutto che le loro regole siano giustiziabili attraverso i normali canali della giurisdizione.

Quanto ai contenuti, una delle regole che dovrebbero essere richiesta agli statuti dei partiti riguarda i rapporti tra le articolazioni periferiche e gli organi nazionali. I rapporti politici sono difficili da disciplinare, ma quelli finanziari no, e questo è un problema concreto della vita dei partiti che potrebbe assumere una rilevanza particolare se il finanziamento pubblico imboccasse una strada che a me parrebbe assai promettente.

La legge 96/2012 introduce per la prima volta un meccanismo di co-finanziamento dei partiti, cioè il riconoscimento di un contributo pubblico *“pari a 0,50 euro per ogni euro che essi abbiano ricevuto a titolo di quote associative e di erogazioni liberali annuali da parte di persone fisiche o enti”*. È un congegno virtuoso che andrebbe ampliato, perché premia i partiti radicati e che svolgono attività nel territorio. Di tutte le forme di finanziamento pubblico, questa mi pare la più virtuosa, quella che meriterebbe di essere rafforzata. Ma se si premiano i partiti che svolgono la loro attività nella società – cioè ricuperano il *gap* che mina alla radice il sistema di rappresentanza politica – dev'esserci anche una regola che impedisca alle strutture nazionali di *“vampirizzare”* le loro articolazioni territoriali, come accade oggi. Anche questa è una questione di democrazia, oltre che una condizione dell'autonomia politica degli enti territoriali. Insomma, se ben calibrato, il finanziamento pubblico potrebbe essere la leva su cui agire al fine di garantire la trasparenza interna dei partiti e incentivare il loro attivismo sociale.

3. Meno centralismo burocratico, più responsabilità politica

Da troppi anni assistiamo a inutili appelli alla semplificazione burocratica, mentre le procedure burocratiche si fanno invece sempre più asfissianti. Anche questa –sospetto - è la conseguenza della prevalenza dell'anticamera del potere sul potere politico. Le burocrazie ministeriali e gli apparati di governo hanno ritessuto la tela di controlli e adempimenti che le riforme *“Bassanini”* e la revisione costituzionale del Titolo V avevano sfoltito. Così si sono rafforzati gli apparati pubblici rispetto all'autonomia dei privati e gli apparati centrali rispetto all'autonomia regionale e locale, in barba a tutte le direttrici del principio di sussidiarietà enunciate in Costituzione. Gli adempimenti burocratici cui le persone e gli enti sono sottoposti suppliscono in modo inefficiente alla mancanza di strumenti

⁷ *California Elections Code*, Divisions 6 - 7, e 15, Ch. 6.

⁸ *Texas Elections Code*, § 163.007.

per far valere la loro responsabilità. Le relazioni tra lo Stato e le regioni mi sembrano offrire ancora una volta spunti di riflessione significativi.

Né nei siti dei ministeri né in quello della Corte dei conti sono disponibili dati precisi che consentano a tutti di comparare le prestazioni delle regioni settore per settore: non è dato di sapere quanto costino e che prestazioni forniscano, per esempio, il sistema sanitario o il sistema dei trasporti pubblici locali in due regioni finitime, ma politicamente diverse, come la Lombardia e l'Emilia-Romagna. I nostri apparati centrali funzionano ancora con una logica burocratica, attenta alla legalità ma non all'efficienza e alla responsabilità politica, la quale è difficile da far valere prescindendo dalla valutazione comparativa dei risultati prodotti da amministrazioni diverse ma dello stesso livello. Si preferisce agire con il metodo tradizionale dell'imposizione di limiti preventivi, divieti e tetti massimi o di parametri quantitativi, piuttosto che preoccuparsi di che cosa le regioni o gli enti locali effettivamente realizzino. Si osservano le modalità dell'azione politica e amministrativa, non i suoi risultati.

Che questa sia una visione che domina costantemente il nostro sistema lo dimostrano i provvedimenti e le proposte deliberati dal Governo Monti, che pure della semplificazione aveva fatto uno dei suoi punti programmatici più qualificanti. Aniché valorizzare la Corte dei conti nei controlli preventivi di legittimità sugli atti regionali⁹, sarebbe stato assai più utile un suo accurato impiego come verificatore dei bilanci regionale (e locali), in modo da supportare l'unico controllo pienamente legittimo e efficace in un sistema democratico, quello del corpo elettorale. Ed invece i dati non sono mai disponibili e comparabili: non si sa neppure a quanto ammonti il debito delle pubbliche amministrazioni nei confronti delle imprese private, nonostante sia un principio fermo della contabilità pubblica che nessun acquisto possa essere deliberato senza la verifica della copertura della spesa; e quando un'amministrazione presenta un grave deficit di bilancio, ecco che lo Stato si predispone a venire in soccorso.

Ciò non dovrebbe mai accadere, se non in casi davvero eccezionali, causati da eventi calamitosi. La legge dovrebbe disciplinare le conseguenze *automatiche* che derivano dalla registrazione di un *deficit* nei conti pubblici sul piano dell'inasprimento dell'addizionale Irpef che graverà sui cittadini di quell'ente. La responsabilità del disavanzo dovrebbe ricadere sui cittadini che hanno eletto degli amministratori incapaci e non hanno provveduto di farsi carico del controllo del loro operato. Una norma di tal fatta non è stata introdotta con la necessaria precisione nella legge sul "federalismo fiscale", mentre era già contenuta nella legge sull'unificazione amministrativa del regno d'Italia del 1865 (art. 119). Forse meriterebbe prevedere in Costituzione una norma che vieti l'inammissibile prassi del ripiano del deficit a carico della fiscalità generale, come è sinora (quasi) sempre avvenuto: magari riconoscendo esplicitamente l'interesse delle altre regioni a

⁹ Rinvio a Bin, 2012b.

ricorrere contro qualsiasi provvedimento contrario a questo divieto, correggendo così la sconcertante giurisprudenza della Corte costituzionale che aveva negato sussistere in capo alle altre regioni l'interesse ad agire contro i "regali" disposti dalla legge statale a favore delle amministrazioni deficitarie – pur rilevando "che il ripetersi di simili interventi legislativi statali di ripiano dei bilanci regionali in materia mal si concilia con il principio del «parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria» enunciato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 355 del 1993)"¹⁰.

L'esercizio del controllo è esercizio di un potere. Potenziare i controlli burocratici affidati agli apparati dello Stato, invece di assicurare ai cittadini una completa e sicura informazione sui dati dell'esercizio del mandato politico e amministrativo, significa trasferire quote di potere dal popolo alla burocrazia. Spezzare questa tendenza ed invertirne la direzione mi sembra perciò uno dei compiti prioritari di un governo che volesse davvero produrre un cambiamento. Ma i cittadini italiani vorranno mai favorire con il proprio voto un tale governo?

Bin – Ruggiu (2006), *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 903 ss.

Bin R. (2012a), *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 2012, fasc. 4.

Bin R. (2012b), *Ma sono questi i "tecnici" del Governo "tecnico"?*, in *Forum di Quaderni costituzionali* 11/2012.

Bonetti P. e altri (2012), *Giudice amministrativo e diritti costituzionali*, a cura di P. Bonetti, A. Cassatella, F. Cortese, A. Deffenu, A. Guazzarotti, Torino, Giappichelli.

Biscaretti di Ruffia P. (1994), *Costituzioni straniere contemporanee*, I, Milano, Giuffrè, VI ed.

Cammelli M. (2012), *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2012, fasc. 4.

Paladin L. (1971), *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.* 1971, III, 3 ss.

Ruggiu I. (2006), *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, Jovene.

Schmitt C. (2012), *Dialogo sul potere*, tr. it. di G. Gurisatti, Milano, Adelphi.

¹⁰ Sent. 107/2009 e, in precedenza, 216/2008.