

## LA QUESTIONE ISTITUZIONALE IN ITALIA AL TEMPO DELLA PANDEMIA

del Dott. Michele Oricchio Presidente di Sezione della Corte dei Conti

*L'esperienza vissuta dalla Repubblica durante la pandemia, impone una riflessione critica sulla recente evoluzione del nostro sistema istituzionale : essa, partendo da un attento esame del dato normativo e fattuale , cerca di delineare in termini crudi ma rigorosamente scientifici la condizione degli apparati pubblici italiani, coinvolti ormai da un quarto di secolo in riforme parziali e affrettate che lungi dal "semplificare" hanno finito per appesantire il funzionamento dell'amministrazione pubblica, rafforzandone i deteriori aspetti burocratici in una sorta di "eterogenesi dei fini". Viene indicata anche una possibile soluzione nel ripensamento del sistema multilivello di governo sedimentatosi in Italia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.*

*The experience lived by the Republic during the pandemic, requires a critical reflection on the recent evolution of our institutional system: it, starting from a careful examination of the normative and factual data, tries to delineate in raw but rigorously scientific terms the condition of the apparatuses Italian publics, involved for a quarter of a century in partial and hasty reforms that far from "simplifying" have ended up weighing down the functioning of the public administration, strengthening its detrimental bureaucratic aspects in a sort of "etherogenesis of ends". A possible solution is also indicated in the rethinking of the multilevel system of government settled in Italy after the reform of Title V of the Constitution.*

Siamo appena entrati nella c.d. "fase due" dell'emergenza socio-sanitaria conseguente al diffondersi anche in Italia della pandemia da "covid 19" e, pur con tutte le incognite che il periodo ci riserva, è possibile e doveroso iniziare a svolgere alcune considerazioni in merito alla risposta che il nostro sistema-Paese è stato complessivamente in grado di dare agli enormi problemi insorti e alle criticità istituzionali che lo stato di emergenza ha fatto emergere in modo eclatante .

Non è revocabile in dubbio la constatazione dell'esistenza di un persistente contrasto fra le Istituzioni che ha marcato la distanza dell'esperienza che abbiamo vissuto in questa emergenza sanitaria dall'ideale costituzionale delle autonomie regionali e della leale collaborazione fra queste e lo Stato.

Negli ultimi mesi è emerso, infatti, un costante "distanziamento" tra Governo e Presidenti di regione sui provvedimenti adottati o da adottare: a volte il contrasto si è materializzato nella sovrapposizione di decreti o ordinanze con un diverso contenuto sul medesimo oggetto il che ne ha reso difficoltosa fi-

nanche la reale conoscibilità del contenuto precettivo.

Abbiamo osservato più volte come il Governo si accingesse ad adottare un provvedimento e lo si anticipasse con uno regionale più o meno restrittivo creando notevole confusione nella cittadinanza, già attonita e stordita dal propagarsi dell'epidemia : si sono susseguite decine di decreti legge , DPCM , ordinanze della Protezione civile e di vari Ministri , nonché dei presidenti di regione che hanno favorito la c.d. "incertezza del diritto" tale da ricordarci le "grida" di manzoniana memoria con ogni conseguenza sulla vita dei cittadini che, costretti ad inseguire annunci su facebook, dicerie, twitt e quant'altro hanno incontrato una crescente difficoltà a recepire le regole di condotta imposte dall'emergenza, non trovando altra soluzione che rinchiudersi nelle proprie abitazioni .

Tutto ha avuto inizio il 31 gennaio 2020 con una delibera del Consiglio dei ministri che ha dichiarato lo stato di emergenza nel nostro Paese. Da quel giorno ha preso avvio

una delle fasi più complesse che la Repubblica abbia mai vissuto: l'allarme coronavirus non solo ha messo a dura prova il nostro sistema sanitario, ma anche quello politico-istituzionale, con molteplici implicazioni.

La gestione dell'emergenza ha seguito sia una linea verticale, riguardando Stato, regioni e comuni, che una orizzontale, chiamando in causa istituzioni politiche, sanitarie e protezione civile, il tutto reso ancora più complesso dall'accentuata autonomia concessa alle regioni con la riforma costituzionale del 2001, che ha favorito l'affermarsi di strategie e politiche differenti.

Secondo uno studio di Openpolis, al 30 aprile sono stati emanati 9 decreti legge, numerosi Dpcm, 231 atti statali di normazione secondaria, imprecise ordinanze di Presidenti di regione e sindaci, molte delle quali connotate da delicati profili di compatibilità con le garanzie sostanziali e procedurali (es. "riserve di legge") sancite in Costituzione: in tale contesto si è individuato nell'art.1 del d.l. 23.2.2020 n.6, convertito nella legge 5 marzo 2020 n.13 il presupposto per l'emanazione dei numerosi DPCM (ove è rimesso "alle autorità competenti di adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica").

Tale normativa, integrata dalle previsioni recate dal successivo d.l. n.19/2020 ha definito in generale le misure limitative della libertà che possono, poi, essere disposte nei casi specifici tramite atti di normazione secondaria (quali DPCM) mentre le ordinanze dei presidenti delle regioni hanno trovato fondamento normativo nella legge istitutiva del S.S.N. n.833 del 1978 (art.32, co.3).

Tutto ciò è accaduto anche per l'assenza, in Costituzione, di una esplicita previsione generale del c.d. "stato di eccezione" la cui ipotesi ricorre unicamente nell'art.78 con riguardo al solo caso di guerra in cui è previsto che "le Camere conferiscono al governo i poteri necessari".

Certo l'art.117, comma 2 lett. q) attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "profilassi internazionale", mentre nel terzo comma vi è la previsione di una competenza concorrente in materia di

"tutela della salute" e "protezione civile" e non si spiega, se non con una conclamata debolezza di sistema, perché il legislatore statale non abbia fatto semplice ricorso alla richiamata competenza esclusiva, spegnendo sul nascere ogni possibile velleità normativa delle regioni in questo delicato frangente.

Ma anche a voler richiamarsi alla materia della "salute", il principio di sussidiarietà, introdotto con la riforma del 2001 all'art.118 postula che, a fronte dell'emergenza nazionale, la gestione della stessa sia assunta dal livello amministrativo corrispondente, ovvero quello nazionale rappresentato dal Governo, c.d. "sussidiarietà verso l'alto" secondo la elaborazione della Suprema Corte USA.

Peraltro la nostra Corte costituzionale sin dalla sentenza n.303 del 1 ottobre 2003 ha affermato che "l'avocazione della funzione amministrativa si deve accompagnare all'attrazione della competenza legislativa necessaria alla sua disciplina, onde consentire il rispetto del principio della legalità dell'azione amministrativa".

Nel descritto percorso ad ostacoli, non poteva ovviamente mancare il ricorso alla Giustizia, specie amministrativa, il cui intervento cautelare è stato spesso richiesto (vedasi anche il rito introdotto dall'art.84 del D.l. n.18/2020) non solo da privati che si sono ritenuti illegittimamente penalizzati dai provvedimenti emergenziali emanati soprattutto in sede locale, ma anche dal Governo che, nel mentre era impegnato a combattere l'emergenza sanitaria, ha ritenuto di dovere impugnare diversi provvedimenti "eccentrici" di autorità territoriali: merita menzione il contenzioso innescato dal presidente della regione Marche che, con proprio provvedimento aveva disposto la chiusura delle scuole sin dal 24 febbraio anche in assenza all'epoca di casi di contagio (sospeso con decreto n.118/2020 Presidente TAR-Marche); l'annullamento ai sensi dell'art.138 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e dell'art. 2, comma 3, lettera p), della legge n. 400 del 1988, dell'ordinanza n. 105 del 5 aprile 2020, con cui il Sindaco di Messina aveva introdotto l'obbligo per "Chiunque intende fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina (Rada San Francesco, Porto Storico), sia

che viaggi a piedi sia che viaggi a bordo di un qualsiasi mezzo di trasporto” di registrarsi, almeno 48 ore prima dell’orario previsto di partenza.

Da ultimo si segnala il contenzioso con la regione Calabria, instaurato a seguito dell’impugnativa statale dell’ordinanza del presidente n.37 del 29 aprile 2020 con cui si disponeva la riapertura al pubblico di bar e ristoranti “con somministrazione esclusiva attraverso servizi con tavoli all’aperto” deciso con sentenza n.841 del 9 maggio 2020 con cui il TAR Calabria- sede Catanzaro ha annullato l’ordinanza regionale con ampia e condivisibile motivazione.

In questo contesto di iperproduzione normativa non sorprende, dunque, che ci si sia diffusamente esercitati ad attribuire ad altri la responsabilità di carenze proprie e disagi vari, quali quelle che hanno riguardato l’adeguatezza delle strutture ospedaliere e la capienza dei reparti dedicati alle malattie infettive ed alla terapia intensiva, come pure che si denunciassero gravi manchevolezze nella fornitura e distribuzione di apparecchiature e dispositivi sanitari, di mascherine e materiali d’uso per contrastare il contagio, per ovviare alle quali si è andati in ordine sparso esponendosi a frequenti “incauti acquisti”, che sono stati già attenzionati da numerose Procure penali e contabili .

Eppure si è fatto un generale richiamo alla assimilabilità alla guerra del contrasto ad una così grave epidemia, ma nessuno si sognerebbe, in un conflitto, di avere una pluralità di centri di comando che danno disposizioni contrastanti a unità operative le quali, nelle condizioni date sul campo, fronteggiano l’emergenza al meglio. In quest’ultima situazione hanno operato medici, infermieri e tutto il personale che si è prodigato generosamente ed efficacemente nella cura degli ammalati, senza recriminazioni e lamenti per le inadeguatezze che hanno esposto molti di loro al contagio.

Non può dunque non convenirsi sull’improcrastinabile esigenza di una profonda riflessione sull’assetto istituzionale della Repubblica specie con riferimento al ruolo assunto delle regioni – a cinquanta anni dall’istituzione di quelle a “statuto ordinario”-

cioè su come oggi funziona l’Italia anche in piena emergenza coronavirus con tutti i particolarismi che obiettivamente rendono più difficile una strategia unitaria, sia sanitaria che economica.

Del resto gli snervanti ping pong sulla libera circolazione fra regioni, gli eccessi di protagonismo dei sedicenti “governatori”( anche perché scelti con elezione diretta ex lege costituzionale n.1/1999), le continue polemiche e le crescenti contrapposizioni territoriali non giovano al Paese e non sono problemi nati con l’epidemia ma sono spie di squilibri e distorsioni che vengono ormai da lontano e costituiscono il “frutto avvelenato” degli attuali assetti giuridico-amministrativi: sono spie delle difficoltà di fondo nel funzionamento del nostro Paese che scoraggiano ogni sana iniziativa economica e devono indurre univocamente a ripensare profondamente il regionalismo, specie in chiave di confronto col contesto europeo .

Non bisogna dimenticare, infatti, come, le riforme degli anni Novanta, culminate nel 2001 con la mai sufficientemente deplorata riforma del Titolo V della Costituzione, abbiano accentuato il “localismo” consentendo la moltiplicazione dei centri decisionali e di spesa e disperdendo così la dimensione nazionale ed unitaria della pubblica amministrazione e dell’ interesse pubblico.

La devoluzione di troppe competenze alle regioni ed agli enti locali ( che sin dai primi esperimenti non aveva dato buona prova di sé: vedasi la gestione dell’urbanistica) ha quindi frammentato lo Stato, che ha perso il suo ruolo centrale di promotore del benessere della comunità nazionale, alimentando peraltro una intrinseca inconcludenza decisionale nella definizione delle politiche pubbliche e, quindi, nell’azione amministrativa.

In tale prospettiva, tre appaiono i punti critici a cui è necessario porre urgente rimedio e sono:

- 1) l’errata riforma costituzionale ed amministrativa in chiave pseudo-federalista;
- 2) l’errata impostazione di un sistema di pesi, contrappesi e controlli;
- 3) l’errata riforma della privatizzazione del pubblico impiego in una generalizzata logica “pan- aziendalistica”;

Tralasciando quest'ultimo punto, che necessiterebbe da solo di un'autonoma trattazione, possiamo concentrarci sugli altri due che sono più strettamente connessi e direttamente rilevanti ai fini del discorso che qui si intende svolgere.

Dopo la riforma del Titolo V si è assistito ad una proliferazione di amministrazioni presenti sul territorio nazionale a discapito di ogni sano principio di proporzionalità e sostenibilità sicchè si è ramificato un sistema di competenze ispirato ad un eccesso di autonomismo e localismo che ha portato negli ultimi decenni alla stratificazione costosa ed incontrollabile di soggetti pubblici, anche travestiti da società.

Un ruolo fondamentale in questa deriva – che fa impallidire il ricordo delle vecchie “partecipazioni statali- è stato ricoperto dalle regioni che, oggi, svolgono essenzialmente funzioni amministrative cioè gestiscono risorse più ancora che programmarne l'utilizzo sicchè hanno dato vita ad un numero indefinito di enti di gestione sub regionali nel mentre le storiche province, che prima della richiamata riforma costituivano l'unico ente di decentramento -in base al previgente art.129 della Costituzione- si sono viste oscurare da una molteplicità di enti sub-regionali, restando però in vita e generando così ulteriore confusione : esse, infatti, sono state abolite nel 2014, ma nel 2016 il referendum costituzionale ne ha confermato l'esistenza. Nelle regioni a statuto speciale, Sicilia, Friuli Venezia Giulia e Sardegna, intanto, si è determinata una situazione caotica: in Sicilia ci sono i Liberi Consorzi Comunali commissariati dal 2012. In Friuli Venezia Giulia, abolite le quattro province, furono istituite 18 Unioni Territoriali Intercomunali, poi abolite per istituire gli EDR, Enti di decentramento regionale in attesa del ripristino delle province. In Sardegna le province erano quattro, poi divennero otto, un referendum le ha ridotte di nuovo a quattro, ma attualmente sono cinque, più un'area omogenea. Il disordine regna sovrano anche per le province site nelle regioni a statuto ordinario, pure interessate in tempi recenti ad una continua erosione di risorse che ne ha comportato il sostanziale dissesto finanziario e l'abbandono della manutenzione

di 130 mila chilometri di strade e 7000 plessi scolastici nel mentre hanno proliferato costosi “enti d'ambito”, autorità ed agenzie in tutti i settori amministrativi gestiti dalle regioni .

Oggi, dunque, i cittadini si trovano al cospetto di una burocrazia proteiforme che si esprime in una pletera di organismi di diritto pubblico centrali e locali che moltiplicano le occasioni di “corruttela” e spesso sono anche committenti, stazioni appaltanti o entipositori i cui provvedimenti originano frequenti contenziosi di ogni genere innanzi alle competenti Autorità giudiziarie contribuendo non poco ad ingolfarne l'attività e a rallentare l'efficienza complessiva del sistema giudiziario, da più parti indicata come una delle cause ostative agli investimenti (specie stranieri) nel nostro Paese.

Dunque anche il problema della funzionalità della giustizia si interseca con quello dell'assetto istituzionale del Paese poiché la moltiplicazione dei soggetti pubblici ha fornito innumerevoli occasioni di contenzioso anche fra gli enti stessi: si pensi, ad esempio, che attualmente circa un quarto delle cause dinnanzi ai TAR riguarda i c.d. "conflitti di amministrazione" cioè il contenzioso fra Pubbliche amministrazioni, con aggravati costi e rallentamenti dell'agire amministrativo che ben si possono immaginare !

Tale condizione ha avuto come punto di partenza il 1997 con le c.d. "leggi Bassanini" che , per una sorta di eterogenesi dei fini , anziché semplificare realmente la nostra pubblica amministrazione, ne hanno favorito una “operosa improduttività” testimoniata dalla necessità di un profluvio di norme secondarie e da continue conferenze di servizi , tavoli di concertazione e cabine di regia spesso superabili solo attraverso la remunerativa nomina di commissari o il ricorso alle “delicate” procedure extra ordinem di “protezione civile” .

Un numero sempre crescente di cultori dello jus publicum ha individuato una delle principali cause di tale deterioramento di sistema nelle regioni, quali ridisegnate dalla riforma costituzionale del 2001: troppo piccole per legiferare e troppo grandi per amministrare esse hanno dato vita ad un reticolo di soggetti pubblici sostanzialmente autoreferenziali che ha finito per favorire l'utilizzo cre-

scente di risorse per la soddisfazione di interessi particolari a discapito dell'interesse pubblico generale confermando così l'involuzione delle regioni rispetto all'originario disegno costituzionale che le aveva individuate quali enti di programmazione.

Del resto da un esame dei siti dei consigli regionali si rileva agevolmente come l'esercizio della potestà legislativa sia piuttosto limitato: la qualità e quantità della legislazione regionale, per la cui produzione sono però impegnati ingenti apparati di uomini e mezzi, non è assolutamente giustificata dalla materia regolamentata e, dunque, dall'utilità ricevutane dai contribuenti che detti apparati mantengono in vita attraverso una tassazione sempre più elevata. Questo il quadro 2019:

Toscana 83; Calabria 62; Puglia 56; Veneto 53; Abruzzo 48; Marche 43 ; Liguria 34; Emilia R. 31; Sicilia 30; Basilicata 29; Lazio 29 ; Campania 28; Lombardia 26; Sardegna 25; Piemonte 25 ; Friuli V.G. 25; Molise 22; Valle d'Aosta 20; Trentino A. A.9 ( + 14 TN e 17 BZ ) ; Umbria 7.

In tutto, dunque, nel 2019 i circa mille consiglieri hanno votato 685 leggi regionali e 31 provinciali: ma di queste numerose sono riconoscimenti debiti fuori bilancio (art.73 del D.lgs.118/2011) , approvazione bilancio preventivo e consuntivo nonché assestamenti vari , altre leggi provvedimento.

Sicché nel mentre la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione ha ampliato notevolmente la potestà legislativa delle Regioni sul presupposto che ciò venisse incontro ad indimostrate esigenze delle collettività locali è successo esattamente il contrario ovvero che già dopo il varo della riforma la produzione legislativa delle Regioni sia calata.

Infatti dalle 744 leggi l'anno, che le Regioni italiane hanno prodotto nel 1988, si è scesi alle 524 del 2015 con un calo importante proprio nell'anno successivo all'approvazione della riforma del Titolo V. Se nel 2001, infatti, le leggi prodotte sono state 615, nel 2002 sono calate a 563 per poi scendere negli anni successivi fino a un mi-

nimo di 421 leggi nel 2010, per poi lentamente risalire.

Ma il dato più preoccupante è che, a circa 20 anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, il numero dei ricorsi alla Corte Costituzionale non si è ancora stabilizzato e il livello dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale o per conflitto di attribuzione resta ancora molto alto .

L'effetto di quella riforma, approvata da una risicata maggioranza parlamentare e popolare (all'esito di un referendum confermativo cui partecipò circa un terzo degli aventi diritto) è stato dunque anche quello di far aumentare il contenzioso tra le Regioni e lo Stato al fine di delimitare i difficili confini sulle materie di rispettiva competenza : mediamente prima della riforma del 2001 il dato era pari a 47 giudizi pervenuti per anno, mentre nel post riforma è di 113.

Si è calcolato che l'incidenza di tale tipo di contenzioso sul totale dei giudizi devoluti alla Corte Costituzionale - divenuta "arbitro dei conflitti"- è passata dal 6% del 1996 al 22% del 2015 con picchi del 34 e 37 per cento rispettivamente nel 2011 e nel 2012.

Peraltro la Corte Costituzionale è stata di recente anche investita da un crescente numero di questioni di legittimità sollevate dalla Corte dei Conti in sede di parifica dei rendiconti regionali (competenza introdotta dall'art.1 del D.l. n.174/2012) quando dall'esame dei bilanci sono emerse spese aventi titolo in leggi regionali ritenute violative di specifici precetti costituzionali , quali quelli recati dagli artt.81, 97 e 117 ( vedasi , sul punto, le sentenze nn.89/2017, 196/2018 e 146/2019).

Non può non rilevarsi, però, la dispendiosità di un sistema che può pervenire a censurare leggi regionali solo a distanza di diversi anni dalla loro emanazione e dopo che hanno già prodotto consistenti effetti distorsivi della coerenza finanziaria e della stabilità dell'Ordinamento giuridico, assicurati, prima della riforma, dal controllo preventivo di compatibilità delle leggi da parte del Commissario di governo ( formulazione originaria dell'art.127 della Carta).

Del resto la stessa Corte nella sentenza n.196/2018 ha affermato che "l'espansione



del giudizio di parificazione come giudizio di legittimità” sarebbe conseguente alla riduzione del controllo preventivo di legittimità limitato alle ipotesi tipiche previste dalla legge n. 20 del 1994.

Dunque solo attraverso un faticoso iter si cerca di ricostruire un principio del bilancio quale “bene pubblico” (“common goods”: vedasi decisioni nn. 184/2016, 49 e 238/2018, 18 e 105/2019).

La risalente esperienza delle regioni a statuto speciale è stata poi, se possibile, ancora più deludente!

Dunque è giunto il momento di intervenire sulle conclamate criticità di sistema operando sulle cause originarie delle indiscutibili distorsioni che drenano troppe risorse umane e materiali senza alcuna adeguata e giustificata contropartita in termini di efficienza dei servizi resi a cittadini ed imprese.

Si comprende dunque come il solo esibito taglio dei costi della politica, seppure utile, non sia certo una soluzione sufficiente per risolvere i problemi della funzionalità degli apparati pubblici o per finanziare le ingenti voci di nuova prevedibile spesa pubblica necessaria per favorire una ripresa economica post pandemia (Si stima che nel 2020 il rapporto deficit/Pil potrebbe salire al 158,9% ).

Urge, dunque, una vera riforma di sistema in grado di ridare efficienza e competitività al Paese e questa non può che passare attraverso una drastica riduzione dei soggetti pubblici centrali e locali esistenti e sull'accorpamento e semplificazione delle competenze da realizzarsi anche attraverso un ripensamento del sistema istituzionale creato dopo la riforma del titolo quinto della Costituzione.

Bisogna uscire dalle ambiguità che hanno caratterizzato le timide e deludenti proposte di riforma finora elaborate prendendo consapevolezza del fatto che un eccessivo ricorso all'autonomia (in tutti i settori : vedasi l'Istruzione) è causa e non soluzione del problema: la grande esplosione del fenomeno corruttivo nelle regioni avvenuta nel corso del 2011 aveva fatto sperare in un meditato ripensamento sull'utilità delle regioni o, comunque, sui poteri ad esse conferiti essendo ormai evidente la dannosità del sistema frettolosamente disegnato con la riforma avvenuta

nel 2001 .

Invero già il governo Monti, in piena crisi finanziaria aveva presentato un disegno di legge (A.S.3520) di revisione del titolo V della Costituzione. L'intervento riformatore si incentrava anzitutto sul principio dell'unità giuridica ed economica della Repubblica come valore fondamentale dell'ordinamento, prevedendo che la sua garanzia, assieme a quella dei diritti costituzionali, costituisse compito primario della legge dello Stato, anche a prescindere dal riparto delle materie fra legge statale e legge regionale.

E' la cosiddetta clausola di supremazia presente anche in gran parte degli ordinamenti federali. Si tendeva, inoltre, ad impostare il rapporto fra leggi statali e leggi regionali secondo una logica di complementarietà e di non conflittualità, con alcune innovazioni particolarmente incisive. La chiusura anticipata della legislatura aveva impedito l'esame di questo primo fondamentale progetto di “contro-riforma”, al quale ha fatto seguito nella legislatura successiva quello proposto dal governo Renzi ed approvato in via definitiva dalle Camere in data 12 aprile 2016 ma bocciato in sede di referendum il successivo 4 dicembre, probabilmente a causa della discutibile eccessiva ampiezza dell'intervento riformatore che riguardava circa la metà dell'intero ordito costituzionale.

Anch'esso prevedeva l'eliminazione della legislazione concorrente con riattribuzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di diverse materie e la positivizzazione della “clausola di interesse nazionale” secondo cui “Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica od economica della Repubblica , ovvero la tutela dell'interesse nazionale”, ( ma detta disposizione non si sarebbe potuta applicare alle regioni a statuto speciale “ fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime regioni e provincie autonome”!).

Siamo così giunti ai tempi della pandemia con la rinnovata esigenza di una chiara linea di comando tale da consentire un intervento pubblico straordinario non meramente assi-

stenziale, pur in presenza di un ingente debito pubblico: si tratta di condizioni indispensabili per favorire il rilancio dell'economia nazionale che possono realizzarsi solo in presenza di una draconiana semplificazione istituzionale per la cui realizzazione c'è però bisogno dell'assunzione di responsabilità da parte della "classe dirigente" attraverso un progetto politico-istituzionale strategico che, rifuggendo da logiche "gattopardesche", sia in grado di incidere realmente sul vigente caotico assetto amministrativo che rende scarsamente attrattivo il nostro sistema-Paese in cui la tassazione è troppo elevata, il livello dei servizi e delle infrastrutture sovente insoddisfacente ed il debito pubblico in continua crescita.

Potremmo dire che rappresentiamo una evidente conferma della fondatezza della "teoria delle scelte pubbliche" (elaborata da James Buchanan, premio Nobel per l'economia 1986) secondo la quale il funzionamento dello Stato è influenzato negativamente dalla presenza di troppi interessi particolari che causano una crescita eccessiva della spesa pubblica.

E all'orizzonte si prospetta la richiesta di "autonomia differenziata" di alcune regioni ricche che costituisce un ulteriore tassello della temperie istituzionale e culturale che stiamo vivendo e che ben potrebbe essere rappresentata dal film "Prova d'orchestra" di Federico Fellini.

Peraltro, e venendo al secondo punto di rilevata evidente criticità del sistema, è chiaro che in una situazione istituzionale, caratterizzata da una irragionevole frammentazione sul territorio dei centri decisionali e di spesa pubblica, qualsiasi sistema di controlli risulterebbe inadeguato, figurarsi nel nostro Ordinamento ove, negli anni novanta del secolo scorso, è stato stravolto il saggio previdente sistema di pesi e contrappesi anche attraverso l'abolizione di molti dei tradizionali controlli che sono stati sostituiti da nuove forme di "audit" (spesso in chiave collaborativa).

Queste sono state poi spalmate su di una molteplicità di organismi di controllo e vigilanza - talvolta nominati dagli stessi controllati - aventi un limitato perimetro di azione e privi di potere realmente sanzionatorio che

devono spesso limitarsi a formulare referti, moniti e raccomandazioni che rimandano ogni efficacia al loro spontaneo recepimento da parte dei decisori pubblici cui sono rivolti, secondo uno schema di matrice anglosassone ("accountability") che la storia recente dell'Italia e l'andamento del suo debito pubblico ha rivelato essere assolutamente inappropriato.

In particolare, a seguito del decreto legislativo n.286/1999 si è attuata una completa revisione del sistema dei controlli interni ed esterni specificandone le varie tipologie e gli ambiti di rispettiva competenza, ma tale disegno ha dovuto misurarsi con la denunciata frammentazione amministrativa sicché anche le nuove forme e strutture di controllo hanno finito per dimostrarsi inefficaci e costituire esse stesse un ulteriore costoso ingessamento del sistema paese.

In queste condizioni ha iniziato a propagarsi l'epidemia e solo grazie all'abnegazione di molti sanitari e "civil servants" se ne è potuto contrastare il diffondersi: ora però è necessario operare per evitare il dannoso ripetersi dei conflitti di competenza esplosi durante l'emergenza avendo la consapevolezza della necessità di una "cura shock" e non di "pannicelli caldi".

Bisogna intervenire a monte e non a valle del conclamato fenomeno, ricreando le condizioni per una pubblica amministrazione "sostenibile" frutto di un giusto dimensionamento in grado di evitare conflitti di interesse e ridare efficienza ed economicità ad un sistema che deve, ora più che mai, attrarre investimenti e ridurre non solo e non tanto la tassazione ma il consumo improduttivo di risorse alimentate dalle tasse pagate dai contribuenti dando vita ad un sistema virtuoso che limiti naturalmente anche la necessità di intervento della magistratura.

Passi concreti in tale direzione non sono più rinviabili: è solo questione di volontà politica la cui azione risanatrice ben dovrebbe ispirarsi al principio metodologico del c.d. "rasoio di Ockham", espresso nel XIV secolo dal filosofo e frate francescano inglese William of Ockham, in base al quale "entia non sunt multiplicanda sine necessitate" che potrei tradurre - ai fini che qui interessa - non si



devono moltiplicare le amministrazioni più dello stretto necessario a soddisfare l'interesse pubblico.

Si vuol dire che le crisi che caratterizzano i dopoguerra costituiscono il momento migliore per dar vita a durature ed illuminate riforme: i numerosi interventi di studiosi, giuristi e giornalisti registrati in questi ultimi mesi di emergenza, fondati su solide ed incontestabili argomentazioni, depongono univocamente per un forte ripensamento del regionalismo e del localismo che tanta parte hanno avuto nella stratificazione di quella "burocrazia" che tutti oggi vogliono a ragione ridurre.

Si può dire che, in tale contesto, sia stata definitivamente "sdoganata" la questione istituzionale riproponendosi con forza la necessità di un nuovo ed efficiente ridisegno della "catena di comando" della Repubblica nella logica di uno Stato snello ma forte e coeso in

una Europa sempre più federale.

Sta, dunque, a quelle forze politiche che dichiarano di avere a cuore le sorti dell'intero Paese trasfondere questa improcrastinabile esigenza in un chiaro programma politico da sottoporre al popolo sovrano, che di recente ha anche manifestato una crescente disaffezione nei confronti di ripetute competizioni elettorali, spesso svolgentesi con differenti sistemi di votazione!

E' un'occasione unica per mettere ordine ad un complicato ed irragionevole meccanismo istituzionale con una decisa iniziativa che farebbe solo bene agli italiani che non hanno alcuna differenza di razza, lingua o religione che lo possa giustificare e non meritano di subire ancora le conseguenze di un artificioso ed antistorico sistema multilivello di gestione della "res publica" tanto pervasivo quanto costoso e inefficiente.

«.....GA.....»