



CONFINDUSTRIA  
Centro Studi

# Quaderni di Ricerca

*Gli approfondimenti tematici  
del Centro Studi Confindustria*

**Una democrazia funzionante  
per una politica economica  
riformatrice**

**N. 4 - Settembre 2007**

---

La pubblicazione *Quaderni di Ricerca* coordinata da Sandro Trento e Anna Ruocco, è stata realizzata da: Carlo Fusaro (Università degli studi di Firenze) e Nicolò Zanon (Università degli studi di Milano); Giacinto della Cananea (Università degli studi di Napoli «Federico II») e Antonio Nicita (Università degli studi di Siena); Sandro Trento (Centro Studi Confindustria e Università degli studi di Trento); Luciano Fasano (Università degli studi di Milano) e Nicola Pasini (Università degli studi di Milano). Hanno contribuito alla stesura finale Grazia Sgarra e Massimo Rodà (Centro Studi Confindustria).

Alla pubblicazione ha collaborato Gianna Bargagli.

**Centro Studi Confindustria**

Viale dell'Astronomia, 30 - 00144 Roma

<http://www.confindustria.it>

**Direttore**

Sandro Trento

**Vicedirettore**

Anna Ruocco

## Indice

<i>Introduzione</i> .....	5
<b>1. Per la crescita, una democrazia che funzioni. Cosa cambiare</b> .....	29
1.1 I precedenti e il contesto più recente .....	35
1.2 La prima sfida. Una società da governare .....	50
1.3 La seconda sfida. Più libertà: civili, economiche e fiscali.....	81
1.4 La terza sfida. Giustizia più efficiente, senza rinunciare alle garanzie .....	91
1.5 La quarta sfida. Il «federalismo/regionalismo» e il mondo economico e delle attività produttive: quali riforme?.....	104
<b>Bibliografia</b> .....	115
<b>2. Le semplificazioni amministrative per le imprese</b> .....	119
2.1 Un Paese ancora da semplificare .....	119
2.2 Riforme amministrative e interventi di semplificazione.....	122
2.3 Le strategie di riforma nella prospettiva europea e globale.....	133
2.4 Gli indicatori «transazionali» della competitività.	138
2.5 Proposte per un'amministrazione che costi meno e funzioni meglio .....	148
2.6 Meno amministrazione (quando è possibile).....	156
2.7 Stabilire regole certe per la tutela delle libertà economiche.....	160
2.8 Semplificare la normazione amministrativa.....	165
2.9 Ridurre i termini dei procedimenti amministrativi	167
2.10 Un possibile programma di azione .....	172
<b>Bibliografia</b> .....	175

<b>3. Inefficienza della giustizia: un nodo cruciale per la produttività</b> .....	179
3.1 La giustizia in Italia .....	180
3.2 Sovradimensionamento della domanda .....	188
3.3 Inefficienze della giustizia civile e gli effetti sulle imprese .....	190
3.4 Le modifiche del sistema processuale realizzate in Italia .....	196
3.5 Interventi per migliorare l'efficacia del sistema processuale .....	201
3.6 Il processo telematico .....	202
3.7 Considerazioni finali.....	204
<b>Bibliografia</b> .....	208
<b>4. Costi della politica e patologie del sistema politico italiano: un'analisi critica</b> .....	211
4.1 Il finanziamento della politica: un'analisi comparata .....	212
4.2 Il costo della politica in Italia: le indagini dei media .....	233
4.3 Le patologie del sistema politico italiano: una crisi strutturale .....	251
4.4 Conclusioni.....	263
<b>Bibliografia</b> .....	272
Appendice: Il finanziamento ai partiti politici. Il caso italiano.....	275

## INTRODUZIONE

In pochi altri momenti della storia recente italiana vi è stato un consenso così ampio tra gli economisti e gli osservatori delle vicende economiche circa la diagnosi sullo stato di crisi strutturale dell'economia italiana.

I problemi della nostra insufficiente crescita, che tale permane anche in presenza di una ripresa internazionale, sono per lo più legati a ragioni di struttura piuttosto che a fattori congiunturali. Altrettanto condivisa sembra la preoccupazione che dopo un periodo così lungo di bassa crescita l'Italia rischi di retrocedere nella gerarchia mondiale delle economie sviluppate, per la prima volta da oltre 60 anni.

Vi è convergenza, pur se meno unanime, anche sulle misure necessarie per restituire al nostro Paese un percorso di sviluppo. Si ritiene infatti che l'Italia abbia bisogno di una fase di riforme strutturali coraggiose e incisive, di una stagione che ridisegni le regole del gioco, che incida in maniera irreversibile o comunque duratura sul modo di funzionare di una serie di mercati e di istituzioni e che quindi costringa gli operatori a mutare i loro comportamenti. Sono molte le questioni sulle quali incidere: dal ridisegno del ruolo dello Stato nell'economia italiana al rapporto tra centro e periferia nelle amministrazioni pubbliche, dalla liberalizzazione di tutti i settori economici alla costruzione di un nuovo sistema di *welfare*, dal superamento del dualismo nel mercato del lavoro estendendo a tutti i lavoratori la flessibilità e ripensando al contempo gli ammortizzatori sociali, dal sistema finanziario al sistema giudiziario, dal

sistema scolastico al sistema di contrasto del crimine e così via. Un così vasto programma riformatore è costituito da una serie di azioni specifiche che andrebbero a intaccare interessi consolidati e gruppi ben identificati. Un simile disegno di politica economica richiederebbe, in altre parole, lucidità d'azione, coraggio politico, capacità di sopportare nel breve termine le proteste dei gruppi che perdono privilegi in vista del raggiungimento di un più alto livello di efficienza sistemica nel periodo successivo. L'esperienza di alcuni paesi avanzati che hanno sperimentato fasi di cambiamento riformatore mostrano che, a volte, questa fase di trasformazione istituzionale può durare anche un decennio. Un periodo che per i tempi della politica è certamente lunghissimo, soprattutto per i tempi della politica in Italia.

A fronte della diagnosi condivisa e dell'audace ricetta riformatrice che più parti richiedono, i *policy makers* italiani da oltre un decennio sembrano incapaci di perseguire un disegno chiaro e coerente di riforme. Nelle ultime legislature anzi si è spesso assistito a ribaltamenti della direzione di marcia, ad azioni di demolizione di quanto era stato fatto solo pochi mesi prima dal governo precedente. Più in generale si assiste a lunghe discussioni, a una ripetuta incapacità di giungere a decisioni coraggiose. Troppo spesso gli interessi generali vengono tralasciati per i veti posti da piccoli gruppi.

Vi è quindi oggi in Italia un evidente divario tra l'urgenza dei problemi da risolvere, per contrastare la stagnazione economica e sociale e la capacità di risposta del sistema politico e istituzionale.

Vi è un chiaro problema di inadeguata *governance* del Paese che risiede nella legge elettorale, nelle regole di governo (poteri del

primo ministro, sfiducia costruttiva, scioglimento anticipato delle camere), nella forma dello Stato (unitario o federale).

## 1. Il sistema elettorale

La riforma elettorale del 1993 ha avviato quel cammino verso un sistema bipolare prevedendolo a livello di collegio e creando così le premesse per una bipolarizzazione nazionale. Con la legge n. 270 del 2005 si è passati da un sistema maggioritario corretto verso il proporzionale a un sistema proporzionale corretto verso il maggioritario con l'assegnazione, a determinate condizioni, di un premio di maggioranza. Attualmente è in atto una contrapposizione fra chi vuole mantenere (e rafforzare) l'attuale bipolarismo, basato sulla forza vincolante del sistema elettorale e chi vuole dare maggiore flessibilità al sistema facendo sì che la divisione bipolare sia frutto, piuttosto, di naturali evoluzioni politiche. Nel contempo, la legge elettorale vigente, fortemente criticata da più parti, è stata oggetto di una proposta di revisione referendaria per la quale sono state raccolte negli scorsi mesi le firme necessarie.

La legge elettorale è il mezzo con cui una democrazia che funziona bene, consente agli elettori di esprimere il loro giudizio sull'operato del governo in carica. Questo meccanismo competitivo (tra governo e opposizione) a livello istituzionale dovrebbe spingere i politici a perseguire gli interessi della maggioranza dei cittadini.

In Italia però avviene un fenomeno significativo: «le elezioni stabiliscono anche chi vince e chi perde all'interno dei due schieramenti. Questa seconda forma di competizione elettorale, tutta in-

terna ai due schieramenti, ha solo effetti deleteri: aumenta la paralisi decisionale del governo, accorcia l'orizzonte politico, rende più difficile valutare l'operato di governo e opposizione»<sup>1</sup>.

Il paradosso è che la vera lotta si scatena a volte all'interno delle coalizioni governative e non tra opposizione e governo. I concorrenti più temibili dei governi in carica sono i loro stessi alleati.

L'instabilità delle coalizioni si traduce in incertezza sulla linea del governo, in estenuanti trattative, in un'insufficiente capacità di scelte chiare che colpiscano, ad esempio, alcuni privilegi e favoriscano l'interesse collettivo.

A distanza di oltre un decennio dall'avvio di un sistema bipolare permane, anzi si è accresciuta, la frammentazione dei partiti politici che genera coalizioni di governo non coerenti.

La capacità decisionale del governo aumenterebbe se si giungesse alla formazione di coalizioni meno disomogenee o addirittura a governi mono-partito.

Cambiare la legge elettorale potrebbe accelerare la formazione di nuove aggregazioni politiche riducendo la conflittualità all'interno delle coalizioni. Una modifica dell'attuale legge elettorale, pur non essendo risolutiva, dovrebbe comunque puntare a eliminarne i difetti più evidenti attraverso:

– la reintroduzione delle preferenze nella scelta dei candidati. Si ridurrebbe il potere delle burocrazie di partito ma non si risolverebbe il problema della eterogeneità delle coalizioni e del potere di veto dei partiti minori;

---

<sup>1</sup> Tabellini (2005).

– l’elevazione delle soglie minime per ottenere la rappresentanza parlamentare dei partiti. Ciò ridurrebbe la presenza di gruppi minoritari in Parlamento, ma non l’incentivo dei partiti residui a competere all’interno delle coalizioni per gli stessi voti;

– l’introduzione della «sfiducia costruttiva» alla tedesca. Questo potrebbe curare l’instabilità, ma non rafforzerebbe la capacità di decidere dei governi e non eliminerebbe l’eterogeneità delle coalizioni.

Una soluzione alternativa potrebbe essere il ritorno al sistema elettorale maggioritario a turno unico (abolito dal Governo precedente), introdotto con l’approvazione delle leggi nn. 276 e 277 del 1993 (c.d. *Mattarellum*).

Tale sistema, però, non era esente da critiche. In particolare, i seggi assegnati su base proporzionale (il 25 per cento) mantenevano le tendenze disgregatrici tipiche del sistema proporzionale puro; inoltre, il sistema maggioritario a turno unico aveva aumentato il potere contrattuale dei partiti estremisti (questi partiti avevano imposto la propria agenda politica sugli altri membri della coalizione con il ricatto che altrimenti avrebbero presentato un loro candidato nei collegi uninominali). Il centrodestra ha perso le elezioni nel 1996, quando si è presentato senza la Lega Nord e il centrosinistra nel 2001, quando si è presentato senza Rifondazione comunista<sup>2</sup>.

Una riforma spontanea della legge elettorale resta comunque improbabile: qualunque ipotesi di revisione aprirebbe conflitti laceranti all’interno della coalizione governativa e dell’opposizione, difficilmente si troverà una maggioranza disposta a cambiarla. In

<sup>2</sup> Bordinon e Tabellini (2006).

questo senso la recente iniziativa referendaria può, ancora una volta, essere una spinta salutare verso il cambiamento.

### *Il referendum abrogativo*

Le proposte di riforma della legge elettorale vigente portate avanti dai referendari, perseguono l'obiettivo di abrogare il collegamento tra liste e di eliminare il premio di maggioranza alle coalizioni di liste e di attribuirlo alla singola lista con il maggior numero di seggi.

Inoltre, essi propongono di innalzare le soglie di sbarramento necessarie per ottenere la rappresentanza parlamentare (4 per cento alla Camera e 8 per cento al Senato) e di eliminare la possibilità di candidature in più circoscrizioni. Nell'attuale legislatura circa 1/3 dei parlamentari siede nell'assemblea nazionale per «cooptazione», ovvero grazie alle rinunce dei candidati eletti in diverse circoscrizioni elettorali.

A giudizio dei referendari, il sistema elettorale risultante dal referendum spingerà gli attuali soggetti politici a perseguire, sin dalla fase pre-elettorale, la costruzione di un unico raggruppamento, rendendo impraticabili soluzioni equivoche e incentivando la riaggregazione nel sistema partitico e riducendo fortemente anche la frammentazione partitica.

### *Critiche all'assetto post-referendario*

Non sono mancate le critiche all'iniziativa referendaria di riforma della legge elettorale, soprattutto da parte di coloro che so-

stengono la necessità di compiere tali riforme in Parlamento. La critica principale avverso le proposte emerse dai quesiti referendari riguarda la dubbia efficacia delle soluzioni fornite: in sostanza il referendum non solo consoliderebbe i difetti dell'attuale legge elettorale permettendo la sostituzione delle previste «coalizioni di liste» con «liste di coalizione», ma li amplificherebbe consentendo alla lista che avesse conquistato la maggioranza relativa dei suffragi (in teoria anche meno del 30 per cento) di ottenere il premio che consentirebbe la maggioranza assoluta nelle Camere.

A questa critica si associa, spesso, una forte contrarietà al mantenimento del premio di maggioranza che, lungi dal garantire la stabilità di governo, costituirebbe un incentivo alla presentazione di liste con candidati eterogenei e conseguenti fragili maggioranze parlamentari, riproponendo quanto già verificatosi. Bisognerebbe abbandonare la logica del premio di maggioranza che rafforza il potere di contrattazione dei partiti minori, produce frammentazione e riduce la coesione all'interno del sistema politico.

### *Il maggioritario a doppio turno*

Occorre costruire un sistema elettorale che riproduca i vantaggi del maggioritario senza offrire potere di veto ai partiti estremisti.

A tal fine, il sistema maggioritario a doppio turno, proposto durante l'esperienza della Bicamerale del 1997 e attualmente utilizzato per l'elezione dei sindaci nei comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti, potrebbe essere una soluzione adeguata.

Tale sistema prevede che possano accedere al ballottaggio solamente i due candidati più votati. Ciò consente una notevole riduzione della frammentazione partitica, con la necessità quasi imperativa di alleanze preventive e l'inevitabile emarginazione dei partiti ininfluenti e dei partiti anti-sistema, collocati agli estremi del *continuum* destra-sinistra. Esso, dunque, mentre limita la capacità di ricatto dei partiti estremisti, consolida gli incentivi all'aggregazione tra le forze politiche in due schieramenti contrapposti.

### *Modelli stranieri: il sistema elettorale tedesco e quello francese*

La discussione sulla riforma del sistema elettorale ha suscitato l'interesse di numerosi studiosi che, richiamandosi ai sistemi elettorali vigenti nelle principali democrazie consolidate, hanno intravisto in questi una soluzione ai problemi di governabilità presenti in Italia.

A sostegno del doppio turno si sono schierati coloro che ritengono il sistema elettorale francese, un sistema maggioritario uninominale a doppio turno, la via migliore per i problemi italiani. Magari con opportune correzioni, per esempio prevedendo che una piccola quota di seggi sia riservata ai partiti che non partecipano al secondo turno, garantendone così il cosiddetto «diritto di tribuna». Il sistema maggioritario a doppio turno faciliterebbe la formazione di maggioranze sufficientemente omogenee e coese. Il collegio uninominale renderebbe i cittadini protagonisti delle loro scelte scegliendo i candidati giudicati più idonei. Lo stesso sistema uninominale e la piccola quota pro-

porzionale assicurerebbero una sufficiente rappresentatività delle assemblee.

Molti costituzionalisti, ispirandosi a quanto previsto nel sistema elettorale tedesco, concordano invece sulla necessità di operare modificando la soglia di sbarramento. Ciò consentirebbe di eliminare i partiti pulviscolari che oggi sopravvivono in funzione del premio di maggioranza o, in alternativa, porterebbe all'aggregazione di forze politiche affini.

Riprodurre un sistema elettorale analogo a quello tedesco potrebbe risolvere alcuni dei problemi di funzionamento del nostro circuito rappresentativo e di governo. Il sistema tedesco, infatti, è un sistema senza premio di maggioranza che produce esiti assolutamente proporzionali. Con la sua quota di collegi uninominali garantisce un collegamento tra elettori ed eletti ed evita quindi la distorsione conseguente all'elezione su liste bloccate; inoltre, con una complessiva assegnazione dei seggi su base proporzionale premia la reale consistenza dei partiti; con lo sbarramento del 5 per cento combatte la frammentazione e induce all'aggregazione. Con la formazione del governo in Parlamento, infine, produce coalizioni omogenee tra partiti con programmi compatibili e mantiene la flessibilità necessaria per fare fronte a situazioni nelle quali gli elettori non si esprimono chiaramente per una maggioranza parlamentare. In sostanza, i partiti non sarebbero forzati a innaturali coalizioni preventive, destinate a dissolversi nel volgere di qualche mese.

Altri, invece, propongono per l'Italia, un «modello del divisore», sulla falsariga del sistema elettorale spagnolo, i cui rappresentanti sono eletti a suffragio universale diretto, secondo la formula proporzionale a scrutinio di lista bloccata.

Il metodo del divisore favorirebbe una maggiore concentrazione dei seggi intorno ai partiti più grandi, permettendo una polarizzazione del sistema attorno ai due maggiori partiti degli schieramenti attuali, senza produrre un bipolarismo coatto; consentirebbe una rappresentanza significativa dei partiti con forte radicamento territoriale; non imporrebbe un preventivo schieramento per garantirsi una rappresentanza parlamentare.

### *Abbandonare il bicameralismo perfetto*

Ma i problemi italiani non derivano solo dalla legge elettorale. La Costituzione del 1948 ha generato un assetto istituzionale fragile sotto diversi aspetti:

a) Governo e premier deboli. La scelta di non rafforzare i poteri dell'Esecutivo fu condizionata dall'esperienza fascista. La Costituzione non prevede, infatti, meccanismi volti a stabilizzare il governo e a rendere forte il presidente del Consiglio, tant'è che dal 1948 a oggi si sono succeduti ben 56 governi. Tra tutti i governi democratici l'esecutivo italiano risulta essere il più debole e inefficiente;

b) bicameralismo perfetto. Frutto di un compromesso tra i comunisti che preferivano l'istituzione di una sola camera e chi sosteneva, invece, un sistema bicamerale. Fino al 1963 si è mantenuto, almeno formalmente, un elemento di differenziazione nella durata del Senato (sei anni contro i cinque della Camera);

c) alcuni principi presenti nella Carta costituzionale. La funzione del mercato è quasi residuale; non si parla di concorrenza; non ci sono limiti alla proprietà pubblica.

Un processo di riforma costituzionale che prenda in considerazione una modifica della forma di governo sarebbe necessario anche per condurre a una coerente ed efficace revisione del sistema elettorale, essendo forma di governo e sistema elettorale strettamente connessi.

La crisi politica che si vive in questi anni sarebbe la conseguenza di un mancato disegno generale di riforma al quale si aggiunge anche la fine del rapporto privilegiato tra politica e società civile.

L'accoppiata tra bicameralismo paritario e perfetto e legge maggioritaria può comportare, come successo, grossi rischi di maggioranze diverse nelle due Camere. Alcuni studiosi sostengono l'incompatibilità del bicameralismo paritario e perfetto in una forma di governo parlamentare con formule elettorali di tipo bipolare e propongono in alternativa la creazione di un Senato rappresentativo dei territori o l'eliminazione di una Camera.

La soluzione è la specializzazione delle Camere per funzioni, eliminando il bicameralismo perfetto che è ormai una specificità solo italiana nel contesto dei paesi avanzati.

Il superamento del sistema bicamerale perfetto è un'ipotesi che trova consensi in entrambi gli schieramenti politici, essendo presente sia nella riforma costituzionale approvata dal centrodestra, sia nel programma elettorale dell'Unione.

### *Effetti dei sistemi elettorali sulla spesa pubblica*

Seppur in maniera indiretta, il sistema elettorale è importante an-

che perché influenza scelte rilevanti di politica economica come quelle sulla spesa pubblica.

Vi è ormai una letteratura consolidata che mostra come in una democrazia parlamentare, la competizione esistente tra i diversi partiti interni a una stessa coalizione di governo porta a una maggiore spesa pubblica, rispetto a un governo in cui la maggioranza è rappresentata da un unico partito.

Il sistema proporzionale, infatti, conduce a un governo di coalizione notevolmente frammentato espressione di interessi economici contrapposti.

Al contrario, il sistema maggioritario che conduce a un governo mono-partitico comporta una spesa pubblica minore. In altri termini il tipo di governo (di coalizione o monopartitico) influisce direttamente sul livello di spesa pubblica, mentre il sistema elettorale influisce sul numero dei partiti che si vengono a creare (maggioritario: un partito; proporzionale: molti partiti) e quindi sul tipo di governo: pertanto produce effetti – indiretti – sulla spesa pubblica. Le elezioni proporzionali vanno di pari passo con la «rappresentatività» e le elezioni maggioritarie vanno di pari passo con la «responsabilità».

Con sistemi partitici più frammentati i governi di coalizione tendono a spendere di più, a essere meno responsabili fiscalmente, generando deficit di bilancio più consistenti.

In termini numerici, è stato stimato che un governo di coalizione eletto tramite il sistema proporzionale, induce un aumento della spesa pubblica pari al 5 per cento del PIL (circa 63 miliardi di euro), rispetto a un governo composto da un singolo partito eletto con sistema maggioritario.

## 2. Forma di governo e riforme

Quando si parla di forma di governo (presidenziale o parlamentare) ci si riferisce al complesso di regole costituzionali che determinano il modo e il grado di separazione tra poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) e gli equilibri tra di essi (*checks and balances*); ai meccanismi che disciplinano i processi decisionali di un paese e stabiliscono chi ha il diritto/potere di elaborare le proposte di *policy* (agenda *setting-power*), chi di modificarle, approvarle o contristarle ponendo un veto.

Numerosi studi di *political economy* mettono in luce come i sistemi presidenziali caratterizzati dall'uso di meccanismi elettorali di tipo maggioritario possano favorire l'adozione di misure di riforma ambiziose e incisive, mentre i sistemi proporzionali tendano a portare avanti interventi gradualisti e moderati. Questo avviene perché nel primo caso i *policy makers* sono maggiormente in grado di superare le resistenze verso le riforme da parte di gruppi di interesse circoscritti o l'opposizione emersa in specifici collegi elettorali.

Al contrario, un sistema parlamentare, nel quale prevalgono ampie coalizioni di governo e meccanismi decisionali di tipo consensuale, tende a produrre un'*impasse* decisionale (pur favorendo una maggiore partecipazione e pluralismo). In questo tipo di sistemi la presenza di *veto players* nel processo decisionale richiede una continua mediazione di interessi che inevitabilmente ritarda o indebolisce l'azione di governo intorno a temi politicamente sensibili, quali le riforme strutturali. È stato infatti dimostrato che solo in presenza di governi riformatori sostenuti da una forte maggioranza parlamentare (il che accade con più frequenza nei paesi dove si applica la regola elet-

torale maggioritaria) sono state realizzate riforme strutturali del mercato del lavoro o interventi per le politiche commerciali.

Anche altre variabili politico-istituzionali sembrano incidere sulla capacità dei singoli governi di intraprendere specifiche iniziative di riforma. Per esempio, la vicinanza delle elezioni disincentiva i *policy makers* dal promuovere programmi di riforma ambiziosi e soprattutto impopolari, mentre il primo anno in carica del nuovo governo sembra rappresentare il momento ottimale per avviare il processo di riforma: è questo il momento in cui la volontà riformatrice del governo dovrebbe raggiungere il suo punto massimo.

### *La teoria dello status quo, i costi e la gradualità delle riforme*

Le rigidità e le protezioni presenti nelle nostre economie, i problemi strutturali mai compiutamente affrontati e superati in paesi come quelli europei differenti per tipologia di regime politico, sistema elettorale vigente, equilibri tra poteri, sembrano indebolire quel legame tra caratteristiche dei sistemi costituzionali e capacità riformatrice dei governi emerso negli studi di *political economy*.

Ogni riforma strutturale orientata alla crescita, pur non gravando sul bilancio dello Stato, comporta costi politici più o meno elevati nel breve periodo. I costi elettorali di riformare le professioni, liberalizzare il mercato energetico, dismettere le partecipazioni non strategiche, aprire al mercato i servizi pubblici locali e di ristrutturare il *welfare* costituiscono un valido disincentivo – per

qualunque tipo di governo – a perseguire un programma di interventi strutturali.

Fernández e Rodrick<sup>3</sup> hanno per primi formulato la teoria dello *status quo* basandosi sull'incertezza generata da un qualsiasi programma di riforma. Questa incertezza è a sua volta riconducibile alla mancanza *ex ante* di informazioni su chi in futuro potrà trarre beneficio o meno dall'intervento governativo. Dei programmi di riforma a carattere strutturale sono più immediatamente percepiti i costi e più facilmente identificabili i potenziali e futuri perdenti (*losers*), coloro i quali possono risultare danneggiati da un processo di riforma. Al contrario, i potenziali beneficiari sono più difficilmente individuabili a priori.

Una simile asimmetria informativa ostacola la messa in opera di qualsiasi scelta di *policy* tendente a riformare l'assetto economico esistente. Le iniziative strutturali orientate alla crescita avrebbero bisogno di essere supportate da un'ampia parte degli elettori, dai rappresentanti politici sia prima che dopo il loro avvio.

A supporto di ciò, si ipotizzi che un governo X decida di avviare una riforma del mercato del lavoro e i lavoratori si dividano in due gruppi: il primo – quello che verrà danneggiato dalla riforma – sia occupato nel settore L; il secondo – composto dai futuri beneficiari della riforma – sia attivo nel settore G.

Prima della riforma, il gruppo di lavoratori occupati in L rappresenta il 54 per cento della popolazione, al termine del processo si riduce al 36 per cento. In tal caso, la riforma risulterebbe aver beneficiato il 64 per cento della popolazione: il 46 per cento che già

<sup>3</sup> Fernández e Rodrick (1991).

lavorava in G, e il 18 per cento passato dal settore L a G. Tuttavia, è plausibile immaginare che il 54 per cento dei lavoratori occupati in L cerchino di bloccare *ex ante* l'avvio della riforma in quanto vi è incertezza su quanti di loro riescano a effettuare il passaggio in G (Tab. 1).

**Tab. 1 - Vincitori e perdenti in seguito alla realizzazione di una riforma strutturale**

<i>Ex ante</i>		<i>Ex post</i>
Settore L : 54%	di cui: - 36% probabilmente avrà da perderci - 18% probabilmente cambierà settore guadagnandoci	Settore L: 36%
Settore G: 46%	- tutta la quota continuerà a rimanere nel settore G guadagnandoci	Settore G: 64%

Fonte: Castanheira et alii (2004).

Questa incertezza induce gli elettori a non sostenere il programma di riforma proposto dal governo e i *policy makers* a essere meno decisi nel portare avanti la propria agenda. In altri termini, prevale lo *status quo*, sia esso una soluzione a lungo andare inefficiente o meno.

In questo caso, una delle possibilità che il governo ha di guadagnare consensi è di seguire un approccio «graduale» (piuttosto che «radicale») nel portare avanti le proposte di riforma.

Le modalità di attuazione delle riforme possono infatti seguire due approcci differenti: *a)* un approccio «radicale» in cui si avviano contemporaneamente riforme di diversi assetti normativi e di mercato, il più delle volte complementari tra loro; *b)* un ap-

proccio «graduale» in cui si interviene con intensità e in tempi differenti.

Dal punto di vista della *political economy* il primo approccio è migliore del secondo: un unico intervento di riforma può risultare meno efficace rispetto a una riforma simultanea attuata su due o più *status quo*. Tuttavia, l'esperienza europea dell'ultimo decennio ha evidenziato la tendenza a procedere attraverso riforme «mercato per mercato»<sup>4</sup>. Tale metodo è risultato di più semplice implementazione perché diluisce nel tempo i costi della transizione (per esempio, una riduzione dell'occupazione) e rende più semplice l'accordo in sede politica.

Nella maggior parte dei paesi europei, infatti, si è intervenuti in primo luogo riformando il mercato dei beni, anche sotto la spinta della concorrenza internazionale e per l'impegno a realizzare il Mercato Interno. Si è successivamente intervenuti – almeno in parte – sulla de-regolamentazione del mercato del lavoro, mentre il settore dei servizi rimane in molti comparti normativamente protetto e rigidamente regolato.

### 3. Livelli di Governo: un federalismo squilibrato

Da ultimo, andrebbe ripensato l'attuale assetto istituzionale tra centro e enti locali. Il federalismo ibrido che abbiamo in Italia genera effetti negativi sia sui conti pubblici sia sul funzionamento del sistema economico.

Al momento le Regioni sono centri di spesa senza un vero potere impositivo autonomo. Lo Stato di fatto finisce per ripianare gli

<sup>4</sup> Cipolletta, Micossi, Nardozi e Trento (2007).

eventuali disavanzi locali, innescando in questo modo un circuito perverso, con effetti negativi sulla competitività delle imprese. Gli enti locali non avendo una vera e propria autonomia finanziaria finiscono per costituire decine di società pubbliche locali anche in settori nei quali non dovrebbero esserci.

Il processo di trasferimento dell'autonomia, della responsabilità e delle risorse dallo Stato alle autonomie locali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), previsto dall'attuale assetto costituzionale, presenta molti punti deboli che necessitano di essere risolti al più presto.

Sul fronte dell'autonomia finanziaria l'art. 119 della Costituzione prevede la possibilità per gli enti territoriali di utilizzare tributi propri, partecipazioni ai tributi erariali e trasferimenti statali perequativi, stabilendo unicamente che i tributi propri e le partecipazioni ai tributi erariali debbano insistere sul territorio del livello di governo di riferimento. Per le Regioni non è prevista una riserva di basi imponibili sulle quali istituire tributi a propria scelta, così come non vengono identificate le cosiddette «imposte in comune» come avviene, ad esempio, nella costituzione tedesca<sup>5</sup>.

Il progressivo ampliamento della sfera di autonomia normativa delle Regioni e il decentramento di competenze e funzioni amministrative richiedono, però, di dotare gli enti territoriali di una «adeguata» autonomia finanziaria che, malgrado la riforma del titolo V, risulta nel 2005 in diminuzione di 0,6 punti percentuali rispetto al 2000.

Il mancato raccordo tra i livelli di capacità di spesa degli enti territoriali e l'autonomia finanziaria è il problema cruciale da affrontare con grande determinazione.

<sup>5</sup> Centro Studi Confindustria, 2006.

Le principali difficoltà che si possono incontrare sono due:

- a) individuare tributi il cui gettito sia quantitativamente significativo ma anche distribuito in modo sufficientemente omogeneo sul territorio; nella pratica, ciò risulta molto difficile;
- b) la mancanza di un'attribuzione chiara e trasparente delle competenze, delle funzioni e delle responsabilità a ciascun livello di governo rende difficile identificare il grado di autonomia finanziaria «adeguato» a tale sistema.

L'obiettivo principale perseguito negli ultimi anni nel coordinamento tra Stato ed Enti territoriali è stato quello di rendere la dinamica dei flussi finanziari delle Amministrazioni locali coerente con gli andamenti dei saldi di bilancio della PA. Il rischio è che gli Enti territoriali, avvertendo come «debole» il loro vincolo di bilancio, possano aumentare le spese senza occuparsi troppo del loro finanziamento sapendo che lo Stato centrale, possibilmente tramite trasferimenti, alla fine interverrà a ripianare il deficit.

E, in effetti, è quello che è avvenuto: nel periodo 2002-2005 le spese delle Amministrazioni locali sono aumentate di circa 27 miliardi di euro mentre le spese delle Amministrazioni centrali di circa 30 miliardi di euro.

Per arginare il fenomeno lo Stato centrale ha introdotto nel 1999 il Patto di stabilità interno, uno strumento che avrebbe dovuto svolgere una funzione sia di regolazione finanziaria delle Autonomie locali sia di coordinamento tra livello centrale e periferico. La dinamica molto sostenuta delle spese locali ha, però, messo in evidenza la poca efficacia del Patto.

Con la Finanziaria del 2005 (e leggi successive) è stato introdotto un altro modo per cercare di coniugare lo sviluppo dell'auto-

nomia degli enti locali con un più efficace controllo sulla formazione dei disavanzi: è stata prevista, infatti, la maggiorazione obbligatoria di 1 punto percentuale dell'aliquota IRAP nelle Regioni che, entro il 30 giugno 2006, non avessero raggiunto un accordo con il Governo sulla copertura dei propri deficit sanitari.

Su quest'ultimo tipo di meccanismo le critiche sono molteplici e si intrecciano diversi temi: dalla definizione della effettiva autonomia finanziaria alla coerenza del sistema fiscale, alla tassazione delle imprese, al finanziamento della sanità.

L'IRAP si trova al crocevia di molte discussioni ed è un elemento fondamentale della compatibilità del nuovo assetto istituzionale degli enti decentrati con il nuovo sistema tributario. Al momento della sua entrata in vigore (1998), l'IRAP ha sostituito i contributi sanitari, compresa la tassa sulla salute, l'ILOR, l'imposta sul patrimonio netto delle imprese e altre imposte minori. Nel 2003 il gettito IRAP, rappresentava il 74,6 per cento del totale dei tributi propri delle Regioni e il 21,7 del totale delle entrate effettive .

Ma è proprio la natura regionale dell'IRAP a essere controversa: questa imposta, infatti, fa pagare, almeno in parte, il servizio sanitario a un soggetto (l'impresa) diverso dall'utilizzatore (la persona fisica) del servizio. Si interrompe così il circuito del controllo sulla qualità e la quantità della spesa, che va dal fruitore del servizio pubblico, nonché elettore, al finanziatore dello stesso, contraddicendo il principio della responsabilità finanziaria dell'ente territoriale, presupposto fondamentale di qualsiasi forma di decentramento fiscale .

D'altro canto l'IRAP è stata anche utilizzata al fine di ridurre il cuneo fiscale, realizzando contemporaneamente la richiesta di di-

minuire il carico fiscale sulle imprese e quella di farlo a partire dal costo del lavoro. Probabilmente questo era anche il modo più razionale di procedere per ridurre il cuneo fiscale, a meno che non ci fosse stato già un piano di lungo periodo sul fronte delle pensioni.

L'IRAP viene quindi utilizzata dallo Stato per scopi molto diversi: per finanziare le Regioni e quindi la sanità, per ridurre il cuneo fiscale, per riequilibrare la tassazione delle imprese gravando sugli interessi passivi. Ma in questo modo si rischia che le politiche fiscali siano asimmetriche nelle diverse Regioni e che i diversi obiettivi vengano annullati l'uno con l'altro.

Il passaggio delle funzioni dal centro alla periferia associato a un vincolo di bilancio che si è rivelato «debole» ha fatto sì che negli ultimi anni stia emergendo un altro fenomeno preoccupante sotto diversi punti di vista: gli enti locali, sottoposti a vincoli di liquidità, si sono trovati nella necessità di ricercare fonti di finanziamento diverse da quelle tributarie per portare avanti i programmi di spesa e garantire una copertura agli stanziamenti e agli accertamenti in continuo aumento<sup>6</sup>.

Un effetto perverso del federalismo incompleto è che le esigenze di finanza pubblica degli enti territoriali vengano in parte soddisfatte attraverso la costituzione di società controllate anche in attività normalmente gestite da operatori privati, dove l'intervento pubblico non è fondato né giustificato dalla teoria economica. La presenza degli enti locali nelle diverse attività economiche è così divenuta sempre più ampia e diretta, a detrimento dell'iniziativa privata e dando luogo al fenomeno del «neo-statalismo municipale».

<sup>6</sup> Centro Studi Confindustria, 2006.

L'economia italiana sembra incapace, oramai da oltre un decennio, di generare una crescita paragonabile a quella dei decenni precedenti e simile a quella dei principali concorrenti.

A fronte di questa situazione preoccupante e di un'inesorabile perdita di competitività delle nostre produzioni e del nostro sistema nel suo insieme si registra una stasi della politica. I governi, nazionali e locali, sembrano ostaggi nelle mani di questo o quel gruppo di interesse, di questo o quel minuscolo partito.

Il quadro è tale che le politiche economiche troppe volte non riescono ad essere tradotte in azioni concrete.

E' il momento, in altre parole, di interrogarsi sulle regole costituzionali. Per ben governare l'economia italiana serve oggi innanzitutto una riforma elettorale ma più in generale una revisione della Costituzione del 1948.

Vanno superati i troppi poteri di veto che imprigionano la nostra democrazia, va ripensato il rapporto tra governo e parlamento, vanno ripensati gli strumenti del governo dell'economia.

Rinvviare queste scelte difficili può essere dannoso per la crescita economica ma ancor più pericoloso per la legittimazione delle istituzioni e dei partiti democratici.

*Roma, settembre 2007*

*Sandro Trento*

## Bibliografia

BORDIGNON M., TABELLINI G. (2006) *Il match point del doppio turno*, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) del 20 aprile 2006.

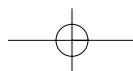
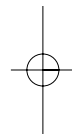
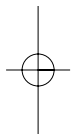
CASTANEHEIRA M., GALASSO V., CARCILLO S., NICOLETTI G., PEROTTI E. e TSYGANOK L. (2004), *How to Gain Political Support for Reforms?*, paper presentato a una conferenza tenutasi presso la Fondazione De Benedetti.

CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA (2006), *Il momento di scegliere: risanare per crescere*, Quaderni di Ricerca, n. 1, Settembre 2006.

CIPOLLETTA I., MICOSSI S., NARDOZZI G. e TRENTO S. (a cura di) (2007), *Concorrenza, bene pubblico*, Roma, Sipi.

FERNÁNDEZ R. e RODRICK D. (1991), Resistance to Reform: Status quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty, *American Economic Review*, 1146-1155

TABELLINI G. (2005), *Il paradosso della legge elettorale*, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) del 20 ottobre 2005.



## 1. PER LA CRESCITA, UNA DEMOCRAZIA CHE FUNZIONI. COSA CAMBIARE<sup>1</sup>

È tempo di porre il cittadino (e dunque le sue imprese, le sue associazioni) al centro dell'ordinamento. Le istituzioni della *governance* sono al loro servizio, non viceversa. Ed è anche tempo di prendere atto che efficienza e solidarietà non sono affatto alternative, ma anzi procedono di conserva. Come ha detto Tony Blair, se si governa società ed economia in modo inadeguato senza la capacità di cogliere le nuove tendenze che emergono nel mondo e senza riuscire a favorire la creazione di ricchezza, non è neppure possibile fare ciò che si vorrebbe per aiutare chi ha bisogno e per allargare la giustizia sociale.

Essenziale condizione di efficienza è un sistema delle decisioni collettive che funzioni: che lasci il tempo per la discussione in vista delle successive deliberazioni (allo scopo di far emergere tutti gli interessi in gioco in modo tale che sia possibile tenere conto, soprattutto se si è costretti a disattenderli del tutto o in parte) e che assicuri però che le deliberazioni vengano prese in tempi compatibili con le esigenze di un mondo che va sempre più veloce e che non perdona ritardi.

Ci sono alcuni convincimenti che sorreggono questo capitolo e che ci sembra doveroso rendere pubblici. Eccoli.

Una prima convinzione è questa. Con le dovute eccezioni, la società italiana è una società seduta, stanca: quasi che, demograficamente invecchiata più di ogni altra (lo dicono le statistiche senza possibilità di appello), essa avvertisse come un peso la propria

<sup>1</sup> A cura di Carlo Fusaro (Università degli studi di Firenze) e Nicolò Zanon (Università degli studi di Milano). Le opinioni contenute in questo capitolo sono da attribuirsi agli autori e non impegnano Confindustria.

lunga storia, i suoi corsi e ricorsi, i suoi momenti alti e bassi. Nel complesso una storia ricca di importanti contributi all'evoluzione della cultura occidentale di cui è tuttora il simbolo quel 65 per cento del patrimonio dell'umanità censito dall'Unesco presente sul territorio nazionale. L'impressione è di vivere in una società con un passato così glorioso da rendere il presente inadeguato, quasi per definizione non potesse essere all'altezza di ciò che è stato, quasi il futuro fosse una sfida perduta in partenza, che per questo i più non hanno alcuna voglia di raccogliere.

Invece, chi concorre a questo lavoro collettivo, la pensa in modo diverso: è rispettoso delle tradizioni e della cultura anche costituzionale italiana, ma non intende rinunciare a proporre innovazioni e cambiamenti anche radicali. Il principio guida è: ogni generazione ha il diritto di costruire il proprio futuro; non è vero che tutto è già stato detto e tutto è già stato definito. Anzi c'è molto da fare e da cambiare, a partire dai sacri testi, cioè dalla Costituzione: rispettarne i valori e i principi supremi impone, anzi, di rinnovarla, di renderla più funzionale al governo della contemporaneità, di rafforzarla aggiornandola, anche incisivamente; e, come vedremo, di porre rimedio ad errori del passato oltre che a successive distorsioni.

Una seconda convinzione è che il male dei mali di cui soffre l'Italia è un problema di modernizzazione in parte tardiva, in parte incompiuta. L'arretratezza socio-culturale complessiva di cui parlava Carlo Tullio Altan ormai oltre venti anni fa (v. il suo capolavoro, *La nostra Italia*, che uscì a Milano da Feltrinelli nel 1986) non è l'invenzione senile di un brillante antropologo culturale, ma corrisponde a dati di fatto che hanno accompagnato la vicenda delle popolazioni insediate in quella che fino a poco tempo fa, fu solo un'espressione geografica. Essa aiuta anzi a capire taluni ricorrenti atteggiamenti che si riscontrano da noi: un certo ribellismo di fondo, la grande disaffezione per le istituzioni pub-

bliche, la difficoltà di partecipare con leale collaborazione e per il tempo che occorre, con umiltà e pazienza, agli sforzi collettivi. L'agire collettivo presuppone la capacità di cogliere i vantaggi di ciò che è nell'interesse di tutti anche quando comporta un qualche sacrificio del vantaggio individuale, familiare o di gruppo. Da noi a grandi doti umane, d'iniziativa, a prontezza di riflessi, a fantasia, a forte capacità di immaginazione e inventiva, a straordinaria duttilità ed elasticità di pensiero e di atteggiamenti, a saldissima fedeltà di gruppo, si accompagna altrettanta incapacità di capire che, quasi sempre, il particolare può trovare soddisfazione solo attraverso il perseguimento di obiettivi e interessi collettivi. Ciò produce manifestazioni di consapevole o inconsapevole rifiuto della modernità, di resistenza ad adattarsi a essa, di difficoltà a comprendere i vantaggi, in ultima analisi, dell'autonomia della ragione affermatasi nelle società del mondo occidentale industrializzato e capitalistico. Non è casuale che i luoghi cruciali della modernità (la grande città, lo Stato, l'impresa) siano stati a lungo luoghi in cui molti italiani non si sono trovati a loro agio, fino al punto di combattere contro di essi, di sabotarli, di ribellarvisi: facendo spesso ricorso alla violenza<sup>2</sup>. Se tutto ciò è forse superato, o quasi, con riguardo alla grande città e all'impresa, il caso dello Stato ovvero delle istituzioni pubbliche di vario livello sembra ancora lontano dall'essere risolto. La reciproca e biunivoca influenza fra fattori politico-istituzionali da una parte e ritardata o mancata modernizzazione dall'altro è stata studiata a suo tempo prima da Max Weber poi soprattutto da Reinhard Bendix e Barrington Moore<sup>3</sup>; il primo mette a fuoco soprattutto la ca-

<sup>2</sup> La storia, anche del secondo dopoguerra è piena di esempi, con strascichi dolorosi: come altrimenti interpretare le vicende di un '68 che altrove durò qualche anno, da noi non meno di un ventennio e ancora non siamo riusciti a estirpare i cascami di un brigatismo rosso ridotto a caricatura di sé stesso, ma sempre in grado di provocare gratuiti lutti?

<sup>3</sup> Trigilia (1996).

pacità dei primi di condizionare la seconda, il secondo segue l'approccio contrapposto. In realtà le due prospettive vanno integrate. E il caso italiano sembra confermarlo.

Una terza convinzione è questa: diversamente da quanto tende a ripetere una vulgata corrente, non è affatto vero che le norme che disciplinano il funzionamento del sistema delle decisioni collettive si possono e devono fare sempre e comunque solo *tutti insieme*: intendosi con tale espressione «col concorso di tutti gli attori rilevanti del sistema politico». A parte il fatto che sulla base di affermazioni del genere si garantiscono inammissibili poteri di veto, l'esperienza insegna che – come conseguenza – si ottiene una delle due: o la paralisi del processo decisionale e quindi di qualsiasi innovazione con effetto conservatore di tutta evidenza o, invece, il varo di innovazioni che, nella ricerca dell'accordo a tutti i costi, finiscono col risultare pasticciate al punto da far ritenere che farne di nulla sarebbe stato più opportuno. La nostra idea è che, invece, qualsiasi progetto di innovazione istituzionale debba rispondere a una logica precisa e a un progetto di governo della società su cui insiste, evitandosi per quanto possibile intime contraddizioni. Ciò non vuole affatto dire che l'apporto delle opposizioni oltre che delle componenti eventualmente dissenzienti della maggioranza non sia da ricercare o sia da rifiutare: vuol dire però che tali apporti possono servire a migliorare un progetto che abbia una sua coerenza integrandosi con esso, senza la pretesa di imporre la ricerca di soluzioni «miste» per ciò solo intrinsecamente contraddittorie che rischino di portare al suo snaturamento.

Una quarta convinzione è che sia necessario sfuggire al vizio della memoria corta, che sembra affliggere una politica nel suo complesso debole, caratterizzata – fra l'altro – dal fatto che non esiste autorità legittima in grado di indicare al Paese un'agenda rispondente a qualche programma anche solo vagamente coerente:

per cui accade sistematicamente che si vada in una direzione per rimediare a qualche problema, si riesca magari anche a migliorare la situazione e poi ci si lasci indurre ad andare in direzione opposta per rimediare a qualche difficoltà o ostacolo insorto, nella più totale dimenticanza, però, del perché e in vista di quale obiettivo ci si fosse mossi in primo luogo: con il rischio concreto di non andare da nessuna parte, in una schizofrenia continua di mosse contraddittorie.

La memoria corta è un vizio particolarmente grave in materia istituzionale dove le scelte devono per definizione essere di lungo o almeno medio periodo, se non si vogliono fare danni seri. A questo riguardo siamo persuasi che intervenire in questa materia significhi oggi, prima di tutto, andare avanti sulla strada avviata nei primi anni Novanta: non per invertire la rotta, ma se mai per riprenderla nelle nuove condizioni create dalle innovazioni di quegli anni, rafforzarne la coerenza, completarne il disegno senza concessioni a presunte eccezionalità italiane che non si tratta affatto di assecondare, ma se mai di superare nella prospettiva di un sistema Paese più maturo, meglio capace di sforzi di lunga lena e per ciò stesso più compatto e più competitivo.

Una quinta convinzione è la seguente: compiere scelte politiche non è fare un catalogo delle cose che ci vorrebbero, non è fare una specie di lista della spesa nella quale ci sia spazio per tutto. Fare scelte politiche significa selezionare fra più obiettivi, nella consapevolezza che perseguirli tutti contemporaneamente non è possibile, se non altro per la limitatezza delle risorse disponibili. Fare scelte politiche vuol dire, perciò, indicare delle priorità e agire di conseguenza. E a questo criterio cercheremo di attenerci.

Una sesta e ultima convinzione è, infine, che occorre avere piena consapevolezza delle difficoltà dell'innovazione istituzionale. Non siamo nel campo delle scienze esatte, ma nel campo delle scienze sociali: in questo ambito è particolarmente difficile valutare con

sufficiente approssimazione gli effetti delle modificazioni del quadro giuridico. Chi parla di «ingegneria costituzionale», lasciando intendere che si tratti di operare alla stessa stregua, appunto, di colui il quale sulla base di accurati calcoli determina per esempio le caratteristiche del cemento armato in base all'uso che si farà del manufatto ovvero in base alla spinta che il terreno circostante potrebbe esercitare, inganna sé stesso e gli altri. Non è così: anche, se non soprattutto, perché al mutare del quadro giuridico mutano i comportamenti dei destinatari delle norme ed è assai arduo prevedere quale strada essi sceglieranno per accomodarsi al cambiamento. Quale che sia il quadro degli incentivi messi a punto al fine di contrastare certi comportamenti (ritenuti controproducenti e perciò da scoraggiare) e favorirne altri (ritenuti virtuosi, conformi agli obiettivi perseguiti e perciò da incoraggiare), l'esperienza insegna che le persone rivelano una formidabile capacità di adeguarsi al mutamento facendo un uso delle norme diverso da quello atteso dal legislatore e capace di permettere loro di continuare a tutelare i propri interessi di fondo a scapito degli obiettivi perseguiti attraverso l'innovazione. Basti pensare, per esempio, a come i partiti hanno saputo piegare la legislazione elettorale del 1993: dotata di sbarramento al 4 per cento (parte proporzionale alla Camera), soglia efficace e in grado di ridurre i partiti con accesso ai seggi a soli 6-7, essi hanno poi «proporzionalizzato il maggioritario»<sup>4</sup>, attraverso un uso dei collegi uninominali cui nessuno aveva pensato, del tutto difforme rispetto non solo alle attese del legislatore e dei riformatori, e, a monte, degli studiosi di sistemi elettorali. Da ciò consegue, primo, che la progettazione dell'innovazione in questa materia deve essere particolarmente accurata e prudente; secondo, che nessuno può spacciare le proprie proposte come soluzioni taumaturgiche.

Nessuna rinuncia ad agire, anzi. Ma bisogna sapere che quello in cui proviamo a cimentarci, è un campo nel quale occorrono sfor-

<sup>4</sup> Bartolini-D'Alimonte (1995).

zi attenti, onesti e, soprattutto, coerenti e prolungati, fondati sul quadro conoscitivo più ampio possibile, avvertiti del fatto che cambiare la cultura politica di una comunità è assai più difficile che modificarne il Dna e, soprattutto, richiede molto più tempo.

### 1.1 I precedenti e il contesto più recente

La Costituzione italiana del 1948 è una bella costituzione, ben scritta e sufficientemente chiara, completa, in linea con le tendenze del costituzionalismo dell'epoca. Ha reso grandi servizi al Paese, accompagnandolo nella fase di maggiore crescita e di sviluppo della sua storia unitaria. Una sorte singolarmente comune ai tre paesi risultati i grandi sconfitti della II guerra mondiale, le cui istituzioni nacquero in diverso grado influenzate dalle potenze vincitrici (quella italiana meno di quella tedesca, ed entrambe assai meno di quella giapponese).

Riconoscere questo fatto, tuttavia, non significa affermare che la Costituzione del 1948 fosse immune da difetti e neppure negare quanto invece è sotto gli occhi di tutti: e cioè che nel tempo, sulla base dell'esperienza e dell'evoluzione della società, se ne sono poi manifestati altri. In più vi è stato modo di sperimentare le astratte previsioni della nostra carta fondamentale alla luce dei comportamenti concreti delle forze politiche e sociali. Anche la nostra, come qualsiasi altra costituzione, lascia ampi margini di discrezionalità al legislatore: se questo fa un uso di questa discrezionalità, usandola in modo insoddisfacente, mostrando di interpretarla sempre e solo in un senso piuttosto che in un'altro, prima o poi chi ritiene opportuno cambiare lo stato di fatto proporrà di incidere a monte sulla costituzione. Un solo esempio: è vero che il potere di revoca dei ministri da parte del presidente del Consiglio non è esplicitato in costituzione, eppure sarebbe ben stato possibile interpretare in tal senso gli artt. 92 e 95 Cost.; del

resto anche il potere del governo di porre la questione di fiducia alle Camere non è espressamente previsto, eppure è considerato pacifico, e perfino la sfiducia individuale contro il singolo ministro è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale come un potere di ciascuna Camera; allora di che stupirsi se – da molti anni – si va proponendo, fra le altre riforme da fare, di inserire nella Costituzione una formula che dia finalmente al nostro presidente del Consiglio il potere di revoca?

Va anche detto che ogni costituzione è il precipitato di un dato momento storico, cioè del contesto del quale è espressione; nel momento stesso in cui entra in vigore, a ben vedere, comincia in qualche modo a invecchiare, allontanandosi tendenzialmente dalla società che – magari anche grazie a essa – va cambiando. Anche per questo sagge sono quelle costituzioni che prevedono forme di revisione che ne garantiscano la permanenza tendenziale nel tempo, ma permettano anche i necessari aggiornamenti e adeguamenti: meglio se relativamente frequenti e incrementali. Infatti, se il testo costituzionale si irrigidisce oltre misura, perché si rivela difficile o impossibile metterlo a punto via via, una volta esauriti i margini di flessibilità di cui qualsiasi testo giuridico dispone in virtù dell'insopprimibile attività di interpretazione di coloro che sono chiamati ad applicarlo, esso finisce col rischiare la delegittimazione: un'eventualità che sarebbe saggio evitare e che una classe dirigente degna del suo ruolo dovrebbe avvertire la responsabilità di prevenire.

Un primo fondamentale difetto originario della Costituzione del 1948 fu che accanto a innovazioni organizzative coraggiose e incisive (la Corte costituzionale e il controllo di legittimità costituzionale delle leggi, la regionalizzazione e il riconoscimento delle autonomie locali, gli istituti di democrazia diretta, come i vari referendum, la garanzia dell'indipendenza della magistratura) fu scelta, in tema di forma di governo, nonostante le buone inten-

zioni (il riferimento è all'ordine del giorno del costituente Perassi, pur approvato all'inizio dei lavori) una strada di sostanziale ritorno al governo parlamentare prefascista, accentuandone addirittura alcuni limiti: a partire dalla debolezza dell'esecutivo in Parlamento e dalla debolezza della figura del presidente del Consiglio. In effetti, dopo vent'anni di dittatura e di regime, come si volle chiamare, «del capo del governo», la stabilità e l'efficacia dell'azione di governo non furono affatto le preoccupazioni dominanti fra le forze politiche della Costituente. Le priorità erano altre: più che di proteggere la funzionalità del sistema dai possibili eccessi delle fazioni (antico male italiano), ci si preoccupò di proteggere le fazioni l'una dall'altra, anche a prezzo del buon funzionamento delle istituzioni. Il risultato di tutto ciò fu che la Costituzione risultò del tutto priva di qualsiasi strumento di rafforzamento e stabilizzazione del governo, di qualsiasi strumento di razionalizzazione del regime parlamentare (come sono stati chiamati tecnicamente dai costituzionalisti del XX secolo). Basti fare un raffronto proprio con le costituzioni a regime parlamentare dell'epoca, a partire da quella giapponese del 1946-47 e da quella tedesca del 1949. Non che i marchinegni giuridici inventati dai facitori di costituzioni possano garantire miracoli, beninteso, ma un aiuto lo possono dare e, comunque, se funzionali, sono meglio di niente. Invece gli articoli dal 92 al 96 della Costituzione (da leggersi insieme all'art. 88 sullo scioglimento delle Camere) sono così scarni da lasciare tutta intera la disciplina e il funzionamento della forma di governo agli attori del sistema politico, cioè ai partiti: il che è esattamente ciò che questi volevano. La conseguenza ultima è stata un cinquantennio caratterizzato, con sporadiche e brevi eccezioni, dal più debole e inefficiente esecutivo fra tutti quelli delle democrazie consolidate (ci sono precise classifiche internazionali al riguardo!).

Un secondo clamoroso difetto sta nella soluzione di compromesso alla quale alla fine si addivenne in relazione all'assetto del Parla-

mento. L'Italia dello Statuto albertino, concesso 13 anni prima dell'unificazione nazionale (1848-1946), aveva avuto un Parlamento con due Camere, una formata su base elettiva da quella parte limitata della società che veniva ritenuta all'altezza di rappresentare l'intera Nazione (prima l'alta, poi anche la media borghesia), l'altra, la c.d. «camera alta», con componenti tutti di nomina regia e con carica vitalizia (perché in essa continuassero a trovare espressione gli interessi della nobiltà e dei ceti fedeli alla casa regnante). Ma siccome la forza delle istituzioni veramente rappresentative si rivelò subito difficilmente resistibile, il Senato del Regno rimase sempre escluso dal circuito del rapporto fiduciario fra governo e Parlamento (che si instaurò subito nei soli confronti della Camera dei deputati) e per di più finì composto, per la grandissima parte, da membri di nomina regia su proposta del governo. In pratica l'Italia statutaria ebbe un bicameralismo per nulla paritario nel quale se le due Camere concorrevano alla funzione legislativa, di fatto era quella dei deputati a prevalere, unica titolare del «potere di fare crisi» (cioè di far cadere o minacciare di far cadere il governo).

Alla Costituente la discussione sul bicameralismo nella nuova Italia fu fra le più accese: alla fine i fautori del bicameralismo riuscirono a prevalere sui fautori della camera unica (per esempio i comunisti), ma dovettero cedere a questi sul punto decisivo della composizione prima e delle funzioni poi della seconda delle due camere. La logica bicamerale avrebbe imposto che una delle due rappresentasse qualcosa di diverso dall'altra (chi diceva le professioni e la cultura, chi diceva – visto che si stava regionalizzando l'ordinamento – gli interessi regionali e/o locali) e magari avesse coerentemente funzioni in parte differenziate. Invece l'accordo fu trovato alla sola condizione che entrambe le Camere avessero sostanzialmente l'identica estrazione elettorale diretta su basi partitiche e, pertanto, le identiche funzioni. Il corollario sarebbe stato la riforma del 1963 che avrebbe soppresso l'unica vera discrasia, la durata di sei anni del Senato (rispetto ai cinque

della Camera), che del resto mai si era applicata, perché il Senato fu sciolto sia nel 1953 sia nel 1958 proprio per unificare le elezioni delle due camere gemelle. Gli unici elementi strutturali di diversità rimasero l'elettorato attivo (25 anni per il Senato, la maggiore età per la Camera, allora 21 ora 18 anni) e il fatto che il Senato ha una composizione che è esattamente la metà di quella della Camera (315 senatori elettivi contro 630 deputati), a parte il piccolo gruppo dei senatori a vita (di diritto o di nomina presidenziale). In conclusione chi la spuntò davvero fu solo quella parte limitata dei costituenti che aveva voluto a tutti i costi due camere e non una sola, con la espressa intenzione di garantire un processo decisionale politico più lento, più meditato, più riflessivo, il quale, moltiplicando il procedimento legislativo per due, sostanzialmente garantisse almeno tempi doppi ed anche l'eventuale *navette*, cioè il va e vieni, come della spoletta dei telai, a colpi di emendamenti. Il problema ancora maggiore fu, come si sarebbe scoperto circa cinquanta anni dopo, che non solo il procedimento di far leggi sarebbe risultato appesantito, ma anche il rapporto fiduciario reso più difficile. Si può dire non esista paese al mondo nel quale si pretende da un governo che intrattenga il rapporto fiduciario non con una, ma con due camere diverse!

Un terzo difetto della Costituzione del 1948 (ma molti lo hanno considerato e magari tuttora lo considerano, al contrario, un pregio), a parte la retorica che suona oggi un po' stonata della «repubblica fondata sul lavoro», sta nel modo come il titolo III della parte prima regola i c.d. «rapporti economici.» Si tratta di 13 articoli che scontano prima di tutto la circostanza di essere, inevitabilmente, il prodotto degli equilibri politici e delle preferenze in termini di valori delle forze politiche che furono protagoniste del processo costituente, in secondo luogo un completo mutamento di contesto: ciò, in diversa misura, vale naturalmente per tutte le previsioni costituzionali (e vale per definizione per qualsiasi testo normativo), ma nel caso delle norme che avrebbero dovuto discipli-

nare i rapporti fra chi lavora e l'impresa, il ruolo dell'iniziativa economica dei privati, il regime della proprietà e i suoi limiti, l'organizzazione dei sindacati e degli imprenditori, l'esercizio delle professioni, le tutele specifiche di donne, minori e diversamente abili, l'esercizio del diritto di sciopero, il divario – manifestatosi a dire il vero ben presto (basti pensare al mai attuato art. 39 che avrebbe previsto la registrazione e il controllo pubblico sui sindacati) – si è fatto nel tempo tale da rendere molte di quelle disposizioni addirittura desuete o di ostacolo allo sviluppo e alla crescita di una moderna economia di mercato. Né c'è bisogno di evocare la globalizzazione che, in fondo, è un fenomeno dell'ultimo ventennio: già la scelta occidentale, l'apertura coraggiosa ai mercati nei primi anni Cinquanta, e soprattutto la partecipazione al processo di integrazione europea fondato sulla libertà di movimento di capitali, servizi, beni e persone hanno concorso a rendere superato l'intero titolo del quale parliamo. Esso del resto era figlio, come si è detto, di una certa cultura politica ed economica del tutto ostile al mercato e alla libertà d'impresa in nome della pianificazione (e poi della più elastica programmazione economica dal centro), o comunque assai sospettosa nei suoi confronti. Così accanto a formulazioni che certamente erano suscettibili di lasciare spazio all'economia di mercato, se ne trovano altre di derivazione corporativa, socialista e comunista, dichiaratamente ostili alla proprietà privata e alla libertà di impresa, e nel contempo fiduciose nelle taumaturgiche capacità dello Stato di creare sviluppo, convinte, in ultima analisi, della stessa superiorità etica dell'intervento pubblico. Di ciò oggi esistono tuttora tracce evidenti nelle posizioni di alcune forze politiche minoritarie, ma soprattutto, il che è più grave, negli atteggiamenti e nella cultura condivisa di milioni di persone. Resiste, come è stato ben scritto, l'irragionevole fiducia nella capacità dello Stato di generare sviluppo: un'illusione che travalica i confini degli schieramenti, e che tocca una destra a sua volta tutt'altro che liberale. Eppure l'idea

che destinando risorse pubbliche per indirizzare in questa o quella direzione gli investimenti privati, si possa accelerare la crescita di lungo periodo dell'economia è un'illusione non solo rivelatasi sbagliata quasi ovunque e quasi sempre, ma appare particolarmente sconsiderata in Italia, in conseguenza dello stato in cui versa la nostra amministrazione pubblica. Manca la coscienza che il massimo che la politica possa fare per aiutare lo sviluppo consiste nel garantire il rispetto della regola della legge, nel fornire una dotazione di infrastrutture materiali e immateriali adeguata alle esigenze, nell'offrire un'amministrazione pubblica efficace e parsimoniosa. La strada per sconfiggere l'illusione statalista, in nome della società aperta è ancora lunga e l'idea propria del *New Labour* di Tony Blair secondo la quale efficienza economica e giustizia sociale possono e devono procedere di conserva molto lontana. Di questo ritardo storico gli articoli costituzionali sui rapporti economici sono non la causa, ma l'espressione.

La parte prima della Costituzione (a parte alcune modifiche minori: quella all'art. 48 per permettere una nuova legislazione sull'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero e quella all'art. 51 per stimolare una più incisiva legislazione che promuova le pari opportunità di genere<sup>5</sup>) è rimasta sempre una specie di

<sup>5</sup> La revisione dell'art. 51 è stata l'ultima modifica apportata alla Costituzione, nel 2003, delle 13 succedutesi dal 1948 in poi (dieci leggi di revisione dal 1989 in poi; tre negli anni Sessanta). Su 139 articoli del testo originario ne sono stati abrogati 5 e modificati 31. Le revisioni hanno riguardato: composizione delle Camere e durata del Senato; istituzione della regione Molise; durata dei giudici della Corte costituzionale; trasferimento alla giustizia ordinaria della competenza sui reati ministeriali; una marginale specificazione sul divieto di scioglimento delle Camere durante gli ultimi sei mesi del mandato presidenziale; la previsione di un procedimento assai aggravato in materia di amnistia e indulto; l'abolizione della autorizzazione a procedere penalmente contro un parlamentare; tutto il titolo V; l'introduzione del principio del giusto processo con contraddittorio paritario fra le parti; la rappresentanza speciale dei cittadini residenti e votanti all'estero; la già evocata parità donna-uomo (v. Barbera e Fusaro, 2006).

tabù in quanto considerata simbolo di un patto di convivenza fra culture politiche diverse da sottrarre a qualsiasi rimessa in discussione (al punto da venire espressamente esclusa nel quadro dei tentativi di revisione organica della Costituzione dal 1992 ad oggi). Invece, della modificazione, riforma o revisione della costituzione dei poteri si è cominciato a parlare abbastanza presto, senza peraltro che il sistema dei partiti costruito intorno alla Dc e i suoi alleati da un parte e oppositori considerati a lungo antisistema dall'altro (il Pci a sinistra, il Movimento sociale a destra), perciò privi di potere coalizionale (se non proprio privi del diritto di far parte delle maggioranze e di andare al governo), se ne facesse in alcun modo interprete.

Si ebbe così un riformismo istituzionale antisistema della destra estrema, con scarsissimo seguito; il tentativo maggioritario del 1953 (De Gasperi - allora leader sia della Dc sia del governo - cercò di liberare il partito di maggioranza relativa dalla necessità di fare i conti con troppi partiti minori), ma fallì perché il previsto premio di maggioranza che avrebbe garantito il 65 per cento dei seggi alla Camera non poté essere assegnato (la Dc e i suoi alleati restarono di 47.000 voti sotto la richiesta maggioranza assoluta); un riformismo accademico prima isolato e vissuto come antipartitico (Giuseppe Maranini, propugnatore della battaglia contro la partitocrazia), poi con un certo seguito nella sola area moderata (protagonisti Giovanni Bognetti, Serio Galeotti, Costantino Mortati, Antonio La Pergola, Aldo Sandulli, fautori di un rafforzamento del presidente del consiglio e dell'esecutivo). Il tema delle riforme cominciò ad entrare nel dibattito politico corrente solo dopo che, con l'istituzione delle regioni, venne portata a compimento la ritardata attuazione della Costituzione<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> La Corte costituzionale emise la prima sentenza nel giugno 1956, il Consiglio superiore della magistratura fu istituito nel 1958, i referendum vennero disciplinati nel 1970, lo stesso anno in cui vennero eletti i primi consigli regionali.

La riforma regionale era stata teorizzata come occasione storica per un complessivo rinnovamento delle istituzioni, ma nella seconda metà degli anni Settanta era ormai chiaro che sarebbe stata, almeno per molti anni, un'occasione mancata. È proprio in quel periodo che il sistema dei partiti che faceva tutt'uno con quello istituzionale, mostrò i primi segni di cedimento, mentre il terrorismo delle Brigate Rosse mostrava le conseguenze più gravi di una profonda crisi sociale da modernizzazione incompiuta e, per certi versi, rifiutata. Per pochi voti la legge sul finanziamento pubblico dei partiti si salvò dal referendum che era stato promosso contro di essa (1978); l'anno dopo venne reso noto il Rapporto Giannini sulla riforma dell'amministrazione dello Stato. Intanto si andavano esaurendo anche i governi che – per fronteggiare il terrorismo – avevano incluso nella maggioranza il partito comunista: quasi a segnalare che la strategia di allargamento della base democratica, volta a perseguire la governabilità del paese su basi solo politiche e non istituzionali, aveva dato quello che poteva dare. È infatti proprio tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta che il tema delle riforme, anzi della Grande Riforma secondo la formula adottata dal segretario socialista Bettino Craxi, non lasciò più l'agenda della politica italiana.

Si ebbero i primi governi guidati non dalla Dc ma da suoi alleati minori (Spadolini, lo stesso Craxi: un vero paradosso italiano della democrazia). Proprio il secondo governo Spadolini si basò su un decalogo di dieci proposte di modificazione legislativa e costituzionale. Si era nel 1982. L'anno dopo, nel corso della IX legislatura, fu istituita la prima delle fino ad oggi tre Commissioni parlamentari bicamerali per la riforma delle istituzioni o della Costituzione: dal nome dei rispettivi presidenti, Commissione Bozzi (1983-1985); Commissione De Mita, poi Iotti (1992-1994); Commissione D'Alema (1997-1998). Non è possibile fare la storia analitica di questi tentativi, nessuno dei quali riuscito, eppure nessuno dei quali del tutto inutile: nel senso che ciascuno concorse

a far maturare (anche se troppo lentamente) la cultura delle riforme anche istituzionali e finì con il delineare proposte che, successivamente, sarebbero state riprese<sup>7</sup>.

Gli anni Ottanta furono però soprattutto gli anni del riformismo conservatore (in materia costituzionale) dei governi c.d. di pentapartito (perché la Dc aveva allora quattro alleati: socialisti, repubblicani, socialdemocratici e liberali. Ancora una volta tutto il Parlamento meno comunisti e destra). Fu chiamata «strategia delle riforme possibili», produsse molte importanti leggi di modernizzazione, ma fu – come dimostrarono le vicende successive – più che altro un riformismo tardivo. Esso incluse fra l'altro: la revisione dei regolamenti parlamentari e soprattutto l'abolizione o più esattamente il drastico ridimensionamento del voto segreto (che era stato un fattore poderoso di inquinamento della lotta politica in Parlamento e di destabilizzazione di esecutivi già deboli) (1983 e 1988); la nuova legge sulla presidenza del consiglio (che si cimentò nello sforzo titanico di rafforzare il presidente del consiglio, senza toccare la costituzione) (1988); la legge che introdusse la tutela della concorrenza e la prima autorità amministrativa indipendente, insieme alla Consob per la vigilanza sui mercati mobiliari (1990); la legge comunitaria per evitare di accumulare infrazioni per inapplicazioni delle direttive di Bruxelles (1989); la legge sulla formazione del bilancio annuale e la legge finanziaria (1988); la prima legge generale sul procedimento amministrativo e il primo testo unico sull'ordinamento degli enti locali da quello statutario del 1915-1934 (1990).

Proprio in occasione della discussione sulla riforma degli enti locali il governo dell'epoca pose per ben quattro volte la questione di fiducia per impedire a una forte maggioranza trasversale di introdurre l'elezione diretta dei sindaci. Era chiara la chiusura nei

<sup>7</sup> Si possono vedere fra i molti: Armaroli (1986), Fusaro (1992), Teresi (1996), Troilo (1996) e Caretti (a cura di) (1998).

confronti di qualsiasi ipotesi di riforma della politica che incidesse sul consolidato quadro di convenienze e sulle risorse strategiche dei singoli partiti. Non c'era da attendersi, su quel fronte, disponibilità al rinnovamento. Parti allora la strategia referendaria che, aggirando il Parlamento, puntava a «costringere» il sistema dei partiti a cambiare, ad ammettere che il potere di scelta degli elettori aumentasse, ad accettare qualche vincolo alla propria totale libertà di movimento, a rinunciare ad alcune delle proprie prerogative «sovrane» a vantaggio di un esecutivo cui si riconoscesse una certa autonomia. I due referendum del 1991 e del 1993 portarono ad esiti politico-istituzionali rilevanti, che furono resi possibili soprattutto da un contesto interno e internazionale mutato: il deficit pubblico col quale i partiti avevano comprato consenso era esploso, la finanza pubblica era in ginocchio, la moneta allo sbando (drammatica l'estate del 1992), la concorrenza intra-comunitaria sempre più difficile da sostenere, il muro di Berlino ormai abbattuto. Non c'era ragione di tollerare, in nome della difesa dall'Unione sovietica, il malgoverno e la corruzione politico-amministrativa che le inchieste c.d «mani pulite» stavano rivelando. Ma i partiti (specie quelli di governo) di ciò non si accorsero fino all'ultimo, finirono privati di legittimazione e furono travolti o costretti a trasformarsi radicalmente.

In pochi anni cambiarono leggi elettorali e forma di governo di comuni (1993), province (1993) e regioni (1995-1999). Fallì la seconda Commissione bicamerale per le riforme, ma cambiarono le leggi elettorali per le due Camere (1993) dando vita a un sistema misto: in larga parte maggioritario (con collegi uninominali), in parte proporzionale (su liste ridotte e bloccate alla Camera, ancora sulla base di collegi uninominali al Senato). Il meccanismo incise fortemente sulla struttura e la logica della competizione elettorale, portando in breve tempo a un bipolarismo di coalizioni che sia nel 1996 sia nel 2001 (e in parte già nel 1994) aveva cominciato a produrre uno dei principali esiti sperati: attribuire agli

elettori la scelta del governo, ridimensionando drasticamente i margini di manovra della classe politica (e dello stesso presidente della Repubblica).

È però fondamentale notare che «a tutti i livelli di governo» la decisività del voto popolare e il conseguente rafforzamento dell'esecutivo e del suo vertice (assai più marcato nei comuni, nelle province e nelle regioni perché i nuovi sistemi elettorali erano accompagnati da precise disposizioni sulla forma di governo), vennero uniti, a seguito di un consapevole *trade-off*, a precise garanzie di una così ampia rappresentatività nelle assemblee elettive da sfociare nella frammentazione più sfrenata, grazie alla rinuncia a soglie di sbarramento di qualche rilevanza. A livello parlamentare le cose andarono lievemente meglio: infatti lo sbarramento alla Camera era del 4 per cento (più alto ancora al Senato); così, nonostante il fenomeno della c.d. «proporzionalizzazione del maggioritario»<sup>8</sup>, si ebbe comunque un certo contenimento della spinta a creare gruppi parlamentari autonomi. Peraltro, le coalizioni di maggioranza (e di opposizione) restarono composte da una pluralità di partiti e dunque soggette al condizionamento a volte di ciascuno di essi (con l'eccezione della XIV legislatura o, più esattamente, della prima parte di essa, dal 2001 al 2005)<sup>9</sup>. Ci furono anche fenomeni di trasformismo e trasfughismo, specie nella XIII legislatura; con la XIV le cose sembravano decisamente avviate verso una relativa normalità.

Nel frattempo era stata costituita la terza Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (sempre con esclusione della parte prima, artt. 1-53), la quale aveva prodotto un testo di revisione organica della parte seconda (quella organizzativa) che avrebbe mutato molte cose, dalla forma di governo, al bicameralismo, ai rapporti centro-regioni, al ruolo della magistratura. Anch'essa fallì, nel breve periodo: e con essa, per un decennio almeno, l'i-

<sup>8</sup> Bartolini-D'Alimonte (1995).

<sup>9</sup> Chimenti (2006).

potesi di una riforma fatta insieme da maggioranza e opposizione. La sua opera non fu inutile, peraltro. Infatti parte delle sue proposte, e in particolare quelle relative al titolo V della Costituzione (regioni, province, comuni), furono riprese in due tappe: nel 1999, mutando la forma di governo delle regioni ordinarie ed accrescendone la potestà statutaria (revisione condivisa dall'opposizione dell'epoca); nel 2001, rafforzando tutti i soggetti istituzionali subnazionali e allargando considerevolmente le competenze regionali, dando forza costituzionale alle riforme amministrative varate dai governi di centro-sinistra (c.d. «leggi Bassanini», dal nome del ministro competente): riforma, questa, prima condivisa, poi osteggiata dal centro-destra.

Infine, nel corso della XIV legislatura fu la volta della maggioranza uscita numericamente fortissima dal voto del 2001 di tentare la strada di un'ampia revisione costituzionale, nella forma non della revisione totale, bensì di emendamenti (alcuni corposi) al testo del 1948. La riforma del centro-destra non priva di alcune imperfezioni tecniche e di alcune scelte discutibili, conteneva anche scelte riprese da progetti precedenti (sia delle Bicamerali sia del centro-sinistra) e che andavano nella direzione che in teoria tutti avrebbero potuto condividere: rafforzamento del governo e, in seno al governo, del presidente del Consiglio (da far diventare un vero e proprio primo ministro); conseguente ridimensionamento dei poteri presidenziali più direttamente connessi all'indirizzo politico e sforzo di accrescere i poteri di garanzia del capo dello Stato; superamento del bicameralismo paritario indifferenziato con un tentativo di individuare competenze legislative diverse fra le due Camere e, soprattutto, con attribuzione alla sola Camera dei deputati del rapporto fiduciario; messa a punto del titolo V riformato nel 2001, sulla base di esperienze relativamente condivise. Su questo pacchetto di modifiche che avrebbero toccato nella sostanza un articolo su due della seconda parte della Costituzione, l'opposizione affiancata da ambienti accademici

conservatori convinti dell'inopportunità di una revisione complessiva della Costituzione (pur escludente tutta la prima parte) scatenò un'opposizione implacabile: dal canto loro i partiti che l'avevano voluta, finirono di fatto con l'abbandonarla a sé stessa, impegnati com'erano a salvare il salvabile in un quadro di sondaggi che, dopo continue sconfitte nel 2004 e nel 2005, li davano per sicuri perdenti delle elezioni del 2006. Anche per questo, il 25 e 26 giugno 2006 una netta maggioranza degli elettori bocciò la riforma, facendo tornare il gioco dell'oca delle riforme costituzionali italiane alla casella iniziale<sup>10</sup>.

Prima di affrontare la prevista sconfitta elettorale (che però si rivelò più di misura del previsto, tanto da far pensare che con una strategia diversa l'esito avrebbe potuto essere un altro), la maggioranza intorno al presidente del Consiglio Berlusconi fece in tempo ad approvare, senza il coinvolgimento delle opposizioni, una nuova legge elettorale. Essa sovvertiva i cardini di quella del 1993. Con la legge 270/2005 (con la quale è stato eletto il Parlamento attuale) venivano aboliti i collegi uninominali e ripristinata la distribuzione integralmente proporzionale dei seggi; erano previste modeste soglie di sbarramento; a residua garanzia del bipolarismo e della decisività del voto popolare, veniva però introdotta una correzione della proporzionale tramite *premi di maggioranza*. Se non che, per il timore di incorrere in una illegittimità costituzionale (in relazione all'art. 57.1 Cost. che vuole il Senato «eletto a base regionale»), mentre per la Camera fu previsto un calcolo nazionale dei voti complessivamente ottenuti dalle liste con attribuzione conseguente del premio a quella che da sola o in coalizione con altre avesse ottenuto più voti, per il Senato vennero

<sup>10</sup> Sui contenuti della fallita riforma, v. *La Costituzione italiana con le modifiche approvate dalle Camere*, Roma: Senato della Repubblica, 2005 (con i due testi a fronte); l'introvabile *La Riforma della parte II della Costituzione: i suoi contenuti, i suoi perché*, Roma: Presidenza del Consiglio dei ministri (2006), nonché, per tutti, i commenti che si rintracciano nei siti [www.associazione-deicostituzionalisti.it](http://www.associazione-deicostituzionalisti.it) e [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

previsti tanti premi, in pratica, quante le regioni chiamate al voto. Peraltro con la sommatoria dei 17 premi singoli nessuno poteva sapere se l'esito in seggi sarebbe stato conforme all'esito in voti (per la stessa ragione per la quale negli Stati Uniti il sistema dei «grandi elettori presidenziali» non garantisce affatto che sia eletto il candidato con più voti popolari, ma solo quello con più voti presidenziali...): si dava così vita ad un sistema irrazionale (esso sacrifica la rappresentatività senza motivo) e che rende casuale l'omogeneità maggioritaria delle due Camere. Alla Camera dei deputati, infatti, chi ottiene più voti nel paese, ove non ottenga grazie al riparto proporzionale almeno 340 seggi, riceve un premio pari alla differenza fra i seggi conquistati e – appunto – il minimo garantito di 340 (su 630). Non si tratta di molto: perché se si considera la metà più uno dei seggi (316) i 340 garantiti a chi vince comportano l'attribuzione a qualsiasi gruppo parlamentare da 25 deputati in su, di un forte potere di ricatto (potendo nel caso minacciare o attuare il ribaltamento di maggioranza). Ciò resta improbabile: ma va notato che il centro-destra nel 2001 ottenne un numero assai più alto di seggi, senza premio (grazie al notevole successo in voti ma grazie soprattutto al surplus di seggi assicurato dalla formula *plurality*). In più la legge 270/2005 abbassa la soglia di accesso alla rappresentanza oltre misura e – infine – permette ai candidati di presentarsi, una volta scelto fra Camera e Senato, anche in tutte le circoscrizioni senza limiti, con ulteriori conseguenze negative in termini di distacco dal collegio dove si è eletti e, soprattutto, attribuzione ai vertici dei partiti di un potere di influire – dopo il voto – sull'individuazione degli eletti grazie al gioco delle opzioni.

Tutto ciò spiega perché, a partire dal presidente della Repubblica, si parli continuamente di legge elettorale da riformare ancora.

Ma si parla anche di riforme alla Costituzione, sia pure puntuali

e non organiche come si era tentato in passato. È largo il riconoscimento dell'esigenza di rafforzare la figura del presidente del consiglio; di affrontare la riforma del bicameralismo (per differenziare le camere e far sì che il rapporto fiduciario sia intrattenuto con una sola di esse); di rimettere a punto il titolo V Cost., se non altro per non lasciare alla sola Corte costituzionale il compito di fare quelle scelte e rimediare a quegli errori che nel 2001 non furono previsti o ben valutati. Una parte dell'attuale maggioranza sostiene infine la necessità – prima ancora di procedere ad altro – di modificare l'art. 138 Cost. per irrigidire ancor di più la Costituzione, in nome della retorica delle riforme da farsi «tutti insieme» (laddove l'esperienza sembra mostrare che «tutti insieme» non si combina nulla o se si fa qualcosa si fanno pasticci informi, frutto della pretesa di mettere insieme logiche politico-istituzionali troppo diverse fra loro).

Infine, considerata la composizione delle due Camere e segnatamente del Senato (nel quale ogni singola decisione risulta letteralmente appesa a come si alza la mattina ciascun singolo senatore), si comprende quanto difficile sia il contesto col quale oggi qualsiasi tentativo riformatore deve misurarsi: a meno che, beninteso, i partiti maggiori riescano ad assumersi la responsabilità di procedere da soli trasversalmente. Si tratta però di un'ipotesi della quale non si vedono avvisaglie. Per questo il gran lavoro di commissioni parlamentari e delegazioni di partito nei primi mesi del 2007 non sembra preludere a scelte rapide, tanto meno incisive.

## 1.2 La prima sfida. Una società da governare

La società italiana nelle sue componenti più dinamiche e moderne ha una fame atavica di buon governo, una fame da lunghissimo tempo insoddisfatta. Ma in che senso? Un chiarimento è opportuno.

Le autorità attuano «politiche pubbliche» ovvero programmi di intervento che cercano di realizzare per perseguire i fini che esse stesse selezionano nell'interesse della collettività. Al di là del contenuto specifico, tradurre un'idea in una concreta politica pubblica comporta molti passaggi e impone una serie complessa di apporti da parte di soggetti diversi, pubblici e privati; richiede competenza, ma soprattutto continuità di azione e perseveranza di impegno: senza delle quali si fanno titoli sui giornali, al più si realizzano iniziative effimere, ma non si costruisce nulla di serio, tanto meno il futuro del Paese.

Realizzare politiche pubbliche di buon respiro comporta, a ben vedere, un processo circolare che va dalla progettazione (a), all'individuazione degli strumenti (b), all'individuazione dei soggetti cui affidare l'attuazione (c), all'analisi di fattibilità (d), alla predisposizione delle basi giuridiche (e), alla ricerca delle risorse (f), al controllo dell'attuazione (g), all'analisi dei risultati e alla valutazione (h). Tutti passaggi ben noti che si traducono in un vero e proprio «ciclo»: per portare a compimento un ciclo del genere, ovvero per rendere possibile la realizzazione del «prodotto politica pubblica» non è possibile fare a meno di un *indirizzo politico*, di una volontà politica che sia in grado di accompagnare quel processo dall'inizio alla fine.

Anche le politiche pubbliche non possono essere avviate e poi abbandonate a sé stesse, sperando che vadano avanti da sole. Come chi fa impresa sa benissimo, non basta limitarsi ad un *input* iniziale, quale che sia l'obiettivo che si persegue. Occorre compiere tutti i passi successivi ed occorre assicurarsi che tutti quelli che (e sono la più parte) non possono essere fatti direttamente e sono affidati ad altri, vengano comunque compiuti nei tempi e nei modi stabiliti.

Pur senza nulla concedere all'illusione stalistica, ciò che da decenni manca all'Italia è esattamente un indirizzo politico suffi-

cientemente omogeneo e sufficientemente stabile che si costruisca intorno a un'idea, a una strategia dello sviluppo del Paese: e a sua volta stia alla base di una serie di politiche il più possibile coordinate fra loro. È possibile immaginare che ciò sia possibile con l'attuale sistema politico-istituzionale? Con l'attuale sistema politico e partitico, e con l'attuale ordinamento costituzionale? A noi sembra di no.

Ciò affermiamo nella piena consapevolezza del fatto che un più funzionale sistema politico-istituzionale non può essere la panacea di tutti i mali: è solo una necessaria pre-condizione, non sufficiente ma necessaria, appunto. Proprio per questo è difficile pensare che se ne possa fare a meno.

Il problema dei problemi è che i *veto-players* nel sistema italiano di *governance* sono puramente e semplicemente troppi<sup>11</sup>. Da noi ci si attende che ogni politica pubblica poggi su tassi di consenso che non sono compatibili con l'efficace perseguimento di essa, quale che ne sia il contenuto. Si badi bene: una società democratica ed aperta, tanto più una democrazia liberale di mercato (quale con tutti i suoi difetti e le sue approssimazioni e contraddizioni, talora clamorose, è la nostra) non ammette un approccio alle politiche pubbliche che sia solo *top-down*, non conosce e non tollera imposizioni dirigistiche dall'alto, non può non tenere conto di una larga pluralità di interessi, e possibilmente tiene in considerazione (senza subirli) tutti quelli rilevanti. Ma per questo, una società del genere abbisogna nel contempo che le sedi istituzionali, deputate a questa funzione, siano in grado effettivamente e nei tempi necessari di realizzare una qualche sintesi che pur tenendo conto della complessità politica e sociale si traduca, appunto, in una serie di politiche pubbliche.

Occorre allora uscire definitivamente dai residui cascami dei mi-

<sup>11</sup> Tsebelis (2004).

ti e dalle ubriacature ideologizzanti degli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso e sviluppare urgentemente un sistema politico-istituzionale in grado di dare alla società una guida che sia ben identificabile, sia scelta dal corpo elettorale e possa ovviamente essere rimessa periodicamente in discussione: abbandonando definitivamente la fobia della democrazia plebiscitaria e prendendo atto che tutte le democrazie moderne saldano la capacità di governarsi con la selezione di una *leadership* personalizzata. Come disse ormai quindici anni fa un illustre costituzionalista francese, esistono alcune regole precise della democrazia contemporanea: la prima, è che l'esecutivo è guidato da un leader che deriva la propria legittimazione dal voto popolare; la seconda, è che la responsabilità politica di ciò che si fa o non si fa consiste nel rispondere, in ultima analisi, al corpo elettorale, non ad altri; la terza, è che l'opposizione costituisce a sua volta una funzione essenziale del sistema e in essa consiste oggi la vera separazione dei poteri (da una parte la maggioranza dall'altra la minoranza)<sup>12</sup>.

Le condizioni del sistema politico-istituzionale italiano non sono oggi più quelle della fine anni Ottanta, per fortuna. La transizione degli anni Novanta non è passata invano, ha prodotto risultati preziosi e migliorato la situazione: si tratta però di portare finalmente a compimento quella transizione, o fare almeno altri passi avanti. Le trasformazioni registratesi dal 1993 ad oggi ci hanno dato: (a) un sistema politico non più bloccato, nel senso che non esistono più importanti forze politiche tagliate fuori dalla partecipazione alle maggioranze e al governo; tutti sono ugualmente legittimati a governare; (b) a tutti i livelli di governo l'esecutivo è inizialmente legittimato dalla diretta scelta del corpo elettorale; (c) in tutti gli enti territoriali sub-nazionali il governo è guidato da un leader monocratico, è eletto direttamente e ri-

<sup>12</sup> Si tratta di Georges Vedel, v. *La revision de la Constitution*, Séminaires de la Fondation Jean Jaurès, n. 1/1994, p. 99-100.

sponde prevalentemente (se non esclusivamente) al corpo elettorale; (d) una sufficiente stabilità è stata raggiunta e, in genere, gli esecutivi sono in grado di contare su un'accettabile collaborazione da parte delle assemblee elettive (situazioni patologiche a parte, quasi tutte le iniziative ottegono il via libera). Fanno eccezione, tuttavia, sia a causa dei perduranti vincoli costituzionali sia a causa dei vincoli di natura politica che i primi impediscono di aggirare, le istituzioni più importanti: parlamento e governo nazionali.

A livello nazionale il vertice dell'esecutivo è ancora privo di adeguati poteri giuridici (non ha una netta supremazia gerarchica all'interno dell'organo collegiale che presiede, non ha il potere di revoca dei ministri, non ha il potere di decidere il ritorno alle urne), non gode che di una indiretta legittimazione popolare, può trovarsi nelle condizioni di dover conquistare una maggioranza parlamentare giorno per giorno, non unisce in sé la guida del governo e delle forze politiche che lo sostengono: soprattutto, è costretto a fare i conti da tale posizione di debolezza con basi maggioritarie caratterizzate da notevole e a volte caricaturale frammentazione. Ciò rende ancora occasionale e difficile una *leadership* in grado di dare alla società il senso di una guida credibile, con le idee chiare, in grado di tenere la barra dritta verso gli obiettivi in vista dei quali ha chiesto il consenso: e che, per conseguenza, ne risponda davanti agli elettori. Tanto più di una guida del genere si avverte la mancanza quanto più avanza il processo di redistribuzione territoriale, dal centro alle regioni in particolare, del potere politico a seguito delle riforme introdotte dal 1997 al 2001.

Si tratta dunque di battere tutte le strade che portino a un rafforzamento della capacità di governo del nostro Paese. In questa prospettiva combattere la frammentazione politica nelle istituzioni è giustamente percepita, ormai, come la priorità delle priorità. Una seconda priorità è la revisione del bicameralismo paritario indif-

ferenziato che si può ben considerare uno dei difetti maggiori della Costituzione del 1948. Una terza priorità è ridurre i costi della politica.

Combattere la frammentazione comporta una strategia coordinata che si muova a 360°: essa peraltro ha il vantaggio di non imporre difficili revisioni costituzionali, potendo essere perseguita con norme di legge e regolamentari. Si tratta di agire su (a) legislazione elettorale; (b) finanziamento pubblico della politica; (c) disciplina della comunicazione politica; (d) disciplina dei partiti politici; (e) regolamenti parlamentari e delle assemblee rappresentative.

a) Della legge elettorale, dopo il varo e la sperimentazione della legge 270/2005, con la quale sono state elette le attuali Camere, si parla ogni giorno (meno si parla di *legislazione elettorale* in senso più ampio). Dopo la crisi di governo – rientrata – del febbraio 2007 è stato lo stesso presidente della Repubblica a invitare le forze politiche parlamentari a impegnarsi nella direzione di una revisione di quella disciplina che ha indubbiamente mostrato peccati considerevoli: tali da far considerare lo scioglimento delle Camere una vera e propria ultima spiaggia, da evitare fintanto che non si sia provveduto a eliminare i difetti più gravi e conclamati di quella legge<sup>13</sup>.

Il catalogo dei difetti della legge 270 è assai lungo: spazia da seri problemi di legittimità costituzionale (relativi per esempio alla mancata partecipazione degli elettori della Valle d'Aosta- Vallée d'Aoste all'assegnazione del premio per la Camera) al ripristino di forme di vero e proprio privilegio partitocratico (esenzione dei partiti presenti nel Parlamento uscente dall'onere di raccogliere

<sup>13</sup> Si noti bene che per una forma di governo parlamentare non disporre o disporre in misura limitata e ristretta dello scioglimento costituisce una distorsione seria, suscettibile di favorire un dannoso mix di stabilità fittizia e ingovernabilità reale.

le firme per la presentazione dei candidati e soprattutto esaltazione della capacità di controllare gli eligendi dovuta alla doppia previsione di liste bloccate e facoltà di candidature plurime, financo in tutte le circoscrizioni), passando per la mancata promozione della parità di genere<sup>14</sup>.

Quelli più gravi, tuttavia, sono due: (i) la legge è costruita in modo tale da incentivare la frammentazione – anzi la frantumazione – della rappresentanza parlamentare; (ii) la legge prevede un sistema di premi di maggioranza incompatibile con l'assetto del nostro bicameralismo (in questo senso riforma elettorale, forma di governo e bicameralismo si tengono strettamente): il cervolletico sistema dei 17 premi, uno per regione (tranne Molise, Trentino Alto Adige-Südtirol, Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste), fa dell'esito dell'elezione al Senato una vera e propria lotteria.

Si tratta allora, prioritariamente, di correggere questi difetti della legge n. 270/2005 e di vedere se, nel contempo, è possibile porre rimedio anche agli altri: sulla base, però, di una condizione che suggeriamo di soddisfare ancora a monte. Qualsiasi modificazione della legge n. 270/2005 deve avvenire senza in alcun modo pregiudicare la principale acquisizione frutto delle innovazioni degli anni Novanta: l'avvenuta bipolarizzazione del sistema politico. Senza la rigorosa difesa di questa, il risultato sarà comunque peggiore della situazione attuale perché si rischia di tornare a privare gli elettori del potere effettivo di decidere da chi farsi governare restaurando un sistema senza (possibilità di) alternanza al governo. In altre parole, il condivisibile proposito di correggere una legge davvero insoddisfacente ed anzi sciagurata, non deve nascondere il tentativo – che alcune forze politiche apertamente teorizzano – di far saltare il bipolarismo. Ciò esclude alcuni modelli di cui ricorrentemente si parla, i quali magari permetterebbero di perseguire efficacemente

<sup>14</sup> Sulla legge n. 270/2005, v. i saggi contenuti in D'Alimonte e Chiaramonte (2007).

obiettivi pur importanti: si pensi al sistema elettorale adottato in Germania (il quale peraltro ha cessato da diverso tempo di produrre la governabilità che cerchiamo, e anzi sta avvicinando quel grande paese a un funzionamento della forma di governo più italiano che anglosassone). Essendo un sistema proporzionale puro con sbarramento al 5 per cento e candidature per la metà uninominali, se applicato integralmente dovrebbe aprire le porte della Camera – in astratto – a non più di cinque o sei partiti. Se non che, (i) nessuno può dire a che livello le attuali Camere del Parlamento italiano al momento decisivo, finirebbero col porre la soglia: nessuno, comunque, può immaginare che si arrivi al 5 per cento; (ii) più che probabile, è quasi certo che – soppresso il premio – si tornerebbe a dare ai partiti l'esclusiva potestà di negoziare la formazione dei governi e l'individuazione dei presidenti del consiglio, «dopo» il voto e alle spalle degli elettori (del resto la formazione del governo di *grosse Koalition* fra partiti in genere alternativi guidato da A. Merkel ha comportato negoziati lunghi mesi e mesi, esattamente come accadeva in Italia fino al 1993).

Molto meglio sarebbe reintrodurre i collegi uninominali, nel quadro di sistemi maggioritari a due turni (tipo Francia) o a un turno c.d. *plurality* (o *first past the post*) come abbiamo avuto dal 1993 al 2005. E in effetti una eccellente soluzione sarebbe oggi il ripristino della legge elettorale pre-vigente (c.d. «Mattarella»), corretta, possibilmente, ad evitare le degenerazioni del c.d. scorporo, magari estendendo la formula allora adottata per il solo Senato alla Camera. In questo modo si risolverebbe anche il problema del ripristino del collegamento fra corpo elettorale, candidati e dunque eletti. Questa variante avrebbe l'ulteriore vantaggio di sopprimere la seconda scheda per la Camera con effetti di semplificazione e chiarezza (per gli elettori) e con riduzione della visibilità per i singoli partiti, costretti al simbolo comune: un'ulteriore positiva spinta contro la frammentazione.

Se si vuole tenere conto dell'idiosincrasia di alcune forze politiche per i collegi uninominali (avversione tutta di convenienza, basata sui dati di un'esperienza reale, ma a nostro avviso, in prospettiva, transitoria<sup>15</sup>), si può pensare ad un'alternativa fondata sul mantenimento della legge vigente, tutta proporzionale, con o senza premio (ma, come vedremo, alla sola Camera) e trasformazione delle circoscrizioni regionali o sub-regionali in circoscrizioni provinciali senza recupero nazionale dei resti (nel caso in cui il premio fosse soppresso), con recupero e tuttavia innalzamento delle soglie di accesso alla distribuzione dei seggi (nel caso in cui il premio fosse mantenuto). La soluzione più nitida sarebbe la prima: sostanzialmente un sistema proporzionale simile a quello che in Spagna ha molto aiutato la forma di governo (anche se va avvertito, ponendo in più occasioni il partito di maggioranza relativa nella condizione di dover negoziare il sostegno di forti minoranze regionali, per esempio i partiti catalani). Un sistema come quello, caratterizzato da circoscrizioni con un numero medio di eligendi inferiore a 7 (ma con due circoscrizioni grandi: Madrid e Barcellona, da noi sarebbero Torino, Milano, Roma e Napoli), riparto proporzionale dei seggi solo in ambito circoscrizionale, permette a un tempo l'affermazione di pochi grandi partiti nazionali e la presenza di partiti territoriali (in grado di conquistare seggi nella provincia di proprio insediamento dove non incorrono nello sbarramento implicito nel basso numero di seggi da eleggere). D'altro canto la presenza di alcune circoscrizioni provinciali le quali, grazie alla popolazione, eleggono comunque molti deputati (in Italia sarebbero rispettivamente 24 a

<sup>15</sup> Il centro-destra e segnatamente Forza Italia sono ostili ai collegi uninominali per la loro dimostrata difficoltà a far convergere tutti i propri voti sui candidati unici, sia per ragioni di cultura politica del proprio elettorato sia per carenza di candidati noti (trattandosi fino a ieri di partiti in larga parte «nuovi» e con classe dirigente reclutata da poco). Non si capisce però perché questo stato di relativa inferiorità dovrebbe essere permanente.

Torino, 34 a Milano, 42 a Roma e 34 a Napoli) permetterebbe l'ingresso nell'assemblea dei rappresentanti di minoranze piccole, purché in grado però di ottenere un 2-3 per cento dei consensi nelle aree più popolate (una sorta di garanzia del c.d. «diritto di tribuna»). Liste corte, infine, necessariamente unite al divieto di candidature in più circoscrizioni, avvicinerrebbero eligendi ed elettori, fugando la tentazione, che va fortemente avversata, di restaurare a livello nazionale il sistema delle preferenze (non si può avere la memoria così corta da aver dimenticato accanto ai pochi vantaggi i tanti difetti di quel meccanismo<sup>16</sup>). La principale incertezza che potrebbe derivare dall'adozione di un modello di tipo spagnolo consiste nel valutare in che misura questo produrrebbe un assetto comunque bipolare con garanzia per l'elettorato della potestà di scegliere da chi farsi governare: ciò potrebbe indurre a prevedere, magari come eventualità cui far ricorso solo in caso di necessità, il mantenimento del premio di maggioranza. In tal caso occorrerebbe studiare la formula tecnica per il riparto dei seggi conseguente e successivo all'assegnazione del premio, con le sue ricadute sul piano provinciale.

Vi è infine da tenere conto del tentativo in corso di richiedere un referendum sulla legge vigente. Dati i vincoli posti dalla Corte costituzionale all'ammissibilità di referendum elettorali, i quesiti attuali si limitano necessariamente a intervenire su due aspetti, pur assai importanti, che poi comportano a cascata alcuni altri effetti. Eccoli: (i) eliminazione, sia alla Camera sia al Senato, del collegamento fra liste ai fini dell'assegnazione del premio, che ver-

<sup>16</sup> La preferenza non solo accresce spettacolarmente i costi delle campagne elettorali: ma accresce i costi individuali di essa, rendendo l'elezione costosissima per il singolo eletto, con gli effetti che si possono immaginare. Se a ciò si può cercare di rimediare con tetti alle spese (non sempre però di agevole applicazione), resta il fatto che l'istituto della preferenza ha il suo fondamentale effetto perverso di scatenare una battaglia infrapartitica che finisce spesso col prevalere, addirittura, sulla competizione fra partiti.

rebbe attribuito alla singola lista con più voti (purché almeno il 4 per cento); (ii) conseguente eliminazione della riduzione della soglia di sbarramento (riduzione che la legge prevede nella misura della metà per incentivare il collegarsi delle liste in due sole coalizioni): essa risulterebbe alla fine del 4 per cento per tutte le liste in ambito nazionale per la Camera, e dell'8 per cento in ambito regionale per il Senato; (iii) eliminazione della facoltà di candidature plurime: ciascun candidato potrebbe essere presente in una sola circoscrizione (per la Camera) o regione (per il Senato): con ciò lo spazio di manovra dei vertici dei partiti e il loro potere di influire sulla scelta degli eletti trasformando in nomina l'elezione, sarebbe drasticamente ridotto, praticamente eliminato e limitato alla fase di candidatura, prima e non dopo il voto.

L'assegnazione del premio su base nazionale, che diventerebbe presumibilmente più che eventuale, per molti anni certa, costituirebbe un'innovazione destinata a contrastare la frammentazione con qualche efficacia. Va da sé che i partiti si metterebbero insieme in una sola lista per conquistare i seggi aggiuntivi, ma ciò avverrebbe con i partiti a vocazione maggioritaria in una posizione di maggior forza rispetto ad oggi; essi potrebbero negoziare alle loro condizioni e potrebbero anche decidere di presentarsi da soli piuttosto che confondere la propria offerta politica; il meccanismo incentiverebbe la costituzione di grandi partiti o di grandi federazioni di partiti (evoluzione che sembra fortunatamente già in atto) e ne sarebbe a sua volta incentivato nel suo efficace funzionamento; in ogni caso, la visibilità mediatica dei partiti minori risulterebbe ridotta e ciò in prospettiva dovrebbe a sua volta favorire una minor propensione al frazionismo<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Non basta: dovrebbe derivarne anche, come effetto indiretto, l'impossibilità di applicare la deroga prevista dai regolamenti parlamentari per la formazione di gruppi sotto i 20 deputati o i 10 senatori, dal momento che questa è subordinata all'elezione in liste presenti in almeno 15 circoscrizioni (art. 14.2 RC) o quindici regioni (art. 14.5 RS).

Come si vede, volendo, vi è una pluralità di soluzioni possibili, non equipollenti, ma comunque funzionali rispetto agli obiettivi prioritariamente indicati. Tutti, tranne uno: il problema della doppia maggioranza alla Camera e al Senato, col rischio che in un ramo del Parlamento chi abbia vinto le elezioni sia troppo debole (il caso della XV legislatura) oppure col rischio, ancor più grave, che le due maggioranze risultino contrapposte. Ma al riguardo, nell'attuale contesto delle scelte degli elettori (che come accade anche in altre democrazie con sempre maggiore frequenza tendono a dividersi quasi esattamente in due campi) non esiste, a ben vedere, soluzione che non passi dalla revisione costituzionale. Se anche si sopprimesse, come sarebbe comunque opportuno fare, la lotteria dei 17 premi al Senato, nulla potrebbe garantire che le due Camere abbiano maggioranza conforme: anzi, se si pensasse a sostituire i 17 premi con uno solo, il rischio di maggioranze contrapposte sarebbe esaltato (infatti ciò è precisamente ciò che sarebbe successo nel 2006, con effetti imprevedibili)<sup>18</sup>.

Di questo perciò parliamo più avanti trattando in generale del bicameralismo da riformare (par. 2).

Quanto alla priorità della lotta contro la frammentazione, un'ultima nota: come si diceva più su, quale che sia la formula elettorale adottata, sarà utile ripristinare per tutti i tipi di candidatura

---

<sup>18</sup> Nella primavera 2007 è stato avviato l'iter parlamentare, al Senato, in vista di una nuova legge elettorale. Le proposte di cui più si parla sono quella presentata dall'ex ministro Calderoli (autore della Legge n. 270/2005) e quella esposta in forma discorsiva dal ministro Chiti il 23 aprile 2007. In entrambi i casi il punto di partenza è la legge vigente, rispetto alla quale si ipotizzano modifiche significative (premio alle liste che conquistano più seggi, non più voti; premio di entità variabile; introduzione di un limite alle candidature plurime), ma senza che vengano davvero affrontati i difetti più gravi della legislazione del 2005, ed anzi introducendo alcuni casi in cui il premio non scatterebbe.

l'obbligo di raccogliere le firme previste dalla legge, agendo altresì anche sulle modalità di raccolta (per un verso si dovrebbe bonificare il sistema di autenticazione, per un altro si potrebbero individuare modalità informatiche). Il numero delle firme necessarie andrebbe commisurato in base ad un equilibrato apprezzamento di due contrapposte esigenze: evitare candidature di disturbo, evitare eccessive chiusure del sistema a fronte di nuovi soggetti.

Ma agire sulla legge elettorale per contrastare la frammentazione non è in alcun caso sufficiente. Occorre agire anche su altri terreni e di questo ora brevemente parliamo.

b) Il finanziamento pubblico della politica fu introdotto per la prima volta in Italia nel 1974, dopo che era stato dimostrato che imprese pubbliche (IRI ed ENI in particolare) e private (le società petrolifere) finanziavano largamente i partiti. L'idea era quella di introdurre una disciplina del finanziamento privato che prevedesse alcuni limiti e soprattutto trasparenza, il divieto di finanziamento da parte di imprese controllate dalle pubbliche amministrazioni e, in cambio, un finanziamento pubblico che passasse attraverso i gruppi parlamentari a diverso e distinto titolo di rimborso per le spese elettorali e di finanziamento annuale ordinario. Mal congegnata, la legge fu sottoposta a referendum abrogativo nel 1978 anche perché i finanziamenti pubblici e quelli legittimi finirono presto per rivelarsi aggiuntivi rispetto a quelli illegali di vario genere: il sistema dei partiti era ancora relativamente forte e riuscì a salvare di poco la legge, che venne peraltro modificata per meglio garantire la trasparenza. Nel pieno della transizione, di cui fra l'altro se non elemento scatenante certo decisivo moltiplicatore fu l'ondata di inchieste sull'illecito finanziamento della politica, il referendum del 1993 travolse la parte della legge che riguardava non già i rimborsi, di cui non fu chiesta l'abrogazione, ma il finanziamento ordinario. Successive modifiche legislative, dopo un tenta-

tivo fallito clamorosamente di adottare un meccanismo analogo a quello di finanziamento delle confessioni religiose (con una quota dell'IRPEF assegnata in base alle scelte dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi)<sup>19</sup>, hanno portato ad aggirare l'esito del referendum (che risale del resto a quasi 15 anni fa), fortemente accrescendo i rimborsi e versandoli in *tranches* annuali. Essi finiscono così di far le veci del teoricamente soppresso finanziamento ordinario. Ferma l'opportunità di una qualche forma di sostegno all'attività di organizzazione politica dei cittadini comune di fatto, in una forma o nell'altra, a quasi tutte le democrazie liberali, si tratta di vedere se non sia oggi opportuno legare il finanziamento a condizioni più stringenti e non farne una mera derivazione dell'esito elettorale (per esempio si può pensare a finanziamento in forma di presenza sui mezzi di informazione di massa, come si fa in Nuova Zelanda; oppure alla trasformazione del finanziamento pubblico in un co-finanziamento, commisurato alle risorse private che ciascuna forza politica da sola e in piena trasparenza è in grado di mobilitare, indiretta misura della credibilità di un progetto politico, e così via). Dal punto di vista che qui interessa, ciò che è necessario è soprattutto coordinare le disposizioni relative ai requisiti per accedere al finanziamento con i requisiti per l'accesso alle assemblee rappresentative (in relazione beninteso ai diversi livelli di governo), magari al netto di un modesto rimborso delle spese che non superi, per ciascun eletto, ad esempio, la metà della quota di spese sostenute e documentate. Ripristinata la necessaria distinzione fra rimborso e finanziamento ordinario, il secondo dovrebbe essere assicurato ai soli gruppi parlamentari espressione di liste e partiti che abbiano superato le soglie di sbarramento previste dalla legge elettorale. Infine è cer-

<sup>19</sup> Il fallimento fu dovuto fra l'altro al fatto che la scelta del contribuente non avrebbe premiato il partito preferito, bensì il sistema dei partiti nel suo complesso. Un simile referendum fiscale sul grado di adesione dei cittadini al sistema politico nazionale non poteva che dare l'esito negativo che ebbe.

tamente giunto il momento di abolire il finanziamento della stampa di partito, il quale costituisce puramente e semplicemente una forma di finanziamento integrativo delle organizzazioni politiche: i giornali di partito «veri» (ve ne sono alcuni) godranno dei benefici che spettano alla stampa (sempre se ne spettano); gli altri saranno opportunamente sostituiti da siti internet.

c) Un discorso analogo va condotto in relazione alle norme che disciplinano le campagne elettorali, con particolare riferimento alla comunicazione politica e all'esposizione gratuita sui media. Non esiste al mondo una disciplina che, come quella italiana, impone, a candidature presentate, la cosiddetta *par condicio* fra i partecipanti alla competizione elettorale, a mala pena temperata dalla regolamentazione delle Autorità di garanzia. Un maggior rapporto fra dimensione dei partiti e della loro rappresentanza e accesso gratuito alle trasmissioni elettorali sembra ragionevole. D'altra parte è dalla legge elettorale che appare opportuno partire: una volta fissate le caratteristiche essenziali di essa sarà possibile disciplinare gli aspetti cui qui facciamo cenno: così come per il finanziamento ordinario dei partiti, è necessario assicurare un coordinamento rispetto alle disposizioni antiframmentazione previste dal sistema elettorale.

d) Alla Costituente si erano confrontati i fautori di una disciplina pubblicistica dei partiti e fautori di una disciplina di essi esclusivamente privatistica (sostanzialmente affidata al codice civile). Partiti come istituzioni o partiti come espressione libera della società? Prevalsero i secondi, sia per la pessima esperienza del fascismo (che aveva statalizzato il partito politico, per di più sopprimendo il pluralismo) sia perché quasi tutti i neonati o rinati partiti non volevano affatto sottoporsi ai controlli che la disciplina pubblicistica avrebbe imposto. Fu, tutto sommato una scelta saggia e liberale, anche se fortemente criticata specie quando il regime dei partiti si affermò con prepotenza, finendo con lo schiac-

ciare – in qualche misura – la società. La democrazia interpartitica si affermò, la democrazia all'interno dei partiti fu (e resta tuttora) assai scarsa: il cittadino che, attraverso un partito, intende partecipare alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.) è ben poco garantito (sui tempi e sull'esito dell'esame della sua domanda d'iscrizione, sulla motivazione di un eventuale rifiuto, sul suo diritto di partecipare in condizioni di uguaglianza ai processi decisionali interni, sui rimedi avverso a decisioni ingiuste o in violazione delle norme interne). Oggi molto è cambiato, se non tutto. Il ruolo dei partiti rimane insostituibile, ma è stato ridimensionato (nei confronti delle istituzioni in particolare e della società in generale); la partecipazione è quantitativamente assai più limitata, anche se in parte più attiva; i partiti con un insediamento di qualche entità diffuso su tutto il territorio nazionale sono forse cinque o sei a fronte di decine di sigle; la democrazia interna non è migliorata e non si è fatto nulla o quasi per potenziare l'apporto degli iscritti che ci sono (l'uso delle moderne tecnologie è praticamente ignorato). Soprattutto, il sistema partitico per le vicende che sappiamo è lungi dall'essersi stabilizzato: anzi, rilevanti novità sono alle viste in parte condizionate da vincoli normativi in elaborazione (legge elettorale, riforme della Costituzione). In questo contesto è particolarmente arduo valutare se sia giunto il momento per introdurre, a garanzia del cittadino, una disciplina-quadro del partito politico, che del resto in Italia non è mai stato registrato, né sottoposto a vincoli diversi da quelli del codice civile (se si fa eccezione di alcune leggi speciali, come quelle sul finanziamento pubblico). In ogni caso, specie in relazione a cariche monocratiche, è certamente opportuno incentivare se non imporre legislativamente il ricorso a sistemi che permettano il coinvolgimento degli elettori e/o degli aderenti alla selezione dei candidati alle elezioni.

e) Con riferimento ai regolamenti parlamentari e delle assemblee rappresentative, si potrebbe prevedere una norma di rango costi-

tuzionale che imponesse ai regolamenti delle assemblee elettive di subordinare la facoltà di costituire un gruppo al presupposto che ne faccia parte un numero minimo di componenti percentualmente non inferiore alle soglie eventualmente previste dalla legge. In altri termini con uno sbarramento al 5 per cento, per esempio, non dovrebbe essere consentito costituire gruppo al di sotto dei 32 deputati e, in un consiglio regionale di 60 componenti, al di sotto dei tre, e così via. Inoltre si potrebbe valutare l'opportunità di mantenere il sistema del gruppo misto (che in altri ordinamenti non è previsto): i parlamentari al di fuori di un gruppo verrebbero dotati di limitate risorse proprie (nel rispetto dell'art. 67 Cost.), ma senza godere in alcun modo delle rilevanti risorse regolamentari, logistiche e finanziarie assegnate ai gruppi in quanto tali. Sarebbe inoltre necessario sopprimere la previsione delle c.d. «componenti» che costituiscono, all'interno del gruppo misto, dei veri e propri minigruppi con diverse delle prerogative dei gruppi veri e propri.

f) Anche la composizione delle assemblee rappresentative ai diversi livelli di governo può infine costituire un tassello non irrilevante del contenimento della frammentazione: la riduzione del numero dei componenti comporta infatti un implicito e automatico innalzamento della soglia di accesso e ridimensiona la presenza sul territorio dei partiti minori<sup>20</sup>.

Che la riforma del bicameralismo italiano, nella sua singolare versione paritaria e indifferenziata, sarebbe assai opportuna è evidente a quasi tutti, forse, tranne che a una parte di coloro che si trovano via via ad esercitare le funzioni di senatore. Al di là dei

<sup>20</sup> Non va sottovalutata l'importanza dell'estensione della proporzionale ai comuni sopra i 3.000 abitanti nell'Italia prima della transizione: era grazie ad essa che i partiti più piccoli riuscivano a garantirsi quella presenza sul territorio che altrimenti non avrebbero avuto. Inoltre si deve considerare che ridurre il numero dei componenti delle assemblee elettive avrebbe un sicuro effetto di contenimento nei confronti dei c.d. "costi della politica" (v. par. 3.6).

meri interessi individuali (che non a caso la revisione costituzionale del 2005 aveva pensato di aggirare prevedendo una riforma che sarebbe andata a regime dopo un decennio<sup>21</sup>) è pressoché inevitabile che si sviluppi un malinteso «patriottismo istituzionale» che rende eccezionalmente difficile accettare innovazioni che appaiano come una *diminutio* rispetto allo *status quo ante* (di esse il singolo tende a rifiutare di essere considerato complice, proprio per rispetto dell'istituzione di appartenenza e per la naturale propensione a identificarsi con essa)<sup>22</sup>.

Tutta la vicenda repubblicana è – in fondo – segnata dal tema del bicameralismo, a partire dalla riforma del 1963 (in realtà avviata sin dal 1957<sup>23</sup>): ma anche prima, in epoca statutaria, la questione della riforma del Senato fu costantemente aperta (già all'epoca fu considerata la «riforma impossibile»)<sup>24</sup>. Per questo la Costituente va considerata un'occasione perduta. Se ne occuparono, natural-

<sup>21</sup> Fu questa una scelta saggia e le critiche quasi unanimi nei confronti di essa superficiali e ingiuste: prevedere un'applicazione a tappe di una rilevante riforma costituzionale può essere una scelta saggia in sé, tanto più che l'esperienza insegna che quasi mai, nei fatti, l'innovazione costituzionale si traduce in operatività immediata (si pensi solo alle vicende della Costituzione italiana stessa, a regime, in realtà, non prima di 22 anni dopo la sua entrata formale in vigore). Nel caso specifico il ritardo aiuta i senatori in carica a separare (anche solo inconsciamente) gli interessi propri da quelli generali.

<sup>22</sup> C'è da rammaricarsi, se mai, che questo patriottismo senatoriale non abbia trovato nell'esprimersi la benché minima resistenza da parte dei vertici dei partiti: basti pensare che il principio fin qui seguito è stato quasi sempre quello di affidare la riforma del bicameralismo... a senatori (si veda per esempio la composizione dell'apposita comitato nel quadro dei lavori della Commissione D'Alema).

<sup>23</sup> Il primo progetto di modifica alla durata e alla composizione del Senato fu l'AS 1931, II legislatura, presentato dal presidente del Consiglio Antonio Segni.

<sup>24</sup> È anche il titolo di un libro recente Lanciotti, *La riforma impossibile: idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, 1993. Nel 1987 un saggio sul tema lo stese anche Giovanni Spadolini.

mente, anche le tre bicamerali e perfino, in un'occasione, le due Camere: la Commissione Bozzi ipotizzò una distinzione funzionale per fare del Senato una camera di controllo più che legislativa (a parte un limitato elenco di leggi bicamerali, su tutte le altre la Camera avrebbe avuto sempre l'ultima parola; il rapporto fiduciario sarebbe stato fra governo e camere riunite); il Senato approvò poi (1989) un progetto che cambiava poco o nulla, poi modificato dalla Camera, dove però la discussione si arenò in aula (1990); la Commissione De Mita-Iotti dopo ampie discussioni concluse i suoi lavori senza riuscire ad avanzare alcuna proposta (1992-1994); la Commissione D'Alema, pur confermando l'elezione a suffragio universale diretto di entrambe le Camere, propose una netta differenziazione funzionale con leggi bicamerali e leggi a prevalenza Camera: il Senato sarebbe diventato la sede dove in sessione speciale si sarebbe avuta l'integrazione della rappresentanza grazie alla partecipazione di consiglieri comunali, provinciali e regionali in numero pari a quello dei senatori, limitatamente all'esame di disegni di legge relativi a specifiche materie di rilevanza per comuni, province e regioni; il rapporto fiduciario si sarebbe instaurato solo fra governo e Camera dei deputati (1997-1998). Infine, la legge di revisione approvata con la maggioranza prescritta dall'art. 138.1 Cost. (ma poi non confermata dal successivo referendum del giugno 2006), mantenendo ancora l'elezione diretta del Senato la agganciava alle elezioni regionali, facendo del Senato un organo permanente rinnovabile pro quota in occasione di ciascuna elezione regionale (in relazione alla rappresentanza della relativa regione) e per il resto ripartiva la funzione legislativa fra leggi bicamerali, leggi a prevalenza Camera, leggi a prevalenza Senato (le leggi cornice, in particolare): salvo instaurare un complicato meccanismo grazie al quale il governo avrebbe potuto, richiamandosi al principio di maggioranza, ottenere che fosse la Camera a dire l'ultima parola sui progetti considerati di diretta attuazione del proprio programma; an-

che in questo caso il rapporto fiduciario si sarebbe instaurato solo fra governo e Camera dei deputati (2005).

Con questi precedenti, e tenendo conto delle tradizioni politiche italiane, c'è poco da essere ottimisti sulla possibilità concreta di una revisione del bicameralismo. Se non che, nel frattempo, l'urgenza si è fatta assai più pressante, ai confini con l'emergenza: per un verso la riforma del titolo V e il cospicuo rafforzamento del regionalismo con i successivi problemi insorti (integralmente affidati alla mediazione giurisprudenziale della Corte costituzionale) ripropone la questione della rappresentanza degli interessi regionali ed eventualmente locali al centro dell'ordinamento, per un altro l'adozione di criteri maggioritari rende di ancora più difficile gestione il doppio rapporto fiduciario in parallelo fra governo da una parte, Camera e Senato dall'altro. È quest'ultima oggi la questione più urgente, per le ragioni che si sono già illustrate nel precedente par. 2: in astratto sarebbe anche quella più semplice da risolvere.

A seguire un approccio razionale (quello più congeniale a chi non sia appesantito da vincoli di convenienza e badi solo all'interesse generale per come si sente di interpretarlo) la questione andrebbe impostata così: qual è oggi la logica in base alla quale un Parlamento è opportuno abbia un assetto bicamerale (con tutte le complicazioni conseguenti)? Classe politica a parte, è utile disporre di due sedi solenni della rappresentanza politica generale? Se la risposta fosse, come dovrebbe essere, un «no» convinto, cos'altro può rappresentare la seconda camera? Le risposte non sono poi tante: o essa rappresenta la comunità per come è organizzata nelle sue associazioni, corporazioni e magari competenze (scavalcando a pie' pari principi fondamentali del costituzionalismo moderno dalla rivoluzione francese in poi); o essa rappresenta la comunità per come è costituita da enti territoriali politici minori (rispetto allo Stato), ma non per questo posti

dalla Costituzione stessa in una situazione di disparità (v. art. 114 Cost.).

A noi sembra che l'unica esigenza che giustifichi l'esistenza di una seconda camera possa oggi essere quest'ultima: anche se va pur detto che ciò di cui più si avverte la necessità non è tanto una rappresentanza territoriale che sia comunque organizzata in partiti, quanto di una rappresentanza delle amministrazioni regionali e locali. Il modello ricorrente al riguardo è quello del *Bundesrat* tedesco il quale non è considerato del resto dalla dottrina tedesca uno dei due rami di un Parlamento bicamerale, ma qualcosa di diverso, pur concorrendo in molti casi al processo legislativo. Non è da trascurare il fatto che nel 2006 è stata approvata una riforma costituzionale volta proprio a ridimensionare la competenza legislativa del *Bundesrat* al preciso fine di evitare che esso si qualifichi come seconda camera e potenziale contraltare della prima, il *Bundestag*, considerato l'unica legittima sede della rappresentanza politica generale.

La difficoltà a strutturare oggi il bicameralismo è confermata dall'esempio spagnolo: anche in quel paese l'insoddisfazione per il rendimento istituzionale della camera alta è forte e i tentativi di riforma sono oggetto di vibranti discussioni.

Da noi, una revisione del bicameralismo nella direzione della rappresentanza territoriale subnazionale comporta una serie di scelte difficili sia dal punto di vista della teoria costituzionale e della sua applicazione sia dal punto di vista della fattibilità politica. Prima scelta da compiere: dare rappresentanza solo alle regioni oppure dare rappresentanza anche agli enti locali? Il guaio è che se le regioni sono (praticamente) ventuno e non è difficile immaginare una congrua rappresentanza di ciascuna di esse, le province sono 103 e i comuni più di 8.100, con caratteristiche profondamente diverse. Se si opta per una rappresentanza che coinvolga comuni e province come immaginare la scelta dei componen-

ti? Seconda scelta, collegata con la prima: chi, per conto dell'ente territoriale sub-nazionale, quale che si decida debba essere rappresentato, deve concorrere alla composizione della seconda camera? In altre parole: si vuole una rappresentanza dei governi? O si vuole una rappresentanza delle assemblee elettive? O ancora si deve puntare un mix fra queste due istanze?

Entrambe queste scelte a loro volta dipendono da ciò che ci si attende dalla seconda camera di rappresentanza territoriale in termini di contributo funzionale: è questo soprattutto che dovrebbe far propendere per una o l'altra delle ipotesi, e in particolare a favore della rappresentanza degli esecutivi, delle assemblee o anche dei cittadini.

Un'ipotesi ragionevole (qualora si propendesse per dar voce agli esecutivi) potrebbe effettivamente essere quelle di agire su due piani: abolire una delle due Camere, il Senato in particolare che è quella a base rappresentativa più limitata, e riformare, rafforzandolo, il sistema delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e c.d. unificata<sup>25</sup>. In alternativa si può percorrere la strada tentata dal progetto del governo di centro-destra nella scorsa legislatura, con elezione delle delegazioni regionali contestuale e magari ancor più direttamente legata alla formazione degli organi regionali. In questo secondo caso, in particolare, non vi possono essere dubbi sul fatto che la Costituzione debba riconoscere l'ultima parola alla Camera dei deputati: forse con alcune eccezioni relative agli oggetti per i quali si può immaginare un necessario accordo fra rappresentanza nazionale e rappresentanze territoriale (c.d. federalismo fiscale e norme finanziarie; attribuzione di funzioni e relative risorse).

In ogni caso è questo un processo di riforma nei fatti neppure avviato, che è difficile prevedere se e quando si avvierà in concre-

<sup>25</sup> Bin-Ruggiu (2007).

to: non ci si può illudere che vi siano spazi nell'attuale XV legislatura. L'unica proposta che, pur difficilmente destinata ad agevole accoglienza, ci sentiamo di raccomandare per la sua relativa semplicità e per la sua certa efficacia è una riforma dell'art. 94 Cost., formulata in questi semplici termini:

- «1. Il governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati.
2. La Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione votata per appello nominale.
3. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alla Camera per ottenerne la fiducia.
4. Il voto contrario della Camera su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni.»

Una puntuale e limitata revisione costituzionale di tal fatta introdurrebbe una prima fondamentale differenziazione fra le due Camere e darebbe soluzione nel contempo al problema emerso di recente, ed altrimenti non solubile, di come evitare che dal voto popolare emergano due Camere con maggioranza diversa, ma entrambe chiamate a stabilire il rapporto fiduciario con il governo. Non ci si nasconde che, a questo punto, sarebbe pure logico eliminare l'ipotesi dello scioglimento del Senato (come previsto da tutti i progetti che ipotizzano un rapporto fiduciario monocamerale e come vuole la astratta razionalità costituzionalistica). Ciò porterebbe a un progetto di revisione di maggiore ampiezza e finirebbe col complicare le cose (infatti, a quel punto sarebbe quasi inevitabile discutere anche delle funzioni di ciascuna camera, perché senza rapporto fiduciario ed anche senza scioglimento, il governo potrebbe avere difficoltà a ottenere in Senato il sostegno alle proprie politiche). A titolo provvisorio, dunque, lo scioglimento del Senato potrebbe essere mantenuto.

Su un piano «subcostituzionale» al di là della più generale que-

stione strutturale dell'assetto bicamerale dell'ordinamento italiano, ciò che si deve raccomandare è il recupero da parte del Parlamento (mono o bicamerale che sia) dell'effettiva capacità di essere la sede della rappresentanza politica della comunità nazionale.

L'esperienza costituzionale comparata dimostra che l'esercizio della funzione legislativa è in corso di progressivo storico ridimensionamento<sup>26</sup>. Già da anni i parlamenti delle maggiori democrazie producono annualmente una media di 70-80 atti legislativi, a fronte di un numero quasi triplo che produceva fino a pochi anni fa il Parlamento italiano. Ora questo numero va riducendosi: ma al di là dei dati numerici, da quasi un quindicennio ormai è sotto gli occhi di tutti la trasformazione della funzione legislativa primaria nel nostro Paese. Ridimensionata la decretazione d'urgenza, a parte qualche cenno recente alla crescita tutto da verificare, la funzione legislativa primaria è oggetto di un esercizio condiviso al quale concorrono Parlamento e Governo (limitandoci in questa sede a trattare della legislazione statale): in certa misura è sempre stato così. Ciò che è certamente mutato è il ricorso sempre più frequente alla delegazione legislativa dal Parlamento al Governo, a scapito della decretazione d'urgenza e del procedimento ordinario. Tutti questi procedimenti, a ben vedere, comportano e hanno sempre comportato il concorso sia dell'esecutivo sia delle assemblee. Ciò che è oggi cambiato, tuttavia, è l'entità dei rispettivi apporti e dell'influenza dei due diversi organi costituzionali in relazione al prodotto legislativo finale. Oggi in Italia l'esecutivo incide assai di più di quanto non accadesse in passato: ciò è in linea con quanto avviene da decenni altrove (eccezion fatta per gli Stati Uniti dove il sistema è tutto diverso: Presidente e Congresso agiscono su binari paralleli).

<sup>26</sup> Crick (1980).

Il modo di produrre leggi del binomio Parlamento-Governo, tuttavia, non è garanzia di buona qualità del prodotto, anzi. Su questo piano la strada da fare è molta e passa per un'ulteriore ridimensionamento quantitativo. Inoltre, vi è la necessità pressante di riformare il più importante ciclo annuale legislativo<sup>27</sup>, quello legato agli strumenti finanziari e di bilancio. La debolezza relativa del governo a fronte della sua maggioranza in Parlamento (o, come accade ora, la sua maggioranza troppo limitata) è una prassi inveterata che costringe l'esecutivo a conquistarsi palmo a palmo il consenso sui singoli articoli di ogni importante provvedimento, hanno portato a quei veri e propri mostri normativi che sono diventate negli anni le leggi finanziarie: quella approvata nel 2006 per il 2007, la prima della XV legislatura, consiste addirittura in un articolo unico di 1.362 commi, ciascuno dei quali, in realtà, è un articolo a sé: in sostanza un volume della consistenza, per un anno solo, di quasi la metà dell'intero codice civile<sup>28</sup>!

Riforma delle procedure di bilancio, riqualificazione dei procedimenti di produzione della legge, potenziamento delle funzioni tecniche serventi, revisione dei regolamenti, rafforzamento delle forme e dell'esercizio della funzione di controllo: queste le direttrici per un rilancio del ruolo delle assemblee rappresentative avvilita dalla tendenza a ridurle in alienanti votifici o in percorsi ad ostacoli per governi strutturalmente e politicamente deboli.

<sup>27</sup> Accanto al ciclo di bilancio si sono andati affermando il ciclo della normazione di attuazione comunitaria e quello della semplificazione: il tentativo è quello di razionalizzare il lavoro parlamentare e la produzione legislativa, dando ad essi un ritmo costante.

<sup>28</sup> Il meccanismo è noto: ad accorciare i tempi, il governo propone un emendamento interamente sostitutivo del testo iniziale sul quale pone la fiducia per cercare di cavarsela con un voto unico. Ciò non accadrebbe se il governo potesse contare sul sostegno garantito di tutta la sua maggioranza e se non si fosse affermata la prassi insensata in base alla quale il solo modo di fare opposizione è impedire come norma al governo di governare.

Quanto alla forma di governo, non pare ragionevole pensare di abbandonare il regime parlamentare: il problema (e dunque l'obiettivo) dev'essere quello di farlo funzionare meglio.

Il governo parlamentare, che è di gran lunga il più diffuso in Europa, impone l'esistenza di alcuni presupposti, in assenza dei quali il suo rendimento resta incerto e deludente. Il principale di questi presupposti è che l'esecutivo possa contare – salvo circostanze del tutto eccezionali quali si devono poter registrare anche meno di una volta per legislatura – sulla leale e tendenzialmente automatica collaborazione della maggioranza parlamentare. In altre parole governo e maggioranza devono agire come una vera e propria squadra, soprattutto nelle sedi istituzionali, cioè nelle aule di commissioni ed assemblea. La maggioranza deve riconoscere all'esecutivo il diritto-dovere di guidarla; la maggioranza e il governo devono riconoscere la *leadership* del presidente del consiglio. E se la maggioranza è di coalizione devono esistere regole condivise che ne governino il processo decisionale interno (per esempio regole in base alle quali si distingue in anticipo ciò che è oggetto del patto di governo e ciò che non lo è, e si sa chi decide quando vi è un dissenso: a maggioranza oppure rimettendo la decisione al presidente del consiglio, ma in ogni caso senza coinvolgere la posizione del governo in Parlamento e senza estenuanti contese esibite in pubblico al solo scopo di accrescere la propria visibilità a danno dell'immagine dell'esecutivo e di chi lo guida).

La nostra costituzione è notoriamente priva di istituti che razionalizzino e potenzino il buon funzionamento del regime parlamentare: tutto è ancora rimesso ai rapporti fra i partiti e questi sono a loro volta condizionati dal sistema elettorale. Ecco perché quest'ultimo ha assunto da noi una tale importanza: perché da esso finisce col dipendere la possibilità stessa di funzionare di un regime tutto affidato – oggi – alla buona volontà dei partiti. Be-

ninteso molto potrebbero fare adeguate interpretazioni della Costituzione e prassi virtuose: per esempio, volendo, il *potere di revoca* dei ministri da parte del presidente del consiglio si potrebbe ricavare da una lettura appena appena innovativa dell'art. 95 Cost.; e dall'obbligo di «controfirma» – a pena di invalidità – si dovrebbe poter ricavare, una volta salvata la struttura bipolare della competizione elettorale, il «potere» sostanziale di «scioglimento» del presidente del consiglio e del governo. Allo stesso modo – anche lasciando tutto così com'è – la ragionevolezza e il principio generale di economia del diritto potrebbero indurre le forze politiche ad affermare insieme almeno una convenzione secondo la quale, dato il contesto costituzionale attuale, viene riconosciuto il diritto di governare al partito o alla coalizione di partiti che vince le elezioni alla Camera (sono le uniche che conferiscono un premio nazionale; la Camera è l'unica assemblea a composizione esclusivamente elettiva; la Camera è delle due la sola ad avere una base di legittimazione popolare larga, includente tutti i cittadini maggiorenni, non solo una parte di essi<sup>29</sup>).

Purtroppo, tuttavia, la nostra cultura politica è ancora lontana da condividere, nell'interesse di tutti, ora degli uni domani degli altri, ragionamenti del genere. Ed allora non resta che sperare in modificazioni della Costituzione che impongano in qualche modo ciò che non si riesce spontaneamente a fare regola dei propri comportamenti:

a) attribuzione al presidente del consiglio del potere di revoca dei ministri e, a monte, sottrazione al presidente della Repubblica del potere di nomina, se non del presidente del consiglio stesso (modifica art. 92 Cost.);

<sup>29</sup> Sono elettori della Camera tutti coloro che hanno compiuto la maggiore età, mentre per il Senato occorre aver conseguito i 25 anni (circa 6 milioni di elettori di differenza).

b) nitida gerarchizzazione della collegialità ministeriale a vantaggio del presidente del consiglio (modifica art. 95.1 Cost.);

c) presunzione della sussistenza del rapporto fiduciario ed abolizione della fase costitutiva di esso (modifica all'art. 94.2-3 Cost. con abolizione della fiducia iniziale);

d) individuazione selettiva degli atti presidenziali *non* soggetti a controfirma (messaggi alle Camere, rinvio delle leggi, conferimento onorificenze, nomina dei cinque giudici della Corte costituzionale e dei senatori a vita) e conseguente attribuzione sostanziale al presidente del consiglio degli altri poteri presidenziali, attualmente indistinti, a partire dal potere di scioglimento delle Camere.

Dell'opportunità di attribuire alla sola Camera dei deputati il ridisegnato rapporto fiduciario si è detto altrove. Resta da verificare l'opportunità di forme di diretta investitura del presidente del consiglio: vuoi nella forma dell'elezione vera e propria, vuoi nella forma più blanda dell'indicazione in sede elettorale, con eventuale sperimentazione a livello nazionale della clausola *simul simul* che ha così efficacemente stabilizzato i governi locali e regionali. Si tratta di un modello del quale - a ragione - è stata criticata la rigidità (a partire da Sartori, 1996). Ciò che occorre è valutare se, nell'attesa che il sistema partitico evolva nella direzione se non proprio di un bipartitismo per lo meno di un bipolarismo a partito maggiore egemone (nel quale cioè vi sia una forza politica maggiore che pur non potendo far maggioranza da sola si veda comunque riconosciuta la guida dell'esecutivo in ragione della forza dei numeri elettorali)<sup>30</sup>, i presidenti del consiglio possano ugualmente acquistare quella autorevolezza e quella disponibilità di risorse politiche senza di cui non si può pensare pos-

<sup>30</sup> A ciò dovrebbe concorrere la nascita del Partito democratico, con effetto domino sia nella sinistra sia nel centro-destra (del che si hanno alcuni importanti segnali).

sano esercitare a pieno le loro funzioni unificanti e di guida. Anche qui, forse, si potrebbe introdurre una disposizione costituzionale transitoria destinata a sorreggere come una necessaria stampella un regime parlamentare che potrebbe altrimenti continuare a non funzionare all'altezza delle esigenze della società.

Il tema dei costi della politica ha finalmente fatto il suo ingresso non solo nell'agenda politica generale, ma financo nei progetti di legge presentati alle Camere. Si tratta in effetti di una questione assai sentita, non da oggi. Solo che fino a pochi anni fa il riferimento era solo al finanziamento pubblico (infatti clamorosamente bocciato in più circostanze dagli elettori e dai contribuenti), ora con riferimento a tutte le spese dirette o indirette che si possono attribuire al sistema delle decisioni collettive. A un approccio che un tempo si sarebbe definito «qualunquistico» cioè di generica sfiducia nelle istituzioni e nella politica in nome dell'aspirazione a una gestione tecnocratica e non ideologica del potere, si è aggiunta e si è consolidata negli anni la convinzione che l'onerosità della politica, al di là del dato assoluto, sia eccessiva soprattutto in termini relativi, cioè in rapporto al suo rendimento<sup>31</sup>. Quest'ultima considerazione è condivisibile più della prima. In effetti l'idea che le scelte collettive e l'amministrazione di esse possano prescindere da precise e legittime selezioni di interessi e di valori, cioè da scelte di tipo politico è una pura illusione fondata sulla non conoscenza della realtà sociale. Vale esattamente come l'illusione che sia possibile rendere giustizia infilando i dati di un caso reale in un computer ed ottenere in millesimi di secondo una sentenza fondata su algoritmi e non sull'umano apprezzamento del giudice. Che tuttavia il rendimento della politica in Italia sia al di sotto di ogni accettabilità nel rapporto fra ciò che essa costa

<sup>31</sup> Che ci si trovi davanti a un mutamento generale di sensibilità è confermato dal fatto che denunciano ora i costi della politica anche politici della sinistra più tradizionale (per esempio, Cesare Salvi e Massimo Villone).

e ciò che essa produce, con particolare riferimento ai tempi e alla qualità delle decisioni, non vi è dubbio.

Da condividere pertanto una strategia che agisca su più fronti, e poggi in particolare su un complessivo progetto di sfoltimento e semplificazione istituzionale: a livello strutturale come a livello funzionale. I costi della politica si riducono:

a) prima di tutto riducendo l'intervento pubblico in qualsiasi ambito e circostanza in cui ciò sia possibile; a tale scopo occorre introdurre forme di verifica e controllo sulle motivazioni che inducono ogni soggetto pubblico a intervenire; occorre lasciare ai cittadini singoli o associati, ai privati, al privato sociale come a quello d'impresa spazi sempre maggiori di autonomia; occorrerebbe far obbligo ciascuna amministrazione pubblica non solo di motivare l'istituzione di nuovi servizi e le forme della relativa organizzazione, ma anche di motivare e sottoporre a periodica verifica quelli già in essere, nessuno escluso; a mo' d'esempio: che si attende a privatizzare se non tutto il capitale, almeno la gestione della Rai?

b) un simile approccio va in concreto tradotto in obiettivi precisi costruiti intorno a parametri oggettivi: il primo e principale resta l'entità rispetto al PIL della spesa pubblica; una norma costituzionale transitoria di efficacia, per esempio, ventennale potrebbe imporre obiettivi quinquennali di riduzione della spesa rispetto al PIL per portarla progressivamente ad almeno il 10 per cento in meno rispetto al circa 45 per cento attuale;

c) il secondo e correlato obiettivo dovrebbe essere la riduzione del numero del personale delle pubbliche amministrazioni complessivamente considerate: si tratta di un altro parametro di riferimento fondamentale; ad esempio, un'altra norma costituzionale transitoria dovrebbe porre l'obiettivo di ridurre il complesso dei dipendenti pubblici dell'1 per cento all'anno per dieci anni; meno 10

per cento al 2015 o al 2020, per esempio (questa è una delle strade scelte dal Giappone con la sua riforma dell'amministrazione del 1999, avviata nel 2001); naturalmente tali obiettivi, previa appropriata concertazione, andrebbero scomposti e ripartiti tenendo conto di una selezione di priorità fra politiche pubbliche, in modo da poter poi essere autonomamente perseguiti da ciascun ente;

d) ulteriori obiettivi possono essere dati dallo sfoltimento delle stesse istituzioni pubbliche, a partire da quelle territoriali; è questo un obiettivo che si presenta particolarmente difficile perché l'ente territoriale che davvero è stato non lontano da una soppressione, la provincia, ha conosciuto a partire dal 1990 un continuo e progressivo rilancio, con assunzione di sempre nuove funzioni e cospicuo conseguente aumento delle risorse intermedie e del personale (+65 per cento le prime, +21 per cento il secondo dal 2000 al 2004). Ciò che si può almeno cercare di fare è abolire una serie di autorità di ambito a vantaggio della provincia, nel caso non si riesca a eliminarla. Si può inoltre stabilire che le regioni sotto il milione di abitanti vedano un'identificazione fra regione e provincia come già accade con la Valle d'Aosta; altro spazio vi è con riferimento ai molti enti che, nonostante ogni esibita buona intenzione, resistono a tutti i tentativi di soppressione e ai troppi comitati e commissioni spesso onerosi;

e) la legge n. 81/1993, oltre che introdurre l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, ridimensionò contestualmente la composizione dei consigli comunali e provinciali; a distanza di 15 anni si può forse riprendere in considerazione questo aspetto e procedere ad un'ulteriore riduzione<sup>32</sup>. Occorre con-

<sup>32</sup> Oggi, accanto a 78 parlamentari europei e a circa 952 nazionali, vi sono oltre 1.100 consiglieri regionali (con tendenza alla crescita), oltre 3.000 provinciali e circa 120.000 comunali (a questi si aggiungono consiglieri circoscrizionali e consiglieri delle comunità montane o isolate, senza contare consorzi, società a capitale pubblico o misto, istituzioni e quant'altro). Inoltre i governi regionali, provinciali e comunali (composti per la gran parte da componenti non

siderare, tra l'altro, che assemblee rappresentative con meno componenti costituiscono di per sé fattore strutturale di contenimento della frammentazione. Tutto ciò dovrebbe valere anche per le assemblee regionali: tuttavia l'autonomia statutaria rende difficile pensare a imposizioni dall'alto. In ogni caso sembra altresì giunto il momento di ridurre le cariche politiche assistite da indennità e, per quel che che non sarebbe saggio privare di indennità, verificare l'entità di essa: se è vero come è vero che la comparazione mostra gravi eccessi nel nostro Paese<sup>33</sup>.

### 1.3 La seconda sfida. Più libertà: civili, economiche e fiscali

Nelle opinioni più diffuse (oltre che nei propositi riformatori sempre di nuovo avanzati in sede politica, nonostante le difficoltà immanabilmente frappostesi alla loro realizzazione), alla parte organizzativa della Costituzione si attribuisce senz'altro una pregevolezza inferiore rispetto a quella conferita alla parte del documento costituzionale che incorpora i principi fondamentali e i diritti (e i doveri) inviolabili<sup>34</sup>.

La prima parte della Costituzione è anzi considerata per sua natura al riparo da qualunque volontà riformatrice. La sua pregevolezza sarebbe capace di negare la necessità e la legittimità di

---

consiglieri) impegnano circa altre 20.000 persone. Non c'è dubbio che c'è ampio spazio per una riduzione generalizzata che potrebbe essere determinata, intanto, in sede di revisione dell'ordinamento comunale e provinciale, in attesa di norme costituzionali che riguardino le Camere e gli organi regionali.

<sup>33</sup> Ignazi, Bardi e Massari (2007). Il costo medio di un parlamentare italiano sembra sia doppio rispetto a quello del collega francese o anche tedesco.

<sup>34</sup> Si adotta qui la prospettiva di Luciani, La «costituzione dei diritti» e la «costituzione dei poteri». Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Padova (1985), pp. 487 ss.

qualunque rinnovato «potere costituente». Ma allo stesso tempo, la pregevolezza della prima parte sarebbe idonea a impedire anche limitate revisioni, destinate a innovare nella sostanza le dichiarazioni dei diritti fondamentali.

Si può probabilmente convenire solo con la prima delle due affermazioni. In effetti, se i diritti sono già affermati nel testo costituzionale, non è necessario evocare un nuovo potere costituente. Essendo già affermati i diritti, ci potrà essere solo un potere che espanda, perfezioni, modifichi la disciplina dei diritti stessi: dunque un «potere (costituito)» di revisione da esercitare su questi diritti<sup>35</sup>.

Ma non si può convenire con la seconda affermazione, la quale sostanzialmente porta a ritenere che, nemmeno attraverso la procedura di revisione (manifestazione di un potere costituito e non costituente), sia possibile toccare la prima parte della Costituzione.

Al fondo di questa visione conservatrice, c'è l'idea che lo stabilirsi delle democrazie pluraliste, delle quali l'affermazione dei diritti è un presupposto, testimonierebbe del raggiungimento di un grado di sviluppo storico-costituzionale, comune a buona parte del mondo occidentale, rispetto al quale non solo nessuna regressione, ma anche nessuna sostanziale modifica, sarebbero possibili. In qualche visione, una sorta di «gelo costituzionale» e di «fine della storia» parrebbe così scendere sul catalogo dei diritti, contenuto nella prima parte del nostro testo costituzionale<sup>36</sup>.

Tutto questo, mentre invece la parte organizzativa della Costituzione continua a scatenare una irresistibile vocazione al «proget-

<sup>35</sup> Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali* (1995), pp. 25-26.

<sup>36</sup> In argomento Zanon, *Premesse ad uno studio sui «principi supremi» di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale* (1998), p. 1897.

to», di impianto illuminista, che si dispiega pienamente nelle escogitazioni riformatrici degli ingegneri costituzionali, i quali continuano a costruire in grande libertà, *in vitro*, modelli e modellini di forme politiche.

Questa profonda differenza di «statuto» delle due parti di cui si compone il testo (pur sempre unitario) di una Costituzione non sembra facilmente comprensibile, ed anzi scava un artificiale fosso nell'unità della Costituzione stessa, sia dal punto di vista giuridico che politico-istituzionale.

Tanto più che, come dimostra l'esperienza dell'integrazione europea (si pensi alla Carta dei diritti di Nizza, inserita nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, a prescindere qui dalla sua sorte tuttora incerta), nuove carte dei diritti vengono proposte e affermate, anche secondo logiche e con contenuti nuovi o parzialmente diversi da quelli dei cataloghi meno recenti.

In ogni caso, è un indubbio dato di fatto che, nel dibattito italiano, la prima parte della Costituzione sia comunemente intesa quasi come un intoccabile tabù. E, come già si accennava, per suscitare una reazione conservatrice non c'è nemmeno bisogno di evocare il potere costituente, nel significato storico ed esistenziale che ebbe al tempo di Sieyès. Basta anche soltanto ipotizzare, attraverso l'uso del normale «potere di revisione», una limitata modifica della prima parte, per sentirsi opporre l'intangibilità del patto costituzionale voluto dai costituenti.

Di fronte a questa situazione, è necessario riaffermare che se nuove esigenze e nuove libertà – in ambito civile, politico e soprattutto, per quel che qui più preme, «economico» – si affermano nell'esperienza degli individui e della società, non si vede la ragione di negare o impedire che tali richieste di diritti trovino emersione giuridica, se occorre anche a livello costituzionale, tramite un'integrazione o una modifica del catalogo dei diritti contenuto nella

prima parte. Ciò, a condizione che si tratti di richieste che abbiano radici profonde e godano di vasto consenso, e sempre che il testo costituzionale sia effettivamente refrattario a consentirne la recezione per via d'interpretazione evolutiva delle regole già vigenti.

Del resto, i meno conformisti sono già oggi disposti a riconoscere come alcune disposizioni della prima parte mostrino, più di altre, l'usura del tempo, ed esibiscano un marchio d'origine assai datato.

Ciò si può sostenere, ad esempio – e senza che sia occasione di scandalo – a proposito dello stesso primo articolo della Costituzione, nella parte in cui fa riferimento a una Repubblica fondata sul lavoro. Qualcuno ha polemicamente notato che il riferimento al lavoro sarebbe l'elemento costituzionale-simbolico proprio delle democrazie popolari, mentre non apparterebbe alla tradizione delle democrazie occidentali. Le cose stanno forse un poco diversamente, ma qualche problema effettivamente si pone. In verità, all'Assemblea costituente, La Malfa e Martino proponevano una Repubblica «fondata sui diritti delle libertà e su quelli del lavoro», con ciò spostando maggiormente l'attenzione sulla necessaria libertà da lasciare alla società civile e alle sue energie, di ogni tipo, anche quelle di ordine lavorativo e (forse implicitamente) imprenditoriale. Togliatti proponeva una Repubblica «dei lavoratori», ciò che aveva ovviamente significati d'altro tipo. Il compromesso fu la formula oggi vigente.

In questo quadro, sarebbe di grande forza simbolica affermare, proprio in apertura del testo costituzionale, il valore delle libertà, anche economiche, dell'individuo e proclamare che la Repubblica riconosce e incoraggia ogni iniziativa, di qualsiasi genere, attraverso la quale gli individui e i gruppi possono rendere manifesta la loro voglia di intraprendere e innovare.

Del resto, le ampie discussioni di questi anni sul ruolo e l'importanza della «sussidiarietà», e dei compiti che la mano pubblica potrebbe lasciare ai privati e alle forze della società civile, meriterebbero di trovare concretizzazione, proprio all'inizio della Costituzione, in un riconoscimento solenne che attribuisca uno statuto di garanzia particolare alle capacità di iniziativa economica degli individui e dei gruppi, espressione della società civile.

*Modernizzare il quadro costituzionale nel quale agiscono le imprese: più concorrenza e libertà d'impresa*

Nell'ambito della Costituzione «dei diritti», il titolo III della parte prima, dedicato ai «rapporti economici», è quello più spesso criticato.

In effetti, soprattutto questa parte della Costituzione fu il prodotto dell'incontro tra due grandi culture politiche, quella cattolica e quella marxista, ambedue fortemente critiche nei confronti del capitalismo e dell'economia di mercato. L'impostazione liberale su questi temi, pur non assente, fu minoritaria e recessiva. I padri costituenti si dimostrarono più preoccupati di limitare e orientare le forze dell'economia e del mercato che non di promuovere le condizioni in cui esse avrebbero potuto svilupparsi liberamente. Era sostanzialmente assente, nelle teorizzazioni che accompagnarono l'elaborazione della carta costituzionale, la consapevolezza del fatto che le libertà economiche non sono un sottoprodotto delle libertà civili e politiche, ma hanno la stessa dignità e importanza delle prime. E non si considerò allora come il totalitarismo si nutra anche della repressione dell'insopprimibile e naturale vocazione umana al miglioramento della propria condizione materiale di vita, al benessere e alla ricchezza.

Si pensi al fatto che la Costituzione italiana, all'art. 41, subordina la libertà dell'iniziativa economica privata al rispetto di formule potenzialmente lesive di quella stessa libertà (come la cd. «utilità sociale», di cui già Einaudi criticò in Assemblea costituente l'indefinibilità). Si rifletta alla circostanza che la stessa previsione della tutela della libertà dell'*iniziativa* economica privata è stata soggetta a un lavoro interpretativo orientato consapevolmente a eroderne e limitarne il significato: molti sostenendo, ad esempio, che ad essere realmente libera è solo l'«iniziativa» intesa come atto iniziale di impulso all'attività imprenditoriale ed economica, mentre ben potrebbe il legislatore introdurre discipline e controlli anche pervasivi sul successivo proseguimento «a regime» di quell'attività<sup>37</sup>.

Oppure, si consideri che l'art. 42 Cost. non pone limiti all'estensione della proprietà pubblica (non a caso la proprietà pubblica è in Italia tuttora ipertrofica), ed anzi tale tipo di proprietà paradossalmente è menzionata al primo posto («la proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, a enti o a privati»).

Ancora: dalle disposizioni della parte prima, titolo III, è assente il termine-concetto «concorrenza». Ciò significa, né più né meno, che la concorrenza e la sua tutela non sono ritenuti, dalla Carta costituzionale, finalità e valori meritevoli di considerazione. Di tutela della concorrenza – solo a seguito della riforma del titolo V della parte seconda, avvenuta nel 2001 – si ragiona, come è no-

<sup>37</sup> Fra i non molti lavori dedicati dalla giuspubblicistica italiana al tema del mercato in termini giuridico-costituzionali spiccano quelli di Giuliano Amato e di Giovanni Bogneri: del primo, cfr. in particolare, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali* (1992), pp. 7 ss; del secondo, *La costituzione economica italiana*, Milano (1993) (contenente anche specifiche proposte di revisione costituzionale in materia). Riassuntivamente, cfr. la monografia di Casseti, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino (1997).

to, nell'art. 117, comma 2, lettera e), con lo scopo di attribuirle alla sola competenza del legislatore statale, escludendo in principio l'intervento della legislazione delle Regioni. Ma sembra difficile sostenere che, per questa via, la tutela della concorrenza sia assurda a principio fondamentale della nostra Costituzione economica.

Sappiamo, naturalmente, che se il trattamento giuridico riservato in Italia alle attività economiche non è rimasto ai margini di un'evoluzione che negli altri paesi occidentali è stata notevole, ciò è soprattutto dovuto all'influenza del diritto comunitario che, ben prima della riforma del titolo V, parte seconda, ha introdotto nei nostri tribunali e fra gli operatori del diritto, accanto ai concetti di libera circolazione delle merci, dei servizi e delle persone, anche quello della concorrenza. Il fatto è che il diritto della concorrenza e la disciplina *antitrust* non è una disciplina italiana, ma un insieme di regole, di prassi e di precedenti giurisprudenziali che vengono «importate» solo attraverso il diritto comunitario. Questo comporta tuttora il rischio che si tratti di acquisizioni accettate, in qualche misura, a forza, suscettibili di essere distorte, limitate o disapplicate.

Del resto, recenti vicende insegnano come la concorrenza e il mercato vengano considerati con diffidenza dal mondo della politica, il quale si ritiene sempre legittimato a intervenire, in vario modo, su vicende economico-finanziarie. Tutto ciò è il prodotto di una mentalità profondamente radicata. È chiaro che non basterebbero modifiche normative a cambiarla: ma esse sarebbero il segnale, altrettanto profondo, che un mutamento è in atto. Nuovi principi nel campo dell'economia avrebbero anzi un valore altamente simbolico, segnando il passaggio a un'altra epoca, anche nel campo dei rapporti fra le istituzioni e il mercato.

Le norme della Costituzione economica potrebbero quindi essere soggette a modifiche, intese a introdurre: il «riconoscimento del-

la libertà d'impresa in generale e senza vincoli; un saldo presidio costituzionale alla libera concorrenza; limiti ben circoscritti alla proprietà pubblica».

Naturalmente, lo si ripete, bisogna essere consapevoli che eventuali modifiche costituzionali di questo genere non potrebbero, da sole, produrre i risultati cui si tende. Le norme giuridiche – e gli interventi su di esse – non possono sortire effetti miracolosi. Ma, come si diceva, soprattutto se si tratti di regole costituzionali, esse avrebbero un significativo valore simbolico. Nuovi principi costituzionali di questo genere darebbero il «segno» di un cambiamento effettivo nel «discorso pubblico» relativo all'iniziativa economica e al suo peso nella vita collettiva: un peso e un ruolo che, in Italia (nonostante gli indubbi cambiamenti degli ultimi decenni), per svariate ragioni culturali l'iniziativa economica privata non ha mai avuto.

Inoltre, in termini giuridici, principi di quel tipo vincolerebbero significativamente le scelte legislative ed amministrative delle maggioranze di governo, segnando una costante aderenza degli indirizzi politici ai modelli dell'economia di mercato. L'inserimento in Costituzione di questi principi (o una significativa modifica delle formule che attualmente li accennano), in altri termini, contribuirebbe a «porli definitivamente al riparo» dalle insidie della lotta politica contingente fra le mutevoli maggioranze politiche.

### *Un nuovo patto fiscale e un limite al prelievo. Liberare le energie disponibili per la ricerca*

I rapporti tra il fisco e i contribuenti costituiscono uno snodo essenziale di una Costituzione economica moderna. E anzi, il rapporto tra fisco e contribuente, le modalità e il grado di civiltà di

tale relazione, sono indicatori essenziali per stabilire il livello di evoluzione di una democrazia politica ed economica.

In questo settore, evidentemente, sono necessari sforzi da «entrambe» le parti. Se il recupero delle ampie sacche di evasione appare essenziale, proprio per dare al rapporto cittadini-amministrazione un senso rinnovato, non meno importante parrebbe la fissazione, in capo all'amministrazione fiscale, di alcune regole di correttezza e civiltà giuridica.

Come è noto, uno statuto del contribuente è stato di recente previsto, a livello di legislazione ordinaria, con contenuti meritori e da apprezzare, quali ad esempio il divieto di retroattività delle leggi in materia fiscale, o il divieto (salvo casi eccezionali) di adottare leggi interpretative in ambito tributario. Ma proprio perché si tratta di norme di carattere ordinario, esse, nonostante i generosi tentativi della giurisprudenza della Corte di cassazione, non sono riuscite a vincolare i legislatori successivi, che non sembrano disposti a rinunciare ai privilegi che l'uso della norma imperativa di legge consente alla mano pubblica.

Proprio per questo, perché non pensare alla trasposizione, a livello di regole costituzionali, di alcune scelte contenute nello statuto del contribuente<sup>38</sup>?

Questo sarebbe molto, ma non basta. Bisognerebbe trovare le energie per pensare a un nuovo patto fiscale, i cui tratti di principio possano essere descritti in principi giuridici, atti a fornire il contenuto di una dichiarazione costituzionale solenne. Il recupero dell'evasione, infatti, presuppone che i cittadini e le imprese siano non solo certi che i tributi che essi pagano si traducano in servizi effettivi e visibilmente rispondenti ai sacrifici che vengo-

<sup>38</sup> In questa direzione va una proposta di legge costituzionale di ispirazione bipartisan, di iniziativa del deputato Conte e altri (n. 1925, presentata alla Camera dei Deputati in data 10 novembre 2006).

no loro imposti, ma anche che questi sacrifici abbiano, per così dire, un limite, e non possano mai tramutarsi in difficoltà insormontabili frapposte alla intrapresa economica e agli investimenti. Per questo, non sembrerebbe assurdo immaginare che in norma costituzionale possa essere affermato un limite – un «tetto» – almeno in via tendenziale e da perseguire gradualmente nel tempo, al rapporto tra prelievo fiscale e prodotto interno lordo, e che questo limite possa tradursi in percentuali significativamente inferiori a quelle oggi note.

Se l'obiettivo è quello di attivare tutti gli strumenti che consentano al nostro Paese di riscoprire il proprio dinamismo economico e imprenditoriale, al tempo stesso recuperando alla legalità le ampie sacche di evasione, quella appena descritta non sembrerebbe davvero una affermazione puramente formale o priva di significato giuridico. Essa, al contrario, presenterebbe un alto valore simbolico, e addirittura di «integrazione sociale», nel senso che aiuterebbe a far comprendere come la mano pubblica e il legislatore siano disponibili a limitare sé stessi, e come la crescita della ricchezza individuale non sia affatto in contraddizione con la crescita di quella collettiva. Inoltre, dal punto di vista giuridico, ben si potrebbe sostenere che un principio di questo genere, come norma costituzionale programmatica, avrebbe la forza di orientare significativamente l'attività legislativa e amministrativa delle maggioranze politiche.

Ancora, uno Stato che non investe nella ricerca è uno Stato condannato a decadere precocemente. E questa, come tristemente si sa, è già in buona parte la condizione italiana. Anche in tal caso, si potrebbe pensare a misure, anche di ordine giuridico, che aiutino a orientare gli investimenti privati e la spesa pubblica proprio in questa direzione, che è garanzia di futuro. Intanto, gli investimenti per la ricerca potrebbero trovare, in regole giuridiche (perché non di rango costituzionale?), uno statuto fiscale privile-

giato. Poi, anche l'amministrazione pubblica potrebbe vedersi indirizzare dei vincoli di spesa in questa direzione: ipotesi non irrealistica, visto che, su altro piano, si è già trovato lo spazio per scrivere in Costituzione che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento (art. 119 cost.). Potrebbe quindi pensarsi, in relazione allo Stato, e con riferimento specifico alle spese per ricerca, a un vincolo giuridico di qualche natura che orienti l'erogazione degli investimenti e della spesa.

#### **1.4 La terza sfida. Giustizia più efficiente, senza rinunciare alle garanzie**

##### *Gli interventi sulle norme processuali (opportunità e limiti)*

Quando si ragiona di amministrazione della giustizia, con riferimento al nostro Paese, la principale criticità che viene immediatamente evocata è la lentezza dei processi, di ogni genere, da quelli civili a quelli penali. Nel capitolo 3 di questo lavoro è presente un'analisi dettagliata, sul terreno sociologico, processuale e organizzativo, delle inefficienze della giustizia, con proposte operative specifiche: qui si tratterà di alcuni aspetti giuridici e delle compatibilità costituzionali dei miglioramenti necessari.

La lentezza nel rendere giustizia non è solo un problema di natura giuridica. Non nuoce soltanto al livello di civiltà giuridica di una comunità nazionale. Non lascia insoddisfatti e privi di tutela solo i diritti degli individui (un processo troppo lungo equivale a denegata giustizia): la lentezza della giustizia diventa un formidabile fattore di freno alla crescita e allo sviluppo economico di un Paese intero. Quanti investimenti stranieri, quante scelte economiche vengono orientate in senso negativo dalle facili e nefaste previsioni che possono essere avanzate circa la lentezza

di una controversia giudiziaria? L'efficienza o meno, la velocità o meno, dell'amministrazione della giustizia è certo un elemento sistemico che pesa notevolmente nel rating relativo al grado di modernizzazione e sviluppo di un Paese.

Da questo punto di vista, la situazione italiana è notoriamente critica. Siamo il Paese che ha accumulato e sta accumulando il maggior numero di condanne, in sede europea, per l'irragionevole durata dei processi. Proprio su questo aspetto, si può misurare come le norme giuridiche, da sole, non possano tutto, in assenza di altri interventi: infatti, con una riforma costituzionale (l. cost. 23 novembre 1999, n. 2), fu introdotto nell'art. 111 cost. il principio per cui la legge ha il compito di assicurare la ragionevole durata dei processi. E con una legge ordinaria (la legge 24 marzo 2001, n. 89 - «Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo») è stata prevista una disciplina che consente alle parti del processo di ottenere una riparazione economica dei danni subiti a causa dell'eccessiva durata di questo<sup>39</sup>.

Nonostante questi interventi, la situazione non sembra essere cambiata granché. Le ragioni sono molte e complesse.

In primo luogo, bisogna convenire sul fatto che la garanzia dei diritti delle parti dei processi – si pensi al diritto di difesa in tutte le sue molteplici manifestazioni processuali – non può essere, puramente e semplicemente, limitata in funzione di esigenze di celerità. Ed anzi, bisogna essere consapevoli che un certo grado di «lentezza» è persino richiesto dalle garanzie che la stessa Costituzione conferisce agli individui che affrontino un contenzioso giudiziario. Qualunque intervento sulle regole processuali che abbia di mira l'efficienza deve tener conto anche di questo dato. Na-

<sup>39</sup> Sul punto Randazzo, Equa riparazione e ragionevole durata del processo: giurisprudenza italiana ed europea a confronto, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1-2003, pp. 175 ss.

turalmente, però, come in ogni cosa, esistono limiti e proporzioni, ed esiste anche la necessità di bilanciare gli interessi e i diritti individuali con le esigenze complessive del sistema e con l'esigenza di economicità e celerità del processo, che è a sua volta un valore di rango costituzionale.

Da questo punto di vista, probabilmente, non è del tutto equivalente la situazione del processo civile e di quello penale. Si può ragionevolmente sostenere che, nel settore penale (ove è in gioco la libertà dell'individuo), i diritti individuali manifestino una certa forza di resistenza alle restrizioni, previste in funzione di accelerazione e di efficienza, e che questa forza di resistenza sia maggiore che in altri settori<sup>40</sup>.

Ma anche il processo penale non sembra refrattario ad interventi. Se la facoltà di fare appello contro una sentenza di condanna – cioè di chiedere un nuovo processo di merito sullo stesso fatto – non potrebbe ragionevolmente essere negato alla parte condannata, forse non altrettanto si dovrebbe dire per l'appello della pubblica accusa nei confronti di una sentenza di proscioglimento. E anzi – sulla premessa che la garanzia del doppio grado di giurisdizione non frustra di per sé di riconoscimento costituzionale – la stessa Corte costituzionale, ancora di recente, ha rilevato come il potere d'impugnazione, nel merito, della sentenza di primo grado da parte del pubblico ministero presenti margini di «cedevolezza» più ampi, a fronte di esigenze contrapposte – tra le quali potrebbe benissimo figurare proprio la necessità di arrivare «prima» alla fine definitiva del processo – rispetto a quelli che connotano il simmetrico potere dell'imputato (cfr. sentenza n. 26 del 2007, che pure dichiara incostituzionale, per violazione del principio della «parità delle armi», la cd. «legge Pecorella», che vietava al p.m. di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento).

<sup>40</sup> Sulle garanzie nel processo penale cfr. Ferrua, *Il 'giusto processo'*, Zanichelli, Bologna (2005).

Anche nel processo penale, insomma – cioè nel processo dove le esigenze di tutela dei diritti di difesa e di libertà individuale sono più forti – interventi normativi mirati potrebbero utilmente «alleggerire» le procedure, snellire i carichi di lavoro degli uffici, e contribuire così a rendere meno lunga l’attesa di giustizia. Si ha recente notizia di un disegno di legge, d’iniziativa dell’attuale Ministro della giustizia, teso a prevedere che il processo non possa durare più di cinque anni, salvo che esso denoti una complessità particolare e dimostrabile. Non è in questa sede possibile entrare in un’analisi dettagliata su un testo che ancora deve essere esaminato dal Parlamento. Ma, se va riconosciuto che l’obbiettivo è effettivamente quello da perseguire, si può avanzare qualche dubbio sull’opportunità di consentire che il principio posto (la durata non superiore a cinque anni) possa subire deroghe, sulla base di esigenze estremamente generiche e comunque facilmente argomentabili.

Il fatto è che, probabilmente, come la stessa esperienza ci conferma e come vedremo meglio, anche in questo caso si tratterebbe di misure non sufficienti per raggiungere l’obbiettivo.

Per quanto riguarda i processi civili, forse, alcuni ragionamenti potrebbero essere differenti. In primo luogo, è chiaro che il settore civile è quello più vicino alle esigenze dell’economia e delle imprese. In particolare, i contenziosi giudiziari che attengono direttamente al diritto societario e a quello fallimentare, com’è ovvio, toccano direttamente gli interessi degli operatori commerciali e degli imprenditori. In questi settori, molte innovazioni sono state introdotte, anche di recente, proprio sul terreno processuale. In particolare, proprio nel rito societario, si sono sperimentate forme di contenzioso che lasciano più spazio all’autonoma gestione delle parti processuali, riconoscendo loro un parziale potere di determinazione dell’andamento del processo. Adirittura, questo modello di processo sembrava costituire il pun-

to di riferimento al quale uniformare l'intera procedura civile: da poco più di un anno è in vigore una miniriforma in base alla quale, nelle controversie «ordinarie» di natura civile, le parti possono scegliere, d'intesa tra loro, l'applicazione del rito societario al posto di quello tradizionale. Ma ora, anche in questo settore, si annunciano novità ulteriori: anche per il processo civile, come per quello penale, l'attuale Ministro della giustizia ha licenziato un disegno di legge teso a stabilire che i processi non possano durare più di cinque anni. Solo che, con una forte inversione di marcia rispetto a quanto fatto nel recentissimo passato, questo disegno di legge tende a operare una forte opera di «pulizia» di quella pluralità di forme processuali che è andata di recente proliferando, prefigurando un ritorno a una tendenziale unificazione dei riti.

Difficile valutare quanto questi repentini cambiamenti di rotta possano incidere su una realtà di lentezze che sembra difficile da scalfire. Sembra, in effetti, che nessuna modifica o riforma abbia finora contribuito in modo decisivo al raggiungimento di una giustizia complessivamente più veloce. È esperienza quotidiana degli operatori il fatto che – anche se magari il nuovo rito consenta di evitare un'udienza – la lentezza dei processi dipende essenzialmente dai rinvii delle udienze successive, e anche dal fatto che i termini previsti dal codice sono meramente ordinatori e non perentori (il loro superamento, cioè, non determina conseguenze, o non ne determina di irreparabili). Quel che soprattutto impressiona, nell'esperienza concreta, è che i rinvii non sono mai concessi «a breve», ma a distanza di mesi e, molto spesso, di anni.

Come si mette in evidenza nel capitolo 3, congiurano in questa direzione, talvolta, anche gli interessi degli avvocati, le cui parcelle sono favorite dalla durata delle cause.

In questo quadro, forse, non è decisivo che vi sia una pluralità di

forme processuali distinte (cui magari non si accompagnano sezioni specializzate formate da giudici adeguatamente preparati!) oppure che si sia in presenza di un rito unitario e omogeneo: la singola fase processuale o la singola udienza potrà anche celebrarsi velocemente, o si potrà addirittura prescindere, saltando una fase, ma se l'udienza successiva è fissata alla distanza di un anno o più, è chiaro che ogni obiettivo di celerità viene comunque vanificato.

Questo induce a spostare l'attenzione sui carichi di lavoro dei magistrati, sulle modalità stesse di organizzazione del lavoro giudiziario, sulle risorse, sulle priorità identificabili.

Qui si tratta di incidere su costumi, su prassi, su sacche di privilegio talvolta. E gli strumenti del diritto potrebbero allo scopo non essere decisivi.

In ogni caso, in termini giuridici, una strada che resta a nostro avviso da non disdegnare, è quella dell'identificazione di necessarie «corsie preferenziali», anche nella distribuzione del carico di lavoro tra i magistrati, per alcuni contenziosi che abbiano un rilevante impatto economico, e per i quali le lentezze possano avere effetti particolarmente pregiudizievoli.

Va detto però che, nel settore civile, non è per nulla facile identificare quali cause possano mostrare i requisiti necessari a tale scopo e, soprattutto, non è agevole introdurre agevolazioni o accelerazioni efficaci, per questo tipo di contenziosi, senza rischiare di ledere «il principio di eguaglianza e di non discriminazione». Ogni singolo diritto di azione in giudizio ha infatti il principio la stessa «pregevolezza» e deve essere trattato, sempre in via di principio, in modo uguale. Certo, potrebbe non essere irragionevole – e quindi non in contrasto con il principio di uguaglianza – immaginare che contenziosi relativi a settori cruciali per la vita economica possano godere di corsie privilegiate: e si potreb-

be immaginare che la legge preveda che i Presidenti dei Tribunali dispongano, a favore di questi settori, ogni opportuna concentrazione di risorse e di energie, ma non al punto da indurre al sospetto che vi siano contenziosi (e attori processuali) privilegiati rispetto ad altri, e che magari proprio il valore economico delle cause possa costituire un criterio di discriminazione (ciò che certo porrebbe problemi di costituzionalità).

Non è facile trasporre sul terreno del processo civile alcune scelte acceleratorie peculiari che, ad esempio, caratterizzano il processo amministrativo, ove esiste una disciplina speciale per una serie di ricorsi che investono atti di particolare importanza amministrativa, economica o sociale. In questo settore, la disciplina legislativa (già vigente in passato per i ricorsi in materia di opere pubbliche e ora estesa ad altre ipotesi) tende ad evitare che la pendenza del processo possa pregiudicare interessi prioritari, e a prevenire il pericolo che l'attività dell'amministrazione possa essere sospesa a lungo, in attesa di una decisione del giudice, con danni per l'intera collettività.

È una disciplina in cui tutti i termini processuali (di carattere qui perentorio!) sono ridotti alla metà rispetto al normale; inoltre, se il TAR concede misure cautelari, dispone altresì che la discussione nel merito si tenga molto velocemente. A questo regime particolarmente incalzante sono ad esempio soggetti i ricorsi contro provvedimenti in tema di opere pubbliche, contro provvedimenti in tema di aggiudicazione, affidamento ed esecuzione di servizi pubblici o forniture, i ricorsi contro gli atti delle autorità amministrative indipendenti, contro provvedimenti di dismissione di beni pubblici, e quelli concernenti società o aziende per la gestione di servizi pubblici locali.

La scelta del legislatore di costruire, nel processo amministrativo, corsie preferenziali di *questo* genere, per questo tipo di ricorsi, è stata facilitata dall'aver a riferimento l'interesse pubblico sotteso

allo svolgimento efficace e veloce di attività amministrative in settori di innegabile rilevanza pubblica, economica e sociale. Come si diceva, trasporre questo modello nell'ambito del processo civile, scegliendo alcuni contenziosi anziché altri, e sottoponendoli a un regime processuale particolarmente veloce, pone la difficoltà di identificare un criterio selettivo che non sollevi problemi di costituzionalità: soprattutto perché qui, di regola, non si ha a che fare con atti dell'amministrazione, ricollegabili al perseguimento di interessi pubblici oggettivamente apprezzabili, ma con comportamenti, interessi e vicende dei privati, fra i quali si tratterebbe, in ultima analisi, di fare delle distinzioni sempre opinabili.

Tuttavia, sulla base di ulteriori riflessioni questa scelta potrebbe essere approfondita, riuscendo magari a indurre il legislatore processuale a identificare particolari tipi di contenzioso civile, rispetto ai quali sia comunque argomentabile la presenza di un sottostante interesse «pubblico» o «sociale» – e non solo proprio delle parti – alla loro veloce risoluzione.

### *Il ruolo del magistrato-professionista nella società di oggi*

Come già si accennava, uno degli aspetti cruciali dell'opera di ammodernamento e sveltimento dell'amministrazione della giustizia dovrebbe però riguardare, da una parte, l'organizzazione del lavoro giudiziario, e dall'altra, ancora più a monte, il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento dei magistrati, in una parola il modello stesso di magistrato adatto alle sfide della società contemporanea.

Su questo terreno, non si può negare che la latente (o palese) conflittualità tra politica e giustizia di questo ultimo quindicennio non ha per nulla giovato<sup>41</sup>. Sono stati visti come occasione

<sup>41</sup> Sul punto cfr. Guarnieri, *Giustizia e politica*, Bologna (2003), pp. 143 ss.

di contrapposizione polemica e infruttuosa ogni discussione attingente alla riforma dell'ordinamento giudiziario, ogni ragionamento relativo alla necessità che le modalità (e le quantità!) di lavoro dei magistrati – la loro stessa formazione e aggiornamento – trovino una sistemazione più razionale e moderna<sup>42</sup>. Dalla parte dei magistrati, ogni proposta di riforma è stata guardata con sospetto, come foriera di attacchi all'autonomia e all'indipendenza. Dalla parte della classe politica, le riforme ordinamentali sono spesso state l'occasione per iniziative «ostili» o vendicative, nei confronti di presunti sconfinamenti o deviazioni della magistratura dai propri compiti istituzionali.

Sarebbe fortemente auspicabile che si aprisse ora una fase di confronto pacato ma serio, senza sospetti reciproci, ovvero senza chiusure corporative né desideri di rivalsa.

Non c'è dubbio che, nell'ottica dell'accelerazione dei processi e della risposta efficiente alla domanda di giustizia, l'organizzazione e i carichi di lavoro dei magistrati debbano diventare oggetto di maggiore attenzione da parte degli organi che possano incidervi. Da parte di tutti – in particolare, Consiglio superiore della Magistratura e dirigenti degli uffici – è auspicabile che vi sia fermezza nella segnalazione e nella repressione di comportamenti contrari ai doveri di diligenza e laboriosità, come del resto impone la normativa sugli illeciti disciplinari recentemente rinnovata (2005-2006). Ma al di là della repressione in sede disciplinare di fenomeni patologici – vi è ormai copiosa giurisprudenza disciplinare che giustamente sanziona il ritardo ingiustificato nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali – andrebbero generalizzate forme di organizzazione e divisione del lavoro che privilegino l'efficienza e la celerità nella risposta alla

<sup>42</sup> Il nostro ordinamento giudiziario, dopo la sospensione di larga parte della legge di riforma del 2005 e in attesa della nuova riforma prevista dall'attuale Governo, è ancora adesso, in buona misura, datato 1942!

domanda di giustizia. Nessuno possiede formule organizzative miracolose, né si ha la pretesa di considerare semplicisticamente che un Palazzo di Giustizia sia paragonabile in tutto e per tutto a un'azienda, da far funzionare con criteri manageriali. E tuttavia, nella gestione da parte dei capi degli uffici, andrebbero valorizzate regole di efficienza e speditezza – che non intacchino i valori costituzionali dell'indipendenza e della imparzialità – che dimostrino che un servizio pubblico fondamentale come l'amministrazione della giustizia possa liberarsi di incrostazioni burocratiche o incomprensibili privilegi (di orario, di ritmi di lavoro ecc.). Inoltre, *ça va sans dire*, la conoscenza di rudimenti di tecnica dell'organizzazione e management del personale dovrebbe essere privilegiata nella stessa selezione dei capi degli uffici!

Non c'è dubbio che sono soprattutto le «risorse economiche e i mezzi materiali» il presupposto per interventi efficaci. L'analisi condotta nel capitolo 3 mostra però che non è vero che, in Italia, al settore della giustizia siano concesse risorse scarse. È probabilmente invece l'utilizzo corretto ed efficiente delle risorse ad essere carente. Le analisi dei dati, in effetti, fanno cadere molti alibi. Sarebbe anzi opportuno, su questo terreno, prevedere forme di rendicontazione trasparente e pubblica sull'uso delle risorse: questo dovrebbe essere uno degli aspetti non secondari nell'ammodernamento dell'amministrazione della giustizia. Il fatto che vi sia la possibilità di essere edotti sul modo in cui Procure e Tribunali impiegano le risorse dei contribuenti; il fatto che possa essere redatto un rendiconto delle «pratiche» evase e dei tempi necessari allo scopo, ecc.: è anche da prassi comportamentali e regole di questo genere che sembrerebbe possibile giudicare dell'efficienza organizzativa di un sistema.

Resta però tuttora irrisolta la questione di fondo: quale modello di magistrato è adatto a fronteggiare le domande di giustizia della società di oggi?

Il nostro ordinamento si regge tuttora sull'idea del magistrato di carriera, reclutato per pubblico concorso, appartenente all'amministrazione dello Stato, e tuttavia collocato in una posizione di indipendenza fortemente garantita nei confronti di ogni potere politico, sia quanto allo svolgimento della propria carriera, sia quanto all'esercizio in concreto delle proprie funzioni. Un magistrato, dunque, che progredisce in carriera essenzialmente sulla base del trascorrere del tempo e dell'anzianità, soggetto ad aggiornamenti e a controlli di professionalità non particolarmente frequenti e comunque gestiti all'interno stesso dell'ordine giudiziario<sup>43</sup>.

A questa disciplina intendeva innovare la legge di riforma n. 250 del 2005 (cd. «legge Castelli»): senza intaccare, per la verità, le fondamenta del tradizionale modello del magistrato di carriera, si prevedeva una progressione in carriera scandita da concorsi, obblighi di aggiornamento e formazione più frequenti e cogenti, una sorta di separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e magistrati del pubblico ministero e si introduceva l'idea di una Scuola della magistratura organizzata «coralmente», alla cui gestione partecipassero non solo magistrati e C.S.M. ma anche gli altri professionisti del diritto (ministero della giustizia, avvocati, docenti universitari di diritto)<sup>44</sup>.

Tranne quest'ultimo aspetto, gli elementi caratterizzanti della riforma «Castelli» sono stati sospesi dall'attuale maggioranza, che ha presentato per parte sua un nuovo progetto di riforma, che si

<sup>43</sup> Dal C.S.M., sottoposto a forme di responsabilità piuttosto scarse (se è effettiva la soggezione alla responsabilità disciplinare, fatta valere pur con un certo grado di «perdonismo» dal C.S.M., è del tutto inesistente e ineffettuale, per una serie complessa di motivi, la responsabilità civile dei magistrati, pur prevista dalla legge.

<sup>44</sup> Un esame critico della «legge Castelli» in ASTRID (Associazione per gli studi e le ricerche sulle riforme delle istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche), *Per un nuovo ordinamento giudiziario*, a cura di Paciotti, introduzione di Pizzorusso, Firenze (2006).

segnala per l'eliminazione dei meccanismi concorsuali di avanzamento in carriera, e per prudenti e limitate innovazioni sul versante soprattutto della formazione e dell'aggiornamento (i poteri del C.S.M. sul punto sono ampiamente riconosciuti).

Se questo progetto sarà approvato, potremo comunque dire (come potevamo dire anche al cospetto della riforma «Castelli») che nessuna reale innovazione, rispetto ai modelli tradizionalmente accolti nel nostro ordinamento, sarà stata realizzata. La questione resta dunque quella della idoneità del modello tradizionale di magistrato a raccogliere le sfide che la società attuale presenta, in tema di giustizia.

A nostro avviso, sarebbero da prevedere (se occorre, anche tramite modifiche costituzionali) forme significative di accesso «laterale» in carriera, che permettano l'ingresso in magistratura (reso anche conveniente in termini economici) di personalità eminenti provenienti dagli altri settori del diritto (avvocati e docenti universitari), le quali possano portare dentro l'amministrazione della giustizia le loro idee ed esperienze.

Sarebbe poi da porre mano in modo serio, per la magistratura di carriera, a regole serie quanto alla «formazione e all'aggiornamento»: non sembra opportuno lasciare che esse proseguano secondo logiche puramente «interne» o corporative, affidando tutto al C.S.M. La Scuola della Magistratura è stata forse la migliore idea della riforma «Castelli», proprio per l'idea di apertura all'esterno che la caratterizza: e sarebbe opportuno, visto che le norme che la prevedono non sono state coinvolte dalla sospensione del resto della riforma, operare per un suo perfezionamento e per il suo effettivo funzionamento, secondo le migliori opportunità praticabili.

Ancora, dovrebbero essere introdotti «meccanismi di progressione in carriera basati sul merito, sulla laboriosità e sull'esperien-

za», accertati non sulla base di esami e concorsi burocratizzati e macchinosi (fonti pressoché inevitabili di contenzioso), ma con prove pratiche e operative, il giudizio sulle quali non appartenga soltanto al C.S.M., per evitare una gestione troppo separata e «corporativa» delle carriere: del resto, è un meccanismo insidioso quello che affida all'organo eletto dai magistrati il giudizio finale sulla progressione in carriera di quegli stessi elettori...

Un aspetto importante, particolarmente indagato nel capitolo 3 di questo lavoro, è l'incentivazione della *formazione di sezioni specializzate* di magistrati, esperti in settori peculiari. Questo sarebbe un contributo anche all'accelerazione della risposta della giustizia, in funzione della minor durata dei processi.

Infine, dovrebbe essere seriamente riformata la disciplina della *responsabilità civile* dei magistrati, anche perché alcune recenti pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee hanno posto il problema in modo piuttosto cogente<sup>45</sup>. Oggi, pur essendo astrattamente prevista (legge n. 117 del 1988), la responsabilità civile del giudice è ineffettuale, per una serie di ragioni che attengono essenzialmente alla formulazione delle norme e alle difficoltà che queste frappongono al suo riconoscimento e alla sua affermazione in giudizio.

Intanto, non è una responsabilità diretta nei confronti delle parti del giudizio, perché è mediata e riparata dietro la responsabilità dello Stato (che può successivamente rivalersi sul magistrato). Poi, i filtri processuali che la legge prevede prima di consentire all'azione di responsabilità di essere effettivamente esaminata sono molto consistenti (e sono quelli che hanno bloccato di fatto la stragrande maggioranza delle richieste).

Ora, non c'è dubbio che ragioni di tutela dell'indipendenza e del-

<sup>45</sup> In argomento, Zanon e Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna (2006), pp. 185 ss.

la serenità di giudizio del magistrato consiglino prudenza e cautela (può essere difficile amministrare giustizia con la consapevolezza di essere sotto la «spada di Damocle» di richieste di ingenti risarcimenti). Ma è difficile negare che il magistrato sia oggi un professionista del diritto accanto agli altri e che il suo operare nella società dell'economia avanzata gli imponga obblighi e attenzioni particolari, che dovrebbero trovare applicazione anche nei termini di una sua responsabilità diretta (sia pur limitata in modo ragionevole) verso le parti del processo.

Si potrebbe riassuntivamente dire che il nostro modello di responsabilità civile (una responsabilità sostanzialmente indiretta e mediata dallo Stato), a prescindere dalla sua ineffettualità, è forse coerente solo con ciò che il giudice è dal punto di vista burocratico, cioè con l'esistenza di un suo rapporto organico con lo Stato, e con il suo essere funzionario statale assunto per concorso. Ma quella separatezza e quella barriera tra giudice e parti non sono coerenti con una concezione realistica di ciò che il giudice fa nella nostra realtà, quale operatore professionale del diritto accanto ad altri operatori professionali, nell'ambito di una società, e di un mercato di utenti, che al giudice si rivolgono, oltre che alla ricerca di giustizia, anche alla ricerca di un servizio.

### **1.5 La quarta sfida. Il «federalismo/regionalismo» e il mondo economico e delle attività produttive: quali riforme?**

#### *La riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione e i suoi effetti*

Uno dei problemi istituzionali e giuridici principali con cui i singoli cittadini, le imprese di ogni genere – ma più in generale la società italiana tutta – sono stati costretti di recente a fare i con-

ti è costituito dagli effetti «di ricaduta» della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, realizzata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Questa riforma era ispirata dalla volontà di realizzare, nella forma possibile in Italia, la maggior quantità desiderabile di «federalismo» e decentramento. In particolare, questa riforma ha perseguito l'idea che quanto più ampio fosse stato lo spazio riservato in Costituzione alle «leggi regionali», tanto più aderente ai valori dell'autonomia sarebbe stato il federalismo-regionalismo italiano. La qualità del federalismo-regionalismo è stata così affidata, quanto meno in linea teorica, al maggior peso specifico da attribuire alla legge regionale rispetto a quella statale. Così, il nuovo articolo 117 cost., accanto a una (nutrita ma tassativamente delimitata) serie di materie affidate in esclusiva al legislatore statale (comma 2), ha previsto (comma 3) un lungo elenco di materie cd. «concorrenti», in cui la legge statale ha il compito di disciplinare i principi e le singole leggi regionali quello di fornire la disciplina di dettaglio o di «regolazione». Il quarto comma dello stesso art. 117, infine, stabilisce che la legge regionale può intervenire, solitariamente (pur nel rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali e del diritto comunitario), in tutte le materie che non compaiano negli elenchi del comma 2 e del comma 3.

Questo «federalismo legislativo» – che in teoria lascia ampio spazio alla legislazione regionale concorrente o «esclusiva» – si basa sull'idea che un ampliamento forte delle materie di competenza regionale dovesse compensare la mancata riforma del bicameralismo perfetto, con conseguente mancata trasformazione del Senato in una «Camera rappresentativa delle Regioni», idonea a portare nell'ambito stesso del Parlamento centrale il punto di vista delle maggiori articolazioni territoriali della Repubblica, cioè appunto le Regioni.

Già questa scelta di fondo – l'aumento della normativa regionale – avrebbe potuto e dovuto essere oggetto di contestazione e critica. È del tutto evidente come un sistema normativo già tradizionalmente elefantico<sup>46</sup> possa ulteriormente soffrire dell'aumento della legislazione, questa volta a livello regionale. Se si considera poi che le «attività produttive» in quanto tali appaiono consegnate, dalla riforma del titolo V, alla competenza legislativa regionale, il potenziale conseguente aumento dello spazio della legge regionale in questo settore è in contrasto con gli indirizzi comunitari sullo sviluppo della libera concorrenza, e contraddice le politiche di riduzione del ruolo della sfera pubblica nell'economia. La crescita della legislazione, questa volta regionale, cioè di una fonte normativa tipicamente giuspubblicistica anche in settori fondamentali per lo sviluppo economico e la competitività, può contraddire le politiche di privatizzazione, da un lato, e di deregolamentazione e semplificazione, dall'altro lato

In ogni caso, l'applicazione pratica della riforma si è incaricata di mostrarne i difetti d'impostazione e ha ridimensionato i suoi (temuti o sperati) effetti rivoluzionari, però creando nuove, inattese, difficoltà, anche al mondo delle imprese.

In primo luogo, pur cresciuto lo spazio affidato alla legge regionale, non è affatto diminuito il «peso» della legislazione statale, poiché molti interventi centrali sono richiesti dalla particolare natura delle materie esclusive statali, che indicano in realtà funzioni da svolgere trasversalmente, anche in settori che astrattamente sarebbero di competenza regionale<sup>47</sup>: ad esempio, l'affidamen-

<sup>46</sup> Sull'ipertrofia della legge nel nostro sistema Ainis, *Se cinquantamila leggi vi sembrano poche. Nel labirinto delle istituzioni tra norme assurde e riforme impossibili*, Milano, Mondadori (1999).

<sup>47</sup> Per considerazioni generali sul punto Bartole, Bin, Falcon, Tosi, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna (2003), pp. 136 ss. Per il ruolo della legge statale dopo la riforma del 2001 cfr. Zanon, *Legge statale*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da Sabino Cassese), Vol. IV, Milano (2006), pp. 3451 ss.

to in competenza esclusiva al legislatore statale della *tutela della concorrenza* consente allo stesso legislatore di disciplinare ampi settori del commercio, che in teoria sarebbero di competenza esclusiva regionale (si pensi alle liberalizzazioni nel settore della distribuzione commerciale, contenuti nei decreti «Bersani»)<sup>48</sup>.

In secondo luogo, vi è stata un'eccessiva fede nel criterio del riparto di competenza «per materie». L'ordinamento e le sue leggi non si prestano – o si prestano male – ad essere incasellati in materie precostituite e dai confini pretesamente fissi. Vi saranno sempre nuovi interessi e sempre nuove «materie» a chiedere disciplina ed è inevitabile che si formino intrecci tra argomenti e materie e che ogni legge (e persino ogni articolo o ogni singola disposizione normativa) finisca per ricomprendere dentro di sé più «materie», astrattamente ascrivibili a livelli di governo diversi: ad esempio, se si approva una legge che prevede limitazioni al traffico veicolare, è evidente che essa attraversa e si intreccia a diverse «materie»: la tutela della salute dall'inquinamento, la tutela dell'ambiente, la disciplina della circolazione stradale, l'ordine pubblico e la sicurezza.

In terzo luogo, non essendo stato previsto un luogo istituzionale dedicato alla mediazione preventiva tra gli interessi potenzialmente configgenti di Stato e Regioni (cioè una Camera rappresentativa delle Regioni), l'incertezza nei confini tra le diverse materie e, quindi, l'incertezza su quale sia il legislatore competente

<sup>48</sup> Per la discussione tra i giuspubblicisti sul ruolo della legge statale e regionale in materia di concorrenza cfr. Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Diritto pubblico* (2002), pp. 981 ss.; Pace, *Gli aiuti di stato sono forme di tutela della concorrenza?*, in *Giurisprudenza costituzionale* (2004), pp. 259 ss.; Cassetti, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *www.federalismi.it* del 4 marzo 2004; Pizzetti, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma*, in *Le Regioni* (2004), pp. 1014 ss.

a intervenire, ha determinato un forte aumento del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni, di fronte alla Corte costituzionale<sup>49</sup>.

Questo contenzioso, a parte gli effetti di saturazione dei ruoli del giudice costituzionale, porta con sé due conseguenze negative:

a) il fatto che la Corte stessa sia chiamata spesso a svolgere un ruolo di supplenza («non richiesto né gradito», lo ha definito uno dei suoi Presidenti, nella tradizionale conferenza-stampa di fine anno) nei confronti della politica, indicando nella sua giurisprudenza percorsi di risoluzione dei contrasti centro-periferia che spetterebbero invece al decisore politico, ma soprattutto:

b) il fatto che intorno alla vigenza, alla validità e all'efficacia di regole giuridiche spesso cruciali per lo svolgimento di rilevanti attività economiche e imprenditoriali, si crei incertezza e disorientamento nei cittadini e nelle imprese, che attendono perplessi la risoluzione dei contenziosi, prima di compiere scelte o intraprendere attività che hanno bisogno di una cornice giuridica chiara.

L'incertezza circa la spettanza della competenza – incertezza che può esservi fin dall'inizio, quando si tratta di capire se un legislatore statale o regionale ha il titolo per intervenire a disciplinare una certa materia; o incertezza che può sopraggiungere a seguito dell'impugnativa di fronte alla Corte costituzionale di una legge statale o regionale, dopo la sua entrata in vigore – è uno dei fattori più negativi, sul versante delle attività economico-imprenditoriali, e merita qualche riflessione in più.

Le attività economico-imprenditoriali hanno per antonomasia bi-

---

<sup>49</sup> Un primo esame è stato compiuto dal Servizio studi del Senato della Repubblica: cfr. *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni alla prova della Corte - Parte II. Il contenzioso in atto*, Roma (2004).

sogno di un quadro chiaro e certo di riferimenti normativi: l'incertezza delle norme è un costo per ogni azienda, ed è anzi un disincentivo agli investimenti e alle scelte coraggiose. Già i rischi economici o «ambientali» (in certe zone del Paese soprattutto) sono un freno agli investimenti produttivi. Si può aggiungere che, comunque, la parcellizzazione di certe discipline in quindici o venti leggi regionali diverse è già, di per sé, un ostacolo all'attività delle imprese medio-grandi, che devono attrezzare i propri uffici legali alla conoscenza di normative diverse da territorio a territorio, e devono modificare la propria strategia di intervento a seconda della Regione in cui si trovino ad operare: ad esempio, una società che debba installare la propria rete di telefonia mobile o i propri insediamenti produttivi in diverse Regioni, potrà trovarsi a fare i conti con normative in parte diverse, e dovrà quindi sopportarne i costi relativi.

Se a tutto questo si aggiungano anche i rischi dovuti all'incertezza prodotta dal contenzioso, la situazione rischia di presentarsi paralizzante per ogni imprenditore e ogni azienda, non solo per quelle medio-grandi, ma anche per le piccole imprese, quelle che in linea di principio meglio potrebbero apprezzare regole e servizi regolati e amministrati dall'ente più vicino sul territorio. Infatti, applicare, e quindi prestare fede a una normativa che sia poi dichiarata incostituzionale (perché adottata dal legislatore incompetente) espone a rischi economici e a costi (in termini di tempi e anche di possibili richieste di risarcimento) che nessun serio imprenditore affronterebbe consapevolmente in partenza. E si tratta ovviamente di una condizione che sembra studiata a tavolino per scoraggiare gli investimenti stranieri: quale società europea, americana, cinese – edotta di un contenzioso tra Stato e Regioni magari proprio nel settore che costituisce il suo *core business* – si sognerebbe di scegliere l'Italia come luogo privilegiato in cui impiegare tempo e risorse?

### *I possibili rimedi: dal principio di competenza a quello di «concorrenza»*

Quali sono i possibili rimedi a questa situazione? Fermo restando che si ragiona qui di questioni politico-costituzionali che dovranno trovare in Parlamento le occasioni favorevoli per essere affrontate e risolte, e che qui è possibile solo suggerire alcune linee di direzione, parrebbe intanto che si debba provvedere a un riequilibrio delle competenze legislative statali e regionali, in alcuni settori soprattutto.

Trattando di temi che direttamente interessano l'economia e le imprese, è noto che la revisione del titolo V del 2001 ha assurdamente attribuito alla competenza concorrente di Stato e Regioni, settori cruciali come: le grandi reti di trasporto e navigazione, l'ordinamento delle professioni intellettuali, l'ordinamento della comunicazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia. La legge di revisione costituzionale bocciata dal referendum del 25 e 26 giugno 2006 introduceva qualche miglioramento, riportando al centro le grandi reti strategiche di trasporto e navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza, l'ordinamento della comunicazione, l'ordinamento delle professioni, la produzione strategica, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia.

Quella ispirazione, pur dovendosi rispettare in assoluto l'esito del referendum – e quindi senza toccare gli impianti fondamentali della Carta costituzionale – potrebbe essere ripresa.

Ma resterebbero ovviamente altre incongruenze e confusioni da risolvere. Soprattutto, sarebbe da affrontare con chiarezza il nodo centrale del federalismo di tipo legislativo, secondo quanto prima si accennava: partendo cioè dalla consapevolezza che anche il più perfetto e accurato elenco di materie, con conseguente

ripartizione delle competenze fra Stato ed enti territoriali, non sarà mai esaustivo, e non renderà ragione dell'intreccio inevitabile tra settori, oggetti e quindi tra materie che le esigenze di normazione concreta pongono. E non sarà perciò in grado di prevenire e impedire il contenzioso, con tutte le conseguenze negative (l'incertezza *in primis*) già descritte<sup>50</sup>.

Qui, le scelte che potrebbero essere approfondite sono due.

La prima è ben nota agli esperti del settore, e consisterebbe nell'inserimento in Costituzione di una chiara clausola di flessibilità delle competenze, che giocherebbe necessariamente a favore delle competenze centrali, sul modello di quanto previsto nell'art. 72 della Costituzione tedesca: se lo richiedono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica, o altre necessità (come l'adeguamento o il rispetto di normative europee), il legislatore statale può validamente «occupare», disciplinando per primo la materia, settori che sarebbero di competenza regionale. Qui, si tratterebbe di perfezionare alcuni spunti ricavabili dal testo vigente dell'art. 120 cost. (che ragiona però di «poteri statali sostitutivi» e perciò attivabili solo *ex post*, mentre la clausola ora ipotizzata servirebbe ad autorizzare interventi preventivi).

Bisogna però essere consapevoli del fatto che la difficoltà maggiore consiste nella più volte lamentata assenza, nel seno dell'organizzazione costituzionale, di un luogo istituzionale di mediazione preventiva – quale il Senato trasformato in Camera delle Regioni – che consentirebbe alle Regioni stesse di dare il proprio preventivo assenso, in Senato, all'intervento legislativo centrale. In mancanza di questo luogo istituzionale di mediazione, è chiaro che ogni intervento centralista rischierebbe di alimentare il contenzioso e, con ciò, di riproporre le criticità già esaminate.

<sup>50</sup> Cintioli, *Il problema delle incerte materie nel titolo V della Costituzione*, in Calderisi, Cintioli, Pitruzzella, *La Costituzione promessa*, Soveria Mannelli, Rubbettino (2004), pp. 45 ss.

La seconda scelta presenta forse qualche carattere in più di novità (con tutte le incertezze e i problemi che stanno di necessità in soluzioni innovative). Bisognerebbe partire dall'idea che ai cittadini e al mondo delle imprese non interessa tanto chi sia competente a realizzare una determinata opera, ad adottare un certo provvedimento, ad approvare una legge: interessa piuttosto che quell'opera sia realizzata, quel provvedimento adottato, quella legge approvata. E il cittadino e il mondo delle imprese stentano talvolta a comprendere perché mai un certo atto debba essere invalidato, la realizzazione di una certa opera bloccata, una legge dichiarata incostituzionale, con la sola motivazione dell'incompetenza di colui che l'atto aveva adottato, l'opera aveva realizzata, la legge aveva approvato.

Se i contenuti dell'atto erano positivi, se l'opera era utile e ben costruita, e la legge ben fatta, perché mai la sola incompetenza del decisore deve condurre a conseguenze tanto gravi, in fin dei conti non in linea con gli interessi generali?

Il giurista dovrebbe provare a rispondere che il vizio d'incompetenza serve a segnalare una grave irregolarità, soprattutto perché la circostanza che l'atto sia adottato dall'autorità legalmente competente, o la legge sia approvata dalla Regione o dallo Stato, sulla base della Costituzione, dovrebbe soddisfare non solo esigenze formali, ma sostanziali, mettendo l'atto, l'opera o la legge nella disponibilità del livello di decisione che è in teoria il più interessato alla sua corretta fattura e alla sua buona riuscita.

Ma le argomentazioni giuridiche convincono solo in parte: e forse anche il giurista dovrebbe ascoltare, per una volta, il buon senso. Sta del resto in problemi di questa natura la radice della diffidenza che sensibilità oggi diffuse mostrano nei confronti delle elaborazioni giuridiche più complesse. E sta in problemi di questo tipo, per restare al nostro argomento, la ragione del vero e proprio senso di rigetto che la complessità del nostro federalismo

legislativo ha ingenerato presso l'opinione pubblica e il mondo economico, che si chiede chi e come abbia mai potuto costruire un sistema di articolazione di competenze tanto complicato, e tanto nemico della concretezza, della celerità, del senso di certezza.

Alla fine, nonostante le più complesse argomentazioni, resta vero che ciò che interessa è che il provvedimento abbia un buon contenuto, che la legge sia di buona fattura, che l'opera pubblica serva alla collettività e sia ben costruita. Detto in una parola, al cittadino interessa che la cosa sia fatta (possibilmente bene), non invece chi la fa.

Ebbene, non è affatto detto che il diritto debba essere nemico di questo senso comune. Ed anzi, proprio con riferimento alla ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni – e più in generale alla ripartizioni dei poteri anche amministrativi fra i diversi livelli di governo – non è affatto detto che non si possa immaginare una formula e un criterio che sappiano raccogliere quanto di positivo e di semplice risiede nei suggerimenti del buon senso.

Si potrebbe dire così: in alcuni limitati ambiti, di cui si dirà, potrebbe essere possibile superare il principio della competenza e abbracciare il principio della «concorrenza». Il termine è qui inteso in un senso che non ha nulla a che fare con la «legislazione concorrente» prevista dall'art. 117, comma 3, cost. Si tratta piuttosto di porsi nella prospettiva del concetto economico di concorrenza, applicato ai diversi enti territoriali che convivono nel governo della cosa pubblica nell'ordinamento, senza escludere affatto i privati (come si preciserà): il livello di governo (Comune, Regione, Stato) che si sente in grado di assicurare un certo bene o servizio, e che ha le conoscenze e le disponibilità di mezzi, oltre che la necessaria ed adeguata ampiezza territoriale, operi pure in questo senso. Ma non è detto che questo impedisca ad altri enti di provare a erogare lo stesso servizio: si innescherà anzi una

concorrenza fra livelli di governo, e il successo arriderà non già all'ente competente secondo regole astratte, o a quello che sia arrivato per primo, ma a quello cui i cittadini finiranno per rivolgersi in prevalenza. Il «successo», se così può dirsi, sarebbe decretato non dalla regola della competenza, ma dal «mercato» dei cittadini: dai consumatori, dai fruitori del servizio ecc.

L'ormai ben noto principio della sussidiarietà, poi, implica che anche i privati, in certi casi, possano partecipare a questa «gara», e che se il successo arride loro, ciò possa avere come conseguenza l'inaridirsi del ruolo pubblico, con conseguente scomparsa dell'organo che lo eroga (e con l'ulteriore, e positiva, conseguenza dell'assottigliarsi degli apparati pubblici).

In fin dei conti, vi sono vicende in cui qualcosa di simile è già accaduto: ad esempio, nel settore dell'avviamento al lavoro e del collocamento, gli uffici pubblici (statali o provinciali) si sono dimostrati molto meno performanti rispetto alle agenzie private, e vi sono casi di legislazioni regionali (come quella della Regione Lombardia) che hanno provveduto a fornire una regolazione «leggera» della materia, mettendo esplicitamente in competizione uffici pubblici e privati (pur nel rispetto comune di certi requisiti, governati a livello regionale).

Va da sé che esistono settori o materie in cui ragionamenti di questo genere non sono praticabili. Ad esempio, il settore normativo, quello cioè delle regole che contengano obblighi o divieti: qui, ovviamente, la tutela della certezza del diritto impone che il principio di competenza sia mantenuto ben saldo e l'idea della concorrenza fra enti territoriali, magari con l'intervento sussidiario dei privati, non sembra avere molto senso. Ed anzi, su questo terreno resta necessario identificare comunque un livello di governo che possa avere l'ultima parola, che cioè decida in modo definitivo circa contenuto e portata delle regole che incidono sulle situazioni soggettive dei privati.

## Bibliografia

- AINIS M. (1999), *Se cinquantamila leggi vi sembrano poche*, Milano, Mondadori.
- AMATO G. (1992), Il mercato nella Costituzione, in *Quaderni costituzionali*.
- ARMAROLI P. (1986), *L'introvabile governabilità*, Padova, Cedam.
- ASTRID (2006), *Per un nuovo ordinamento giudiziario*, a cura di E. Paciotti, introduzione di A. PIZZORUSSO, Firenze.
- BOGNETTI G. (1993), *La costituzione economica italiana*, Milano, Giuffrè.
- BARBERA A. e FUSARO C. (1996), *Maggioranza (principio di)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto Enciclopedia italiana, vol. V
- BARBERA A. e FUSARO C. (2006), *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino.
- BARTOLE S., BIN R., FALCON G. e TOSI R. (2003), *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino.
- BARTOLINI S. e D'ALIMONTE R. (a cura di) (1995), *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, Il Mulino.
- BARTOLINI S. e D'ALIMONTE R. (a cura di) (1997), *Maggioritario per caso*, Bologna, Il Mulino.
- BARTOLINI S. e D'ALIMONTE R. (a cura di) (2002), *Maggioritario finalmente?*, Bologna, Il Mulino.
- BIN R. e RUGGIU I. (2007), La rappresentanza territoriale in Italia, in *Le istituzioni del federalismo* (in via di pubblicazione).
- CARETTI P. (a cura di) (1998), *La riforma della costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, Cedam.
- CASSETTI L. (1997), *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi*, Torino, Giappichelli.
- CHIMENTI C. (2006), *Anatomia della XIV legislatura*, Torino, Giappichelli.
- CINTIOLI F. (2004), Il problema delle incerte materie nel titolo V della Costituzione, in CALDERISI P., CINTIOLI F., PITRUZZELLA G., *La Costituzione promessa*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- CORSO G. (2002), La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato), in *Diritto pubblico*.
- CRICK B. (1980), voce Parlamento, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. V, Roma: Istituto Enciclopedia italiana.
- D'ALIMONTE R. e CHIARAMONTE A. (2007), *Maggioritario ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino.

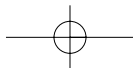
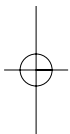
- DOGLIANI M. (1995), Potere costituente e revisione costituzionale, in *Quaderni costituzionali*.
- FERRUA P. (2005), *Il 'giusto processo'*, Bologna, Zanichelli.
- FUSARO C. (1992), Forma di governo e principio maggioritario. La Commissione Bozzi e le strategie istituzionali dei partiti, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Padova, Cedam.
- FUSARO C. (1993), *La rivoluzione costituzionale*, Soveria-Mannelli, Rubbettino.
- FUSARO C. (1995), *Le regole della transizione*, Bologna, Il Mulino.
- FUSARO C. (2007), La legge elettorale del 2005. Profili ordinamentali e costituzionali, in D'ALIMONTE R. e CHIARAMONTE A. (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino (in attesa di pubblicazione).
- GUARNIERI C. (2003), *Giustizia e politica*, Bologna, Il Mulino.
- IGNAZI P., BARDI L. e MASSARI O. (2007), *Iscritti, dirigenti ed eletti*, Milano, Università Bocconi Edizioni.
- LANCIOTTI M.E. (1993), *La riforma impossibile: idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, Il Mulino.
- LEPRE A. (2004), *Storia della Prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino.
- LUCIANI M. (1985), La «costituzione dei diritti» e la «costituzione dei poteri». Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Padova: Cedam.
- PACE A. (2004), Gli aiuti di stato sono forme di tutela della concorrenza?, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- PIZZETTI F. (2004), Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma, in *Le Regioni*, 2004.
- RANDAZZO B. (2003), Equa riparazione e ragionevole durata del processo: giurisprudenza italiana ed europea a confronto, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1-2003.
- ROSSI E. (2007), *I partiti politici*, Roma-Bari, Laterza.
- SARTORI G. (1996), *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, I ed. 1994.
- SCOPPOLA P. (1997), *La Repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino, II ed.
- TERESI F. (1996), *La strategia delle riforme*, Torino, Giappichelli, V ed.
- TRIGILIA C. (1996), Modernizzazione, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto Enciclopedia italiana, vol. V.
- TROILO S. (1996), *La ricerca della governabilità*, Padova, Cedam.
- TSEBELIS G. (2004), Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche, Bologna, Il Mulino.

TULLIO-ALTAN C. (1986), *La nostra Italia*, Milano, Feltrinelli.

ZANON N. (1998), Premesse ad uno studio sui «principi supremi» di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*.

ZANON N. (2006), Legge statale, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da Sabino Cassese), Vol. IV, Milano

ZANON N. e BIONDI F. (2006), *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Il Mulino.



## 2. LE SEMPLIFICAZIONI AMMINISTRATIVE PER LE IMPRESE<sup>1</sup>

### 2.1 Un Paese ancora da semplificare

Il nesso tra le politiche di riforma amministrativa e la capacità delle imprese di produrre beni e servizi con soluzioni tecnologicamente ed economicamente soddisfacenti è stato ampiamente studiato. Quel nesso ha importanza ovunque. Ne ha, in particolare, nei paesi – come l'Italia – nei quali l'entità della spesa pubblica in rapporto al prodotto interno lordo raggiunge la soglia del cinquanta per cento. Se metà della ricchezza è, ormai, sottoposta all'intermediazione da parte delle pubbliche amministrazioni, il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della loro azione è ancor più necessario: non si può dire che, nel complesso, la spesa pubblica italiana è in linea con quella dei maggiori Paesi europei, senza nel contempo constatare che essa è di gran lunga inferiore sotto il profilo qualitativo, per i risultati conseguiti in termini di rapporto tra costi ed efficacia. Proprio per questa ragione, per l'altra metà della ricchezza, occorre realizzare un ampio disegno di misure di semplificazione amministrativa, onde permettere di attingere livelli più elevati di sviluppo e, al tempo stesso, di occupazione. Spetta ovviamente alla politica, ai politici, determinare le misure di semplificazione e farle attuare. Di esse, tuttavia, non si può fare a meno.

Vi è un momento specifico al quale può farsi risalire una più precisa consapevolezza dell'importanza della pubblica amministrazione in un'economia sempre più orientata ai servizi. Quel momento è costituito dalla presentazione alle Camere di un ambi-

<sup>1</sup> A cura di Giacinto della Cananea (Università degli studi di Napoli «Federico II») e Antonio Nicita (Università degli studi di Siena). Le opinioni contenute in questo capitolo sono da attribuirsi agli autori e non impegnano Confindustria.

zioso programma di riforme da parte di Massimo Severo Giannini, allora Ministro della funzione pubblica, nel 1980<sup>2</sup>. Il Rapporto collegava per la prima volta l'amministrazione all'economia, metteva al centro dell'agenda politica il tema dell'efficienza degli apparati pubblici, indicava rimedi specifici: dall'introduzione dell'informatica alla revisione della disciplina dei contratti. Vi è un altro momento al quale può farsi risalire l'inizio degli interventi di semplificazione amministrativa. Quel momento è connesso con la presentazione del programma del Governo Ciampi, con la pubblicazione del «Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni»<sup>3</sup>, con la successiva determinazione degli indirizzi per la loro modernizzazione da parte di Sabino Cassese, allora Ministro della funzione pubblica<sup>4</sup>. Questi documenti pubblici, insieme ad altri successivi, espongono molte ragioni ancor valide per semplificare la normazione amministrativa, i procedimenti che condizionano l'inizio e lo svolgimento delle attività imprenditoriali, gli adempimenti burocratici. Alcune di queste ragioni sono interne alle amministrazioni, come il perseguimento del buon andamento e il contenimento dei costi. Altre, nel chiamare in causa la capacità delle imprese di attingere più elevati livelli di sviluppo e insieme di occupazione, annettono rilievo al contesto all'interno del quale gli operatori, privati e pubblici, agiscono<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980, 722. Per un bilancio complessivo, Cassese, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in *Giornale di diritto amministrativo* (2000), 99.

<sup>3</sup> Dipartimento della funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, IPZS (1993). L'importanza delle politiche di riforma è stata sottolineata da Ciampi, *Un metodo per governare*, Bologna, Il Mulino (1994).

<sup>4</sup> *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni*, Roma, IPZS (1993).

<sup>5</sup> Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1998), 699.

Anticipando – a fini di chiarezza dell’esposizione – quanto verrà sostenuto più avanti, possono esporsi fin da ora tre punti fermi. Il primo è che, pur se non sono mancati interventi di riordino delle pubbliche amministrazioni, anche rivolti specificamente alla semplificazione, questi non sono sufficienti. Ciò spiega «le continue invocazioni della flessibilità, un termine usato dovunque, perché dovunque vi sono impedimenti, taglie, ricatti»<sup>6</sup>. L’Italia resta, insomma, un paese da semplificare<sup>7</sup>. Se ciò non bastasse, altrove si è fatto di più e di meglio, donde la necessità – ecco il secondo punto fermo – di mettere il nostro Paese al passo con i migliori, di consentire alle nostre imprese di competere su scala globale. Fortunatamente, sono disponibili criteri e metodologie di misurazione delle norme e delle prassi amministrative<sup>8</sup>. Essi mettono in primo piano i costi di transazione indotti da eccessiva regolazione (cd. *administrative burdens*), diretti (ovvero gli adempimenti di natura burocratica connessi all’attività d’impresa e al suo ciclo di vita) e indiretti (derivanti dall’inefficienza della PA nel realizzare le proprie funzioni e i propri obiettivi). Questi criteri e metodi sono utili per due scopi: per valutare la situazione attuale, ma anche per trarne spunti a fini propositivi. Alla parte ricognitiva (§§ 2-3) seguirà, così, una parte più propriamente propositiva (§§ 4-5).

<sup>6</sup> Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli (1998), 81.

<sup>7</sup> Il riferimento è alla ricerca condotta dal Centro Studi Confindustria, con i tre volumi su *L’Italia da semplificare*, Bologna, Il Mulino (1998), curati – rispettivamente – da Cassese e Galli; de Caprariis e Vesperini; Arsi, Coronas e De Luca.

<sup>8</sup> World Bank, *Doing Business. Benchmarking Business Regulation*, Washington (D.C.), 2007, disponibile al sito <http://www.doingbusiness.org>; OECD, *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide* (2005), Parigi; Radaelli, De Francesco, *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes*, Manchester, Manchester University Press (2007).

## 2.2 Riforme amministrative e interventi di semplificazione

### *Ciò che si è fatto finora*

Per valutare la situazione attuale, è bene dare conto – in estrema sintesi – di ciò che si è fatto finora, in modo da mettere in luce i progressi conseguiti e i problemi, vecchi e nuovi. Dopo la pubblicazione del Rapporto Giannini occorsero più di dieci anni prima che i rimedi indicati cominciassero ad essere attuati<sup>9</sup>. Soltanto nel 1990, infatti, il Parlamento approvò la legge sul procedimento amministrativo e la riforma dei poteri locali, la legge sulla concorrenza e quella sullo sciopero nei servizi pubblici. Seguirono, tra il 1992 e il 1994, l'avvio della privatizzazione del pubblico impiego e della semplificazione dei procedimenti, il riordino dei controlli e il tentativo di ridurre gli apparati statali e la spesa pubblica. In questo periodo, venne dato un forte impulso alle misure di semplificazione previste dalla legge sul procedimento, con l'obiettivo della trasformazione «dei tempi geologici dell'amministrazione attuale nei tempi biologici di un'amministrazione moderna», e nella consapevolezza che un'amministrazione spedita è «la migliore arma per combattere la corruzione, che spesso si fa scudo proprio dell'inefficienza e delle lentezze amministrative»<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Nella Prefazione al fascicolo della *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1982, 720) dedicato alle riforme amministrative, Massimo Severo Giannini osservava che era stata un'illusione «pensare che, partendo in modo razionale, in cinque anni si potesse almeno ottenere qualche risultato di ristrutturazione dell'apparato dei poteri pubblici. Ne sono infatti già passati tre e non si è fatto niente».

<sup>10</sup> Le frasi citate sono tratte dagli *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cit., 12, redatte da Sabino Cassese, all'epoca Ministro della funzione pubblica.

I governi del maggioritario hanno proseguito alcuni di questi interventi di riforma, ma hanno percorso anche altre strade, a volte assai diverse<sup>11</sup>. Hanno effettuato ulteriori interventi di semplificazione dei procedimenti, con l'introduzione dello sportello unico e con misure *ad hoc*. Hanno intrapreso un'opera, se non di riduzione, quanto meno di razionalizzazione della cornice giuridica delle attività imprenditoriali, con la sistemazione delle discipline settoriali (urbanistica, ambiente) in appositi testi unici<sup>12</sup>. L'importanza di questi interventi e iniziative, unitariamente considerati, non deve essere sottovalutata.

Tuttavia, si deve constatare che Governo e Parlamento hanno tradito la semplificazione dei procedimenti con almeno due scelte. La prima scelta è consistita nell'abbandono dell'indirizzo volto a semplificare l'organizzazione dei pubblici poteri. Determinano l'effetto opposto, ossia la complicazione dell'organizzazione, il paradossale incremento degli uffici di livello dirigenziale proprio nel periodo in cui ha luogo il terzo decentramento di funzioni e compiti a favore delle regioni e degli enti locali, dopo quelli del 1970 e del 1977; la creazione di altri enti locali (province), al di fuori d'ogni disegno d'insieme; il nuovo incremento del numero dei ministeri realizzato nelle ultime due legislature, con buona pace degli indirizzi di riforma degli apparati governativi precedentemente enunciati. Lo stesso decentramento, che pure costituisce una scelta ormai consolidata, ha costituito sovente un fattore di ritardo o di impedimento. Ne costituiscono una manifestazione assai eloquente gli scarsi e diseguali risultati conseguiti dalla liberalizzazione del commercio stabilita nel 1997. La situa-

<sup>11</sup> Battini, La semplificazione amministrativa, in Vesperini (a cura di), *I governi del maggioritario*, Roma, Donzelli (1998).

<sup>12</sup> Torchia, Lo sportello unico per le attività produttive, in *Giornale di diritto amministrativo* (1999), 109; Patroni Griffi, Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del governo, *ivi* (2000), 101.

zione è peggiorata a seguito della riforma costituzionale del 2001<sup>13</sup>. Infatti, gli interventi regionali sono limitati, perché il più delle volte si limitano a riprodurre – con variazioni al margine – le norme statali; ma le norme statali sono esposte al rischio dell’annullamento oppure a interpretazioni restrittive, nel settore delle telecomunicazioni, in tema di sportello unico<sup>14</sup>.

La seconda scelta, che ha influito negativamente sulla semplificazione, è stata quella della rinuncia a una guida unitaria della semplificazione. Nel 1993-94, la funzione d’indirizzo è stata assunta dal Ministro della funzione pubblica, che ha agito in qualità di delegato del presidente del Consiglio dei ministri, avvalendosi del proprio Dipartimento e di pochi esperti; in seguito, sono stati istituiti altri uffici (nucleo di valutazione e osservatorio), la cui direzione politica è peraltro variata; poi, nell’ultima legislatura si è giunti alla soluzione opposta, con il riconoscimento ai singoli ministri del ruolo primario ai fini della promozione degli interventi di semplificazione; un passo indietro è stato compiuto dall’attuale Governo, che ha ripartito le competenze tra il presidente del Consiglio, il Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale e il Ministro per le riforme interministeriali. Ne sono conseguiti due inconvenienti: il governo della semplificazione è stato tutt’altro che stabile e si è indebolito il collegamento diretto con il presidente del Consiglio<sup>15</sup>. Non vi è estraneo un problema di tipo funzionale. Mentre nel 1993-1994 gli interventi di semplificazione sono stati inseriti nella legge di ac-

<sup>13</sup> Napolitano, Semplificazione amministrativa, in *Tornare a crescere. Idee per la competitività dell’Italia*, AREL – Informazioni, n. G. 2/2005, 132; Amorosino, *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del sistema Italia*, Milano, Giuffrè (2006), 27.

<sup>14</sup> Corte costituzionale, sentenze nn. 303 del 2003 e 376 del 2002.

<sup>15</sup> Lo dimostrano le 343 misure di semplificazione rispetto alle 167 di semplificazione nel primo semestre del 2005: L’attività normativa del Governo nel periodo dicembre 2004-giugno 2005, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (2004), 17.

compagnamento alla legge finanziaria (c.d. «collegato di sessione», improvvisamente soppresso nel 1999), in seguito essi sono stati frammentati in più leggi: quelle annuali di semplificazione; le leggi volte ad accrescere la competitività (come, nell'ultima legislatura, il d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 marzo 2005, n. 80 e, nell'attuale legislatura, il d.l. - c.d. «Bersani 2» - 31 gennaio 2007, n. 7, convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40); le norme speciali riguardanti il settore sanitario o altri. Con evidenti e negativi risultati: le misure di complicazione adottate bilanciano quelle di semplificazione o le superano, nel numero e nella tipologia<sup>16</sup>. Insomma, per un apparente paradosso, il governo della semplificazione è divenuto, nel corso degli anni, particolarmente complesso.

### *Progressi*

Se questo è il quadro generale, quali sono i risultati ottenuti? Sul lato dell'attivo, vi sono diversi progressi, il primo dei quali riguarda la conoscenza delle attività da semplificare, in occasione del «Rapporto Giannini» alla fine dell'ottavo decennio del XX secolo, dello studio ad ampio raggio svolto dal Formez nel decennio successivo, delle indagini avviate dal Dipartimento della funzione pubblica nel 1994<sup>17</sup>. Nel complesso, questi studi hanno consentito due fondamentali acquisizioni. Una riguarda il numero complessivo dei procedimenti amministrativi svolti dagli apparati statali, di poco superiore a seimila. L'altro dato è d'ordine qualitativo: si tratta della frequente deviazione dei procedimenti

<sup>16</sup> Indagine sui procedimenti amministrativi, Napoli, Formez, 1984; Dipartimento della funzione pubblica, *I procedimenti amministrativi statali*, Roma, IPZS (1994).

<sup>17</sup> Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino (2000); Cici, Attività produttive e semplificazione, in Vandelli e Gardini (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli (1999), 279.

dal paradigma normativo. Alcune fasi non si svolgono come previsto dalle norme; altre – non previste – vi si aggiungono; non di rado sono richiesti ai privati adempimenti ulteriori. In alcuni casi, questi hanno lo scopo di alleviare il carico di lavoro degli uffici, in altri hanno l'effetto di avvantaggiare gli intermediari tra cittadini e amministrazioni. L'aver acquisito una conoscenza sistematica e organizzata di questi fenomeni è stato fondamentale per predisporre una risposta adeguata, per rimuovere gli ostacoli che rallentano l'operare dei meccanismi d'impresa, per attenuare il rischio della corruzione.

In secondo luogo, l'attività amministrativa ha cessato di essere una variabile indipendente rispetto agli interessi dei cittadini, delle imprese, degli enti del terzo settore. A questo diverso modo di concepire le amministrazioni hanno aderito le diverse maggioranze, che si sono di volta in volta alternate alla guida del Paese e delle sue articolazioni territoriali. In questo senso, si è trattato di riforme condivise, sia pure a grandi linee e con diversità d'impulso e soprattutto di risultati nel corso del tempo.

In terzo luogo, ai diversi progetti è seguita un'attività di realizzazione ad ampio raggio. Sono state utilizzate, a volte, tecniche di semplificazione che mirano all'eliminazione delle attività amministrative: mediante la soppressione delle procedure, l'alleggerimento degli oneri imposti ai privati, la sostituzione della regolazione pubblica con quella privata. Altre tecniche sono state impiegate per ridurre e razionalizzare le sequenze di attività, il numero di uffici pubblici che deve intervenire in ciascuna di esse, gli adempimenti ai quali i privati sono tenuti. Altre misure, a valenza generale, consentono di rendere più razionale l'agire delle amministrazioni: le conferenze di servizi, gli accordi, gli sportelli unici<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Questa previsione è ora confluita nell'art. 11 del codice dell'amministrazione digitale, emanato con d.lgs. d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, successivamente modificato dal decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159.

*Last but not least*, in una serie di casi sono stati conseguiti risultati concreti. I cittadini possono ottenere più speditamente la patente di guida, i titoli abilitativi per realizzare interventi edilizi, il riconoscimento delle persone giuridiche private. Tra gli interventi di più immediato rilievo per le imprese, si può ricordare che, appena nove anni fa, l'Italia risultava essere il Paese membro dell'OCSE con le più elevate barriere all'imprenditorialità<sup>19</sup>. Alla luce dei dati disponibili circa l'efficacia dello sportello unico<sup>20</sup>, deve rilevarsi che la fase di *start up* di una ditta individuale richiedeva, nel 1998, 11 procedure tra *pre* e *post*-registrazione, contro le 3 necessarie nel Regno Unito. I costi sostenuti da una ditta individuale italiana ammontavano a 1150 Euro mentre il corrispondente *competitor* statunitense spendeva appena 200 Euro. Ancora più sfavorevole risultava il caso delle società per azioni, per le quali le procedure erano ben 21 (in Regno Unito appena 4) con un costo pari a 7700 euro (200 Euro negli Stati Uniti). Il risultato ottenuto in questi ultimi anni ha visto, per la ditta individuale, diminuire il numero delle procedure a 5, con una riduzione dei tempi da 16 giorni ad appena una settimana, per un costo di 340 Euro (pari al 30 per cento dei costi precedentemente sostenuti). Per le società per azioni, le procedure si sono ridotte a 12, i tempi da 22 a 6 settimane, mentre i costi si sono dimezzati scendendo a 3516 Euro. L'OCSE ha inoltre stimato, per l'Italia, che il programma di autocertificazione ha comportato per cittadini e imprese un risparmio complessivo per certificazioni e autenticazioni di 527 milioni di euro nel 1998, di 544 milioni di euro nel 1999 e di 1128 milioni di euro nel 2000<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Nicoletti, Scarpetta, Boylaud O., Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection, *OECD - Economic department*, working Paper No. 226 (2000).

<sup>20</sup> Coco, Ferrara, La valutazione degli effetti economici dello sportello unico, in *L'impatto economico dello sportello unico*, Roma, Formez (2003).

<sup>21</sup> OECD Report Reviews *Regulatory Reform in Italy*, PAC/COM/NEWS(2001) 29, Parigi (2001).

Alcune recenti iniziative del Governo italiano, avviate nel 2007, sembrano porsi nella giusta direzione.

Il disegno di legge presentato dal Ministro della funzione pubblica, Luigi Nicolais, contiene prime, incisive misure per ridurre e dare certezza ai tempi dell'azione amministrativa e diminuire il peso della burocrazia su cittadini e imprese.

In particolare, il disegno di legge prevede che le amministrazioni sono tenute a definire e rendere pubblici i tempi per la conclusione di una pratica; e che qualora non lo facciano i termini sono ridotti a 30 giorni (rispetto ai 90 attualmente previsti); che i tempi massimi non possono comunque superare i 90 giorni, salvo le eccezioni previste dalla legge; che le amministrazioni devono misurare i tempi effettivi e predisporre ogni anno piani «taglia tempi», introducendo un criterio oggettivo di valutazione *ex post* dell'efficienza delle amministrazioni.

Inoltre il disegno di legge prevede:

- risarcimento del danno e sanzioni a favore del cittadino per le amministrazioni inadempienti;
- pubblicità degli adempimenti richiesti a cittadini e imprese;
- responsabilità dei dirigenti;
- tutela dei diritti degli utenti nei servizi pubblici;
- riduzione degli oneri per cittadini e imprese (estensione dell'autocertificazione anche a banche e assicurazioni; estensione della validità della carta d'identità da cinque a dieci anni; cambio di residenza in tempo reale; sostituzione del certificato di agibilità con la dichiarazione di conformità del direttore dei lavori; riconoscimento delle persone giuridiche da parte del notaio);
- deleghe al riordino e alla semplificazione;
- misure di reingegnerizzazione e innovazione tecnologica.

Ulteriori misure sono previste dal disegno di legge, d'iniziativa dei deputati Capezzone e altri, approvato dalla Camera dei deputati il 23 aprile 2007, recante «modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività d'impresa».

Analogo apprezzamento deve essere espresso in merito alla costituzione del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, che rappresenta un'importante novità che riallaccia i fili dei processi, già citati, avviati dai Ministri Giannini e Casese.

Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dal Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, dal Ministro per le politiche europee, dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo, dal Ministro dell'interno, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dello sviluppo economico e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretario del Consiglio dei Ministri. Il supporto tecnico al Comitato è assicurato dall'Unità per la semplificazione.

Il Comitato predispose, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo, individuando per ciascun obiettivo il soggetto o i soggetti responsabili per il suo conseguimento. Il piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere.

Il Comitato svolge, inoltre, funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della

qualità della regolazione. Nell'esercizio di tali compiti il Comitato provvede a:

- richiedere un approfondimento dell'esame delle iniziative normative del Governo in caso di proposte che non appaiano necessarie o giustificate relativamente al rapporto tra costi e benefici o alla coerenza con gli obiettivi del «piano di azione annuale»;
- individuare e sostenere iniziative non normative di semplificazione, anche tramite progetti di innovazione tecnologica o amministrativa, di comunicazione e di formazione;
- monitorare, con le opportune procedure di verifica di impatto, l'efficacia delle misure di semplificazione introdotte e della loro effettiva applicazione, e prospettare, ove necessario, interventi correttivi;
- convocare periodicamente un tavolo permanente per la semplificazione;
- individuare altre forme e modalità stabili di consultazione con le organizzazioni rappresentative degli interessi della società civile.

Il piano di semplificazione per l'anno 2007 è attualmente posto in consultazione<sup>22</sup>.

### *Problemi*

Dall'altro lato, quello del passivo, vi sono almeno tre problemi specifici, oltre a quelli più generali, già indicati. In primo luogo, si è indebolito il presupposto delle riforme, la disponibilità di adeguate conoscenze. Nella prima fase, si è visto, i riformatori hanno mostrato consapevolezza di questa necessità. Ma, dalla seconda metà degli anni Novanta, la sensibilità per il supporto co-

<sup>22</sup> Il piano è consultabile sul sito [www.governo.it](http://www.governo.it)

noscitivo è stata scarsa. Le indagini svolte allora non sono state rinnovate: non solo non sono stati raccolti nuovi dati, ma si è giunti fino al punto che i regolamenti di semplificazione vigenti riguardano ministeri che non esistono più, per via dei processi di eliminazione e trasferimento degli uffici. Non sono state neppure attuate le previsioni relative alla costituzione del registro informatico degli adempimenti per le imprese. Ciò ha fatto sì che l'attenzione dei commentatori, dei giornalisti, dell'opinione pubblica si appuntasse sugli aspetti patologici (che indubbiamente vi sono) segnalati dai rapporti degli organismi internazionali, pubblici e privati.

In secondo luogo, molte semplificazioni sono rimaste sulla carta. Gli sportelli unici hanno unificato poche procedure e, soprattutto, solo in alcuni casi hanno conseguito risultati concreti<sup>23</sup>. Le leggi di semplificazione, alle quali il Parlamento ha annesso notevole importanza, hanno avuto ridotta efficacia: per esempio, la legge di semplificazione per il 2005 ha escluso gli oneri che condizionano maggiormente l'attività delle imprese, ossia gli adempimenti fiscali, previdenziali, ambientali.

In terzo luogo, la riforma della legge sul procedimento amministrativo è stata un'occasione sprecata per ampliare gli interessi ai quali si applicano il silenzio-assenso e la dichiarazione d'inizio attività<sup>24</sup>. La legge n. 241 del 1990 ha introdotto – come notato – mutamenti di grande rilievo. Ha vietato ogni ingiustificato aggravio del procedimento. Ha affermato il principio del limite di durata dei procedimenti, riportando le amministrazioni nello spazio-tempo. Nel tracciare un punto di equilibrio tra le istanze dei privati e le preoccupazioni delle amministrazioni, ha lasciato che

<sup>23</sup> Barbati, Endrici, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, Il Mulino (2006), 87.

<sup>24</sup> Vesperini (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, Giuffrè (2005).

fossero queste ultime a fissare il termine massimo di ogni specie di procedimento. Ha, tuttavia, stabilito una norma di tipo residuale, disponendo che, nel caso in cui il termine non sia fissato dall'amministrazione, valga la regola dei trenta giorni. Molto peggio ha fatto la legge che ha recentemente riformato la legge n. 241 del 1990. Non soltanto essa ha lasciato immutata l'attribuzione del potere unilaterale di fissare il termine, che poteva apparire inevitabile nel 1990 non quindici anni più tardi, ma essa ha triplicato il termine residuale, portandolo da trenta a novanta giorni. È paradossale che una regola evidentemente deteriore, per i cittadini oltre che per le imprese, sia stata introdotta nel quadro di un intervento volto a favorire la competitività delle imprese e a garantire i cittadini.

Dunque, un disegno complessivo di riforme tuttora valido, nelle sue linee essenziali, è stato deviato dal prevalere delle «voci di dentro», delle istanze degli apparati (incremento dei dirigenti, retribuzioni più elevate, assenza di valutazioni). Inoltre, la pur necessaria realizzazione del decentramento non ha tenuto conto in modo adeguato dei costi. Insomma, se non è poco ciò che si è fatto a partire dal 1990, molto ancora resta da fare. Non sono state rimosse le cause dell'inefficienza e della corruzione. Il peso dei procedimenti, dei controlli, degli adempimenti non indispensabili non è diminuito. A volte, anzi, esso è aumentato.

Resta difficile ottenere tanto l'autorizzazione per operazioni commerciali di notevole complessità, come nel caso della commercializzazione dei prodotti farmaceutici (essa registra in Italia un notevole ritardo rispetto alla media europea, in un settore strategico per gli investimenti in ricerca e sviluppo), quanto quella per interventi edilizi. Si può ragionevolmente sostenere che ciò abbia nociuto ai cittadini e agli altri privati, oltre che alle imprese. Sarebbe un grave errore, infatti, pensare che la semplificazione serva soltanto a queste ultime: si pensi alle difficoltà connesse con

il rilascio del permesso di soggiorno per una collaboratrice domestica, all'esigenza di avvalersi di intermediari, con conseguente aumento dei costi. Ciò vale, a maggior ragione per le imprese. Peraltro, gli interventi a favore della semplificazione e della riduzione dei costi eccessivi della regolazione costituiscono interventi a costo zero e con beneficio immediato, per imprese e cittadini, permettendo una immediata e più efficiente allocazione delle risorse economiche liberate.

### 2.3 Le strategie di riforma nella prospettiva europea e globale

#### *Il confronto internazionale*

Per porre rimedio ai problemi segnalati, bisogna attingere, più e meglio di quanto si sia fatto finora, al patrimonio di soluzioni ed esperienze comuni ormai a diversi paesi. Vi ha influito l'azione svolta dall'Unione Europea; da altre organizzazioni ultrastatali, come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e la Banca Mondiale; da organizzazioni private, come il World Economic Forum e Business Europe. Questo patrimonio comune include una varietà di strumenti, riguardanti l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Essi possono, debbono essere utilizzati con accortezza anche nello specifico contesto italiano.

Sempre più spesso, le indagini concernenti la competitività del sistema paese affiancano, ai tradizionali indicatori macro-economici, l'analisi di indicatori micro-economici che rilevano la dinamicità del contesto istituzionale nel quale opera l'impresa. La decisione di avviare un'impresa e la *performance* stessa dell'impresa dipendono in via determinante dai costi di transazione, in gran parte «evitabili», imposti dal sistema istituzionale di riferimento.

Il confronto internazionale, pur con i limiti che esso inevitabilmente incontra quando raffronta sistemi amministrativi e giuridici diversi per tradizione e cultura, ha avuto il merito di mostrare le grandi disparità di natura micro-economica e transattiva che caratterizzano, direttamente e indirettamente, le attività di impresa nei diversi paesi. Tale crescente consapevolezza ha spinto di recente anche le istituzioni comunitarie a far assumere centralità alle politiche di semplificazione proprio nella prospettiva di accrescere la competitività dei paesi europei. Le politiche di semplificazione amministrativa costituiscono un punto focale dell'Agenda per lo sviluppo e la crescita «Lisbona 2010», in quanto la riduzione del peso degli oneri di origine normativa e amministrativa a carico di cittadini e imprese può liberare risorse da destinare a usi alternativi più efficienti e attrarre nuovi investimenti nei paesi che le adottano, oltre che favorire e accelerare il commercio infra-comunitario e la mobilità di cittadini e imprese.

Le iniziative di *Better Regulation for Europe*<sup>25</sup> e il programma comunitario che impone ai Paesi membri la riduzione del 25 per cento entro il 2012 degli oneri amministrativi derivanti da normative comunitarie costituiscono gli esempi più recenti e rilevanti di un percorso ormai avviato e che influenzerà in via sempre più determinante le politiche di semplificazione dei paesi membri. Da tale impulso comunitario nascono ad esempio alcune recenti iniziative del Governo italiano, avviate nel 2007, di cui si è già detto, quali la costituzione di una Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Essa ha l'obiettivo principale di colmare il ritardo dell'Italia nell'adottare un piano annuale di semplificazione, nella cornice degli obblighi comunitari, sull'esempio di quanto è stato già realizzato, ad esempio, nel Regno Unito e nei Paesi Bassi.

<sup>25</sup> Si veda Radaelli et al., cit. e Renda, *EU Impact Assessment: the State of the Art and the Art of the State*, Bruxelles CEPS (2005).

### *Semplificazione e qualità della regolazione: una complementarità strategica*

Una prima lezione che si trae dalle esperienze comunitarie e internazionali è la complementarità esistente tra politiche di semplificazione e politiche di promozione della qualità della regolazione. Le politiche di semplificazione sono infatti, per loro natura, destinate a confrontarsi con misure e impianti amministrativi e normativi nati per rispondere a specifiche esigenze, ma del tutto sganziati dal contesto di riferimento. In altre parole esse sono il frutto di una tradizione che si è concentrata esclusivamente sul lato dell'offerta, tendendo a risolvere specifici problemi informativi, procedurali e organizzativi della PA, senza alcuna considerazione degli effetti poi provocati dal lato della domanda, ovvero sulle imprese e sui cittadini. L'idea di guardare ad ogni singolo procedimento, non come ad uno dei tanti adempimenti e momenti dell'attività di impresa, ma come ad una specifica soluzione regolatoria di un fenomeno singolo, isolato e depurato dal contesto economico dei soggetti ai quali veniva riferito, ha inevitabilmente comportato una generale sotto-stima degli effettivi oneri amministrativi imposti. L'efficienza delle regole non può, tuttavia, essere valutata indipendentemente dagli effetti che esse producono in contesti economici dinamici, mutevoli. Laddove si guardi non al singolo atto amministrativo ma all'insieme degli atti e degli adempimenti riconducibili alla più ampia attività d'impresa, ci si rende conto di come tali azioni costituiscano, in realtà, veri e propri costi di transazione<sup>26</sup> largamente «evitabili», il cui effetto è quello di comportare una perdita secca netta (*dead-weight loss*) per l'impresa, ma anche, per via della mancata allocazione di risorse economiche in usi alternativi più efficienti, per la società nel suo complesso.

<sup>26</sup> Williamson, *The Mechanisms of Governance*, Oxford, Oxford University Press (1996).

La consapevolezza di questa interdipendenza ha da tempo suggerito un mutamento radicale di prospettiva. Le politiche di semplificazione da un lato devono identificare, misurare e ridurre gli *administrative burdens*, dall'altro devono contestualmente riformulare il problema regolatorio che ha generato quegli oneri amministrativi, avendo riferimento non ad una specifica azione ma all'intero complesso delle transazioni in cui l'impresa è coinvolta. Un esempio per tutti è dato dall'insieme degli oneri amministrativi imposti alle imprese per la tutela della *privacy*. È evidente che laddove si guardi ad uno specifico atto, la finalità di tutela giustifica certamente il costo aggiuntivo posto in capo alle imprese. Tuttavia, ove si consideri il costo totale sopportato dalle imprese per soddisfare tutti i requisiti di legge in ogni contesto transattivo di riferimento si comprende bene come tale forma di tutela costituisca un costo vivo rilevante per l'impresa. Ciò dovrebbe indurre il legislatore non solo a semplificare, riducendo, nello specifico, il numero e l'onerosità degli adempimenti richiesti, ma anche a porsi il problema di una costante riformulazione regolatoria che tenti di coniugare, nel caso di specie, la tutela della riservatezza con le esigenze dell'impresa. In tal modo, anziché partire dalla tutela che si deve assicurare, si potrebbe partire dai costi complessivamente imposti alle imprese per il rispetto di tutti gli oneri associabili all'insieme dell'ambito transattivo in cui si trovano ad operare.

L'efficiente crescita economica di un paese è subordinata alla presenza di una struttura regolatoria che sia allo stesso tempo effettiva, facilmente implementabile, finalizzata alla protezione dei consumatori e alla promozione di un contesto economico competitivo. In tale frangente, la regolamentazione dell'accesso delle imprese al mercato trova la sua giustificazione nella possibilità che la pervasiva presenza di elementi che evidenziano la complementarità tra attività di semplificazione e politiche di miglioramento della qualità, quali la presenza di costi di transazione e amministrativi, di informazione asimmetrica circa la qualità

del bene presso i consumatori, di esternalità diffuse e così via. La presenza di *market failures*, quindi, giustifica un intervento dello Stato congiunto proprio sui due livelli di intervento: la semplificazione dell'esistente e il *re-design* delle regole per la fissazione di standard qualitativi minimi nella produzione di beni e servizi. Tuttavia un siffatto sistema è il risultato di un processo particolarmente complesso e costoso. La mera riduzione dei carichi amministrativi nella fase di *start up* di un'impresa, non è di per sé un elemento di efficienza qualora comporti il venir meno di certi *standard* di qualità volti alla tutela dei consumatori e dell'equa competizione tra le imprese. La letteratura economica ha, tuttavia, evidenziato come la presenza di esternalità non costituisca una condizione necessaria a giustificare elevati carichi amministrativi derivanti dall'attività regolatoria<sup>27</sup>, né che la conformità agli standard qualitativi internazionali sia correlata con il numero di procedure richieste<sup>28</sup>. Livelli crescenti di regolazione si associano invece con maggiori dimensioni di economia sommersa, lavoro irregolare e corruzione. Ad analoghe conclusioni giunge un recente studio dell'OCSE: esso rileva come eccessivi vincoli amministrativi all'imprenditorialità possano frenare le capacità dei mercati di sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie<sup>29</sup>. Uno studio ancor più recente mostra come costi di *start up* e occupazione siano inversamente correlate, ovvero, in equilibrio, a costi di accesso all'attività di impresa più alti corrisponde un minor tasso occupazionale<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Posner, Theories of Economic Regulation, in *Bell Journal of Economic and Science*, (1974: 5), 335-358.

<sup>28</sup> Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer (2002) The regulation of entry, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 1.

<sup>29</sup> Nicoletti, Scarpetta, Boylaud (2000) Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection, in *OECD - Economic department, working Paper No. 226*.

<sup>30</sup> Fonseca, Lopez-Garcia, Pissarides (2001) Entrepreneurship, Start up, Cost and Employment, in *I European Economic Review*, 45.

## 2.4 Gli indicatori «transazionali» della competitività

Si è già osservato, in precedenza, che non è un caso se il grado di competitività di un paese viene sempre più spesso misurato in base a una pluralità di criteri. Non quindi, i tradizionali indicatori macro-economici da soli, ma anche gli indicatori micro-economici sono presi in considerazione.

In sintesi, gli indicatori micro-economici servono a dare conto dell'impatto esercitato dall'ambiente istituzionale (normativo, legislativo e regolatorio) che condiziona le scelte delle imprese in termini di localizzazione degli impianti e degli investimenti, dimensionamento dell'impresa, penetrazione nel mercato. Questi indicatori possono essere di due tipi: a carattere oggettivo (ovvero costruiti sulla base di informazioni certe e verificabili circa la descrizione degli oneri amministrativi e regolatori) oppure a carattere soggettivo (ovvero costruiti sulla base di questionari rivolti ad esperti selezionati). L'obiettivo di questi indicatori è semplicemente quello di fornire un quadro di riferimento in merito alla comparazione dei costi sostenuti dalle imprese per svolgere le proprie attività in diversi paesi. Peraltro, la maggior parte di queste analisi hanno cadenza annuale e permettono di aggiornare e affinare i dati e le conseguenti graduatorie, man mano che pervengono informazioni più precise circa il sistema paese e/o circa le riforme adottate.

L'introduzione nei dibattiti di politica economica di tali indicatori ha il merito di aver posto l'attenzione sul ruolo del contesto istituzionale che circonda la «transazione economica», sebbene essa mostri tre debolezze metodologiche che è bene richiamare. La prima riguarda, più in generale, la circostanza che il frammentare e il ridurre la comparazione di sistemi del tutto diversi, sotto il profilo giuridico ed istituzionale, a semplici indicatori omogenei e confrontabili può indurre a sotto-stimare specificità locali e in particolare il ruolo svolto da talune forme di regolazione nel minimizzare costi di tran-

sazione altrimenti rilevanti. La seconda debolezza metodologica è relativa al fatto che alcune indagini, quale quella della Banca Mondiale, si basano su rilevazioni di natura soggettiva, come la redazione di questionari da parte di esperti nazionali, rispetto alle quali il soggetto intervistato può, consapevolmente o meno, orientare la propria risposta sulla base di convincimenti o obiettivi particolari, data la crescente rilevanza politica e mediatica assunta dalla diffusione dei risultati di queste indagini. Infine, si deve rilevare che, in molte circostanze, l'effettivo funzionamento della specifica norma o regola oggetto di indagine talvolta assume costi, modalità di applicazione e grado di perentorietà diversi da quanto apparentemente rinvenibile sulla base di un'analisi superficiale della stessa.

### *Gli oneri amministrativi e regolatori in Italia*

Per quanto concerne la performance, diversi studi OCSE posizionano l'Italia tra i paesi con una più alta rigidità dell'amministrazione. Gli indicatori degli oneri amministrativi sono composti dai seguenti 3 elementi: a) costi diretti per il proprietario (per esempio, numero di uffici competenti, numero di procedure, ecc.); b) caratteristiche del *licensing system* (per esempio esistenza o meno del «silenzio-assenso»); c) opacità delle norme<sup>31</sup>.

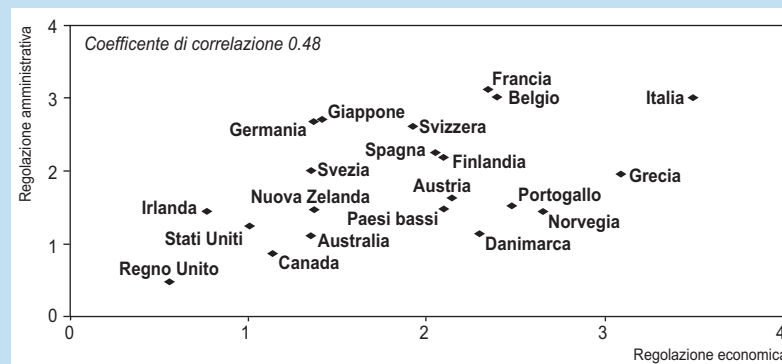
Inoltre, è stata rilevata una significativa correlazione tra la dimensione degli oneri amministrativi e la complessiva flessibilità/mobilità dell'intero sistema economico<sup>32</sup>. In altre parole, la rigidità istituzionale di un sistema economico sembra derivare non solo dai costi diretti derivanti dagli oneri amministrativi ma anche dai costi sociali indiretti conseguenza dei primi e che finiscono per estendersi all'intero sistema economico.

<sup>31</sup> Nicoletti, Regulation in services: OECD patterns and economic implications, *Economics department working papers* no. 287, Parigi, OCSE (2001).

<sup>32</sup> Nicoletti *et al.*, cit., (2001).

La figura 2.1 mostra come la correlazione tra gli oneri amministrativi e il livello di regolamentazione economica dei mercati sia particolarmente elevato in Italia, rispetto agli altri paesi OCSE. Dal punto di vista dell'impresa ciò finisce per sommare due piani di rigidità regolatoria: quella amministrativa (tempi, procedure, controlli) e quella relativa all'attività di mercato (barriere all'entrata, prezzi, quote, licenze, orari, localizzazione). È facile verificare come la distribuzione dei paesi all'interno della figura sia fortemente correlata anche alle *performance* complessive e ai tassi di produttività e di crescita dei paesi considerati. Come si può ben osservare, l'Italia si trova agli antipodi rispetto a Stati Uniti e a Regno Unito. Senza voler escludere o sottostimare l'impatto di altri fattori, deve osservarsi come, in tema di peso della regolazione, tanto amministrativa quanto strutturale, l'Italia si caratterizzi sempre tra i paesi con i più elevati indici di rigidità, ai quali sono spesso associati indicatori molto bassi della *performance* economica.

Fig. 2.1 - Regolazione economica e amministrativa



Scala da 0 a 6: valori prossimi allo zero indicano paesi meno regolamentati.  
Fonte: Nicoletti *et al.* (1998).

La rigidità dell'amministrazione italiana è sottolineata anche da altri studi basati su indicatori costruiti sulla base di indagini e questionari inviati ad esperti nazionali selezionati. Tra questi giova ricordare il già citato, e spesso dibattuto, rapporto «*Doing Business*» della World Bank. Tra gli indicatori stimati nel rapporto, alcuni possono fornirci indicazioni sulla qualità dell'amministrazione.

Tab. 2.1 - Facilità di intraprendere un'attività imprenditoriale, 2006

Paese	Graduatoria totale sulla facilità di intraprendere un'attività imprenditoriale ( <i>doing business</i> )	Avviare un'attività				
		Gradua- toria totale	Numero procedure	Tempo (giorni)	Costo (% su reddito pro- capite)	Capitale minimo (% su reddito pro- capite)
Australia	8	2	2	2	1,8	0,0
Austria	30	74	9	29	5,6	59,6
Belgio	20	37	4	27	5,8	21,8
Canada	4	1	2	3	0,9	0,0
Danimarca	7	14	3	5	0,0	44,6
Finlandia	14	18	3	14	1,1	27,1
Francia	35	12	7	8	1,1	0,0
Germania	21	66	9	24	5,1	46,2
Grecia	109	140	15	38	24,2	116,0
Islanda	12	16	5	5	3,1	15,9
Irlanda	10	6	4	19	0,3	0,0
Italia	82	52	9	13	15,2	10,4
Giappone	11	18	8	23	7,5	0,0
Corea	23	116	12	22	15,2	299,7
Paesi Bassi	22	38	6	10	7,2	62,3
Nuova Zelanda	2	3	2	12	0,2	0,0
Norvegia	9	21	4	13	2,5	25,1
Portogallo	40	33	8	8	4,3	38,7
Spagna	39	102	10	47	16,2	14,6
Svezia	13	20	3	16	0,7	33,7
Svizzera	15	27	6	20	2,2	15,1
Regno Unito	6	9	6	18	0,7	0,0
Stati Uniti	3	3	5	5	0,7	0,0

Fonte: High-income OECD Countries (World Bank, *Doing Business* 2007).

Nell'indicatore denominato *starting a business* (Tab. 2.1), ad esempio, l'Italia si classifica al 52° posto tra i 175 paesi analizzati. In particolare appaiono eccessivi non tanto i tempi (in giorni) ma il numero di procedure (9) e il costo per intraprendere un'attività imprenditoriale (15,2 percento del reddito pro-capite).

Tab. 2.2 - Incidenza della tassazione, 2006

Paese	Graduatoria totale sulla facilità di intraprendere un'attività imprenditoriale ( <i>doing business</i> )	Incidenza tassazione				
		Graduatoria totale	Numero pagamenti	Tempo (ore)	Profit tax (%)	Tassa sul lavoro e contributi (%)
Australia	8	35	11	107	27,1	23,5
Austria	30	102	20	272	16,2	36,3
Belgio	20	60	10	160	11,7	57,3
Canada	4	22	10	119	20,3	12,9
Danimarca	7	15	18	135	27,4	2,2
Finlandia	14	75	19	264	17,1	29,6
Francia	35	91	33	128	8,6	54,9
Germania	21	73	32	105	24,7	22,3
Grecia	109	108	33	204	21,4	36,2
Islanda	12	13	18	140	8,5	13,7
Irlanda	10	2	8	76	12,4	12,5
Italia	82	117	15	360	26,9	48,2
Giappone	11	98	15	350	33,4	14,4
Corea	23	48	27	290	14,2	12,6
Paesi Bassi	22	82	22	250	26,6	17,8
Norvegia	9	16	3	87	29,8	16,3
Portogallo	40	61	7	328	17,8	27,5
Spagna	39	112	7	602	23,6	34,9
Svezia	13	39	5	122	18,5	38,0
Svizzera	15	7	13	68	9,9	11,5
Regno Unito	6	12	7	105	20,5	10,5
Stati Uniti	3	62	10	325	26,6	10,0

Fonte: High-income OECD Countries (World Bank, *Doing Business* 2007).

Sempre dal report *Doing Business* è interessante l'indicatore *paying taxes* (Tab. 2.2), in particolare il parametro che riflette il tempo (in ore) per preparare, archiviare e pagare le tasse sul reddito d'impresa, sul valore aggiunto e i contributi sociali e previdenziali. A dispetto un numero relativamente basso di tasse (*number of pay-*

Tab. 2.3 - Ottenimento di licenze e autorizzazioni, 2006

Paese	Graduatoria totale sulla facilità di intraprendere un'attività imprenditoriale ( <i>doing business</i> )	Ottenere licenze			
		Graduatoria totale	Numero procedure	Tempo (giorni)	Costo (% su redditi pro-capite)
Australia	8	29	17	140	13,8
Austria	30	50	14	195	79,1
Belgio	20	48	15	184	61,8
Canada	4	32	15	77	117,9
Danimarca	7	6	7	70	67,8
Finlandia	14	35	17	56	108,0
Francia	35	26	10	155	75,0
Germania	21	21	1	133	89,1
Grecia	109	55	17	176	68,8
Islanda	12	30	19	111	15,7
Irlanda	10	20	10	181	22,2
Italia	82	104	17	284	142,3
Giappone	11	2	11	96	19,8
Corea	23	28	14	52	175,9
Paesi Bassi	22	80	18	184	137,6
Nuova Zelanda	2	18	7	184	27,2
Norvegia	9	14	13	104	50,4
Portogallo	40	115	20	327	60,3
Spagna	39	53	11	277	65,7
Svezia	13	17	8	116	115,3
Svizzera	15	38	15	152	57,2
Regno Unito	6	46	19	115	68,9
Stati Uniti	3	22	18	69	16,0

Fonte: High-income OECD Countries (World Bank, *Doing Business* 2007).

ments) il tempo è tra i più alti dei paesi OECD. In media sono necessari 24 ore (1 giorno) per ogni pagamento.

Lo stesso vale per il parametro *dealing with licences* (Tab. 2.3); malgrado le procedure siano relativamente poche il tempo 'speso' è tra i più alti.

Altri indicatori del rapporto *Doing Business 2007* mostrano elevati costi comparati per le imprese italiane in merito ad attività commerciali legate alla registrazione della proprietà (l'Italia si colloca al 53° posto rispetto a questo indicatore<sup>33</sup>) e all'esecuzione dei contratti e alla giustizia civile (l'Italia raggiunge in questo ambito una delle peggiori collocazioni nella graduatoria internazionale piazzandosi al 141° posto).

### *Le politiche di semplificazione e di qualità della regolazione: alcuni esempi*

L'attuale impulso alle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione adottate dai diversi paesi UE e rivolte a imprese e cittadini costituisce la tappa finale di un lungo percorso che ha portato la Commissione Europea a definire un *Action Plan* volto a identificare in particolare gli oneri associati alla trasposizione e al recepimento della legislazione comunitaria. Il principio di fondo che ha animato la Commissione UE è stato proprio quello di avviare un approccio che garantisse i cittadini e le imprese in me-

<sup>33</sup> Deve tuttavia rilevarsi che talune rigidità associate alle procedure e ai costi di registrazione della proprietà vanno riferite alla tipicità del sistema notarile esistente in Italia, un sistema che, rispetto ad altri vigenti in diversi paesi, garantisce pienamente i contraenti anche grazie alla responsabilità civile posta in capo al notaio. Una tutela che si riflette, in Italia, in bassissimi tassi di controversie legali relative al «contenuto» e al mancato accertamento della proprietà.

rito alla circostanza che l'introduzione di nuova legislazione di derivazione comunitaria non dovesse risolversi in un incremento degli oneri amministrativi complessivi. Tale obiettivo si inserisce, peraltro, nella più ampia cornice dell'agenda di Lisbona, nella consapevolezza che il risparmio delle risorse dissipate in oneri amministrativi possa essere fruttuosamente impiegato per il rilancio della crescita e della produttività.

*Il piano d'azione comunitario prevede tre momenti: (i) identificazione delle 'fonti' degli oneri amministrativi; (ii) misurazione degli oneri; (iii) abbattimento degli oneri. In merito al primo punto, viene fatto riferimento agli amministrative burdens associati a tutte le procedure che prevedono da parte di imprese e cittadini la corresponsione alla PA di informazioni di varia natura per l'espletamento di una determinata attività. Ridurre questi oneri implica allora una diminuzione dell'obbligo di comunicazione posto in capo a imprese e cittadini. Una volta identificata la tipologia degli oneri di riferimento - e dei principali settori sui quali intervenire - si deve procedere alla loro misurazione per comprendere quanta parte degli oneri complessivamente rilevati possa essere oggetto di 'abbattimento'. L'implementazione di una efficiente regolazione risulta cruciale per lo sviluppo dall'attività economica. Apportare miglioramenti alla regolazione esistente è tuttavia un'operazione alquanto complicata, poiché necessita di una preliminare indagine volta a comprendere da dove nascano i carichi amministrativi. Una volta individuati, la riduzione di tali oneri può avvenire in maniera efficiente solo se è disponibile un metodo che consenta la misurazione del grado di 'abbattimento'. Da quest'ultima esigenza nasce l'approccio dello Standard Cost Model (SCM), un modello elaborato per ridurre i carichi amministrativi delle imprese, senza comprometterne l'efficacia, applicabile in ogni paese, a differenti livelli. In altre parole, se le imprese sono soggette a oneri, imposti dall'attività regolatoria, che possono tuttavia essere evitati, ci troviamo dinnanzi ad un problema di dissipamento di risorse scarse. In un'ottica microeconomica tali risorse possono essere riallocate per la crescita delle attività produttive. La metodologia SCM è oggi adottata non solo a livello comunitario ma in gran parte dei paesi europei che hanno avviato i loro programmi di semplificazione degli oneri amministrativi. Con riferimento infine alla riduzione degli oneri amministrativi così misurati, la Commissione Europea ha fissato un obiettivo di riduzione del 25 per cento degli oneri così rilevati (nella formula dell'European Standard Cost Model), da realizzarsi prevalentemente nei settori del diritto societario, della legislazione far-*

*maceutica, del diritto del lavoro, della normativa fiscale, dell'agricoltura e della sicurezza alimentare, dei trasporti e dell'ambiente, dei servizi finanziari, delle politiche di coesione e degli appalti pubblici.*

*Lo standard cost model per la misurazione degli oneri amministrativi*

*Oggetto dello SCM sono solo una parte dei costi derivanti dalla regolazione delle attività economiche e sono riferiti ai costi associati all'invio di informazioni economiche alla pubblica amministrazione.*

*Si distingue infatti tra:*

*a) I costi finanziari diretti, che si riferiscono ad una obbligazione a corrispondere una somma monetaria alle autorità governative e che non sono perciò correlati all'invio di particolari informazioni.*

*b) I costi per l'adeguamento strutturale di lungo termine.*

*c) I costi di adeguamento, che sono tutti quei costi correlati al conformarsi alla regolazione vigente, con l'eccezione di quelli che ricadono nella categoria di cui sopra. I costi di adeguamento si suddividono a loro volta in:*

*1) finanziari indiretti, come, ad esempio, quelli che sorgono per l'acquisto di attrezzature fisiche per l'adattamento alla regolazione alle efficienti condizioni di lavoro;*

*2) oneri amministrativi; questi, a loro volta, si dividono in:*

*a) carichi amministrativi, ovvero quei costi che sorgono semplicemente perché sono un requisito della regolazione;*

*b) tutti quei costi che sorgono dalle attività amministrative e che le imprese continuano a sostenere anche quando la regolazione vigente viene rimossa.*

*Gli oneri amministrativi totali includono anche quelli sostenuti internamente dell'azienda.*

*I costi ai punti a) e b) sono oggetto dello Standard Cost Model.*

*Nello specifico si distinguono «obblighi informativi» (IO): sono obbligazioni che nascono dalla regolazione, non sono necessariamente quelli che impongono la trasmissione dei dati, ma comprendono anche la semplice archiviazione dei documenti per ispezioni a campione.*

*Ogni IO corrisponde ad una o più richieste di dati (DR). Le DR sono perciò definibili come ogni informazione che deve essere corrisposta in adeguamento alla IO.*

*Affinché possano essere fornite le DR è necessario che le imprese attivino una o più attività amministrative. Il costo delle attività è subordinato alla verifica di alcuni parametri, ovvero il prezzo di realizzazione, il tempo richiesto all'incaricato (dipendente o professionista esterno) per*

completare tale attività, e la quantità. Il termine quantità ricomprende la popolazione, ovvero la dimensione di quanti concorrono ad effettuare tale lavoro e la frequenza con cui tale attività deve essere realizzata ogni anno.

Combinando i precedenti elementi si ottiene la formula base dello SCM:

*Costo dell'attività amministrativa = Prezzo \* Tempo \* (Popolazione \* Frequenza)*

L'apparente semplicità del modello risulta tuttavia complicata da una rigorosa procedura, articolata in 4 fasi a loro volta diverse in un totale di 15 passaggi, al fine di poter condurre un risultato univoco e comparabile in ambito internazionale.

Lo SCM può, quindi, misurare la base di riferimento dei carichi amministrativi, ovvero le reali conseguenze dell'implementazione di una misura di regolazione sulle imprese. Tale misurazione si definisce come *ex-post*. Esiste, infatti, anche una misurazione *ex-ante* qualora si debbano stimare le conseguenze di un disegno di legge atto a regolamentare le attività di una categoria di imprese.

Un'altra funzione di fondamentale importanza che attribuisce efficienza allo SCM è quella relativa alla possibilità di condurre analisi comparate tra i diversi sistemi di regolazione e trarre spunto dall'analisi internazionale per lo sviluppo di un'efficiente regolazione. La versatilità e l'adattabilità di tale procedura a sistemi diversi induce l'evidente vantaggio di poter analizzare le differenze tra i sistemi di regolazione, capire i perché delle diverse scelte e trovare gli strumenti per l'adozione di una regolazione efficiente, che risponda alle diverse esigenze dei sistemi nazionali.

Nel Regno Unito, la *Better Regulation Commission* «*Less Is More*» ha prodotto un piano di azione per la semplificazione dell'attività regolatoria e la riduzione dei carichi amministrativi con l'obiettivo di pervenire ad una riduzione del 35 per cento entro il 2010. A tal proposito sono già stati elaborati 90 piani di semplificazione contenenti più di 500 misure ritenute non necessarie, prevedendo per la fine del 2010 un risparmio di 810 milioni di sterline.

Uno studio relativo ai Paesi Bassi (del *Dutch Bureau for Economic*

*Policy Analysis* (CPB)), ovvero ad uno dei primi paesi che ha applicato lo *Standard Cost Model* per la misurazione e il successivo abbattimento degli oneri amministrativi, ha stimato che gli effetti della riduzione di oneri amministrativi superflui (*red tape reduction*) del 25 per cento avrebbe incrementato il PIL di circa 1,5 per cento e la produttività del lavoro di circa 1,7 per cento. Analoghe stime sono state effettuate dal governo danese.

## 2.5 Proposte per un'amministrazione che costi meno e funzioni meglio

### *Indicazioni di metodo*

Nelle pagine precedenti, più d'un accenno è stato fatto alla situazione in cui l'Italia versa, nella prospettiva europea e globale. Nello scorcio del XXI secolo, essa presenta scostamenti anche sensibili rispetto alle altre principali economie di mercato. Valutati alla luce dei criteri e dei parametri richiamati finora, pochi fra questi scostamenti si configurano come punti di forza. Altri, più numerosi, certo non meno rilevanti per i cittadini e per le imprese, si configurano – al contrario – come punti di debolezza. Essi sono, in particolare, i seguenti cinque: il deficit di conoscenze in rapporto ai procedimenti, l'eccesso di amministrazione, le sue conseguenze negative per le libertà economiche e gli interessi della collettività, il disordine delle regole, l'eccessiva durata dei procedimenti. Per rimuovere, o quanto meno attenuare, gli elementi di debolezza e al tempo stesso consolidare i punti di forza, si prospettano alcuni indirizzi – cinque – ai quali l'indirizzo politico, la legislazione, l'attuazione in via amministrativa dovrebbero attenersi. La necessità di seguire i criteri e le tecniche utilizzati dalle altre principali economie di mercato costituisce un primo, basilare punto di metodo. Esso si fonda sul convincimen-

to che quei criteri e metodi possano, con opportuni accorgimenti, essere utilizzati anche nello specifico contesto italiano.

Altri due punti di metodo – invece – traggono spunto dall'esperienza delle riforme intraprese nel corso dell'ultimo quindicennio. Il secondo punto di metodo è che l'intervento della Politica, dei politici, costituisce una condizione necessaria, ma non anche una condizione sufficiente per il buon esito delle riforme richieste dai cittadini e dalle imprese. Occorre, cioè, creare le condizioni per coinvolgere, responsabilizzandoli, gli amministratori pubblici, la maggioranza dei quali finora ha accolto con scetticismo le riforme o le ha osteggiate. Il pieno coinvolgimento degli amministratori, d'altra parte, è indispensabile per valutare la reale efficacia degli interventi posti in essere, per correggere il tiro, per rendere l'ammodernamento del settore pubblico un'attività continua<sup>34</sup>. Ciò soprattutto perché gli amministratori svolgono un ruolo essenziale non solo nel ridurre i costi di transazione diretti per le imprese e i cittadini (numero, tempi e costi degli adempimenti richiesti), ma anche nel ridurre i costi di transazione indiretti derivanti dal cattivo funzionamento organizzativo della PA.

Il terzo punto di metodo riguarda i rapporti tra il centro e la periferia. Se la realizzazione di un ampio programma di semplificazioni costituisce un obiettivo per il Paese unitariamente considerato, non si può dimenticare che questo è articolato e differenziato. Il sistema dei pubblici poteri si è gradualmente adeguato al principio di differenziazione, divenendo anch'esso più articolato. Da ciò derivano opportunità e rischi. Vi sono notevoli opportunità di sperimentare tecniche migliori, di realizzare progetti adeguati agli specifici contesti, di far emergere meriti e demeriti delle varie dirigenze politiche e amministrative. Ma vi sono anche seri rischi che interventi dei quali il Paese ha

<sup>34</sup> Cassese, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Gianini*, cit., 100.

bisogno siano ritardati, indeboliti, impediti, come è accaduto per la riforma del commercio, come potrebbe accadere per altre riforme, dai contratti pubblici alle infrastrutture. Ne consegue la necessità di utilizzare una miscela d'interventi: alcune regole comuni e appropriate verificazioni circa la loro osservanza, ma anche adeguati incentivi alla diffusione di *benchmarks* e *best practices*.

### *Conoscere per semplificare*

Rispetto ai problemi che alle imprese si presentano quotidianamente, nei rapporti che esse instaurano con i pubblici poteri e con gli enti pubblici, può forse apparire meno rilevante, meno urgente la necessità di porre rimedio alla debolezza delle conoscenze disponibili per quanto concerne le attività amministrative. Ma si tratta soltanto di una apparenza. In realtà, l'acquisizione di conoscenze adeguate rappresenta un prerequisito basilare, senza il quale difficilmente l'avvio degli interventi di riforma può avere luogo. Si tratta del momento, logicamente preliminare, rispetto alla determinazione di quegli interventi, coerentemente con l'insegnamento di Luigi Einaudi, secondo cui bisogna «conoscere per deliberare»<sup>35</sup>. Inoltre, la semplificazione non basta da sola, ad assicurare l'efficienza dell'attività amministrativa. Essa deve essere affiancata dalla modernizzazione dei sistemi di raccolta, di trattamento e di accessibilità delle informazioni<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Cfr. Mattarella, *La semplificazione per la ripresa economica*, cit., 65; Vesperi, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1998), 655.

<sup>36</sup> *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni*, cit., 12.

### *Per un'anagrafe informatica dei procedimenti amministrativi*

Anche in un ordinamento in cui l'intervento dello Stato non si configura più come l'unico determinante per assicurare la tutela e la promozione degli interessi collettivi, da esso non si può prescindere: perché tuttora indispensabile per talune attività; perché i procedimenti statali influiscono in vario modo sui procedimenti delle regioni e degli enti locali; perché non di rado costituiscono una sorta di modello, al quale i vari enti pubblici fanno riferimento per configurare le proprie sequenze di attività.

Un primo tipo d'intervento da realizzare consiste, quindi, nel realizzare un censimento dei procedimenti amministrativi. Si tratta di riprendere il censimento avviato nel 1994 dal Dipartimento della funzione pubblica relativamente ai procedimenti statali, di aggiornare quei dati, di utilizzarne i risultati per costituire una sorta di anagrafe informatica.

È una proposta che non presenta particolari problemi giuridici, per tre ragioni. La prima è che lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva relativamente alla propria amministrazione e agli enti pubblici nazionali (articolo 117, comma 2, lettera e). La seconda riguarda l'indirizzo governativo: il Presidente del Consiglio dei ministri può emanare una direttiva ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 400 del 1988. In terzo luogo, il Dipartimento della funzione pubblica dispone di appositi uffici per ricevere ed elaborare i dati.

Piuttosto, si deve osservare che si tratta di un tipo di intervento faticoso, non breve. Esso richiede, infatti, un accurato studio delle norme di settore, con il coinvolgimento delle amministrazioni interessate, le uniche a disporre di tutte le informazioni rilevanti. Peraltro, un'azione di questo tipo è già stata svolta nel 1993-

1994<sup>37</sup>. Pertanto, nulla esclude che essa possa essere ripresa, magari con un maggior grado di apertura ai vari centri di riferimento degli interessi coinvolti, pubblici e privati.

### *Estendere l'anagrafe informatica ai procedimenti delle regioni e degli enti locali*

Maggiori problemi solleva, invece, l'ipotesi di estendere l'anagrafe informatica ai procedimenti svolti dalle amministrazioni delle regioni e degli enti locali. Innanzitutto, essi hanno sistemi diversi, talora in misura notevole. Inoltre, l'ipotesi dell'estensione solleva la questione della compatibilità con l'attuale riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni. La riforma costituzionale del 2001 è stata realizzata in fretta (soprattutto al Senato) e, almeno per alcuni aspetti, male. Tuttavia, essa rappresenta un vincolo per qualsiasi proposta di semplificazione, finché non si realizzeranno interventi correttivi a livello costituzionale.

A Costituzione invariata, si possono esporre due argomenti a sostegno della misura prospettata. Il primo si fonda sulla disposizione costituzionale che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (articolo 117, comma 2, lettera r). Questa disposizione demanda alla legislazione statale la costruzione di un sistema di condivisione delle informazioni al fine di rendere conoscibili, misurabili e confrontabili le scelte pubbliche, nel caso di specie le scelte riguardanti la disciplina dei procedimenti. D'altra parte, si può ragionevolmente affermare che la definizione di un sistema statistico informatico non può che avere ad oggetto l'intero perimetro delle pub-

<sup>37</sup> Vesperini, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, cit., 655.

bliche amministrazioni<sup>38</sup>. Non è in gioco, quindi, la spettanza della disciplina giuridica che regola questo o quel procedimento. È in gioco, piuttosto, la sua conoscibilità da parte delle imprese, oltre che dei cittadini. Non può dirsi, pertanto, che la costruzione di un'anagrafe informatica violi l'autonomia normativa delle regioni, ferma restando la loro facoltà di porre in essere iniziative autonome, eventualmente d'intesa con enti pubblici e privati.

A sostegno della ricostruzione prospettata vi è anche un argomento *a contrario*: mentre in ambito finanziario il coordinamento è collocato tra le materie di legislazione concorrente (articolo 117, comma 3), non vi è una norma analoga per il coordinamento statistico. D'altronde, come notato, è logico che i criteri per la selezione e l'organizzazione dei dati siano omogenei, al fine di renderli confrontabili.

### ***Realizzare un sistema benchmarking delle azioni regionali di semplificazione***

Sebbene gli argomenti appena esposti offrano un sostegno all'azione legislativa dello Stato, non può in alcun modo bastare l'intervento del centro. Gran parte delle regole rilevanti per le attività imprenditoriali è, ormai, stabilita dalle regioni. L'attività amministrativa volta ad assicurare l'osservanza di quelle regole è

---

<sup>38</sup> Come è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50/2005. Nella sentenza n. 14/2004, la Corte ha incluso nel coordinamento informatico «anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati»: cfr. Notarmuzi, *La governance nell'e-government: l'e-governance*, in della Cananea (a cura di), *I mercati dell'amministrazione. Le nuove procedure per l'acquisto di beni e servizi*, Milano, IPSOA (2006), 22.

svolta dalle amministrazioni regionali e, in misura maggiore, da quelle degli enti locali. Occorre, quindi, far funzionare meglio la periferia: con *benchmarks*, incentivi, regole. Misure di questo tipo consentono di promuovere la realizzazione di un sistema di confronto delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione posta in essere dalle diverse regioni e attuata dai rispettivi enti locali.

Per formulare *benchmarks*, si può attingere al patrimonio comune cui contribuiscono le altre democrazie industrializzate e i nuovi poteri pubblici ultrastatali. Ma si deve pensare, in aggiunta, a forme di rilevazione e diffusione di *best practices* regolatorie, generali o settoriali. Per agire in questa direzione occorre individuare il riparto di competenze tra Stato e regioni; instaurare un confronto annuale tra le diverse *performance*; misurare l'impatto del costo della regolamentazione regionale, delle prassi locali sull'ambiente economico delle imprese. Si tratta, cioè, di realizzare un sistema di *benchmarking* delle *best practices* regionali in tema di *best regulation* e di capacità di abbattimento degli oneri amministrativi per le imprese e locali. Ciò consentirà, in un secondo momento, di divulgare dati e informazioni e di comparare il grado di semplificazione degli adempimenti ai quali le imprese sono tenute. Un tale sistema di coordinamento delle politiche nazionali e regionali in tema di semplificazione avrebbe il merito di coinvolgere direttamente le regioni nel processo di semplificazione. Potrebbe generare meccanismi virtuosi di rivelazione delle informazioni sui costi effettivi di una regolazione minima sostenibile, nei diversi ambiti di intervento

Naturalmente, non basta misurare e confrontare. Affinché un sistema di questo tipo non si fondi soltanto su sanzioni di tipo «politico-reputazionale», occorre che esso sia accompagnato da un sistema di incentivi, per esempio veicolando risorse, anche settoriali, aggiuntive in funzione della *performance* regolatoria delle re-

gioni. Questi incentivi possono essere di più tipi. Gioverebbero sicuramente meccanismi di tipo premiale. Se, per esempio, venisse introdotto un sistema di trasferimento di risorse finanziarie dal centro alla periferia, in funzione anche del grado di semplificazione, dell'adozione delle *best practices*, della *performance* regolatoria. Un buon esempio, in tal senso, è costituito dai criteri e dai meccanismi premiali utilizzati per quanto concerne le risorse destinate alle aree sotto-utilizzate. Un sistema di questo tipo indurrebbe meccanismi virtuosi di rivelazione delle informazioni sui costi effettivi della regolazione, incentiverebbe i governi regionali e locali più attardati a mettersi al passo con i migliori.

Non costituisce un ostacolo, rispetto alle proposte formulate, l'assetto istituzionale delineato dal nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione. Non si tratta, infatti, d'imporre norme uniformi, né di assicurarne l'osservanza mediante sanzioni. Non si tratta neppure di distogliere risorse finanziarie dalle finalità di perequazione. Sotto il primo profilo, bisogna costruire, d'intesa con le regioni e gli enti locali, un sistema di *benchmarks*, possibilmente accompagnato da incentivi e premi finalizzati alla diffusione delle informazioni e delle tecniche di azione. Proprio in quanto si tratterebbe d'un sistema «nazionale», non è detto che gli accorgimenti escogitati dalle amministrazioni statali siano i più efficaci. Anzi, si potrebbe stabilire una salutare concorrenza tra le tecniche utilizzate a livello statale e regionale. Sotto il secondo profilo, le risorse premiali possono essere attinte dalle «risorse aggiuntive» che lo Stato ha il dovere di erogare – in base all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione – per una serie di finalità. Nel novero di tali finalità, vi sono la promozione dello sviluppo economico e lo svolgimento di attività che vanno oltre il normale esercizio delle funzioni. Ciò fornisce un'adeguata base giuridica per meccanismi di tipo premiale che consentano di procedere nella strada della semplificazione e della qualità della regolazione.

## 2.6 Meno amministrazione (quando è possibile)

### *Verificare la necessità e l'adeguatezza delle attività amministrative*

Una seconda tipologia di proposte volte alla semplificazione è costituita dalla eliminazione delle attività amministrative o di taluni tipi di adempimenti imposti alle imprese. Ovviamente, in un'economia capitalista che non si voglia affidare al *laissez-faire*, vi sono svariati interessi individuali e collettivi (la tutela della concorrenza, la garanzia della sicurezza dei luoghi di lavoro), che richiedono lo svolgimento di quelle attività. Pure, le analisi comparate e quelle che riguardano specificamente le amministrazioni pubbliche italiane dimostrano che troppo spesso la necessità del loro intervento viene data per scontata. Non viene verificato, cioè, se le norme che prevedono e regolano una determinata attività amministrativa siano inutili, perché non conseguono i risultati attesi, o addirittura dannose, se mettano a repentaglio l'interesse che intendono tutelare o altri, non adeguatamente considerati<sup>39</sup>. Oppure non viene verificata l'incidenza dei procedimenti e degli oneri che ne derivano per le imprese, come è accaduto per riserve ed esclusive, mentre lo richiede il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Se l'onere imposto al privato è ingiustificato o eccessivo, è ragionevole eliminare l'attività, come è accaduto per il divieto di vendita del pane al di fuori del territorio dell'ente locale in cui l'azienda ha sede. Una tecnica alternativa è costituita dall'affidamento dell'attività a soggetti esterni all'amministrazione (*contracting-out*). In questo caso, non viene eliminata l'attività, pur se essa può essere diversamente configurata, ma viene meno il suo svolgimento da parte dell'amministrazione.

<sup>39</sup> Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, cit., 121 ss.

### *Proseguire le liberalizzazioni (anche) per semplificare*

Nel novero delle misure più importanti per le imprese vi sono senz'altro quelle dirette alla liberalizzazione delle attività private. Esse consistono nell'eliminazione di riserve pubbliche e di altri tipi di ostacoli all'ingresso nel mercato, programmazioni, inutili gravami amministrativi.

Ovviamente, nella misura in cui lo svolgimento di un'attività amministrativa è previsto da una disposizione legislativa, ne occorre un'altra per eliminarla o per configurare diversamente il regime dell'attività d'impresa. Un esempio è fornito dalla disposizione del codice delle comunicazioni elettroniche che, in attuazione delle direttive comunitarie, configura come «libera» la fornitura di reti e servizi. È forse meno ovvio, certamente non meno importante, che la legislazione segua l'indirizzo della delegificazione, abrogando, unificando e consolidando le disposizioni preesistenti, come si dirà più avanti.

### *Sostituire i controlli preventivi e individuali con controlli generalizzati ed ex post*

Una proposta distinta, ma connessa, consiste nella sostituzione dei controlli specifici con quelli generalizzati. Essa è in parte connessa con la prima, come accade per l'introduzione del regime dell'autorizzazione generale per i servizi liberalizzati; in parte riguarda altri istituti, come il silenzio-assenso e lo sportello unico per le attività produttive<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Una diversa misura, appena introdotta dall'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, è la comunicazione unica per gli adempimenti, da presentare all'ufficio del registro delle imprese, per via telematica o su supporto informatico.

Per quanto concerne il silenzio-assenso e la denuncia di inizio attività, vi sono buone ragioni per criticare le norme che nel 2005 hanno modificato la legge sul procedimento amministrativo (Legge 7 agosto 1990, n. 241): per le eccezioni che prevedono, per l'incertezza circa l'ambito di applicazione, per le complicazioni procedurali, per il conseguente mancato conseguimento della semplificazione attesa. Vi sono buone ragioni anche per sostenere che converrebbe eliminare la distinzione tra i due strumenti, in modo da porre fine almeno a una parte delle incertezze applicative<sup>41</sup>.

Tuttavia, bisogna rendersi conto del fatto che sono le norme generali, in quanto tali, ad avere un'utilità limitata. Oltre una certa soglia, infatti, occorrono regole speciali, adatte a una specie di procedimenti o, al limite, a un solo procedimento, nel modo seguito dalla prima legge che autorizzava il Governo a semplificare i procedimenti (legge 23 dicembre 1993, n. 537) e, in seguito, in alcuni settori, come quello dell'edilizia<sup>42</sup>. Questa linea di ragionamento induce a ritenere, dunque, che la semplificazione deve marciare su più strade: quella generale e quella delle singole discipline.

### *Prevedere regole speciali per le piccole e medie imprese*

Se è indispensabile utilizzare misure di semplificazione a valenza generale, è altrettanto necessario introdurre regole differenziate in ragione della diversità dei procedimenti amministrativi e degli interessi che essi debbono acquisire e ponderare. Ciò vale anche in rapporto agli interessi di cui sono portatrici le piccole e medie imprese, le più esposte, oltre che alle pressioni concorren-

<sup>41</sup> Napolitano, *Semplificazione amministrativa*, cit., 137. Per un'analisi dei tratti comuni e distintivi tra i due istituti, Sandulli, *La semplificazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1999), 757.

<sup>42</sup> Mattarella, *La semplificazione per la ripresa economica*, cit., 50.

ziali, agli inconvenienti e alle disfunzioni provocati dalla complessità degli adempimenti e dei controlli pubblici, e conseguentemente più vulnerabili<sup>43</sup>.

Al netto d'interventi di più ampia portata o di diversa natura (relativi al regime fiscale, a quello sindacale, alle procedure concorsuali), ci si deve chiedere se un regime differenziato sia legittimo e, posto che si possa dare risposta positiva a questo primo quesito, come esso possa operare. Sotto il primo profilo, nelle sedi istituzionali e in quelle scientifiche, registra adesioni l'opinione che si possa, si debba graduare l'operatività degli strumenti pubblici in funzione delle dimensioni delle imprese. Si ispirano a questa opinione le norme nazionali sull'applicazione dello statuto dei lavoratori, gli orientamenti comunitari in tema di aiuti di Stato alle imprese, la direttiva comunitaria sui ritardi nei pagamenti relativi alle transazioni commerciali.

Una volta risolta positivamente la questione preliminare, si possono indicare due tipi di misure volte a introdurre uno speciale regime agevolato per le piccole e medie imprese: ridurre (ulteriormente) i costi della regolazione e dei controlli; aprire i procedimenti amministrativi all'intervento delle associazioni di categoria. Per il primo aspetto, si tratta di ridurre il più possibile i costi diretti e quelli indiretti (derivanti, in particolare, dall'obbligo di fornire dati o produrre documenti) e di esonerarne – ove e nella misura in cui sia possibile – le piccole e medie imprese, per esempio rendendo gli adempimenti automatici o prevedendo verifiche differenziate. Inoltre, si deve dare «voce», oltre che alle sin-

<sup>43</sup> I termini del problema sono riassunti dal considerando n. 7 anteposto alla direttiva n. 35 del 2000 (attuata dal d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231): «i periodi di pagamento eccessivi e i ritardi di pagamento impongono pesanti oneri amministrativi e finanziari alle imprese, ed in particolare a quelle di piccole e medie dimensioni. Inoltre tali problemi costituiscono una tra le principali cause d'insolvenza e determinano la perdita di numerosi posti di lavoro».

gole piccole e medie imprese, alle associazioni di categoria. Dal momento che la direttiva comunitaria n. 2000/35 ha previsto un'azione a tutela degli interessi collettivi, da esperire davanti al giudice ordinario, si può estendere la legittimazione dal processo al procedimento amministrativo<sup>44</sup>. In questo modo, tra l'altro, si può cercare di ridurre il contenzioso, anticipando la tutela che le associazioni di categoria possono dare ai singoli imprenditori. Si può ipotizzare, inoltre, di estendere il metodo, già utilizzato da alcune amministrazioni regionali (per esempio, in Piemonte), di coinvolgere i rappresentanti di categoria nell'attività di monitoraggio degli oneri diretti e indiretti.

## 2.7 Stabilire regole certe per la tutela delle libertà economiche

Tra gli elementi di debolezza che l'economia italiana presenta, in un confronto internazionale, il più rilevante è, forse, la persistente modesta apertura alla concorrenza, quanto meno avendo riguardo agli effetti prodotti in diversi settori, specie nel comparto delle *utility* e dei servizi pubblici locali. Tale circostanza ha una pluralità di cause: certamente gli interessi di quanti traggono vantaggio da riserve e oligopoli, ma anche la vischiosità delle idee ricevute e la miopia dei politici. Non ultimo per importanza è il ritardo con cui l'ordinamento giuridico nazionale ha protetto la libertà di concorrenza. Il Trattato di Roma, integrato da quello di Maastricht, e l'azione delle istituzioni comunitarie, assecondate nel periodo più recente dall'Autorità garante della concorrenza e

<sup>44</sup> L'art. 8 del d.lgs. n. 231 del 2002 attribuisce la legittimazione processuale alle associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), prevalentemente in rappresentanza delle piccole e medie imprese di tutti i settori produttivi e degli artigiani. Esse possono richiedere misure di accertamento e di condanna.

del mercato, hanno, tuttavia, messo in moto un processo che ha consentito di superare la mistica della programmazione e la prassi dell'economia mista, di favorire, sia pure con limiti e passi indietro, diversi equilibri tra pubblico e privato. Ciò è avvenuto senza soluzioni di continuità costituzionale, grazie all'affermarsi di interpretazioni della Costituzione coerenti con il diritto europeo, le quali vedono il mercato come mezzo per perseguire gli interessi della collettività. Tutti i pubblici poteri (statali, regionali, locali) debbono, quindi, collaborare nel sospingere il sistema economico verso la concorrenza: se non la concorrenza pura, quanto meno una *workable competition*. A questo scopo, si propongono due tipi di azioni: l'emanazione di leggi statali ordinate alla promozione della libertà di concorrenza; l'introduzione, sempre con legge statale, di livelli minimi di semplificazione e di qualità della regolazione, validi nell'intero territorio nazionale.

### *Leggi (statali) per assicurare che la libertà di concorrenza sia effettiva*

I vantaggi che la concorrenza è in grado di procurare sono svariati, in termini generali e nello specifico contesto italiano: imporre un'evoluzione ad assetti economici attardati e accrescere imprenditorialità, articolazione, flessibilità operativa. Per assicurare che questi vantaggi siano colti, per scongiurare i potenziali rischi, non basta liberalizzare i mercati. L'introduzione di misure di liberalizzazione non assicura, infatti, che la concorrenza sia effettiva. Bisogna abrogare le norme, vecchie e nuove, che impediscono od ostacolano la concorrenza, porre regole pro-concorrenziali, effettuare controlli per garantire il rispetto della libertà di concorrenza.

Occorre, dunque, esercitare la competenza legislativa esclusiva che la Costituzione (articolo 117, comma 2, lettera e) attribuisce

allo Stato. Proprio perché è esclusiva, questa competenza permette allo Stato di legiferare in modo uniforme. Essa può, deve essere esercitata in almeno due direzioni. Una consiste nell'introduzione di discipline unitarie volte a favorire l'apertura dei mercati, in particolare per quanto concerne i servizi pubblici a rete e i contratti delle pubbliche amministrazioni. È essenziale, per esempio, che il disegno di legge sui servizi pubblici locali faccia salvo il principio della gara per l'affidamento dei servizi. L'altra direzione in cui la legge statale deve promuovere la concorrenza consiste nel porre limiti nei confronti dell'efficacia delle misure regionali e locali riguardanti le attività imprenditoriali<sup>45</sup>.

L'introduzione di norme di questo tipo potrebbe essere utilmente corredata dal rafforzamento del potere di segnalazione, spettante all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in rapporto alle norme regionali e locali. Questo tipo di potere, previsto dalla legge istitutiva, rivela in realtà la debolezza dell'Autorità: mentre essa può emanare ordini e sanzioni nei confronti delle imprese, di fronte alle condotte lesive della concorrenza che derivino da leggi, regolamenti e provvedimenti amministrativi generali può soltanto informarne le istituzioni politiche. Non vi è, quindi, alcuna certezza che queste prendano le misure conseguenti alle segnalazioni dell'Autorità, onde consentirle di rimuovere posizioni e pratiche oligopolistiche stratificatesi nel tempo. Norme recenti dispongono, tuttavia, che le istituzioni politiche debbano attivarsi, prevedono una sorta di legge annuale volte a recepire le segnalazioni, sul modello della legge che recepisce le direttive comunitarie. È una soluzione che va nella giusta direzione, a condizione che la legge sia collegata alla manovra annuale, nel senso indicato in precedenza. La semplificazione deve, cioè, tornare a far parte delle decisioni annuali e pluriennali sul-

<sup>45</sup> Corso, La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislative (delle regioni e dello Stato), in *Diritto pubblico* (2002), 983.

la finanza: per la sua importanza strategica e per la garanzia di certezza dei tempi di approvazione in sede parlamentare.

### *Per l'introduzione dei livelli minimi di semplificazione*

Un basilare punto di metodo, più volte richiamato, è che il «terzo decentramento» costituisce una scelta non reversibile. Tuttavia, s'impone un'avvertenza. Nel nuovo assetto istituzionale, l'autonomia della quale i governi regionali e locali dispongono si esercita nel quadro di alcune regole valide per tutti. Vi sono, cioè, norme volte a prevenire il rischio d'una frammentazione del sistema giuridico ed economico (prima ancora che poteri sostitutivi), come, d'altronde, accade in ordinamenti a struttura federale (Germania, Spagna). È questa la ragion d'essere delle competenze legislative esclusive attribuite allo Stato, segnatamente della competenza relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, comma 2, lettera m)<sup>46</sup>. In ambito sanitario, per esempio, vengono determinati livelli essenziali di assistenza, coerentemente con la concezione unitaria della cittadinanza, da un lato, e, con l'attribuzione alle regioni di funzioni di programmazione e gestione, dall'altro lato.

Si può pensare, allora, di fare altrettanto in ordine alla disciplina dell'economia, alla quale sono connessi altri diritti costituzionalmente tutelati: i diritti civili, nei quali sono tradizionalmente inclusi quelli economici, spettanti sia agli operatori, sia ai consumatori. Poiché i procedimenti amministrativi servono a garantire

<sup>46</sup> Benedetti, Rossi, La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* (2002), 24.

i diritti di tutti i soggetti privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni, si può ragionevolmente affermare che spetti allo Stato la fissazione di «livelli minimi di semplificazione»<sup>47</sup>. Essa può estrinsecarsi nell'emanazione di una legge di semplificazione o in una serie di misure legislative. Se, per esempio, si stabilisse che qualsiasi amministrazione è tenuta a tenere un registro informatizzato dei propri procedimenti, si eliminerebbero i problemi connessi all'utilizzo della competenza legislativa concorrente in tema di coordinamento informativo e statistico. Se si stabilisse che tutte le amministrazioni sono tenute a rendere pubblica la scelta di sottoporre un determinato procedimento alla denuncia di inizio attività o al silenzio-assenso, si eliminerebbero le incertezze derivanti dalle norme statali e da quelle regionali.

Non verrebbe meno, beninteso, la potestà d'ogni governo regionale di darsi regole maggiormente favorevoli per le imprese<sup>48</sup>. I governi regionali si troveranno comunque a operare in una condizione di acuita concorrenza in rapporto alle decisioni imprenditoriali circa l'istituzione o il mantenimento delle strutture produttive. Ma, se l'azione di acquisizione e disseminazione di informazioni circa le *best practices* verrà integrata dalla posizione di norme statali volte a precisare i limiti entro i quali la competenza legislativa concorrente delle regioni può essere esercitata, i singoli operatori, l'intera struttura economica del Paese vedranno con maggiore chiarezza i vincoli, le opportunità, gli stimoli.

<sup>47</sup> La proposta è di Napolitano, *Semplificazione amministrativa*, cit., 136. La tesi richiamata, circa la disciplina del procedimento, è in Pastori, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, in *Il diritto dell'economia* (2002), 475; Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino (2002), II ed., 336.

<sup>48</sup> Esso è espressamente previsto dall'articolo 6, comma 3, del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri del 22 settembre 2006 n. 16, recante «*norme in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese*», modificando l'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

## 2.8 Semplificare la normazione amministrativa

### *La semplificazione della cornice giuridica delle attività imprenditoriali: strategia e tecniche*

Le proposte d'integrare la normazione vigente, al duplice scopo di promuovere la concorrenza e d'imporre il rispetto dei livelli minimi di semplificazione, chiamano in causa l'adeguatezza complessiva dell'ordinamento: delle leggi e delle regole amministrative, più agevolmente modificabili. Il punto dal quale occorre muovere non è solo il fenomeno dell'inflazione legislativa: oltre all'ampiezza dello *stock* legislativo, presenta rilievo, in senso negativo, il disordine determinato dalla stratificazione di norme eterogenee nel corso del tempo, dall'uso dell'interpolazione, dalla modesta diffusione di codici e testi unici. Occorre, dunque, sia contenere l'incremento delle regole pubbliche, e se possibile ridurre il numero complessivo, sia ordinarle, in modo da ridurre le incertezze alle quali non di rado le imprese sono esposte.

Per conseguire questi obiettivi, è necessaria una strategia complessiva, che combini interventi da porre in essere subito e interventi da adottare – per dir così – a regime. Due misure sono particolarmente urgenti. Una consiste nell'affermazione, dapprima a livello d'indirizzo politico e amministrativo, in prospettiva anche a livello costituzionale, del principio d'invarianza, in senso deteriore, dello *stock* delle regole che disciplinano le attività imprenditoriali. Si tratta di un vincolo analogo al principio che vieta agli Stati membri dell'Unione europea di mantenere o generare disavanzi pubblici eccessivi. Come questo principio proibisce le variazioni peggiorative del debito pubblico e ne impone una progressiva riduzione, così è necessario impedire un ulteriore incremento delle regole pubbliche. Una conseguenza d'immediato rilievo pratico consiste nel disporre che ogni nuova legge che disciplini le attività

d'impresa debba abrogare espressamente le norme anteriori incompatibili o difficilmente conciliabili con le nuove, in modo da evitare che i carichi regolativi crescano indefinitamente. Una seconda misura urgente consiste nel rafforzare le strutture e le metodologie di codificazione settoriale. Come si è già notato, occorre riunire e coordinare le discipline relative a vari settori, sul modello di quanto si è fatto per l'urbanistica. Una volta messe a punto tecniche e procedure, si dovrà pensare, a regime, a seguire l'esempio francese della «codificazione a diritto costante».

### *Misurare selettivamente l'impatto della regolazione e gli administrative burdens*

L'esperienza delle politiche di *better regulation* avviate in alcuni paesi europei mostra quanto sia importante misurare attraverso indicatori affidabili tanto l'impatto della regolazione quanto i costi amministrativi evitabili.

Sotto il primo profilo, alcuni paesi, tra i quali il Regno Unito stanno avviando proprio in questi mesi un nuovo modello di analisi dell'impatto della regolamentazione «leggero». Si tratta, in sostanza, di imporre a tutte le amministrazioni dello stato un'analisi preventiva di valutazione circa gli oneri aggiuntivi generati dai nuovi provvedimenti introdotti. Una delle idee fondanti di questo approccio è quella d'introdurre nuove forme di regolamentazione purché esse siano «a costo zero» sotto il profilo dei costi «evitabili» della regolamentazione. Nuovi oneri possono essere introdotti solo a condizione che essi non aggravino il precedente «bilancio» degli oneri in capo alle imprese, a meno che non si dimostri l'assoluta necessità, sotto il profilo del benessere sociale, di tali misure aggiuntive. In linea generale la regolamentazione deve avere la capacità di procedere essa stessa ad una sorta di auto-regolamentazione o di «revisione costante» della struttura regolatoria esistente in modo da poter rimuovere tempestivamente oneri non necessari.

Sotto il secondo profilo, si tratta di applicare innanzitutto il *framework* comunitario dello *Standard Cost Model* per la misurazione degli oneri amministrativi associati a obblighi informativi posti dalla PA in capo a cittadini e a imprese. Tale approccio richiede analisi mirate settoriali e la scelta selettiva dei settori prioritari di intervento.

## 2.9 Ridurre i termini dei procedimenti amministrativi

### *Ripristinare il termine residuale di trenta giorni*

La razionalizzazione delle regole che disciplinano lo svolgimento dei procedimenti amministrativi deve coinvolgere un ulteriore profilo, relativo a una variabile essenziale per le imprese, ma troppo spesso trascurata dagli apparati pubblici: il tempo<sup>49</sup>. Per conseguire questo obiettivo, si possono utilizzare vari tipi di misure. In primo luogo, occorre tornare al disegno originario della legge sul procedimento (Legge n. 241 del 1990). Questa garantiva la correttezza dell'agire amministrativo mediante una norma di tipo residuale, che stabiliva il termine massimo di trenta giorni, pur lasciando alle amministrazioni il potere discrezionale di fissare un termine diverso. Quella norma di tipo residuale è stata – come notato – improvvidamente modificata nel 2005, allorché il termine è stato portato da trenta a novanta giorni.

Bisogna, adesso, ripristinare il termine iniziale. Trattandosi d'una regola di tipo residuale, essa presenta un duplice vantaggio. Anzitutto, non preclude l'esercizio della potestà di scelta e di decisione da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ambito regionale e

<sup>49</sup> Torchia, L'amministrazione italiana (ri)entra nello spazio-tempo: le norme sul termine e sul responsabile del procedimento, in *Regione e governo locale* (1992), 129.

locale. Per questa ragione, è da ritenere che la regola di tipo residuale sia compatibile anche con il nuovo assetto delle competenze legislative, instaurato dal titolo V della seconda parte della Costituzione. Altrettanto vale per l'immediata pubblicazione del termine sia con le tradizionali forme di pubblicità, sia, soprattutto, sul sito internet di ciascuna amministrazione. L'altro vantaggio è che, trattandosi di un termine relativamente breve, esso costringe le amministrazioni a esporre le ragioni che richiedono un termine più lungo.

### *Ridurre i tempi medi di attesa*

Pur se è importante ristabilire la regola del 1990, non bisogna dimenticare – però – che essa concerne il termine massimo entro il quale un procedimento amministrativo deve concludersi. Ancor più importante, per la vita quotidiana dei cittadini e delle imprese, è la riduzione dei tempi medi. Occorre, cioè, stabilire standard adeguati: misurando i tempi effettivi (a volte accade che sia fissato un termine ampiamente superiore a quello concretamente osservato, per tutelare gli amministratori pubblici da imprevisti), verificandone la congruità, imponendo alle amministrazioni di conformarsi allo standard richiesto.

Nel caso in cui l'amministrazione non ritenga possibile, in considerazione delle risorse (umane, finanziarie, logistiche) di cui dispone, ridurre subito i termini dei procedimenti, si può ipotizzare che essa prenda precisi impegni, per ridurli in un arco di tempo che può variare da un minimo di un anno a un massimo di tre. Questi impegni, per risultare effettivi, dovrebbero essere presi in considerazione nel momento in cui si determinano gli obiettivi e le risorse finanziarie per ciascun dirigente (negli enti locali, i piani economici di gestione). Se ne dovrebbe, poi, accertare il rispetto nel momento in cui si effettuano le verifiche (finora carenti) sull'attività dei dirigenti.

Nel momento in cui si valuta la congruità dei termini medi e massimi, gioverebbe l'apertura dei procedimenti decisionali. Essa serve a dare «voce» alla collettività e alle sue varie articolazioni, segnatamente alle associazioni volte alla tutela degli interessi collettivi (di categoria, sindacali) e diffusi. Non bisogna dimenticare, infatti, che le amministrazioni operano al servizio del pubblico. Questo controllo non deve esplicitarsi soltanto in modo generico, in occasione delle elezioni nazionali o locali: deve esplicitarsi in modo specifico, mediante valutazioni riguardanti questo o quel procedimento. A questo fine, è sufficiente disporre l'applicazione degli istituti previsti dal capo IV della legge sul procedimento (comunicazione di avvio del procedimento, intervento mediante presentazione di documenti e memorie, obbligo dell'amministrazione di tenerne conto se pertinenti) oppure degli istituti previsti dalle norme di specie.

### *Introdurre procedimenti prioritari o abbreviati*

Un'ultima proposta, avanzata recentemente<sup>50</sup>, consiste nel differenziare i procedimenti secondo una logica di mercato, d'incontro tra domanda e offerta. Si tratta d'introdurre, analogamente a quanto si è fatto per i servizi postali, una disciplina differenziata. Se, cioè, si consentisse ai privati di pagare diritti di istruttoria più elevati, fino a una misura massima predeterminata (per esempio, il cinquanta o il cento per cento), in cambio di un dimezzamento dei tempi della pratica che interessa loro, con la previsione di penalità in caso di inosservanza, si otterrebbero due risul-

<sup>50</sup> Napolitano, *Semplificazione amministrativa*, cit., 139, in cui viene esaminata anche l'ipotesi di prevedere indennizzi automatici a favore degli utenti nel caso di inosservanza dei termini. Si tratta, come è noto, d'una misura già prevista dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (esaminata da Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, cit., 194), ma non attuata, e ripresa dal disegno di legge predisposto nel 2006 dal Ministro della funzione pubblica, richiamato *supra*.

tati. Da lato, si renderebbero trasparenti, i diversi gradi di urgenza che le decisioni amministrative hanno per i privati e la capacità delle amministrazioni di utilizzare in modo graduato le risorse delle quali dispongono. Già oggi, si noti, vi sono tempi diversi di conclusione dei procedimenti, per esempio quelli di autorizzazione, ma senza una previa determinazione dell'urgenza, alla quale fanno riferimento – invece – le norme comunitarie sugli appalti pubblici. Dall'altro lato, i pagamenti aggiuntivi che i privati siano disposti a effettuare, in questo caso andrebbero a vantaggio degli enti e potrebbero eventualmente essere utilizzati a fini premiali. Una volta tanto gli incentivi sarebbero giustificati, in vista dei risultati conseguiti.

#### *Un détour: per una giustizia più «civile»*

Rendere le procedure amministrative più spedite e modernizzare gli adempimenti richiesti alle imprese probabilmente non basta a garantire una cornice giuridica più favorevole. Per gli investimenti, per la loro riuscita, sono essenziali certezza e tempestività delle applicazioni del diritto, che in Italia risultano – invece – carenti. Comparare nell'efficienza assetti istituzionali notevolmente diversi pone problemi tutt'altro che lievi, teorici e pratici; non di rado sconta il rischio dell'arbitrarietà delle stime e delle conclusioni che su di esse si fondano. Detto ciò, bisogna pur dire – però – che in rapporto al complesso dei rimedi esperibili dai cittadini e dalle imprese, alla Giustizia, l'Italia si discosta dagli altri Paesi che fanno parte del Consiglio d'Europa<sup>51</sup>. Purtroppo, le carenze nella giustizia, soprattutto in quella civile<sup>52</sup>, provocano pesanti ripercus-

<sup>51</sup> Per un confronto con altri paesi, Marchesi, *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, Bologna, Il Mulino (2003).

<sup>52</sup> Si veda il capitolo 3 a cura di S. Trento.

sioni negative; espongono le imprese, soprattutto quelle piccole e medie, a condizionamenti esterni, latenti o manifesti, più accentuati in alcuni ambiti locali; attenuano l'utilità dei rimedi previsti dalle direttive comunitarie per alcuni settori, come i servizi pubblici a rete (comunicazioni elettroniche, energia elettrica e gas). Proprio perché si tratta di disfunzioni di ampia portata, esse richiedono interventi di natura sistematica, i quali presuppongono saldezza d'indirizzo politico, per vincere le resistenze di quanti – per inerzia, per il retaggio di idee ricevute, perché traggono in qualche modo vantaggio dall'attuale stato delle cose – si oppongono a qualsiasi reale riordino. Si osserva da più parti, inoltre, che si debbano apprestare risorse finanziarie non irrisorie. Pure, sono state avanzate proposte interventi che «non costano» e possono realizzarsi in tempi relativamente rapidi.

Per il settore della giustizia amministrativa, dal momento che l'intervento del giudice amministrativo (tribunali amministrativi regionali, soprattutto quello del Lazio, e Consiglio di Stato) è sempre più spesso determinante per risolvere dispute riguardanti la disciplina della concorrenza e i servizi pubblici, si è suggerito di rafforzare gli strumenti deflativi del contenzioso, come le procedure alternative alla giurisdizione (ADR). Questo obiettivo può essere raggiunto in due modi. In primo luogo, si possono estendere ad altri settori (come i trasporti e le poste) le procedure di conciliazione e arbitrato che attualmente si svolgono davanti alle autorità di regolazione per le comunicazioni elettroniche e l'energia elettrica e il gas. In secondo luogo, proprio traendo spunto dall'esperienza dei primi anni di applicazione di queste procedure, si può eliminare un elemento di complicazione, derivante dal fatto che esse non sono alternative alla giurisdizione, bensì agiscono in chiave preliminare. Così, per esempio, la disputa tra due operatori di comunicazioni elettroniche in tema di tariffe per l'interconnessione richiede una fase di conciliazione e una di arbitrato, fermo restando il doppio grado di giurisdizione. Pre-

vedere un unico grado di appello, davanti al Consiglio di Stato costituirebbe una soluzione coerente con la decisione di costituire autorità di regolazione e ridurrebbe i tempi della giustizia<sup>53</sup>.

## 2.10 Un possibile programma di azione

Si sono esposti, finora, da un lato, i problemi che sembrano più rilevanti per le imprese e, dall'altro, una serie di misure per porvi rimedio. Bisogna, adesso, indicare quale possa essere il programma delle riforme, in rapporto alle modalità di azione e ai tempi di realizzazione.

Quanto alle modalità d'intervento, si sono prospettate diverse determinazioni d'indirizzo che non richiedono, almeno non necessariamente e non subito, l'emanazione di leggi. È il caso, per limitarsi ad alcune determinazioni, dell'introduzione dell'anagrafe dei procedimenti e del sistema di *benchmarks* in rapporto alle regole nazionali e regionali. Potrà, tuttavia, accadere che si rendano necessarie norme di legge: per delegificare uno o più settori da codificare; per superare eventuali resistenze; per consolidare il cambiamento intervenuto a livello dell'indirizzo politico (si pensi al principio d'invarianza dello *stock* di regole). In altri casi, l'emanazione d'una legge è indispensabile: per promuovere un'effettiva concorrenza; per introdurre livelli minimi di semplificazione; per abbreviare il termine residuale per la conclusione dei procedimenti amministrativi. L'iniziativa, peraltro, non può che

<sup>53</sup> Per questa impostazione, restano attuali i contributi raccolti in Dipartimento della funzione pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione* (atti delle commissioni e dei comitati di studio), V, *La giustizia nell'amministrazione*, Roma, IPZS, 1994. Per un confronto con l'esperienza francese, alla quale il sistema italiano costituisce una derivazione, Simonati, *Nuovi poteri del giudice amministrativo e rimedi alternativi al processo*, Trento, Università degli studi di Trento (2004), 173 ss.

essere del Governo, che deve acquisire le indispensabili conoscenze e valutare con quale gradualità ciascuna misura debba essere realizzata. In sostanza, l'avvio e la realizzazione delle semplificazioni necessarie per le imprese chiamano in causa principalmente la capacità di decisione e di azione del Governo. Esso ha il ruolo di decisore autonomo, per tutto quanto può fare mediante l'esercizio delle potestà di direttiva e di controllo. Ha, inoltre, il ruolo di *dominus* della legislazione parlamentare. Agisce, infine, come legislatore delegato.

Nella misura in cui, per consolidare il processo di semplificazione avviato in passato, è necessaria un'azione ad ampio raggio, non ci si possono attendere risultati immediati. Per porre in essere i vari interventi, per intravederne i primi frutti, occorreranno – secondo un'ipotesi ragionevolmente ottimistica – da tre a cinque anni, a condizione che vi sia costanza dell'indirizzo politico e dell'attuazione quotidiana.

In termini più analitici, sul breve periodo possono produrre effetti le seguenti misure:

- la rettifica dell'indirizzo della legislazione, nel senso dell'invarianza dello *stock* di regole che gravano sulle imprese;
- l'emanazione delle leggi volte a promuovere la concorrenza (con l'abrogazione delle regole incompatibili e l'eventuale introduzione di regole di tipo asimmetrico);
- l'emanazione degli atti legislativi diretti a stabilire i livelli minimi di semplificazione;
- il ripristino della regola residuale dei trenta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

Sul medio periodo, invece, possono produrre effetti i seguenti strumenti:

- ridurre l'area pubblica mediante liberalizzazioni;
- passare dai controlli preventivi a quelli successivi;
- verificare e adeguare la durata media dei procedimenti.

Infine, solo sul lungo periodo possono produrre gli effetti auspicati le misure volte a:

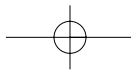
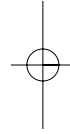
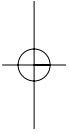
- accrescere e organizzare le conoscenze riguardanti le attività da semplificare;
- porre ordine nella legislazione;
- realizzare un sistema di *benchmarking* regionale delle metodologie di semplificazione adottate;
- semplificare i procedimenti amministrativi;
- introdurre procedure per la risoluzione delle controversie alternative alla giurisdizione.

## Bibliografia

- AMOROSINO S. (2006), *Achille e la tartaruga. Semplificazione amministrativa e competitività del «sistema Italia»*, Milano, Giuffrè.
- BARBATI C. e ENDRICI G. (2006), *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, Il Mulino, p. 87.
- BATTINI S. (1998), *La semplificazione amministrativa*, in VESPERINI G. (a cura di), *I governi del maggioritario*, Roma, Donzelli.
- BENEDETTI A. e ROSSI G. (2002), La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*.
- CASSESE S. e GALLI G.; DE CAPRARIIS G. e VESPERINI G.; ARSI M., CORONAS M.G. e DE LUCA P. (a cura di) (1998), *L'Italia da semplificare*, Bologna, Il Mulino.
- CASSESE S. (1998), La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- CASSESE S. (1998), *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli.
- CASSESE S. (2000), Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini, in *Giornale di diritto amministrativo*.
- CIAMPI C.A. (1994), *Un metodo per governare*, Bologna, Il Mulino.
- CICI L. (1999), *Attività produttive e semplificazione*, in VANDELLI L. e GARDINI G. (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli.
- COCO G. e FERRARA F. (2003), La valutazione degli effetti economici dello sportello unico, in *L'impatto economico dello sportello unico*, Roma, Formez.
- CORSO G. (2002), La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislative (delle regioni e dello Stato), in *Diritto pubblico*.
- CORTE COSTITUZIONALE (2002), sentenze n. 303 del 2003 e 376.
- DELLA CANANEA G. (a cura di) (2006), *I mercati dell'amministrazione. Le nuove procedure per l'acquisto di beni e servizi*, Milano, IPSOA.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA (1994), *I procedimenti amministrativi statali*, Roma, IPZS.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA (1993), *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, IPZS.
- DJANKOV S., LA PORTA R., LOPEZ-DE-SILANES F. e SHLEIFER A. (2002), The regulation of entry in *Quarterly Journal of Economics*, Vol 117, no. 1.
- DOING BUSINESS (2007), *Benchmarking Business Regulation*, World Bank, Washington (D.C.).

- FONSECA R., LOPEZ-GARCIA P. e PISSARIDES C.A. (2001), Entrepreneurship, Start up, Cost and Employment, *European Economic Review*.
- MARCHESI D. (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, Bologna, Il Mulino.
- NATALINI A. (2000), *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, Il Mulino.
- NAPOLITANO G. (2005), Semplificazione amministrativa, in *Tornare a crescere. Idee per la competitività dell'Italia*, AREL - Informazioni, n. G. 2/2005, 132.
- NICOLETTI G., SCARPETTA S. e BOYLAUD O. (2000), *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection*, OECD - Economic department, working Paper no. 226.
- NICOLETTI G. (2001), *Regulation in services: OECD patterns and economic implications*, Economics department working papers no. 287, Parigi, OCSE.
- NICOLETTI G., SCARPETTA S. e BOYLAUD O. (2000), *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection*, OECD - Economic department, working Paper no. 226.
- NOTARMUZI C. (2006), *La governance nell'e-government: l'e-governance*, in DELLA CANANEA G. (a cura di), *I mercati dell'amministrazione. Le nuove procedure per l'acquisto di beni e servizi*, Milano, IPSOA.
- OECD (2001), *Report Reviews Regulatory Reform in Italy*, PAC/COM/NEWS (2001) 29, Parigi.
- OECD (2005), *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*, Parigi.
- PASTORI G. (2002), La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale, in *Il diritto dell'economia*.
- PATRONI GRIFFI F. (1999), Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del governo, in *Giornale di diritto amministrativo*.
- POSNER R.A. (1974: 5), *Theories of Economic Regulation*, Bell Journal of Economic and Science.
- RADAELLI C.M. e DE FRANCESCO F. (2007), *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes*, Manchester, Manchester University Press.
- RENDA A. (2005), *EU Impact Assessment: the State of the Art and the Art of the State*, Bruxelles CEPS.
- SANDULLI A. (1999), La semplificazione, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- SIMONATI A. (2004), *Nuovi poteri del giudice amministrativo e rimedi alternativi al processo*, Trento, Università degli studi di Trento.
- SORACE D. (2002), *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, II ed.

- TORCHIA L. (1992), L'amministrazione italiana (ri)entra nello spazio-tempo: le norme sul termine e sul responsabile del procedimento, in *Regione e governo locale*.
- TORCHIA L. (1999), *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giornale di diritto amministrativo*.
- VANDELLI L. e GARDINI G. (a cura di) (1995), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli.
- VESPERINI G. (1998), La semplificazione dei procedimenti amministrativi, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.
- VESPERINI G. (a cura di) (2005), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, Giuffrè.
- WILLIAMSON O. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford, Oxford University Press.



### 3. INEFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA: UN NODO CRUCIALE PER LA PRODUTTIVITÀ<sup>1</sup>

Le potenzialità di crescita di un sistema economico dipendono da fattori non solo economici ma anche strutturali ed istituzionali che contribuiscono a determinare l'ambiente nel quale gli operatori economici agiscono.

La qualità dell'ordinamento giuridico e un sistema giudiziario efficace, capace di dare risposte in tempi ragionevoli e in grado di garantire la certezza nell'esecuzione del diritto, costituiscono elementi fondamentali nel determinare un contesto favorevole allo sviluppo efficiente del sistema economico, laddove le norme stabiliscono le regole del gioco tra gli attori economici mentre l'autorità giudiziaria ha il potere di *enforcement*, ovvero il compito di far rispettare tali regole.

Esiste un nesso molto stretto fra amministrazione della giustizia e sistema economico. Numerosi studi hanno dimostrato l'esistenza di una correlazione empirica tra qualità del sistema giuridico e giudiziario e sviluppo economico: la qualità delle leggi e il funzionamento della giustizia incidono positivamente sullo sviluppo dei mercati e del sistema economico in generale, per cui sistemi legali e di *enforcement* migliori contribuiscono a garantire un maggiore livello di sviluppo socio-economico<sup>2</sup>.

La forza di una giustizia efficace e rapida innesta, infatti, un circolo virtuoso tra trasparenza dei comportamenti degli agenti eco-

<sup>1</sup> A cura di Sandro Trento (Direttore Centro Studi Confindustria e Università degli studi di Trento). L'autore ringrazia Emilia Pucci e Grazia Sgarra per aver collaborato alla predisposizione di una versione precedente di questo contributo.

<sup>2</sup> La Porta (1998, 2000); Levine (1999).

nomici, efficienza dei mercati ed efficacia della giustizia. Se le regole dell'ordinamento sono ben scritte e ne viene imposto il rispetto in maniera efficace e senza sprechi, gli operatori si comportano, in generale, in modo corretto. Eliminare del tutto i comportamenti illegali appare utopistico, tuttavia se l'attività giudiziaria non è efficace, il rischio è che tali comportamenti diventino una vera patologia del sistema.

Una giustizia non efficiente incide sfavorevolmente sulla qualità della convivenza civile e determina delle ricadute negative anche sul sistema economico in quanto disincentiva gli investimenti delle imprese industriali, il cui rendimento diviene più incerto, e di conseguenza incide negativamente sulla loro crescita. I costi connessi all'accesso e alla durata dei procedimenti giudiziari civili, inoltre, possono rendere più difficile la nascita di nuove imprese e, in mancanza di meccanismi formali che assicurino il rispetto dei contratti, si possono anche creare degli ostacoli all'entrata di nuove imprese sul mercato. In termini economici ciò può indebolire fortemente la competitività di un paese, e rappresenta un'externalità negativa di cui tutto il sistema economico nazionale paga le conseguenze.

### 3.1 La giustizia in Italia

Da quanto premesso, è evidente che la questione della giustizia in Italia è un tema di fondamentale importanza che merita di essere analizzato in maniera approfondita, meglio se in un'ottica comparata che offre un punto di vista più obiettivo.

Recentemente, la Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) ha presentato i risultati delle analisi svolte sui sistemi giudiziari di 45 paesi con riferimento al 2004.

La situazione dell'Italia appare particolarmente significativa se

valutata nel contesto europeo. In termini di dimensione dell'offerta di giustizia, l'Italia risulta essere in linea con gli altri paesi mentre in quanto a risultati dell'azione giudiziaria, la performance è nettamente più modesta. In sostanza, è il sistema nel complesso che appare inefficiente nonostante vi siano gli strumenti e le risorse adeguate per consentire un funzionamento efficiente dell'apparato giudiziario.

I principali risultati dell'analisi del CEPEJ mostrano che la spesa pubblica italiana nel comparto della giustizia<sup>3</sup>, misurata in termini pro-capite, è risultata superiore rispetto alla media europea (68,1 euro contro i circa 52 euro spesi mediamente per abitante in Europa; Tab. 3.1); altrettanto elevata è una delle sue componenti principali<sup>4</sup>, il livello di retribuzione dei magistrati, anch'esso superiore alla media (22.254 contro una media di 17.840 euro), sebbene rispetto ai principali Stati europei sia di molto inferiore: a titolo di esempio, in Francia e Germania il salario annuale medio dei giudici è pari, rispettivamente, a circa 40 mila e 39 mila euro. Questa misura non tiene conto, tuttavia, delle specificità dei singoli sistemi di finanziamento. Oltre al caso della Germania, dove gran parte della spesa pubblica è recuperata con le tasse imposte alle parti in causa, emblematico è il caso del Regno Unito dove le controversie si risolvono principalmente attraverso il patteggiamento tra le parti negli studi degli avvocati e gran parte della spesa è dunque privata.

La dotazione organica dell'apparato amministrativo e togato del sistema giudiziario pone l'Italia, in termini assoluti, al di sopra della media europea, sia con riferimento al numero dei magistrati sia alla dotazione di personale amministrativo di supporto. Se rap-

<sup>3</sup> Con riferimento alle spese di giustizia, è stato considerato il *budget* allocato presso le corti, la pubblica accusa e gli aiuti legali.

<sup>4</sup> Le retribuzioni dei magistrati costituiscono, in Italia, circa il 76 per cento della spesa destinata al funzionamento delle corti.

Tab. 3.1 – Spesa pro-capite della giustizia \*, 2004

Paesi	Valori in euro
Germania	102,0
Paesi Bassi	90,6
Regno Unito**	80,5
Svezia	71,7
Italia	68,1
Belgio	66,3
Austria	65,3
Spagna	58,3
Finlandia	56,7
Portogallo	52,5
Francia	51,4
Irlanda	43,1
Media***	52,3

\* Le spese di giustizia comprendono il *budget* allocato presso le corti, la pubblica accusa e gli aiuti legali.

\*\* Inghilterra e Galles.

\*\*\* La media in tabella è calcolata sulla base dei risultati relativi ai 45 paesi considerati.

Fonte: CEPEJ (2006).

Tab. 3.2 – Spesa pubblica per l'amministrazione giudiziaria  
(in percentuale del PIL)

Paesi	1995	1999
Portogallo	0,76	nd
Austria	0,52	nd
Regno Unito	0,51	0,44
Germania	0,48	0,48
Italia	0,46	0,48
Paesi Bassi	0,42	0,56
Spagna	0,24	nd
Francia	nd	0,16

Fonte: Marchesi (2003).

Tab. 3.3 – Salario annuale lordo medio dei giudici, 2004

Paesi	Valori in euro
Germania	39.815
Francia	38.921
Austria	38.640
Regno Unito**	36.900
Finlandia	33.000
Belgio	31.992
Svezia	31.906
Paesi Bassi	30.642
Irlanda	27.780
Spagna	25.060
Italia	22.254
Portogallo	13.492
Media	17.840

Fonte: CEPEJ (2006).

portati a 100 mila abitanti e se si considera il numero di giudici per singola corte, la posizione dell'Italia risulta, invece, inferiore alla media (Tab. 3.4). In Italia vi sono, infatti, 6.105 giudici ordinari, a fronte di una media europea di 4.208 e 1.178 corti contro una media di 729. La dimensione dei tribunali italiani, misurata dal numero di giudici per corte, risulta essere inferiore: vi sono infatti in media 5,2 giudici ordinari per ciascun tribunale italiano (contro 7,4 in Europa). Germania e Paesi Bassi guidano la classifica rispettivamente con 22,4 e 20,2 giudici per corte. Quanto alla dotazione di personale amministrativo presso l'amministrazione giudiziaria, Germania e Spagna precedono l'Italia nella graduatoria per numero di funzionari con, rispettivamente, 59 mila e 38 mila unità; l'Italia, invece, terza in Europa, ne ha poco meno di 25 mila. Il personale amministrativo a disposizione dei giudici in Italia è in linea con la media e pari a 4,1 funzionari per giudice.

Tab. 3.4 – Risorse umane del sistema giudiziario, 2004

Paesi	Numero di giudici*					
	Numero di giudici*	Corti	Per 100mila abitanti	Per corte	Funzionari	Funzionari per giudice
Finlandia	875	189	16,7	4,6	2.586	3,0
Germania	2.0395	912	24,7	22,4	58.922	2,9
Regno Unito	3.675	754	7,0	4,9	23.000	6,3
Francia	6.491	939	10,4	6,9	16.646	2,6
Portogallo	1.754	525	16,7	3,3	7.506	4,3
Italia	6.105	1178	10,4	5,2	24.952	4,1
Austria	1.697	172	20,7	9,9	4.320	2,5
Paesi Bassi	2.004	99	12,3	20,2	5.217	2,6
Spagna	5.382	3296	12,6	1,6	37.744	7,0
Danimarca	368	254	6,8	1,4	1.422	3,9
Irlanda	130	231	3,2	0,6	1.084	8,3
Media	4.208	729	13,3	7,4	15.395	4,0

\* I dati includono solo i giudici ordinari.

Fonte: CEPEJ ed elaborazioni CSC.

Il Rapporto del Consiglio d'Europa conferma, dunque, che le risorse finanziarie e umane a disposizione del sistema giudiziario italiano sono in linea con quanto avviene nella media dei paesi europei.

In termini di risultati dell'azione giudiziaria, emergono, invece, dati molto diversi rispetto al resto d'Europa e, sotto questo profilo, le valutazioni della situazione della giustizia italiana diventano poco positive.

Alla sufficiente dotazione di risorse finanziarie e di personale amministrativo e giudicante al servizio dell'amministrazione giudiziaria, non corrisponde, infatti, un rendimento adeguato, in particolare modo se si considerano i tempi di durata dei processi.

La classifica relativa ai tempi della giustizia (Tab. 3.5) vede l'Ita-

Tab. 3.5 – Durata media dei processi, 2004

Paesi	Causa di lavoro		Divorzio	
	I grado*	II grado**	I grado*	II grado**
Germania	nd	nd	300	nd
Portogallo	250	170	310	100
Italia	700	790	580	500
Finlandia	265	380	240	nd
Paesi Bassi	20	nd	118	235
Danimarca	nd	nd	100	nd
Francia	350	538	425	440
Spagna	80	215	255	nd

\*\* Numero di giorni di durata del processo di appello.  
Fonte: CEPEJ (2006).

lia all'ultimo posto in Europa, con il maggior numero di giorni necessari per la conclusione di cause di lavoro o di divorzio. Trascorrono, infatti, in media 700 giorni per una causa di lavoro dal momento del deposito della domanda al termine del giudizio di primo grado; in appello passano 790 giorni contro i 538 della Francia e i 380 della Finlandia. In materia di divorzio, invece, i tempi si accorciano ma risultano sempre superiori a quelli necessari negli altri Stati: 580 giorni in prima istanza e 500 per il giudizio di appello.

é stato stimato che, nel 2005, in Italia la durata media di una causa civile (considerando solo i due gradi di giudizio) sia stata di 1.765 giorni, ovvero quasi cinque anni, mentre per la procedura fallimentare i tempi di attesa sono stati ancora superiori, 3.140 giorni (quasi 9 anni)<sup>5</sup>. Nelle controversie in materia di lavoro la durata risulta inferiore: 731 giorni per il primo e 740 giorni per il

<sup>5</sup> ISTAT (2006).

secondo grado, mentre in materia di previdenza e assistenza è stata di 872 giorni per il primo e 889 giorni per il secondo grado<sup>6</sup>.

Nonostante l'introduzione nell'ordinamento della «legge Pinto» (n. 89/2001), approvata col fine di riportare la giustizia italiana alle decisioni in tempi ragionevoli, la durata dei processi è ancora oggi eccessiva. A causa di ciò, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha spesso condannato l'Italia per violazione del principio di ragionevole durata del processo, al pagamento del risarcimento dei danni, con evidenti ricadute negative sull'economia interna<sup>7</sup>.

La ragione di tali ritardi risiede non solo nelle inefficienze del sistema in termini di distribuzione delle risorse e dell'organizzazione della struttura amministrativa e giudicante, ma anche nella mole di lavoro che grava annualmente sui giudici e si accumula nel tempo. Nel 2004, confermando quanto già emerso nelle precedenti inchieste, l'Italia è stato il paese dove il ricorso al tribunale civile è stato maggiore: si è calcolato che sono stati portati in giudizio 6.159 nuovi casi (per 100 mila abitanti) ai quali si aggiungono le cause ancora pendenti e inevase. Paesi come Ger-

<sup>6</sup> Relazione del Procuratore generale della Corte di Cassazione sull'attività Giudiziaria nell'anno 2006.

<sup>7</sup> La «Legge Pinto» ha voluto riconoscere il diritto al risarcimento per i danni derivanti dai ritardi della giustizia che minano profondamente gli asset patrimoniali individuali. L'applicazione della legge, tuttavia, ha comportato fin da subito qualche problema che, in definitiva, ha costituito un ulteriore costo per la collettività. Lo Stato, infatti, ha creato un fondo specifico per il pagamento dei risarcimenti dovuti alla violazione della suddetta legge. Gli stanziamenti, però, sono risultati inferiori rispetto alla stima dei risarcimenti da erogare. Si è così creato un ulteriore contenzioso per la richiesta di risarcimento. La conseguenza è stato un aggravio aggiuntivo per gli uffici giudiziari, che ha generato una spirale di cause civili prodotte dalle stesse. Di qui ulteriori costi anche per coloro che lamentavano già un danno economico per la durata delle cause.

mania (con 3.783 nuove cause per 100.000 abitanti), Francia (2.862) e Spagna (1.926) sono da noi molto distanti<sup>8</sup>.

Come dimostrano le statistiche diffuse dal Ministero della Giustizia (Tab. 3.6) e relative al movimento dei procedimenti civili, vi è la tendenza a un progressivo aumento del ricorso all'autorità giudiziaria in ciascuna delle diverse tipologie d'ufficio interessate (Corti di appello, Tribunali e Giudici di pace). Sono stati più di 4,1 milioni i procedimenti civili sopravvenuti nel solo 2004, un numero elevatissimo che si va ad aggiungere ai circa 3,5 milioni ancora pendenti nello stesso anno. L'eccessiva mole di lavoro ha rallentato ulteriormente il percorso della giustizia. La du-

**Tab. 3.6 – Movimento dei procedimenti civili nazionali per tipologia di ufficio**

		Corti di appello	Tribunali	Giudici di pace
Pendenti iniziali	2001	133.641	4.164.632	567.759
	2004	253.178	3.488.201	770.825
Sopravvenuti	2001	109.050	2.248.889	1.198.261
	2004	138.379	2.503.479	1.481.447
Esauriti	2001	66.349	2.505.667	1.061.272
	2004	102.271	2.557.029	1.318.887
Pendenti finali	2001	176.342	3.907.854	704.748
	2004	289.608	3.433.849	933.648
Durata media (in giorni)	2001	645	620	206
	2004	823	499	222
Indice di smaltimento (valori percentuali)	2001	27	39	60
	2004	26	43	59
Variazione della pendenze (valori percentuali)	2001	31	-6	24
	2004	14	-2	21

Fonte: Ministero della Giustizia. Direzione Generale di Statistica.

<sup>8</sup> CEPEJ (2006).

rata media dei procedimenti civili presso le Corti di appello si stima che sia stata, nel 2004, di 823 giorni; 499, invece, presso i Tribunali e 222 presso i Giudici di pace. Con l'unica eccezione dei Tribunali, la durata media è risultata in aumento dal 2001. A conferma di ciò, gli indici di smaltimento, che misurano i procedimenti esauriti sul totale di quelli presenti nelle cancellerie, mostrano che solo il 43 per cento dei procedimenti esistenti viene definito nel corso dell'anno; l'indice più basso è registrato dalle corti di appello (26 per cento). Infine, è stato predisposto dal Ministero un indicatore sintetico utile a monitorare l'evoluzione temporale della domanda di giustizia inevasa. Tale indicatore, che misura la variazione percentuale dei procedimenti pendenti, ha rilevato che nel 2004 vi è stato un aumento delle pendenze pari, in media, all'11 per cento, con un picco del 21 per cento presso i giudici di pace<sup>9</sup>. Le prospettive, dunque, non sembrano ottimistiche per i prossimi anni.

### 3.2 Sovradimensionamento della domanda

Le cause dell'inefficienza della giustizia italiana sono da attribuirsi, dunque, non solo al lato dell'offerta, ovvero alla bassa produttività del personale e alle complicazioni procedurali, ma anche, come suggerito da altri studi<sup>10</sup>, a un sovradimensionamento della domanda, a sua volta alimentato dalla lentezza della giustizia italiana.

Vi è, in effetti, un generalizzato incremento del contenzioso che se da un lato è indicativo di un aumento della conflittualità nei rapporti tra soggetti, dall'altro lato rivela la preferenza del ricorso giurisdizionale quale metodo privilegiato di composizione dei

<sup>9</sup> Ministero di Grazia e Giustizia (2006).

<sup>10</sup> ISAE (2001), 18.

conflitti e anche una scarsa apertura verso forme di giustizia privata, molto diffuse in altri ordinamenti, che favorirebbero il decongestionamento del settore. Inoltre, il ricorso alla giustizia oltre ad essere molto elevato, è spesso male indirizzato. È stato calcolato, infatti, che a partire dalla fine degli anni Novanta, una percentuale considerevole (circa il 40 per cento) dei procedimenti di primo grado pendenti innanzi agli uffici giudiziari si esaurisce con sentenza di rigetto<sup>11</sup>.

I tempi molto lunghi per giungere alle decisioni, determinano una domanda elevata, anomala, e innescano una spirale viziosa. Le lungaggini, le incertezze e l'aleatorietà dell'azione giudiziaria incentivano, infatti, l'illegalità e finiscono a loro volta per aggravare il carico già ingente dei tribunali. Si tratta di una patologia prodotta dal sistema stesso che crea degli incentivi «perversi» a non rispettare la legge, a commettere reati e a esercitare azioni in giudizio con meri intenti opportunistici (intimidatori, dilatori e strategici).

Per le cause civili, in particolare, è stato provato che la loro lunga durata offre vantaggi dilatori per la parte in torto<sup>12</sup>: sembra, infatti, che il ricorso al tribunale sia una strategia finalizzata a ottenere una dilazione di pagamento della somma contestata o, in alternativa, a concordare una transazione favorevole. Sulle eventuali somme contestate, infatti, i tassi di interesse legali applicati sono generalmente inferiori a quelli di mercato, a tutto vantaggio della parte in torto che, in tal modo, si avvantaggia dell'eccessiva durata dei processi. L'inadempimento nei rapporti contrattuali, motivo del ricorso, è dunque in qualche modo incentivato e premiato dal mal funzionamento della giustizia.

Ma ad avvantaggiarsi delle lungaggini della giustizia sarebbero anche i difensori legali. La componente più rilevante del costo

<sup>11</sup> Università Bocconi - Centro Einaudi (2007).

<sup>12</sup> Marchesi (1998).

complessivo per la difesa processuale è quella relativa all'onorario, connesso alla complessità della causa, alla sede competente e, soprattutto, alla durata del processo. Il metodo di determinazione dell'onorario ha, così, indirettamente influito sulla condotta processuale degli avvocati, interessati al prolungamento della durata del giudizio e poco inclini alla definizione di eventuali transazioni.

### 3.3 Inefficienze della giustizia civile e gli effetti sulle imprese

Il comportamento e le scelte degli agenti economici sono fortemente condizionati dal funzionamento dell'amministrazione della giustizia. A conferma di ciò, recenti studi<sup>13</sup> hanno dimostrato, nel campo penale, l'esistenza di una relazione diretta tra durata dei processi e propensione a commettere crimini contro la proprietà (truffe in senso stretto, rapine, estorsioni).

Nel settore della giustizia civile, inoltre, è stata dimostrata l'esistenza di una relazione tra lentezza del processo civile e scelte di finanziamento dell'impresa<sup>14</sup>. Il funzionamento della giustizia civile, infatti, influisce in misura significativa sul comportamento dei finanziatori soprattutto nei confronti di imprese con un grado medio di affidabilità creditizia (che non sono dunque né solide, né fragili finanziariamente), perché contribuisce a determinare la quota di credito effettivamente recuperabile in caso di insolvenza. Quando gli uffici giudiziari sono pesantemente congestionati e i procedimenti civili sono più lunghi, l'accesso al credito è per queste imprese più difficile, mentre è più diffuso il ricorso al credito commerciale (l'incidenza del debito commerciale

<sup>13</sup> Dalla Pellegrina (2006).

<sup>14</sup> Carmignani (2004).

sull'indebitamento complessivo è dunque più elevata), in quanto il creditore commerciale gode di un grado di autotutela maggiore rispetto ad altri finanziatori (per esempio bancari).

I tempi della giustizia lenti e lunghi rappresentano un costo per lo svolgimento e lo sviluppo di un'attività d'impresa: si consideri che per la riscossione di un assegno in Italia da parte di un'impresa sono necessari in media 645 giorni lavorativi a fronte di soli 54 degli Stati Uniti e 101 del Regno Unito (Tab. 3.7). In Europa non esistono casi equivalenti: qualunque sia il sistema giuridico di riferimento, i giorni necessari per risolvere questo tipo di cause sono di molto inferiori e solo in pochissimi casi superano l'anno.

Anche altri indicatori<sup>15</sup> che fanno riferimento alla capacità del sistema giudiziario di ciascun paese di far rispettare i contratti, han-

Tab. 3.7 – I tempi della giustizia per tipo di atto giudiziario  
(giorni lavorativi)

Paesi	Per la riscossione di un assegno	Per recupero crediti
Francia	181	331
Danimarca	83	190
Spagna	147	515
Germania	154	394
Stati Uniti	54	300
Regno Unito	101	229
Austria	434	342
Italia	645	1210

Fonte: Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer (2003) e World Bank, (2006).

<sup>15</sup> World Bank (2006).

no mostrato il carattere eccezionalmente lento della giustizia in Italia. Tali indicatori sono relativi al numero di procedimenti, al tempo e ai costi necessari per ottenere il recupero di un credito per via giudiziale, dall'avvio della procedura all'effettivo recupero dell'importo. Su 145 paesi oggetto dell'indagine, solo Guatemala e India richiedono più tempo per recuperare il credito vantato: in Italia necessitano 40 procedure e 1210 giorni, oltre ad un costo pari a quasi il 18 per cento del valore del credito vantato (Tab. 3.8).

Il coinvolgimento di un'impresa in procedimenti giudiziari civili comporta ulteriori oneri diretti e indiretti che gravano pe-

Tab. 3.8 – Procedure, tempi e costi della giustizia per recupero crediti, 2006

Paese	Numero di procedure	Numero giorni	Costo (in percentuale del valore del debito vantato)
Russia	31	178	13,5
Danimarca	15	190	6,5
Regno Unito	19	229	16,8
Giappone	20	242	9,5
Estonia	25	275	11,5
Cina	31	292	26,8
Stati Uniti	17	300	7,7
Francia	21	331	11,8
Austria	23	342	9,0
Germania	30	394	10,5
Paesi Bassi	22	408	15,9
Tunisia	21	481	17,3
Spagna	23	515	15,7
Brasile	42	616	15,5
Polonia	41	980	10,0
Italia	40	1210	17,6
India	56	1420	35,7
Guatemala	36	1459	26,5

Fonte: World Bank, *Doing Business* (2006).

santemente sulle possibilità economiche dell'impresa stessa. Si tratta principalmente di quattro tipi di costi<sup>16</sup>. Innanzitutto le spese amministrative per gli atti amministrativi giudiziari, comprendenti gli oneri di accesso e ogni altro diritto connesso con la procedura amministrativa della causa civile. Inoltre, consistenti sono anche i diritti e gli onorari dei difensori legali, del ricorrente e del convenuto. Il compenso del difensore, in particolare, come già accennato, si compone sia dell'onorario di avvocato e procuratore, quantificato sulla base del valore della causa e composto da una serie di voci di spesa non controllabili, sia anche da una somma forfettaria del 10 per cento dell'onorario per le spese non documentate. Vi è da considerare anche il costo opportunità che danneggia il ricorrente (vincitore) per i mancati profitti derivanti dall'aver dovuto impiegare risorse nel giudizio, a fronte del corrispondente extra-profitto a vantaggio del convenuto (soccumbente) connesso all'inadempimento contrattuale che determina la possibilità di impiegare risorse altrimenti non disponibili. Questa è una delle ragioni che in molti casi rende inespresa la domanda di giustizia, soprattutto quando il valore è modesto e l'efficienza del sistema giudiziario bassa. Vi è infine il danno eventualmente subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del processo, con conseguente diritto al risarcimento ai sensi della «Legge Pinto».

In definitiva, i costi complessivi derivanti dall'aver intrapreso il percorso giudiziario per la tutela dei propri diritti, producono una perdita economica netta derivante dalle distorsioni allocative che si generano per via dell'impiego forzato di risorse, altrimenti allocabili, in procedimenti giudiziari che potrebbero talvolta evitarsi e che hanno spesso una durata irragionevole.

Tali costi gravano pesantemente sulle imprese: recenti analisi<sup>17</sup>

<sup>16</sup> ISTAT-MIPA (2006).

<sup>17</sup> Confartigianato (2007).

hanno stimato che i costi della giustizia civile, ammontano a circa 2,3 miliardi di euro, con un impatto medio per ciascuna impresa di circa 384 mila euro. In particolare, il costo del ritardo per la riscossione di crediti è di 1.157 milioni di euro mentre il costo conseguente agli ingenti ritardi nelle procedure concorsuali impegna le imprese a sostenere maggiori oneri finanziari per 1.174 milioni di euro (Tab. 3.9). Questi costi vanno ad incrementare di circa il 12 per cento quelli già consistenti dovuti ai fallimenti<sup>18</sup> e comportano una perdita complessiva per il sistema economico stimata in circa tre quarti di punto di PIL.

Tempi lunghi comportano per le imprese italiane costi maggiormente gravosi rispetto alle imprese dei partner europei e, anche sotto questo profilo, ne consegue un'ulteriore perdita di competitività del sistema.

Ma l'inefficienza della giustizia, secondo alcuni autori<sup>19</sup>, influenza negativamente anche la nascita e la dimensione media delle imprese e contribuisce a spiegare, in parte, il «nanismo» delle imprese italiane nel panorama internazionale. Alcune stime indicano che una giustizia più inefficiente è associata a un minore natalità delle imprese, in particolare di quelle che si costituiscono in forma di società di capitali.

Se si considerano, infatti, l'avvio di una nuova attività imprenditoriale e l'espansione della stessa come scelte di investimento, un sistema giudiziario incapace di far rispettare efficacemente norme e contratti crea incertezze circa il rendimento e l'appropriabilità degli investimenti, disincentivandoli; inoltre rende più difficoltoso l'accesso al credito in quanto i finanziatori non si sentono sufficientemente tutelati nell'eventualità di future insolvenze.

<sup>18</sup> Si stima che i costi derivanti dai fallimenti ammontino a circa 9.600 milioni di euro.

<sup>19</sup> Bianco, Giacomelli (2004).

Tab. 3.9 – Tempi e costi della giustizia civile - Anno 2005

Regione	Durata procedimento civile I e II grado (giorni)	Durata fallimento (giorni)	Costo recupero crediti	Costi connessi al fallimento (milioni €)	Costo ritardi giustizia civile (milioni €)	Numero Imprese	Costo/ impresa (€)
Piemonte	1.087	2.352	25,3	124,0	149,3	464.917	321
Valle d'Aosta	1.023	2.212	0,4	1,4	1,9	14.786	125
Lombardia	1.527	2.151	171,7	162,3	334,1	953.178	350
Trentino-Alto Adige	970	1.567	2,2	5,4	7,5	109.879	69
Veneto	1.701	2.527	40,4	100,7	141,1	510.916	276
Friuli-Venezia Giulia	1.247	2.481	5,3	32,9	38,2	116.358	329
Liguria	2.910	3.287	32,9	25,7	58,6	166.678	352
Emilia-Romagna	1.876	3.036	55,7	109,7	165,5	475.410	348
Toscana	1.794	3.323	52,5	116,2	168,7	413.950	407
Umbria	1.786	3.275	14,5	13,9	28,5	94.297	302
Marche	2.277	3.081	41,5	40,7	82,2	177.464	463
Lazio	1.683	2.834	188,9	139,6	328,6	553.983	593
Abruzzo	1.621	4.151	28,3	33,7	62,0	149.489	415
Molise	1.586	4.963	6,1	1,8	8,0	36.856	217
Campania	1.910	3.502	211,8	108,9	320,7	543.970	590
Puglia	2.596	4.598	129,8	62,7	192,6	399.236	482
Basilicata	3.391	4.217	30,5	3,7	34,2	63.154	541
Calabria	1.827	5.784	48,2	16,1	64,3	182.035	353
Sicilia	1.974	5.611	110,8	38,7	149,5	473.816	315
Sardegna	1.773	3.447	17,9	27,0	44,9	172.652	260
Italia	1.765	3.140	1.157,1	1.174,2	2.331,3	6.073.024	384

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Infocamere.

### 3.4 Le modifiche del sistema processuale realizzate in Italia

I tentativi di porre un limite alla crisi della giustizia italiana sono stati numerosi, nonostante l'avversione del ceto forense ad approcci e metodologie processuali innovative.

Sono state avanzate proposte di modifica del sistema, sia sotto il profilo dell'assetto organizzativo e della distribuzione delle risorse interne, sia sotto quello della introduzione di nuove regole per la scansione del rito.

Sotto l'aspetto del sistema di amministrazione della giustizia, a partire dal 1999, con l'entrata in vigore della riforma del Giudice Unico, si è assistito a una razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria, attraverso una redistribuzione degli uffici e alcune modifiche di carattere procedurale, che si sono risolte in un migliore recupero delle risorse impiegate. Nell'ambito del processo civile, in particolare, si è abbandonata la trattazione collegiale della causa, in favore del sistema monocratico. Fatta, così, con l'eccezione delle materie di particolare rilevanza e delicatezza, per le quali continua a sussistere la c.d. «riserva di collegialità», la trattazione e la decisione della causa in primo grado è ora affidata a un solo magistrato e non più ad un collegio di tre membri.

Non ha, invece, trovato compiuta definizione l'istituzione di una magistratura dedicata alle controversie in materia societaria che era già stata prevista nell'ambito del c.d. «Progetto Mirone», in materia di riforma del diritto societario. Con una scelta di dubbia coerenza sistematica, per contro, le sezioni specializzate hanno trovato esclusiva attuazione in materia di proprietà intellettuale, ad opera del D.Lgs. 27 giugno 2003, n. 168.

La decisione di non istituzionalizzare una magistratura specializzata ha rappresentato una mancata opportunità da parte del le-

gislatore, che con questo meccanismo avrebbe potuto influire in termini di efficienza e produttività del sistema giudiziario. Tale modalità viene del resto adottata, in via del tutto volontaria, nell'ambito dei tribunali maggiori, nei quali, attraverso la ripetuta attività del magistrato su una materia specifica, si perviene – nonostante le elevate percentuali di contenzioso – alla definizione dei casi in tempi più contenuti di quelli richiesti nei tribunali dalle dimensioni minori.

Il legislatore ha, invece, intrapreso una serie di iniziative finalizzate a riformare in maniera più efficiente gli aspetti più propriamente processuali. Nel 2003 è stata definitivamente approvata la riforma del diritto societario (D.Lgs. n. 5/2003) che ha, infatti, introdotto un rito *ad hoc* per le controversie in materia societaria, bancaria e finanziaria.

I principi generali che caratterizzano il rito societario apportano novità significative alla dinamica processuale, definita dal Codice del 1940, in prevalenza ispirate da esigenze di concentrazione e riduzione dei termini processuali. Scelte innovative, che, tuttavia, non intendevano rispondere a precipue esigenze delle controversie in materia societaria, ma avevano l'ambizione di anticipare i principi e i criteri direttivi di una più generale riforma del processo, secondo le linee tracciate nel noto progetto, elaborato dalla «Commissione Vaccarella»<sup>20</sup> e ispirate al principio della privatizzazione del processo.

Il modello processuale definito dal D.Lgs. n. 5/2003 si presenta con una dinamica diversa rispetto a quella delineata nel codice di procedura civile. La logica del nuovo procedimento è caratterizzata da un modello sensibile, improntato alla effettiva respon-

<sup>20</sup> La Commissione ministeriale presieduta dal Prof. Romano Vaccarella, ha elaborato una riforma generale del codice di procedura civile nel presupposto dell'abbandono dei principi dirigisti e con l'obiettivo di restituire il processo, per quanto possibile, all'iniziativa delle parti.

sabilizzazione delle parti, chiamate, sin dalle origini, alla maggior completezza possibile degli scritti difensivi e ad un atteggiamento di maggior abilità processuale.

Il procedimento non si svolge più interamente dinanzi al giudice, ma è scandito da uno scambio di memorie tra le parti e termina con l'effettiva devoluzione della controversia dinanzi all'organo giudicante, solo quando una delle parti sia convinta della effettiva maturità della causa.

Quanto ai risultati applicativi del nuovo rito è ancora presto per provare a trarre delle conclusioni, sia sotto il profilo della «tenuta» costituzionale, sia sotto il profilo della sua concreta capacità di rispondere alle esigenze di celerità e di prevedibilità delle decisioni.

Il modello processuale appena descritto è rimasto, però, limitato alle sole controversie societarie. Abbandonato l'ambizioso progetto di procedere ad una riforma unitaria, il «codice di rito» ha subito una serie di interventi autonomi e frammentari. Il legislatore è quindi intervenuto con decretazione d'urgenza, su alcuni punti del codice di rito e rimettendo all'emanazione (e relativa attuazione) di una legge di delega le modifiche al processo di cassazione e all'arbitrato.

Il decreto legge 14 marzo 2005 n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 e dalla legge del 28 dicembre 2005, n. 263, nonché dal d.l. 30 dicembre 2005, n. 271 ha, così, apportato una serie di rilevanti modifiche, sia al processo ordinario di cognizione di primo grado, sia alle procedure esecutive, mentre il D.Lgs. n. 40 del febbraio 2006 ha attuato la delega sulla modifica al giudizio di cassazione e sull'arbitrato di diritto comune.

Con riferimento al processo di esecuzione, il legislatore ha ragionevolmente provveduto alla codificazione di prassi virtuose, liberamente adottate nell'ambito di tribunali più efficienti.

Per quel che riguarda, invece, le modifiche apportate al rito di cognizione, sono stati adottati modelli che rispondono alle esigenze di concentrazione e razionalizzazione del meccanismo processuale. La modifica più innovativa concerne l'accorpamento della udienza di prima comparizione delle parti con quella di trattazione<sup>21</sup>.

Anche il giudizio di cassazione è stato oggetto di interventi di modifica miranti, da un lato a recuperare le disfunzioni dell'istituto, dall'altro a perseguire l'obiettivo di restituire alla Suprema Corte la naturale funzione di nomofilachia, cui è deputato tale organo.

Le modifiche apportate sono finalizzate a deflazionare il ricorso al Supremo Collegio, attraverso l'eliminazione di quei meccanismi che, fino ad oggi, ne legittimavano l'accesso anche per la risoluzione di controversie bagattellari. È stato, quindi, eliminato il divieto di inappellabilità delle sentenze pronunciate secondo equità, per cui, ora, anche le sentenze in unico grado emesse dal giudice di pace non potranno più essere impugnate direttamente dinanzi alla Cassazione, ma saranno oggetto di appello in tribunale. Si tratta di una scelta molto importante, se si pensa che la percentuale dei ricorsi per cassazione avverso le sentenze dei tribunali in grado di appello risultava nettamente inferiore rispetto a quella dei ricorsi contro le sentenze in unico grado del giudice di pace.

<sup>21</sup> Questa scelta riporta indietro nel tempo, a quello che era il modello originario della legge n. 353/1990, fermamente osteggiato dagli avvocati, al punto da non aver mai trovato compiuta applicazione. La legge n. 534 del 1995, emanata come intervento correttivo alla citata legge del 1990, più in risposta alle pressioni del ceto forense che alle criticità di ordine giuridico, portò, infatti, allo suddivisione dell'udienza di trattazione in due distinte tappe processuali: prima comparizione e trattazione. Una scelta discutibile in termini di economia processuale, che ha portato più svantaggi che benefici, tanto che, a distanza di poco più di un decennio, ha imposto, con i recenti interventi normativi, il ritorno al modello originario del 1990.

È evidente, però, che tali modifiche, pur contribuendo a ridurre il ricorso presso la Corte di cassazione, determineranno un ulteriore incremento del carico di lavoro dei tribunali. È pur vero, d'altra parte, che tale scelta risponde agli obiettivi generali della legge di delega di recuperare le funzioni istituzionali del Supremo Collegio. Le modifiche apportate al giudizio di Cassazione sono, infatti, volte a rendere più ponderato il ricorso a tale istituto.

È stato, inoltre, previsto il meccanismo per il quale, con riferimento alle spese, la Corte condanna la parte soccombente al pagamento di una somma equitativamente determinata a favore della controparte, se ritiene che essa abbia proposto il ricorso o vi abbia resistito con colpa grave. Un meccanismo non trascurabile, se si pensa che tra le ragioni dell'intasamento del giudizio di cassazione va annoverato anche il troppo agevole accesso sotto il profilo dei costi<sup>22</sup>.

Oltre ad intervenire sul giudizio di Cassazione, il citato D. Lgs. n. 40/2006 ha apportato interessanti modifiche agli artt. 806 e ss. c.p.c., dedicati all'istituto dell'arbitrato.

Se da un lato, l'intervento normativo conferma la linea già tracciata dal D.Lgs. n. 5/2003 – che, come noto, ha introdotto una disciplina arbitrale alternativa a quella di diritto comune ed espressamente dedicata alle concrete esigenze di controversie societarie – dall'altro presenta interessanti spunti di miglioramento della disciplina, in parte coerenti con gli orientamenti giurisprudenziali.

Nel corso degli ultimi anni, l'arbitrato è stato, infatti, oggetto di numerosi interventi, tanto di natura legislativa, quanto di natura giurisprudenziale, finalizzati a migliorare l'applicabilità dell'istituto e, conseguentemente, a sensibilizzare l'uso di strumen-

<sup>22</sup> Sassani (2006).

ti alternativi alla regolamentazione giurisdizionale delle controversie.

Si è, infatti, constatato che la scarsa conoscenza delle intrinseche potenzialità di istituti come l'arbitrato o la conciliazione ne abbia impedito il maggior livello di diffusione.

### 3.5. Interventi per migliorare l'efficacia del sistema processuale

Gli interventi normativi attuati sono certamente indirizzati nella giusta direzione, in quanto rispondenti non solo a esigenze di accelerazione – come avviene nel rito di cognizione o nelle procedure esecutive – ma anche di maggior consapevolezza degli operatori nell'accesso al sistema processuale. Entrambe le istanze dovrebbero certamente favorire una maggiore efficienza del sistema, sia pur nella consapevolezza che si tratta di interventi ancora parziali e, come tali, destinati ad essere modificati o integrati da ulteriori provvedimenti normativi.

Parzialità e scarsa completezza sono stati unanimemente evidenziati a commento dei numerosi interventi normativi che hanno caratterizzato la scorsa legislatura. È, però, importante sottolineare che tali connotati delle riforme non sono stati determinati, esclusivamente, dalla forse eccessiva fretta con la quale le stesse sono state emanate. Esigenze di modifica e di integrazione costituiscono, piuttosto, una costante destinata ad accompagnare qualsivoglia riforma legislativa, in ragione della continua e progressiva evoluzione delle esigenze di natura economica e sociale del sistema normativo.

Nell'attuale contesto economico e giuridico, le esigenze e gli interessi mutano talmente velocemente che non è più pensabile affrontare i processi di riforma con parametri non attuali. L'econo-

mia e le esigenze sociali non possono essere più né rappresentabili, né oggetto di regolamentazione, attraverso una normativa monolitica ed intangibile.

Se si guarda, del resto, all'esperienza giuridica degli altri ordinamenti, recentemente interessati da analoghi processi riformatori del sistema concorsuale, ci si accorge che, alle grandi riforme hanno, sempre, fatto seguito interventi di manutenzione e di correzione, finalizzati a rendere meglio adattabili le nuove disposizioni alle concrete esigenze delle imprese e degli operatori. Lo stesso *Chapter XI*, che stabilisce la procedura di gestione delle crisi aziendali negli USA, spesso invocato nei processi di riforma dei sistemi concorsuali continentali, è stato interessato da numerosi *amendments* che l'hanno reso uno strumento molto flessibile.

### 3.6 Il processo telematico

A completamento delle modifiche apportate al rito, sia mediante dirette correzioni al codice, sia mediante interventi di carattere speciale, il legislatore ha contestualmente definito meccanismi di gestione della procedura (intesa come sequenza di atti di ordine formale per la gestione del processo) più moderni e innovativi.

Allo stato attuale, infatti, le diverse fasi della procedura sono ancora esclusivamente caratterizzate dall'utilizzo della carta, la cui materialità e fisicità impone una determinata sequenza di operazioni di gestione e determina consequenziali difficoltà di successivo reperimento.

Questo infinito *iter* cartaceo è, naturalmente, scandito dalle udienze, che, lungi dall'essere la sede del contraddittorio tra le parti, finiscono con il rappresentare un momento di mero aggiornamento e di verifica della completezza di atti, documenti e fascicoli.

Al fine di fronteggiare questa situazione – destinata a crescere in ragione dell'accertato incremento del contenzioso giudiziario – e di incidere sui tempi di gestione della procedura, si è fortemente sensibilizzato il ricorso a sistemi telematici. È, infatti, da tempo allo studio del Ministero della Giustizia e in attesa di entrare nel vivo della fase attuativa, il Progetto per il consolidamento e la diffusione del Processo Civile Telematico (PCT), finalizzato alla sostituzione della documentazione cartacea e degli sportelli con la documentazione digitale e i portali *on line*.

Il PCT dovrebbe determinare una vera svolta per tutti gli operatori del diritto, potendo consentire una gestione in forma digitale e telematica di tutta la documentazione e le comunicazioni prodotte in giudizio e facilitare le relazioni tra i diversi operatori e le istituzioni coinvolte.

Una gestione telematica del processo e della procedura potrebbe consentire al giudice di essere aggiornato in tempo reale sulla situazione del suo «ruolo» (inteso come insieme dei processi che ciascun giudice deve seguire) – per poterlo gestire in maniera più attiva e consapevole – e al personale di cancelleria di liberarsi dalle incombenze relative alla manipolazione delle carte – consentendogli, così, di dedicarsi, in maniera ben più efficace, alla sua funzione di collaborazione ed assistenza, sia al giudice che più in generale al processo.

Tali innovative modalità di conduzione del processo, oltre ad incidere in maniera più specifica sull'effettivo miglioramento delle *performance* del nostro sistema giudiziario, potrebbero certamente concorrere con gli altri interventi di modifica a favorire il recupero del tanto invocato «principio di oralità» e restituire all'udienza la sua vera natura di luogo di confronto e contraddittorio tra le parti e di discussione della causa nel merito.

Quanto allo stato dell'arte, il PCT è, attualmente, in via di speri-

mentazione in sette uffici giudiziari «pilota» individuati dal Ministero (Bari, Bologna, Bergamo, Catania, Padova, Genova, Lamezia Terme). In ognuno di questi Tribunali è stato attivato un apposito gruppo di lavoro, con il compito sia di realizzare le innovazioni previste, che di valutarne l'impatto e gli effetti sull'organizzazione e sulle procedure attualmente in uso. Conclusa questa fase, il processo *on line* è destinato a trovare applicazione in ogni procedimento civile e in ciascun Tribunale italiano.

### 3.7 Considerazioni finali

Da quanto su esposto, si può sostenere a ragione che la dotazione di risorse a disposizione del sistema giudiziario italiano non appare insufficiente. Il problema sembra essere legato piuttosto ad un impiego non efficiente delle risorse disponibili.

é evidente, comunque, che l'utilizzo di dati aggregati limita necessariamente la conoscenza di un sistema nel suo specifico. Il dato aggregato, infatti, nasconde alcune dinamiche territoriali diverse all'interno del paese stesso. In Italia sono ampie, infatti, le differenze territoriali relative a tempi per la definizione delle controversie presso gli uffici e capacità di smaltimento del carico di lavoro. Utilizzando come riferimento l'indice di congestione<sup>23</sup> per ciascun distretto di Corte d'Appello nel primo grado di giudizio (Tab. 3.10) le stime mostrano che alla fine del 2004 l'indice variava da 1,0 nel distretto più efficiente (Trento) a 3,8 in quello dal livello di congestione più elevato (Bari). L'efficienza, dunque, non è una caratteristica omogenea, ma deve essere valutata e affrontata nei suoi diversi aspetti e peculiarità territoriali.

Esistono margini per migliorare l'efficienza delle risorse a dispo-

<sup>23</sup> L'indice di congestione è dato dal rapporto tra la quantità dei procedimenti pendenti e quelli conclusi annualmente.

**Tab. 3.10 – Grado di congestione dei tribunali di I grado, 2004**  
(procedimenti civili pendenti a fine anno/ procedimenti esauriti)

Distretti di Corte di Appello	Indice
Trento	1,0
Torino	1,1
Bolzano (sez.)	1,5
Milano	1,5
Brescia	1,7
Genova	1,7
Firenze	1,8
Trieste	1,8
Roma	1,9
Catanzaro	2,0
Venezia	2,1
Ancona	2,1
Lecce	2,1
Palermo	2,2
Bologna	2,2
Campobasso	2,2
L'Aquila	2,3
Catania	2,3
Sassari (sez.)	2,3
Perugia	2,4
Napoli	2,4
Cagliari	2,5
Reggio di Calabria	2,5
Caltanissetta	2,9
Potenza	2,9
Messina	3,0
Taranto (sez.)	3,1
Salerno	3,2
Bari	3,8
<b>Italia</b>	<b>2,2</b>

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

sizione, segnatamente la loro allocazione e combinazione. Lo stesso Rapporto europeo fornisce qualche indicazione a riguardo quando mette in luce la dimensione mediamente piccola degli uffici giudiziari italiani. Il recupero dell'efficienza del sistema giudiziario potrebbe essere favorito dalla creazione di tribunali medio-grandi, attraverso un progetto organico di razionalizzazione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari e di accorpamento delle molteplici sedi di tribunale sparse sul territorio<sup>24</sup>. Ciò consentirebbe di sviluppare la specializzazione di magistrati e staff e un uso più flessibile delle risorse.

Tuttavia le disfunzioni legate alla dimensione degli uffici giudiziari e alla specializzazione nell'attività dei giudici, seppur rilevanti, non sono, però, sufficienti a spiegare da sole l'inefficienza della giustizia civile italiana.

Come abbiamo visto, le cause della lentezza della giustizia civile italiana non sono infatti da ricercarsi solo nell'inadeguatezza dell'offerta, ma anche nella complicazione del processo e nella presenza di un eccesso di domanda, alimentato dall'esistenza di meccanismi di incentivi «perversi» che inducono difensori e la parte in torto a prolungare quanto più possibile la durata delle cause. Un maggiore recupero di efficienza si può ottenere anche attraverso una riduzione della domanda mediante l'eliminazione di questi incentivi. Si dovrebbe intervenire sugli incentivi alla base degli atteggiamenti processuali dei difensori, sul loro interesse al protrarsi della causa per ottenere «extra-profitti». Riducendo, per esempio, il numero di udienze e fissando per legge l'onorario degli avvocati, i tempi del processo si ridurrebbero. Non a caso, il ceto forense ha spesso manifestato una ferma opposizione a qualsivoglia tentativo riformatore, idoneo a produrre sensibili accorpamenti dei tempi e dei termini processuali. Un ulteriore inter-

<sup>24</sup> Proposte simili sono sostenute anche in Banca d'Italia (2005) e in ISAE (2001).

vento normativo potrebbe stabilire l'adeguamento del tasso di interesse legale a quello di mercato, per impedire che la parte in torto nel processo possa ottenere un vantaggio dal differenziale tra i due tassi di interesse.

Inoltre, sarebbe necessaria favorire una maggiore conoscenza e diffusione di strumenti di giustizia alternativa quali l'arbitrato e la conciliazione che, nel 2006 sono stati utilizzati solo dal 13 per cento delle imprese italiane. Tali procedure extragiudiziali di composizione delle controversie consentirebbero alle imprese consistenti riduzioni di tempo e di costi. Recenti studi<sup>25</sup> hanno, infatti, stimato che rispetto a un processo civile, un arbitrato consente un risparmio di un terzo della parcella, mentre una conciliazione può costare al massimo un quinto di un giudizio ordinario in termini di spese per onorari e diritti. Inoltre i tempi di durata di un procedimento extragiudiziario sono inferiori di circa nove volte a quelli del giudizio ordinario<sup>26</sup>.

I benefici di una riduzione dei tempi di svolgimento dei processi determinerebbero una consistente riduzione dei costi per le imprese, maggiori incentivi per intraprendere nuove attività e sviluppare quelle esistenti e, infine, un ulteriore stimolo per le aziende straniere ad investire in Italia. In altri termini, maggiore competitività per gli operatori e un recupero di efficienza del sistema economico nel suo complesso.

<sup>25</sup> Unioncamere (2007).

<sup>26</sup> Si tratta di stime realizzate sulla base del confronto tra i costi di una causa civile articolata in 4 udienze di primo grado e altrettante di appello, senza accertamenti tecnici e meramente documentale, con i costi di un arbitrato amministrato dalle Camere di Commercio. Per la conciliazione, l'esempio si limita alle 4 udienze di primo grado e al doppio per l'arbitrato. Le ipotetiche spese di un processo civile sono state elaborate tenendo conto delle tariffe forensi vigenti, applicando la metà della tariffa relativa agli onorari. Cfr. Unioncamere (2007).

## Bibliografia

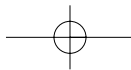
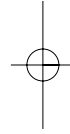
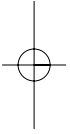
- BANCA D'ITALIA (2005), *Relazione Annuale sul 2004*, Roma.
- BIANCO M., GIACOMELLI S. (2004), Efficienza della giustizia e imprenditorialità: il caso italiano, in *Economia e Politica industriale*, n. 124.
- CARMIGNANI A. (2004), Funzionamento della giustizia civile e struttura finanziaria delle imprese: il ruolo del credito commerciale, Banca d'Italia, *Tema di discussione*, n. 497.
- CEPEJ - European Commission for the Efficiency of Justice (2006), *European Judicial Systems*.
- CONFARTIGIANATO (2007), La giustizia-lumaca costa alle imprese 2,3 miliardi. Ricerca dell'Ufficio studi sui costi della giustizia civile per le imprese artigiane. Maggio 2007.
- CASSESE S., GALLI G. (1998), *L'Italia da semplificare: 1. Le Istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- DALLA PELLEGRINA L. (2006), Crime Deterrence and Courts Efficiency. An Application to Crimes Against Property in Italy, *SIDE Working Papers*.
- DJANKOV S., LA PORTA R., LOPEZ-DE-SILANES F., SHLEIFER A. (2003), «Courts», *Quarterly Journal of Economics*, May.
- EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (2005), *European Judicial Systems 2002*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- ISAE (2001), *Rapporto trimestrale: priorità nazionali, intenzioni e risultati della regolamentazione*, Roma, aprile.
- ISTAT (2006), *Sistema Informativo Territoriale sulla Giustizia*, disponibile online.
- LA PORTA R., LOPEZ DE SILANES F., SHLEIFER A., VISHNY R. (2000), Investor Protection and Corporate Governance, *Journal of Financial Economics*, Vol. 58.
- LA PORTA R., LOPEZ-DE-SILANES F., SHLEIFER A., VISHNY R. (1998), Law and Finance, *Journal of Political Economy*, n. 6.
- LEVINE R. (1999), Law, Finance and Economic Growth, *Journal of Financial Intermediation*, n. 1-2.
- MARCHESI D. (1998) *L'inefficienza della giustizia civile, conseguenze sull'economia*, in CASSESE S., GALLI G..
- MARCHESI D. (2003), *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile*, Bologna, Il Mulino.
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA (2006), *Movimento dei procedimenti civili, rilevazione dei tempi medi di definizione, variazione delle pendenze e capacità di smaltimento degli Uffici Giudiziari*, Roma.

*zione delle controversie: un'analisi dei costi e benefici per le imprese*, ricerca presentata il 3 maggio 2007 al convegno «*Una giustizia veloce per imprese e consumatori: l'arbitrato amministrato delle Camere di Commercio*» organizzato da Unioncamere.

UNIONCAMERE (2007), *Una giustizia veloce per imprese e consumatori: l'arbitrato amministrato delle Camere di Commercio*, convegno organizzato da Unioncamere il 3 maggio 2007.

VON FREYHOLD, VIAL & PARTNER CONSULTANS (1998), *The Cost of Legal Obstacles to the Disadvantage of Consumers in the Single Market, A Report for the European Commission*, DG XXIV Consumer Policy and Consumer Health Protection.

WORLD BANK (2006), *Doing Business*, Washington D.C.



#### 4. COSTI DELLA POLITICA E PATOLOGIE DEL SISTEMA POLITICO ITALIANO: UN'ANALISI CRITICA<sup>1</sup>

Da alcuni mesi sono in corso inchieste giornalistiche che denunciano una vera e propria «casta» politica che avrebbe prodotto costi di «funzionamento» oltremodo elevati. Sembrerebbe che il trend dell'aumento dei costi sia in forte espansione, sino a raggiungere, praticamente incontrastato, l'attuale stato emergenziale e di forte degenerazione da parte soprattutto dei politici eletti. Solo per fare qualche esempio, prendendo in considerazione i dati relativi all'ambito parlamentare, le spese delle due Camere – per altro simmetriche nelle funzioni – tra il 2001 e il 2006 evidenziano un incremento percentuale reale per quasi tutte le voci di spesa. Parimenti, un'ulteriore fonte di costi ingiustificati a carico della collettività, è quella che riguarda i rimborsi elettorali, descritti come una forma indiretta di finanziamento pubblico ai partiti, che raggiungerebbe il referendum abrogativo del 18 aprile 1993. Le cause sono di molteplice natura, alcune riconducibili alle patologie ormai croniche del sistema politico, altre, invece, riconducibili a una burocrazia pubblica estremamente complessa e costosa, nonostante la scarsa efficacia nell'implementazione delle *policies* a carico degli apparati amministrativi serventi.

I costi sono in forte aumento sia per le istituzioni centrali sia per quelle su scala regionale e locale, alcune delle quali sono addirittura messe in discussione (si pensi alla polemica sull'utilità delle province e sull'identità delle comunità montane). A tal proposito, il fenomeno del decentramento politico-amministrativo non ha di fatto garantito una maggior oculatezza nell'allocazione e di-

<sup>1</sup> A cura di Luciano Fasano (Università degli studi di Milano) e Nicola Pardini (Università degli studi di Milano). Le opinioni contenute in questo capitolo sono da attribuirsi agli autori e non impegnano Confindustria.

istribuzione delle risorse assegnate, tanto meno sulla capacità di regolazione, controllo e verifica da parte degli attori locali.

Il presente lavoro si propone di fare una ricognizione relativa ai costi della politica e alle principali patologie del sistema politico italiano, in una fase di transizione tuttora incompiuta. Il saggio si compone di due parti:

- la prima relativa ai costi della politica in senso lato, partendo dal finanziamento dei partiti politici, dal costo delle assemblee parlamentari attraverso un'analisi comparata, dall'analisi di alcuni settori strategici nell'erogazione di servizi e beni pubblici per i cittadini (aziende pubbliche e partecipate), fino ad alcune voci di spesa della politica emerse da alcune inchieste e ricerche tuttora in corso;
- la seconda relativa alle principali patologie del sistema politico italiano, a partire da alcuni fattori di natura sistemica che impediscono all'Italia di approdare a una democrazia funzionante e efficiente. A tal fine, verranno analizzate le principali cause che ancora oggi sono alla base di una fragilità strutturale del sistema politico, concentrando l'attenzione sul modello ancora indefinito della democrazia italiana, sul rapporto tra legge elettorale e sistema partitico, sull'evoluzione della pubblica amministrazione dentro un quadro di forma di stato che necessita di una riforma.

#### 4.1 Il finanziamento della politica: un'analisi comparata

Il primo costo della politica, in tutti i sistemi democratici avanzati e consolidati, è costituito dal finanziamento da parte del settore pubblico e da parte di soggetti privati. La disciplina del finanziamento è assai variegata, caratterizzandosi in ragione di diversi modelli.

Ad una prima approssimativa analisi comparata fra i principali paesi occidentali, la poca letteratura esistente mostra l'esistenza di tre tipi di comportamento fondamentale nei confronti del più generale problema di come finanziare partiti, movimenti politici e candidati<sup>2</sup>.

In primo luogo, vi è il comportamento di quanti, nell'ambito di relazioni private così come di rapporti istituzionali e pubblici, osservano quanto stabilito in termini strettamente normativi e giuridici, per consentire il trasferimento di risorse economiche secondo le forme del finanziamento pubblico e delle contribuzioni liberali e volontarie. In secondo luogo, vi è il comportamento di quanti individuano gli interstizi *extra lege* e le inadempienze legislative che mettono in condizioni di aggirare o forzare la legge senza violarla. E infine, vi è il comportamento totalmente illegale di coloro che foraggiano la politica attraverso comportamenti illeciti e penalmente perseguibili. In particolare, per quel che concerne questo ultimo tipo di comportamento, occorre distinguere fra due ulteriori varianti. Quella che prevede che esponenti politici, ovvero soggetti dotati di personalità giuridica ad essi in qualche modo legati, violano parti sostanziali della legislazione (tetti di spesa, modalità di raccolta dei fondi, regole di rendicontazione contabile) pur rimanendo nell'ambito delle contribuzioni volontarie, senza con ciò commettere concussione o altra forma di abuso di ruolo o di pubblico ufficio. E quella che viceversa prevede il ricorso ad atti di corruzione, configurando veri e propri scambi illeciti che implicano abusi di vario genere.

Ciò premesso, scopo della nostra indagine è occuparsi pressoché

<sup>2</sup> Tra i principali, e non sempre recenti, riferimenti della letteratura esistente sul finanziamento dei partiti politici occorre menzionare gli studi collettanei su *La financiación de los partidos políticos* (1994), per quel che riguarda la Spagna, e *Parteiendemokratie in Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung* (1997), per quel che concerne la Germania. Altri testi di inquadramento generale dotati di una certa rilevanza sono Cain e Taylor (2002), Doublet (1997), Ewing (1987). Fra le poche ricerche italiane vi è quella recente di Paolo Borioni (2005).

esclusivamente delle forma di finanziamento della politica che includono i comportamenti del primo tipo, ossia quelli che avvengono nel rispetto delle normative vigenti, e laddove possibile, sempre che se ne riesca ad avere una fondata consapevolezza, gettare luce su possibili comportamenti del secondo tipo, che avvengono in quella particolare «zona grigia» fra l'inevitabile incompletezza della disciplina giuridica e l'imprevedibilità di taluni eventi, che possono essere all'origine di comportamenti opportunistici volti ad aggirare o forzare la norma.

In generale, tutti i modelli di finanziamento della politica in uso nei sistemi democratici del mondo occidentale perseguono due macro obiettivi fondamentali.

Garantire ai diversi partiti, movimenti politici e candidati in campo nella competizione democratica un certo ammontare di risorse, stimato nei termini di una soglia minima o di un tetto massimo, sufficiente ad assicurare il pluralismo del dibattito politico e del processo elettorale, in altre parole la competitività del sistema politico. Ovviamente questo obiettivo ha delle implicazioni sia dal punto di vista collettivo che individuale. Da un punto di vista collettivo, esso è tale da favorire l'assenza di barriere all'ingresso nell'arena politica, così da permettere che diversi gruppi e movimenti sociali possano influenzare il sistema politico e di governo nelle sue decisioni. In una prospettiva individuale, esso è tale da intervenire in chiave correttiva su alcune disuguaglianze esistenti nella società che pongono gli individui appartenenti a ceti e classi sociali meno abbienti in condizioni di sostanziale svantaggio nell'aspirare all'esercizio di un qualche ruolo politico, a cominciare dal diritto di elettorato passivo, cioè della possibilità di candidarsi a cariche pubbliche elettive<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Questo obiettivo è particolarmente avvertito nei sistemi, come il Regno Unito, nei quali il finanziamento pubblico viene indirizzato esclusivamente alle forze di opposizione, al fine per l'appunto di consentire loro un sostanziale recupero delle condizioni di svantaggio che ne contraddistinguono il confronto democratico con le forze di governo.

Individuare criteri e condizioni che permettano di discriminare fra le diverse forme di finanziamento della politica. Sia rispetto alle fonti pubbliche e a quelle private della contribuzione. Sia riguardo all'ammontare complessivo di tali finanziamenti, che nella loro consistenza vengono giustificati in rapporto a specifiche condizioni giuridiche di erogazione, differenti a seconda della loro forma, oltre che a prestabiliti tetti di spesa.

Nella nostra analisi considereremo esclusivamente cinque paesi a regime democratico: Stati Uniti, Francia, Germania, Spagna e Regno Unito. E a essi aggiungeremo l'Italia. Rivolgendo la nostra attenzione prevalentemente a sette dimensioni analitiche (quelle che con una certa approssimazione potremmo definire variabili) fondamentali:

- il grado di centralizzazione del sistema di finanziamento pubblico;
- il tipo di soggetto erogatore dei contributi;
- il modello di contribuzione;
- l'esistenza di eventuali limiti o tetti di spesa;
- l'esistenza di meccanismi di controllo e/o di sanzionamento;
- la finalizzazione delle erogazioni;
- l'ammontare complessivo del finanziamento pubblico.

In Francia il sistema di finanziamento pubblico dei partiti e movimenti politici si contraddistingue in virtù di una gestione esclusivamente centralizzata delle erogazioni. I contributi statali vengono attribuiti dal Governo ai partiti, da un lato, in ragione dei risultati elettorali alle elezioni legislative, con riferimento ai voti ottenuti al primo turno, a condizione che la lista finanziata sia presente in almeno cinquanta circoscrizioni e, dall'altro, della rappresentanza parlamentare complessiva, in proporzione ai seggi

ottenuti dalle liste che si impongono nei ballottaggi finali. Ulteriori finanziamenti vengono assicurati, sempre ai partiti, in proporzione alle contribuzioni raccolte su base individuale e volontaristica<sup>4</sup>.

Altri fondi vengono infine erogati ai singoli candidati nei collegi uninominali delle elezioni legislative<sup>5</sup>. Il limite massimo di spesa viene fissato nella Legge Finanziaria dell'anno corrente. A fronte di questi contributi, i partiti sono tenuti a tenere una contabilità particolareggiata e a rendere pubblici i propri bilanci annuali, che devono essere depositati presso la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, che provvede alla loro pubblicazione sintetica sul *Journal Officiel*. Sono inoltre previsti meccanismi di controllo e sanzionamento, così che se un partito non rispetta le regole di pubblicità il finanziamento gli viene negato.

Dal 1995, il contributo statale annuale è invariato e pari a 80.264.408 euro. Tuttavia dal 2000 una legge finalizzata a favorire le pari opportunità di genere nell'accesso alle cariche elettive ha fatto sì che tale cifra non sia mai stata elargita interamente. Nel 2006, per esempio, l'ammontare effettivo di tale finanzia-

<sup>4</sup> A tale proposito, la legge prevede che partiti, organizzazioni e movimenti politici in grado di raccogliere un milione di franchi da almeno diecimila diversi donatori, fra i quali devono esservi almeno 500 eletti in trenta assemblee locali, venga concesso un finanziamento pubblico di due milioni di franchi.

<sup>5</sup> In base ad una legge del 1998 i candidati usufruiscono di contributi a copertura dei costi sostenuti durante la campagna elettorale, nella misura del 50 per cento del limite di spesa prefissato per il candidato stesso a livello di collegio. Tale percentuale si riduce al 33 per cento per i candidati alle elezioni presidenziali. I limiti di spesa per il candidato delle elezioni legislative ammonta a 250.000 franchi per collegio, più 1 franco per abitante. Nel caso delle elezioni presidenziali il tetto di spesa è fissato a 90 milioni di franchi per il primo turno e 120 milioni di franchi per i candidati che vanno al ballottaggio. Tetti di spesa esistono anche per le elezioni europee e per quelle amministrative.

mento è stato di 73,48 milioni di euro, poiché diversi partiti sono stati colpiti da sanzioni pecuniarie (non ricevendo parte o tutto il finanziamento loro spettante) in seguito alla violazione delle condizioni di pari opportunità nella formazione delle liste elettorali. Vi è però da osservare che se tali sanzioni sono così frequenti, ciò è anzitutto dovuto agli scarsi incentivi che essi inducono rispetto all'osservanza della legge. In altre parole, è assai probabile che per i partiti francesi sia relativamente più vantaggioso pagare le sanzioni previste dalla violazione sulle pari opportunità piuttosto che rispettare le prescrizioni sulla rappresentanza di genere nelle liste elettorali.

In Germania il finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici prevede erogazioni a livello federale, di *Land* e locale<sup>6</sup>. In particolare, il sistema tedesco si articola su tre cardini fondamentali: un sistema di incentivazioni fiscali, un sistema di contribuzioni proporzionali ai piccoli finanziamenti e un sistema di erogazioni fisse. Con ciò, malgrado la corresponsione dei fondi sia gestita centralmente dal *Bundestag* (cioè la Camera bassa), la richiesta di finanziamenti pubblici può essere inoltrata anche da organizzazioni e movimenti politici che sono presenti in un solo *Land*<sup>7</sup>. E questo sistema ha in sostanza favorito una forte generosità delle casse pubbliche nei confronti non solo dei partiti, ma anche di fondazioni, organizzazioni di area, movimenti giovanili, gruppi di donne e studenti, sebbene pressoché esclusivamente nel campo delle principali formazioni politiche nazionali<sup>8</sup>. Il fi-

<sup>6</sup> Si tenga presente che la Germania è stata la prima grande democrazia occidentale a varare una disciplina per il finanziamento pubblico dei partiti e movimenti politici, già nel 1959.

<sup>7</sup> Nella fattispecie, sono qualificati a ricevere contribuzioni statali tutti quei partiti e movimenti politici che raccolgono almeno 0,5 per cento dei voti alle elezioni federali, oppure l'1 per cento dei consensi in almeno una elezione regionale di *Land*.

<sup>8</sup> Con ciò, la quasi totalità dei fondi di finanziamento pubblico sono percepiti da SPD, CSU, CDU, Liberali, Verdi e PDS.

nanziamento pubblico viene erogato proporzionalmente ai voti conseguiti alle ultime consultazioni elettorali (politiche, europee o dei *Länder*)<sup>9</sup>, oltre che in rapporto ai contributi volontaristici e liberali da parte di privati<sup>10</sup>. Il limite assoluto di spesa è fissato in base ad una legge dello Stato ed è pari a 133 milioni di euro l'anno. Vi è poi un tetto ulteriore, determinato in ragione dell'ammontare complessivo dei finanziamenti ottenuti dai privati, in virtù del quale per ogni partito la contribuzione di fonte pubblica non può mai superare l'importo annuale dell'autofinanziamento<sup>11</sup>. A fronte di questi contributi, i partiti sono tenuti a presentare al Presidente del *Bundestag* i propri bilanci annuali, che vengono successivamente verificati dalla Corte federale dei Conti. Per il 2005 il finanziamento pubblico ai partiti è stato di 132.507.468,57 euro.

Nel Regno Unito vige un modello di finanziamento pubblico gestito a livello centrale, che si limita all'erogazione di contributi ai soli partiti e movimenti politici di opposizione rappresentati in

<sup>9</sup> In base alla legge, ogni partito riceve un marco per ogni voto ricevuto all'ultima elezione effettuata, sia essa regionale, federale o europea. Ed i primi quattro milioni di voti conseguiti vengono premiati con una maggiorazione di 0,30 marchi per ogni voto espresso. Questa è la base per l'erogazione del 40 per cento dei finanziamenti pubblici, mentre il restante 60 per cento dei fondi statali viene corrisposto in proporzione dei contributi raccolti su base volontaristica, nella misura di due a uno.

<sup>10</sup> In particolare, la parte di finanziamento pubblico erogata in proporzione ai voti delle ultime consultazioni elettorali riconosce 0,85 euro per ogni voto valido conseguito, fino ad un massimo di quattro milioni di voti, e successivamente a tale limite, 0,70 euro per ogni ulteriore preferenza. Per quel che invece concerne la parte di finanziamento pubblico erogata in conseguenza delle contribuzioni private, vengono riconosciuti 0,38 euro per ogni euro che il partito riceve come donazione quota associativa da una persona fisica.

<sup>11</sup> Tali contribuzioni possono essere quote di iscrizione, donazioni provenienti da persone fisiche o giuridiche, comunque raccolte in base a criteri di trasparenza.

Parlamento<sup>12</sup>. Le contribuzioni sono gestite direttamente sia dalla Camera dei Comuni, sia la Camera alta (*House of Lords*). In particolare, il finanziamento si articola in tre differenti fonti: il finanziamento ai partiti rappresentati in Parlamento (in proporzione ai seggi e ai voti conseguiti<sup>13</sup>); il contributo a copertura delle spese di viaggio; i contributi per il leader dell'opposizione<sup>14</sup>. L'ammontare complessivo di questa contribuzione è, peraltro, l'esito di calcoli aggiornati ogni anno, in base a parametri stabiliti dalle due Camere ed è finalizzato esclusivamente ad assicurare lo svolgimento delle attività parlamentari<sup>15</sup> e la copertura delle spese di viaggio. A fronte di questi finanziamenti, i candidati so-

<sup>12</sup> In base al *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000, affinché un partito di opposizione abbia diritto al finanziamento è necessario che questo disponga di almeno due rappresentanti alla Camera dei Comuni, ovvero di un solo rappresentante qualora la lista in questione abbia ottenuto almeno 150.000 voti.

<sup>13</sup> A titolo di esempio, ricordiamo che nel 1998 le opposizioni hanno ricevuto 3.481 sterline per seggio e 7,67 sterline ogni 200 voti, per un totale di 1,7 milioni di sterline. Il governo Blair ha successivamente incrementato tale cifra, portandola a 4,4 milioni di sterline, a cui vanno poi aggiunte le 900.000 sterline complessivamente a disposizione del leader del principale partito dell'opposizione per lo svolgimento delle sue funzioni.

<sup>14</sup> A ciò si deve aggiungere che un cardine fondamentale del sistema britannico prevede di garantire ai partiti, siano al governo o all'opposizione, servizi e franchigie di tipo postale e informativo, così come luoghi pubblici per lo svolgimento di riunioni, la partecipazione a trasmissioni televisive durante le campagne elettorali. In particolare, per quel che concerne le trasmissioni radiotelevisive, i tre principali partiti - laburista, conservatore e liberaldemocratico - usufruiscono a titolo gratuito in proporzioni rispettivamente pari a 5:5:4, mentre l'acquisto di spazi radiofonici e televisivi è proibito.

<sup>15</sup> I partiti che richiedono di poter fruire dei contributi pubblici sono tenuti ad attestare, presso il *Clerk of the House of Commons*, che tali fondi saranno utilizzati esclusivamente nell'ambito dell'attività parlamentare. Una condizione con tutta probabilità almeno in parte disattesa, dato che in più occasioni il parlamento inglese si è ritrovato a discutere dell'effettiva praticabilità di questa misura.

no sottoposti a rigidi massimali di spesa<sup>16</sup> e i partiti sono obbligati a pubblicare annualmente i propri bilanci e a garantire una rendicontazione specifica<sup>17</sup>. Nel 2006 la Camera dei Comuni ha stanziato complessivamente 5.603.779 sterline, mentre la Camera dei Lords 692.691 sterline. Con ciò il finanziamento pubblico a partiti e movimenti politici è stato complessivamente pari a 6.296.470 sterline.

In Spagna il finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici integra erogazioni gestite a livello centrale con contribuzioni provenienti dalle Comunità autonome locali. E l'esistenza di modalità di finanziamento pubblico così frammentate e differenziate ostacola il consolidamento in maniera trasparente e di un quadro complessivo delle erogazioni. Le corresponsioni centrali si distinguono in contributi ordinari annuali, rimborsi elettorali ed erogazioni ai gruppi parlamentari. Tali finanziamenti sono gestiti sia dal Governo, sia dal Parlamento. Per quel che, in particolare, concerne i contributi ordinari annuali, questi sono ripartiti nella misura di 1/3 in base alla rappresentanza parlamentare (cioè in maniera proporzionale al numero di seggi ottenuti nelle *Cortes*) e nella misura di 2/3 in base ai voti riportati alle ultime elezioni generali<sup>18</sup>. L'entità complessiva dei contributi è fissata nel-

<sup>16</sup> Secondo la normativa vigente, che risale al 1997, in ogni collegio un candidato non può spendere più di 4.965 sterline, maggiorate di 4,2 pence per ogni elettore del collegio stesso. Vi è tuttavia da osservare che soltanto negli ultimi anni i candidati laburisti e conservatori hanno reso pubbliche le contribuzioni di cui erano beneficiari che fossero superiori alle 5.000 sterline.

<sup>17</sup> A partire dal 2000, i limiti di spesa sono stati applicati anche ai partiti. Un primo massimale di spesa è fissato nella misura di 19,77 milioni di sterline a partito.

<sup>18</sup> In base alla legge, ogni seggio parlamentare implica la corresponsione alla lista che lo ha ottenuto di 2.564.000 pesetas, mentre vengono riconosciute 38 pesetas ogni voto ricevuto al Congresso dei Deputati e 96 pesetas per ogni voto conseguito al Senato. Fondi che vengono corrisposti esclusivamente ai partiti e movimenti politici che hanno ottenuto almeno un seggio.

la Legge Finanziaria dell'anno corrente. A fronte di queste erogazioni, i partiti sono tenuti alla rendicontazione di entrate e uscite attraverso bilanci trasparenti, che sono sottoposti alla verifica della Corte dei Conti. La stessa Corte è competente anche per quel che concerne la verifica delle spese sostenute in campagna elettorale, potendo escludere dall'accesso al rimborso statale i partiti e movimenti politici che si siano resi responsabili di violazioni della normativa vigente. Nel 2006 i contributi ordinari annuali sono stati pari a 60.752.000 euro. In aggiunta ad essi, i gruppi parlamentari hanno ricevuto rispettivamente 8.968.238 euro quelli presenti nel Congresso dei Deputati e 5.823.157 euro quelli presenti in Senato, per un totale di 14.791.395 euro.

Negli Stati Uniti il finanziamento pubblico è limitato alle sole elezioni presidenziali. Il sistema di contribuzione è gestito a livello centrale, dal Governo, attraverso il Ministero del Tesoro, e dalla *Federal Election Commission* (FEC), che è titolare di un fondo in cui convergono le erogazioni volontarie dei contribuenti specificatamente destinate, in sede di dichiarazione dei redditi, al finanziamento della campagna elettorale per l'elezione del Presidente. Il finanziamento che ne deriva è ovviamente commisurato all'entità di tali contribuzioni e segue, nella sua erogazione, le tre fasi fondamentali in cui è distinta la campagna elettorale per le elezioni presidenziali. Nella prima fase, cioè quella che prelude allo svolgimento delle primarie, ottengono finanziamenti tutti i candidati che dimostrino di aver raccolto un certo ammontare di contributi individuali privati di piccola consistenza<sup>19</sup>. Nella seconda fase,

<sup>19</sup> È questa la forma di finanziamento pubblico che va sotto il nome di *Primary Matching Payments*, in base alla quale ottengono erogazioni quei candidati che durante la fase che precede la *nomination* dimostrano di saper raccogliere almeno 5.000 dollari per stato, in almeno 20 diversi stati dell'Unione, attraverso il concorso di piccoli contributi individuali, non superiori a 250 dollari. Per i partiti il tetto massimo di contribuzione si innalza da cinquemila a ventimila dollari. Inoltre, tutti i contributi privati di ammontare

i finanziamenti vengono erogati ai partiti o movimenti politici che organizzano *convention* a sostegno di propri candidati alla Casa Bianca<sup>20</sup>. Nella terza fase, vengono rimborsate interamente le spese elettorali sostenute dai candidati che concorrono all'elezione del Presidente. Il finanziamento complessivamente erogato è determinato dalla disponibilità del Fondo gestito dalla FEC. Per poter usufruire di questi contributi i candidati devono rinunciare a raccogliere erogazioni private di grande consistenza e devono rispettare i limiti massimi di spesa previsti dalla legge, sui quali vigila la FEC<sup>21</sup>. Proprio queste condizioni fanno sì che il ricorso al finanziamento pubblico sia poco utilizzato, poiché i candidati con maggiori aspirazioni al successo preferiscono poter fruire di contributi privati senza sottoporsi ad alcun vincolo legislativo, piuttosto che attenersi alle regole previste per l'accesso alle erogazioni statali ma dover contenere le proprie spese entro certi limiti. E

inferiore a 250 dollari sono *matchable*, e cioè autorizzano a ricevere erogazioni statali per lo stesso importo. Va tuttavia osservato come negli USA molto diffusa sia la tecnica del *bundling*, consistente nell'intestare a parenti o prestanome tutti i contributi di consistenza eccedente i mille dollari. Per il resto, la parte del leone la fanno i *Political Action Committees* (PAC), cioè i comitati elettorali di sostegno dei singoli candidati, che sono esclusi dalla limitazione dei mille dollari, e che in nome di singole cause di mobilitazione (*single issue*), gruppi etnici, minoranze linguistiche e quant'altro, raccolgono milioni di dollari. A titolo puramente esemplificativo, si pensi che nel solo biennio 1997/98 i PAC hanno raccolto poco più di 502 milioni di dollari, che per il 78 per cento sono andati a finanziare i candidati uscenti dei diversi collegi delle elezioni legislative, per lo più repubblicani.

<sup>20</sup> È questa la forma di finanziamento che va sotto il nome di *Party Convention Grants*, in base alla quale ottengono contributi pubblici non solo i candidati dei principali partiti - democratico e repubblicano - che organizzano una *Convention* in vista delle elezioni presidenziali, ma anche quei movimenti politici che alle precedenti elezioni presidenziali avessero presentato un candidato capace di ottenere almeno il 5 per cento dei suffragi.

<sup>21</sup> Inizialmente tale limite massimo di spesa era fissato nella misura di 10 milioni di dollari, sebbene ad ogni elezione presidenziale esso venga sostanzialmente adeguato sulla base del tasso di inflazione programmato.

questo incentivo vale soprattutto per i candidati dei due maggiori partiti, democratico e repubblicano, i quali possono fare affidamento sulle erogazioni di grandi *lobbies* e gruppi economici, rispetto alle quali l'unico vincolo legislativo è quello della trasparenza<sup>22</sup>. Alle ultime elezioni presidenziali del 2004, il finanziamento pubblico erogato ai candidati è stato pari a 206 milioni di dollari, a fronte dei 238 milioni di dollari delle elezioni del 2000. Ad ulteriore dimostrazione di come negli USA sia la contribuzione privata volontaria a costituire la gran parte dei finanziamenti a partiti politici e candidati.

E veniamo infine all'Italia, il cui sistema di finanziamento pubblico di partiti e movimenti politici è incentrato prevalentemente sulle contribuzioni a titolo di rimborso delle spese sostenute nel corso delle campagne elettorali<sup>23</sup>. Vi sono poi forme minori di contribuzione statale, come quella relativa al finanziamento degli organi ufficiali di informazione (giornali e radio) dei partiti e le agevolazioni fiscali per le erogazioni volontarie dei privati, nonché l'esenzione dalle imposte per i trasferimenti ai partiti e per la registrazione degli statuti<sup>24</sup>.

In particolare, sono suscettibili di rimborso le spese sostenute a

<sup>22</sup> Rispetto alle fonti di finanziamento privato, la legge prescrive che ogni PAC debba comunicare periodicamente la provenienza delle erogazioni di cui è destinatario e che la FEC possa sanzionare eventuali comportamenti lesivi del principio di trasparenza.

<sup>23</sup> In Italia il finanziamento pubblico di partiti e movimenti politici è disciplinato dalla Legge n. 195/74 e dalle sue successive modificazioni (si veda, a tale proposito, l'Appendice). Fino al 1993, oltre alle erogazioni legate al rimborso delle spese elettorali, erano previsti contributi annuali per il funzionamento ordinario dei partiti. In quell'anno, infatti, un referendum abrogativo disponeva la soppressione dei finanziamenti a carattere ordinario, lasciando in vita esclusivamente le erogazioni a titolo di rimborso delle spese elettorali.

<sup>24</sup> Per un'analisi dettagliata della disciplina italiana del finanziamento pubblico di partiti e movimenti politici *cf.* l'Appendice.

seguito di campagne per le elezioni della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali, ciascuna delle quali fa riferimento ad un fondo a se stante. L'ammontare di ciascuno di questi quattro fondi è pari, per ogni anno di legislatura dell'organo elettivo di riferimento, ad un euro per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei Deputati, che peraltro corrisponde al corpo elettorale in assoluto più numeroso. La ripartizione dei fondi avviene in maniera proporzionale ai voti conseguiti nelle elezioni prese a riferimento, su base nazionale (ad esclusione delle elezioni del Senato), ed è estesa a tutte le forze politiche che abbiano superato una certa soglia di consenso, che varia a seconda delle consultazioni elettorali considerate, o che in alternativa abbiano visto propri candidati eletti<sup>25</sup>. I finanziamenti vengono erogati annualmente, sotto la gestione dei Presidenti dei due rami del Parlamento, con quello della Camera dei Deputati che è competente anche per quel che concerne le elezioni europee e regionali. A fronte di questi contributi, partiti e candi-

<sup>25</sup> In tal senso, per quel che concerne la Camera dei Deputati si prende a riferimento il riparto dei voti su base nazionale, ammettendo alla distribuzione dei contributi i partiti che abbiano conseguito almeno l'1 per cento dei voti validamente espressi. Nel caso del Senato della Repubblica il riparto dei voti avviene su base regionale ed ogni regione concorre ai fondi in misura direttamente proporzionale alla propria popolazione residente. La soglia di ammissione all'erogazione dei finanziamenti è inoltre fissata al 5 per cento dei voti validamente espressi, ovvero in ragione dell'elezione di almeno un candidato della propria lista in una regione, oppure – per i candidati indipendenti – al conseguimento del 15 per cento dei voti laddove sono stati eletti. Per quel che concerne il Parlamento europeo, le erogazioni vanno all'indirizzo di tutte le liste che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto e sono determinate in misura proporzionale ai voti conseguiti. Per quel che riguarda le elezioni regionali, il cui fondo è ripartito fra le diverse regioni in maniera direttamente proporzionale alla popolazione residente, i finanziamenti vanno alle liste che abbiano ottenuto almeno un seggio in un consiglio regionale e sono commisurati al numero di voti ottenuti.

dati hanno l'obbligo di dichiarare le proprie spese elettorali e di osservare determinati limiti di spesa, stabiliti in base agli iscritti alle liste elettorali per le consultazioni prese a riferimento<sup>26</sup>. Altri obblighi concernono i candidati eletti nelle Assemblee legislative, che devono presentare ai Presidenti delle rispettive Camere un consuntivo inerente le spese sostenute per la campagna elettorale e le relative fonti di finanziamento. Così come i partiti e i movimenti politici devono presentare annualmente al presidente della Camera dei Deputati un rendiconto di esercizio. Nel 2006 i rimborsi elettorali sono ammontati complessivamente a 200.819.044 euro.

Come si vede, i sistemi di finanziamento pubblico a partiti e movimenti politici sono informati a diversi criteri, rispetto ai quali risulta assai difficile esprimere una valutazione complessiva in termini di relativa efficacia. Ciò malgrado, è possibile svolgere alcune considerazioni di massima circa elementi che, presenti in alcuni sistemi di finanziamento ed assenti in altri, contribuiscono a fare la differenza da sistema a sistema.

Anzitutto consideriamo il grado di centralizzazione del sistema di finanziamento, che risulta inevitabilmente correlato alla forma di stato e alla struttura della Pubblica amministrazione del paese considerato. Il fatto che il sistema di erogazione dei contributi sia articolato su più livelli, associando al livello nazionale anche quello regionale e quello locale, come avviene in Germania e in Spagna, rende il sistema stesso complessivamente più opaco e

<sup>26</sup> Nel caso delle elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica le spese elettorali di partiti e movimenti politici non possono superare l'importo di 1 euro moltiplicato per il numero complessivo dei cittadini iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni relative ai due rami del Parlamento. Limiti analoghi sono previsti nel caso delle elezioni regionali, mentre per le elezioni europee, provinciali e comunali la legge non stabilisce alcun tetto di spesa.

meno suscettibile di monitoraggio. Non è un caso, infatti, che proprio in Germania e in Spagna non sia affatto facile avere un quadro complessivo esauriente delle diverse fonti di finanziamento e dei loro specifici destinatari. Viceversa, un sistema centralizzato, sul tipo di quello adottato in Francia e nel Regno Unito, è senza dubbio più trasparente e relativamente più controllabile. E ciò è importante soprattutto in relazione alla eventuale presenza di meccanismi di sanzionamento correlati al rispetto di limiti e massimali di spesa, la cui stretta osservanza dipende prima di tutto dal fatto che il sistema di finanziamento sia chiaramente rendicontabile (*accountable*) ai suoi diversi livelli.

Per quel che concerne il tipo di soggetto che gestisce l'erogazione dei contributi pubblici, questo è nella maggior parte dei casi un'istituzione politica centrale, un ramo del Parlamento piuttosto che lo stesso Governo. Ciò stabilisce un meccanismo sostanzialmente autoreferenziale, rispetto al quale il soggetto istituzionale che eroga le contribuzioni è integralmente o parzialmente sovrapposto a quello che le percepisce. Un modello alternativo, in grado di assicurare una maggiore indipendenza della gestione delle contribuzioni dagli stessi soggetti destinati a fruirne, potrebbe essere quello in cui la responsabilità nella corresponsione dei finanziamenti venisse affidata ad un soggetto dotato di opportune caratteristiche di terzietà, come un Comitato o una Commissione nazionale non parlamentare, oppure ancora un *Authority*. Modalità di questo tipo sono parzialmente adottate negli Stati Uniti, dove la *Federal Election Commission* (FEC) è titolare del fondo in cui convergono le erogazioni volontarie dei contribuenti specificatamente destinate al finanziamento della campagna elettorale per le elezioni presidenziali. Ma anche in Francia, dove la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* ha il compito di verificare i bilanci dei partiti, provvedere alla loro pubblicità e sanzionare eventuali violazioni e inadempienze di legge. In tal senso, il ricorso ad un soggetto

terzo può rappresentare una condizione particolarmente favorevole all'utilizzo di controlli e sanzioni verso i partiti e movimenti politici i cui comportamenti siano incoerenti con la disciplina giuridica. E può perciò costituire un elemento utile per la realizzazione di un sistema di finanziamento pubblico efficace non soltanto nell'erogazione dei contributi ma anche nel monitoraggio delle spese.

Un modello ancora diverso potrebbe essere quello di mantenere distinte le attività di erogazione e quelle di controllo, riservando queste ultime ad un soggetto terzo, oppure ad un organismo dotato di poteri giurisdizionali. Come del resto accade in Spagna, dove i poteri di verifica e certificazione dei bilanci dei partiti, oltre che di sanzionamento fino all'esclusione dall'accesso ai rimborsi, sono attribuiti alla Corte dei Conti. È peraltro evidente come la distinzione fra soggetto gestore e organismo sanzionatore possa favorire la costruzione di un sistema di finanziamento in cui la probabilità di incorrere in sanzioni nel caso di inadempienze o violazioni di legge non venga vanificata da una propensione di partiti e movimenti politici a colludere reciprocamente nella mancata osservanza della normativa.

Rispetto al modello di contribuzione, l'osservanza di un principio di trasparenza nella rendicontazione dei contributi ottenuti, soprattutto laddove a tale condizione è subordinata l'erogazione di rimborsi e benefici statali, è sicuramente un elemento importante. Detto questo, però, resta da definire l'insieme dei meccanismi che meglio possono concorrere alla costruzione di un sistema di finanziamento equilibrato ed efficace. Primo fra questi meccanismi sembra essere quello del *matching payments*, in virtù del quale partiti e candidati hanno un incentivo a rendicontare in maniera trasparente l'insieme delle contribuzioni private ottenute perché così facendo acquisiscono il diritto ad un finanziamento pubblico di consistenza quanto meno pari o propor-

zionale. Il *matching payments*, del quale esistono versioni sia nel sistema tedesco che in quello americano, è quindi una modalità di finanziamento in grado sia di favorire una gestione trasparente dei finanziamenti privati, sia di incentivare partiti e movimenti politici alla ricerca di fonti di sopravvivenza autonome e indipendenti dalle contribuzioni pubbliche. Altri meccanismi di finanziamento assai diffusi sono il rimborso delle spese elettorali e le incentivazioni di carattere fiscale, il cui utilizzo è prevalentemente finalizzato ad abbattere le barriere all'ingresso dell'arena politico-partitica. Così come un'importante condizione volta ad integrare le modalità di finanziamento secondo una logica di contenimento della spesa sono l'esistenza di limiti e massimali che, posti sia sul lato delle uscite che su quello delle entrate, possono anche rappresentare un efficace strumento per l'esercizio di un controllo sulla provenienza (rilevante soprattutto per quel che concerne le erogazioni private) e la destinazione dei fondi<sup>27</sup>.

Infine, la stragrande maggioranza dei sistemi di finanziamento eroga i contributi pubblici sulla base del consenso ottenuto alle elezioni dai singoli partiti e movimenti politici, operando tale erogazione in misura direttamente proporzionale ai voti conseguiti e/o ai seggi di cui si dispone nelle Assemblee legislative. Diverse sono invece le modalità seguite dal sistema inglese, dove la corresponsione di contributi statali è limitata alle sole forze di opposizione, in considerazione delle condizioni di svantaggio che ne contraddistinguono l'iniziativa politica a fronte di chi dispone delle risorse di governo. E se il principio sotteso al sistema di finanziamento inglese ha una qualche plausibilità, allora occorrerebbe interrogarsi sulla possibilità di commisurare

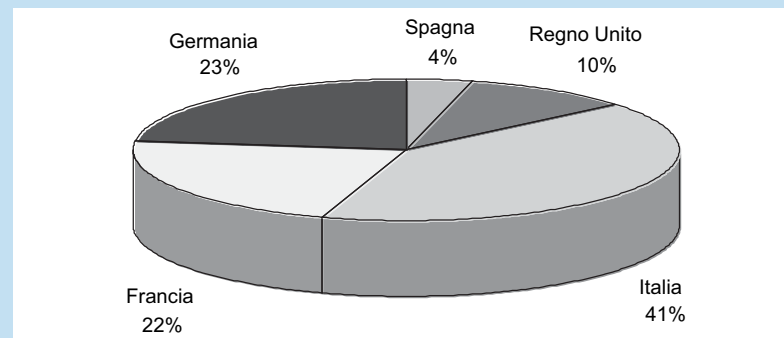
<sup>27</sup> Si pensi, a titolo puramente esemplificativo, al caso della Spagna, dove la disciplina inerente i finanziamenti privati soggiace a vincoli circa la provenienza delle contribuzioni, prevedendo l'esclusione di aziende pubbliche e di società titolari di pubblici appalti.

le erogazioni statali non solo, o non prevalentemente, al consenso elettorale conseguito (e/o alla rappresentanza parlamentare che da tale consenso deriva), ma anche alla collocazione del destinatario delle contribuzioni sul fronte delle forze di opposizione o di governo. Favorendo così la prefigurazione di un sistema di finanziamento in cui alla razionalizzazione delle risorse erogate, conseguente alla riduzione degli esborsi a seguito dell'esclusione (totale o parziale) delle forze di governo, si associ una dinamica politica fortemente competitiva, incentivata dal finanziamento selettivo all'indirizzo (totale o parziale) delle forze di opposizione. Non è detto che il sistema inglese possa funzionare allo stesso modo ovunque, tuttavia valutare l'opportunità di finanziare in misura minore i partiti politici al governo rispetto a quelli che si trovano all'opposizione resta un'ipotesi degna di considerazione. Se non altro per la logica ad essa sottesa, che è chiaramente finalizzata alla realizzazione di condizioni di pari opportunità fra gli attori dell'arena politica nella competizione per il governo, che è al tempo stesso un aspetto fondamentale per assicurare pluralismo e competitività al sistema democratico.

Il finanziamento pubblico dei partiti e movimenti politici non esaurisce le fonti di costo inerenti il funzionamento dei sistemi politici complessivamente intesi. Il primo passo successivo, infatti, consiste nel considerare il costo derivante dalle assemblee legislative nazionali, comprensivo di indennità per gli eletti, contributi ai gruppi parlamentari, costi di segreteria e altri oneri.

A tale proposito, un primo raffronto comparato fra i principali paesi europei (Italia, Francia, Spagna, Germania, Regno Unito), permette di vedere che stante le risorse complessivamente assegnate per il funzionamento delle rispettive Camere Basse, l'Italia è il paese che spende di più (Fig. 4.1).

Fig. 4.1 - Il costo della politica nei primi cinque paesi europei



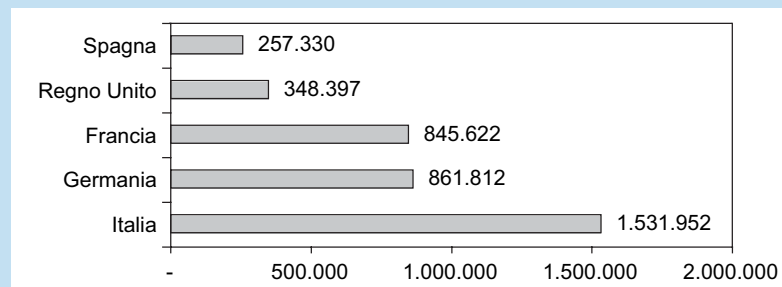
Fonte: elaborazioni Vision su dati Bilanci preventivi 2005 di Camera dei Deputati, Bundestag, Assemblée Nationale, House of Commons, Congreso de los diputados.

Come è possibile desumere dal grafico sopra riportato, il funzionamento delle Camere basse di Italia, Germania, Francia, Spagna, Regno Unito costa complessivamente circa 2.3 miliardi di Euro all'anno. Di questo costo, il nostro Paese assorbe ben il 41 per cento. La Spagna, un paese che negli ultimi quindici anni ha subito profonde trasformazioni fino a diventare una delle realtà più dinamiche d'Europa, assorbe appena il 4 per cento di tali risorse. Così come Francia e Germania, messe insieme, ne assorbono circa il 45 per cento, cioè a dire soltanto quattro punti percentuali in più del nostro Paese.

Un altro interessante indicatore è quello relativo al costo medio sostenuto per parlamentare, che nel 2005 era per l'Italia di 1.531.952 euro, poco meno del doppio di quello complessivamente sostenuto da Francia e Germania (1.707.434), e ben quasi sei volte superiore a quello sostenuto dalla Spagna (Fig. 4.2). Volendo poi effettuare una comparazione in rapporto all'ampiezza della popolazione dei paesi considerati, le proporzioni del fenomeno non cambiano. Sempre in riferimento al 2005, il costo medio di ciascuna Camera

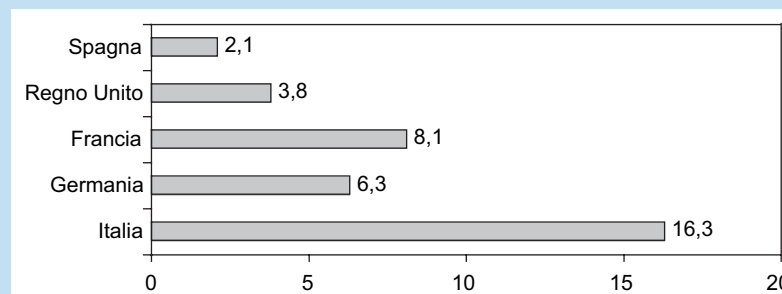
bassa per cittadino era, nel caso dell'Italia, pari a 16,3 euro, contro 2,1 euro della Spagna, 8,1 euro della Francia e 6,3 euro della Germania (Fig. 4.3). E ciò malgrado, sotto il profilo del rendimento politico-istituzionale, la situazione italiana sia storicamente contraddistinta da minore efficacia ed efficienza, sia in sede di produzione legislativa, sia rispetto alla stabilità degli esecutivi.

**Fig. 4.2 - Costo medio per parlamentare, 2005**  
(valori in euro)



Fonte: elaborazioni Vision su dati Bilanci preventivi 2005 di Camera dei Deputati, Bundestag, Assemblée Nationale, House of Commons, Congreso de los diputados.

**Fig. 4.3 - Costo della Camera bassa per cittadino, 2005**  
(valori in euro)



Fonte: elaborazioni Vision su dati Bilanci preventivi 2005 di Camera dei Deputati, Bundestag, Assemblée Nationale, House of Commons, Congreso de los diputados.

Completiamo questo sintetico raffronto internazionale comparando le indennità di base dei parlamentari europei, tema molto discusso in sede di Unione Europea soprattutto in ragione delle motivazioni contrarie alla determinazione delle retribuzioni da parte dei paesi membri. Anche in questo caso, come si vede dalla tabella 4.1, l'Italia è il paese in cui la retribuzione è più alta:

**Tab. 4.1 - Indennità dei parlamentari europei per paese di appartenenza, 2005**

Paese	Indennità base (Euro)	Numero parlamentari	Costo complessivo (Euro)
Italia	149.215	78	11.638.770
Austria	105.215	18	1.899.486
Germania	84.108	99	8.326.692
Irlanda	83.706	13	1.088.178
Regno Unito	82.380	78	6.425.640
Grecia	73.850	24	1.772.400
Belgio	72.017	23	1.656.391
Danimarca	69.768	14	976.752
Paesi Bassi	66.782	27	1.803.114
Lussemburgo	63.791	6	382.746
Francia	63.093	78	4.921.254
Finlandia	62.640	14	876.960
Svezia	61.704	19	1.172.376
Slovenia	49.860	7	349.020
Cipro	48.960	6	293.760
Portogallo	48.285	24	1.158.840
Spagna	39.463	54	2.131.002
Polonia	28.056	54	1.515.024
Estonia	23.064	6	138.384
Malta	17.082	5	85.410
Repubblica ceca	16.900	24	405.600
Lituania	14.196	13	184.548
Lettonia	12.900	9	116.100
Repubblica slovacca	10.656	14	149.184
Ungheria	10.080	24	241.920

Alle retribuzioni indicate occorre aggiungere i benefits e le indennità di spese generali, di viaggio, di soggiorno e quelle per gli assistenti.

Fonte: Salvi e Villone (2005) e nostre elaborazioni su dati del Parlamento Europeo (2007).

149.215 euro l'anno, a fronte di 84.108 euro per la Germania, 82.380 per il Regno Unito, 63.093 per la Francia, 39.463 per la Spagna. Con un'incidenza del nostro Paese pari a quasi 1/4 degli esborsi complessivi, se si considera anche il numero dei parlamentari europei eletti in ciascun paese dell'Unione. Laddove gli altri paesi al centro della nostra comparazione incidono rispettivamente: per il 16,7 per cento la Germania, con un numero di parlamentari superiore al nostro; per il 13 per cento circa il Regno Unito e per il 10 per cento circa la Francia, con un numero di parlamentari uguale al nostro; per il 4,3 per cento la Spagna, con un numero di parlamentari all'incirca equivalente ai due terzi del nostro.

#### 4.2 Il costo della politica in Italia: le indagini dei media

Negli ultimi mesi, il mondo dei media sta facendo un'indagine apparentemente sistematica circa i costi della politica in generale, prendendo in considerazione sia il ceto politico in senso stretto a tutti i livelli istituzionali, sia gli apparati amministrativi serventi, su scala centrale e decentrata. È soprattutto il libro «La casta»<sup>28</sup> che presenta una serie di esempi e di «casi emblematici», a sostegno della tesi secondo cui la classe politica italiana nel corso del tempo sarebbe divenuta sempre più *autoreferenziale*. Impegnata a consolidare e ad aumentare le proprie prerogative nonché, spesso, privilegi, piuttosto che a governare il in modo efficace il Paese<sup>29</sup>.

Fra le conseguenze del circolo vizioso che, secondo la definizione di Rizzo e Stella (2007), avrebbe reso la classe politica italiana una vera e propria «casta», vi è l'incremento esponenziale dei cosiddetti «costi della politica». In un simile contesto, la

<sup>28</sup> Rizzo e Stella (2007).

<sup>29</sup> Micossi, *Il Sole 24 Ore* (2007).

politica in Italia avrebbe infatti raggiunto costi di «funzionamento» eccessivamente elevati, con ripercussioni gravi sull'intero sistema paese.

Il fenomeno dell'aumento dei costi della politica avrebbe avuto inizio a partire dalla fine degli anni Settanta per poi affermarsi pienamente negli anni Ottanta, quando «una classe politica grintosissima, spregiudicata e nuovissima, assai diversa (non in meglio) da quella dei padri costituenti, comincia a sentirsi in diritto di prendersi lussi un tempo impensabili»<sup>30</sup>. Dopo il collasso del sistema politico italiano verso la fine degli anni Ottanta e primi anni Novanta e dopo Tangentopoli, l'aumento dei costi non avrebbe subito battute d'arresto; il trend dell'aumento si sarebbe anzi consolidato, sino a giungere, praticamente incontrastato, sino all'attuale stato emergenziale e di forte degenerazione da parte soprattutto dei politici eletti.

L'analisi delle inchieste giornalistiche di questi mesi riguarda un campo di indagine complesso, che fa riferimento a dimensioni e livelli istituzionali diversi, in cui non sempre è facile stabilire i confini dell'interazione fra le variabili coinvolte. Vi sono casi in cui costi eccessivi dipendono effettivamente da una variabile di *politics*. Un esempio è dato dalla norma che consente in tredici regioni italiane la costituzione di gruppi singoli (o monogruppi) nei consigli; norma che riflette la tendenza alla aberrante frammentazione del sistema partitico, con conseguenze economiche rilevanti. Il consigliere che diventa «capogruppo di se stesso» ottiene infatti nuovi poteri nelle commissioni e in consiglio e molti privilegi: solo per fare qualche esempio, nella regione Lazio, «800 euro di indennità aggiuntiva (che si sommano ai 16 mila euro lordi di stipendio mensile), uno staff riservato (che può arrivare anche a 7 persone), uffici attrezzati con telefoni e pc, un'auto a disposizione e un budget annuale di 70

<sup>30</sup> Rizzo, Stella (2007), p. 35.

mila euro per spese varie che porta il costo totale del minigruppo a 600 mila euro l'anno»<sup>31</sup>. A tale proposito, Rizzo e Stella sintetizzano efficacemente (e sarcasticamente): «ma che fanno? Risposta: presiedono se stessi. Si auto-convocano, si auto-consultano, si auto-contestano, si auto-compiaccono... Una vita solitaria. Ma col piacere di sentirsi dire dall'uscire: Presidente...».

In altri casi, i costi aumentano, invece, a causa dell'intreccio con variabili di contesto preesistenti o dell'impatto con una macchina amministrativa estremamente complessa. Rizzo e Stella parlano di «elefantiasi» degli apparati regionali e provinciali, in un contesto in cui il decentramento non avrebbe affatto diminuito il peso della macchina amministrativa. Un esempio (ma non è certo l'unico) è quello della regione Lombardia: nel 1986, tre lustri dopo il varo delle regioni, l'assemblea regionale aveva 200 dipendenti, mentre adesso ne ha 320, più un altro centinaio «fluttuanti», che dipendono dai gruppi. Secondo Tabacci, di cui gli autori riportano uno stralcio di un'intervista dal Corriere, «il passaggio dai presidenti ai governatori eletti direttamente ha comportato un mutamento genetico delle strutture. Che si sono via via appesantite sul versante di attività di gestione diretta dedicando meno attenzione alla regolazione e ai controlli»<sup>32</sup>. I dati sul personale delle Regioni (2005) non sembrano smentire la tesi degli autori:

Anche i costi delle Province sono fonte di forte polemica a fronte della loro presunta inutilità e nello stesso tempo del loro aumento numerico. Secondo fonti de *Il Sole 24 Ore*, si fa presente come il solo atto di nascita di una nuova Provincia (con la parallela creazione della prefettura, della questura, dell'archivio di Stato...) costi 50 milioni di euro e come il numero delle Province sia salito dalle 92 del 1960 alle 110 del 2005<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Baroni, *La Stampa* (2007).

<sup>32</sup> Rizzo, Stella (2007).

<sup>33</sup> Rizzo, Stella (2007).

Tab. 4.2 - Dipendenti e dirigenti impiegati presso le Regioni, 2005

Regione	Dipendenti	Dirigenti	Abitanti per dipendente
Val d'Aosta	3.063	129	40
Piemonte	3.098	232	1.398
Lombardia	3.729	297	2.519
Trentino A.A.*	15.949	799	61
Veneto	2.811	225	1.672
Friuli V.G.	3.391	135	355
Liguria	1.134	93	1.404
Emilia Romagna	2.667	221	1.557
Toscana	2.575	178	1.397
Marche	1.577	87	963
Lazio	3.624	453	1.454
Umbria	1.487	112	578
Abruzzo	1.699	119	765
Molise	901	93	357
Campania	6.685	432	866
Basilicata	1.222	89	488
Puglia	3.341	110	1.218
Calabria	4.044	164	497
Sicilia**	14.395	2.150	348
Sardegna	4.144	178	398
<b>Totale</b>	<b>81.536</b>	<b>6.296</b>	<b>717</b>

\* Comprende il personale delle Province autonome di Trento e Bolzano

\*\* Secondo l'Aran i dipendenti diretti compresi i precari sono risultati, alla fine del 2006, 18239.

Fonte: elaborazioni su dati della Ragioneria Generale dello Stato; Rizzo, Stella (2007).

A questo proposito, Michele Ainis<sup>34</sup> riporta i «numeri dello sviluppo» delle Province: nel 1861 esse erano 59; solo negli ultimi quindici anni sono state istituite 15 nuove province e nel 2006 ne è stata proposta l'istituzione di ulteriori 34. Secondo quanto ri-

<sup>34</sup> *La Stampa*, 29 aprile 2007.

portato da Ainis, il costo medio necessario per istituire una nuova provincia è pari a circa 50 milioni di euro mentre il costo annuo complessivo è di circa 16 miliardi di euro. I dipendenti impiegati presso le province sono circa 62 mila e tra 2000 e 2004 si è assistito a una crescita del 66 per cento dei bilanci di tali enti.

Un altro livello di analisi molto importante ai fini della gestione della spesa pubblica settoriale, anch'essa presa di mira dalle indagini giornalistiche, riguarda la dimensione istituzionale centrale. I dati relativi alle spese delle due Camere, per altro simmetriche nelle funzioni, tra il 2001 e il 2006 evidenziano un incremento percentuale reale di quasi tutte le voci di spesa (Tabb. 4.3 e 4.4).

**Tab. 4.3 - Le spese sostenute dalla Camera dei deputati**  
(valori espressi in euro)

	2001	2006
Numero dipendenti	1.757	1.897
Stipendio medio	91.745	112.071
Pensioni personale	126.872.801	158.670.000
Indennità deputati	84.063.689	92.030.000
Rimborsi spese	62.517.107	75.579.000
Vitalizi ex deputati	106.131.892	127.470.000
Servizi personale non dipendente	16.827.094	26.185.000
Comunicazione e informazione	2.675.246	4.070.000
Servizi igiene e pulizia	5.138.000	7.715.000
Contributi ai gruppi parlamentari	24.722.791	32.950.000
Emolumenti per servizi di segreteria	9.967.000	15.125.000
Emolumenti per servizi di sicurezza	1.905.000	2.870.000
Emolumenti per altri servizi	1.213.000	1.830.000
Servizi di ristorazione	1.620.000	3.290.000
Vestiario di servizio	485.469	640.000
Noleggio di automezzi	28.110	140.000
Servizi di guardaroba	129.000	200.000
Spese di missione personale	180.759	310.000

Fonte: Rizzo, Stella (2007).

**Tab. 4.4 - Le spese sostenute dal Senato della Repubblica**  
(valori espressi in euro)

	2001	2006
Numero dipendenti	871	1.096
Stipendio medio	96.650	115.419
Pensioni personale	52.678.604	68.750.000
Indennità senatori	45.035.042	45.450.000
Vitalizi ex senatori	59.909.000	71.500.000
Compensi prestazioni di carattere professionale	1.291.000	2.900.000
Indennità e rimborsi spese personale	1.032.914	2.700.000
Gestione autoparco	116.203	220.000
Noleggio autoveicoli	309.874	460.000
Vestiario di servizio	247.899	650.000
Contributi ai gruppi parlamentari	29.438.043	37.200.000
Trasferimenti previdenziali	7.746.000	21.885.000
Elargizioni, contributi e sussidi	854.736	16.454.000
Arredi e tappezzerie	619.748	900.000
Acquisto autoveicoli	41.317	100.000
Servizi di ristoro per il personale	645.000	1.200.000
Rilegature di libri e periodici	136.861	280.000
Tessere di riconoscimento	10.329	35.000

Fonte: Rizzo, Stella (2007).

Al centro dell'analisi fortemente critica di Rizzo e Stella (2007) vi è poi la questione degli stipendi dei parlamentari, per cui dal 1948 ad oggi viene registrato un aumento più che cospicuo: lo stipendio di un deputato sarebbe infatti cresciuto, in termini reali, di quasi sei volte (Tab. 4.5).

In un trend che avrebbe visto i deputati auto-attribuirsi, progressivamente, sempre maggiori privilegi, si sarebbe passati da una situazione in cui (sino agli anni Settanta) l'indennità era «sensibilmente inferiore alle entrate di un qualsiasi professionista af-

**Tab. 4.5 - Stipendio e diaria percepiti da ciascun parlamentare  
(valori espressi in euro 2006)**

	Stipendio mensile	Diaria	Totale	Costo di 1 kg di pane
1948-1949	987	977	1.964	1,76
1953-1954	833	2.607	3.440	1,76
1958-1959	714	3.104	3.818	1,54
1963-1964	634	4.234	4.868	1,45
1966	7.002	*	7.002	1,41
1973	6.190	*	6.190	1,38
1978	4.091	788	4.879	1,43
1981	6.136	1.051	7.187	1,61
1986	6.789	967	7.756	1,53
1991	10.956	2.530	13.486	1,56
1996	10.264	2.491	12.755	2,25
2001	10.859	2.951	13.810	2,69
2006	11.703	4.003	15.706	2,86

\* Diaria compresa nello stipendio mensile.

Nel 1993 è cessato per il pane il regime dei prezzi amministrati.

Dal 1996 l'indennità parlamentare è agganciata alla retribuzione dei magistrati.

Fonte: Rizzo, Stella (2007).

fermato»<sup>35</sup> in cui la paga di un parlamentare stava «tra il doppio e il triplo di un lavoratore medio», alla situazione odierna.

Ampio spazio, nell'indagine dei due giornalisti de *Il Corriere*, viene dedicato alla descrizione del cambiamento dello «stile di vita» dei deputati, della mutata percezione del loro ruolo, rispetto alla visione idealizzata, che gli autori propongono, dei tempi dei «padri costituenti».

Altra questione che Rizzo e Stella considerano parimenti un'ulteriore fonte di costi ingiustificati a carico della collettività, è quella

<sup>35</sup> Rizzo, Stella (2007).

che riguarda i rimborsi elettorali, descritti come una forma indiretta di finanziamento pubblico ai partiti, che raggiungerebbe il referendum abrogativo del 18 aprile 1993 (cfr. normativa in Appendice). A tale proposito, gli autori sostengono che dal 1976 al 2006 i cittadini italiani hanno versato nelle casse dei partiti l'equivalente, in valuta 2006, di 3 miliardi e mezzo di euro. Per l'esattezza: 3.4195.840,22. Somma che sarebbe stata più che sufficiente a realizzare la variante di valico tra Firenze e Bologna, considerata l'autostrada più cara della storia con i suoi 55 chilometri di gallerie.

Allo stesso modo Baroni<sup>36</sup> spiega come i partiti percepiscano ogni anno, attraverso i rimborsi elettorali, oltre 200 milioni di euro (4 euro ogni voto ricevuto per i 5 anni di legislatura, per un totale di 1 miliardo), contro gli 80 scarsi dei francesi e i 133 di tetto massimo dei tedeschi o i 155 milioni di euro di una campagna per le presidenziali USA.

Se, da un lato, le inchieste giornalistiche, a partire da quelle più sistematiche di Salvi e Villone (2005) e di Rizzo e Stella (2007), hanno il merito di essere «dirompenti» e di denunciare situazioni effettivamente patologiche, dall'altro tali denunce andrebbero

**Tab. 4.6 - I rimborsi ai partiti in Italia e all'estero, 2006**  
(milioni di euro)

Italia	200,80
Stati Uniti	152,00
Germania	132,50
Francia	73,48
Spagna	60,75
Regno Unito	9,23*

\* Solo ai partiti di opposizione.

Fonte: Baroni, *La Stampa*, 5 maggio 2007.

<sup>36</sup> *La Stampa* (2007).

maggiormente approfondite nella loro articolazione istituzionale e politico-partitica. In effetti, il coinvolgimento e, spesso, la sovrapposizione di dimensioni e livelli diversi costituiscono un limite alla chiarezza e alla sistematicità dell'analisi. Tali indagini se hanno il grande merito di denunciare casi a dir poco vergognosi, non sempre prendono in considerazione elementi che avrebbero un maggiore potere esplicativo, fra cui deficit di cultura organizzativa e politica responsabile, assenza di pratiche di valutazione e di *accountability* e un'etica pubblica debolmente diffusa, che agiscono in modo fortemente negativo sul funzionamento delle istituzioni dei diversi livelli di governo, con distorsioni rilevanti in termini di efficacia, efficienza ed anche equità.

Con ogni probabilità, il riferimento ai costi e agli sprechi della politica assumerebbe una valenza molto più significativa se la critica dei dati «assoluti» fosse accompagnata dal riferimento ai temi della produttività della politica in generale e del rendimento istituzionale in particolare, anche in chiave comparata.

### *L'indotto della politica: costi e performance degli apparati serventi e delle aziende pubbliche e partecipate*

Un'ulteriore importante fonte di costo è rappresentata dagli apparati amministrativi serventi della politica. Il personale amministrativo impiegato nei Ministeri, così come nelle Regioni, nelle Province e nei Comuni, è non soltanto una delle voci più importanti del Bilancio dello Stato ma anche un costo almeno in parte connesso all'operato della classe politica ai diversi livelli, dal centro alla periferia. Stabilire quale sia la dimensione ottimale di un ente locale, una regione, un ministero, non è cosa semplice, comportando una complessa serie di valutazioni, di ordine organizzativo ed economico.

Prendendo le mosse da uno sguardo di insieme, con particolare riferimento al personale impiegato ai diversi livelli, si può cercare di comprendere meglio dove occorra metter mano per una razionalizzazione del sistema politico e dei suoi costi di funzionamento. Rispetto alla distribuzione del personale in servizio, complessivamente poco più di tre milioni e mezzo di persone, il 56,1 per cento è impiegato presso le amministrazioni centrali (il 55 per cento è in servizio nei Ministeri e nella Presidenza del Consiglio), mentre il 42,3 per cento lo è nelle amministrazioni locali (il 13,3 per cento nei comuni) (Tab. 4.7). Un dato già di per se stesso sufficiente a indicare come la principale fonte di spesa sia rappresentata dagli apparati che fanno capo alla Pubblica amministrazione centrale, a fronte delle organizzazioni diffuse a livello territoriale che, eccezion fatta per i comuni delle grandi aree metropolitane (Roma e Milano in testa), assorbono risorse umane in misura relativamente minore. Se poi si guarda al numero di addetti impiegato in ciascuna unità organizzativa, sia a livello centrale che periferico, si evidenzia che dei quasi due milioni di impiegati attraverso le amministrazioni centrali (1.986.209), poco più del 99 per cento è dislocata all'interno di enti con più di 1.000 dipendenti.

Per quel che invece concerne le amministrazioni locali, all'interno delle quali sono impiegate poco meno di un milione e mezzo di persone (1.496.372), il 70 per cento lavora alle dipendenze di enti con 1.000 o più dipendenti, mentre soltanto il 3 per cento è occupato in realtà con non più di 19 addetti. Risulta pertanto evidente come, nell'architettura complessiva della Pubblica amministrazione italiana, gli apparati centrali e le loro specifiche articolazioni, insieme a quelli locali delle grandi realtà urbane, costituiscano sostanzialmente l'ossatura principale.

Queste considerazioni non devono tuttavia indurre conclusioni avventate. Sempre rivolgendo uno sguardo di insieme alla struttura della PA rispetto alle sue diverse articolazioni, infatti, è faci-

le notare come dei circa tre milioni e mezzo di persone in organico poco più di un terzo sia impiegato nella scuola, il 13 per cento nei corpi di polizia e delle forze armate e il 20 per cento lavori alle dipendenze del Servizio Sanitario Nazionale<sup>37</sup>. In altri termini, scontando quella quota di pubblico impiego che, pur facendo riferimento agli apparati centrali dello Stato, assolve a compiti che riguardano l'erogazione di beni e servizi pubblici (come appunto sono l'educazione e la sicurezza), il personale che fa ef-

**Tab. 4.7 - Personale a tempo indeterminato della Pubblica amministrazione**  
(dati aggiornati al 31 dicembre 2006)

	Personale in servizio	Quota sul totale
Servizio sanitario nazionale	688.570	20,44
Enti pubblici non economici	61.645	1,83
Enti di ricerca	16.689	0,50
Regioni e autonomie locali	589.976	17,51
Ministeri, agenzie, presidenza	193.588	5,75
Aziende autonome	34.145	1,01
Scuola e A.F.A.M.	1.136.229	33,72
Università	115.339	3,42
Corpi di polizia	330.548	9,81
Forze armate	132.585	3,93
Magistratura	10.627	0,32
Diplomatici e prefetti	2.547	0,08
Agenzie fiscali	54.490	1,62
Presidenza consiglio ministri	2.515	0,07
<b>Totale pubblico impiego</b>	<b>3.369.493</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, 2007.

<sup>37</sup> Dati della Ragioneria Generale dello Stato, Conto Annuale 2005, pubblicati all'indirizzo <http://www.contoannuale.tesoro.it>.

fettivamente capo agli apparati amministrativi serventi della politica si riduce in maniera considerevole. Peraltro una pari riduzione si deve effettuare laddove si consideri il personale alle dipendenze di Regioni e Autonomie locali, parte consistente del quale è attiva in settori inerenti la produzione di beni e servizi a livello territoriale. Con ciò, l'analisi dei dati disponibili, se da un lato mette in chiara evidenza l'esistenza di una maggiore incidenza degli apparati centrali su quelli periferici, dall'altro sconta un livello di aggregazione rispetto al quale soltanto un'indagine più approfondita, in ambito centrale e periferico, può essere in grado di fornire utili indicazioni rispetto ai settori della Pubblica amministrazione sui quali sarebbe necessario intervenire. A tale proposito, comunque, possono sicuramente venirci in soccorso i più recenti studi sulla Pubblica amministrazione italiana, che non mancano di segnalare l'esistenza di un marcato sovradimensionamento degli apparati centrali, a partire dai Ministeri, rispetto a quelli territoriali e degli enti locali<sup>38</sup>.

Dai dati forniti dal Ministero degli Affari regionali e delle Autonomie Locali (2007) relativi al monitoraggio svolto da Unioncamere (2005), il totale delle società controllate dagli enti pubblici è di 3.211. Di queste la gran parte degli azionisti sono enti locali. Vengono erogati circa 18.000 gettoni di presenza. Di questi solo una piccola parte (società con partecipazione pubblica inferiore al 50 per cento) sono erogati dal privato. Gli altri gettoni vengono tutti elargiti dal pubblico (in prevalenza sono enti locali). Per quanto concerne gli amministratori e le società partecipate dai comuni, prendendo a esempio il Comune di Roma, per le principali 23 società (società partecipate direttamente e indirettamente, le cosiddette di primo e secondo livello) 141 sono i componenti dei consigli di amministrazione (incluso il presidente), mediamente 6 per società. Oltre alla capitale, nelle altre 6 grandi città

<sup>38</sup> Capano, Gualmini (2006).

Tab. 4.8 - Imprese che erogano servizi pubblici locali, 2005

	2001	2006 stime	Variazioni %
Società di capitale	405	889	119,5
Numero addetti	158.920	169.839	6,9

Fonte: Confservizi (30 giugno 2005).

dove rilevante è la presenza di imprese pubbliche, il numero totale dei componenti dei consigli di amministrazione (incluso il presidente) delle 27 società partecipate direttamente (con fatturato > 500 milioni di euro) dai comuni è di 153, mediamente 6 per società.

Sempre secondo i dati forniti dal Ministero degli Affari Regionali, al 30 giugno 2005 Confservizi censiva 1.720 soggetti erogatori di servizi pubblici locali così ripartiti: 806 società di capitale, 297 gestioni in economia, 261 aziende speciali e consortili, 130 aziende sanitarie e ospedaliere, 114 enti autonomi e pubblici, 73 associazioni, fondazioni e istituzioni, 39 altre forme di gestione. Al 16 maggio 2007, sempre secondo i dati di Confservizi, le forme di gestione sono così delineate (Tab. 4.9).

Nell'ultimo triennio vi è stato un incremento del 12 per cento degli associati al sistema Confservizi, dato particolarmente significativo soprattutto in considerazione della situazione in cui tale aumento si è realizzato. Si sono verificati processi di incorporazione, acquisizioni e fusioni con lo scopo di portare a una crescita dimensionale sia sul territorio sia attraverso la gestione di più servizi (*multiutility*). Tale fenomeno ha comportato processi di aggregazione in molti settori, dai servizi a rete fino alla sanità pubblica.

L'andamento delle aziende di servizio pubblico locale nel triennio 2004-2006 ha comportato anche un'evoluzione economico-

Tab. 4.9 - Soggetti erogatori di servizi pubblici locali, 2007

Per forma di gestione	n.	%
Aziende speciali e consortili	180	11
Società di capitale	898	53
Gestioni in economia	288	17
Enti autonomi e pubblici	132	8
Associazioni, fondazioni e istituzioni	46	3
Aziende sanitarie e ospedaliere	127	7
Altre forme di gestione	33	2
<b>Totale</b>	<b>1.704</b>	<b>100</b>
Per regione	n.	%
Abruzzo	55	3
Basilicata	17	1
Calabria	30	2
Campania	105	6
Emilia Romagna	162	10
Friuli Venezia Giulia	39	2
Lazio	141	8
Liguria	51	3
Lombardia	307	18
Marche	64	4
Molise	14	1
Piemonte	124	7
Puglia	63	4
Sardegna	35	2
Sicilia	70	4
Toscana	216	13
Trentino Alto Adige	49	3
Umbria	38	2
Valle d'Aosta	8	0
Veneto	116	7
<b>Totale</b>	<b>1.704</b>	<b>100</b>

Fonte: Confservizi (2007).

produttiva del Sistema Confservizi. Alla crescita della rappresentanza si è accompagnata una rilevante evoluzione economico-produttiva. Dai dati riportati nella tabella emergono dinamiche di incremento su tutti i versanti analizzati e nella quasi generalità dei settori rappresentati. Nel triennio considerato la crescita del fatturato ha superato il 41 per cento, gli investimenti il 20 per cento, l'utile d'esercizio quasi il 5 per cento e il numero degli addetti oltre il 3,5 per cento. Proprio in relazione agli occupati nei servizi pubblici locali, nel triennio 2003-2005, dalle imprese censite da Mediobanca, secondo quanto riportato dal Ministero degli Affari regionali, siamo di fronte a un incremento del 3,7 per cento, mentre in altri settori, al contrario, si è registrata una diminuzione del numero di occupati di oltre 46 mila unità pari ad una percentuale del 3,3 per cento (il 4,4 per cento nelle imprese industriali).

Sempre secondo il Centro studi di Mediobanca dietro commissione della fondazione Civicum, dalla ricerca edizione 2007 «Costi, qualità ed efficienza delle società controllate dai maggiori comuni italiani» emerge che le *utilities* del Nord Italia offrono agli utenti servizi decisamente migliori rispetto a quelle del Sud del Paese. L'analisi è stata svolta prendendo in considerazione diversi servizi pubblici locali erogatori di beni pubblici per la collettività.

A partire dal settore energetico, l'Asm Brescia ha i migliori indici di continuità nella fornitura di energia elettrica, avendo fatto segnare soli 11 minuti di interruzioni medie per cliente nel 2005, mentre le interruzioni peggiori sono state registrate nei comuni di Roma (60 minuti) e di Napoli (68 minuti). Anche per quanto concerne la distribuzione dell'acqua, la percentuale maggiore delle dispersioni idriche è avvenuta nell'Acquedotto pugliese, con il 49,1 per cento di acqua immessa in rete ma non fatturata, mentre le perdite minori si sono registrate alla società Metropolitana milanese, con un 11,2 per cento nonostante un peggioramento rispetto al 2003 (8,6 per cento). Anche sul fronte del trasporto pub-

blico locale, il quadro resta sempre a favore di una maggior efficienza delle società del Nord: Atm Milano e Brescia mobilità «assorbono in assoluto i minori quantitativi di fondi pubblici, facendo segnare rispettivamente 13,7 e 17,7 euro per ogni 1000 posti/km e riuscendo nello stesso tempo a coprire maggiormente i propri costi con ricavi di traffico e servizi (53 percento e 54 percento), mentre il 'sistema napoletano' costituito da Ctp, Anm e Metronapoli, assorbe il triplo di quanto ricevuto da Milano e Brescia, coprendo però solo una minima parte dei costi, pari al 18 percento, con i ricavi del mercato» (Mediobanca, 2006; Ministero Affari Regionali, 2007). Inoltre, sul fronte della raccolta e gestione dei rifiuti, i servizi migliori sono quelli delle città del Nord: Brescia risulta essere la città più attiva nella raccolta differenziata (Asm, 41 percento), seguita da Torino (Amiat, 36 percento) e Milano (Amsa, 33 percento). Infine, nel comparto del trasporto aereo Milano risulta essere migliore di Roma, dove «Malpensa ha fatto registrare ritardi complessivi pari al 23 percento dei voli complessivi in partenza, contro il 26,7 percento fatto segnare da Adr che gestisce gli scali romani di Fiumicino e Ciampino»<sup>39</sup>.

### *I costi della politica: oltre la denuncia*

Se la denuncia dei privilegi e degli sprechi a capo della classe politica così come degli apparati amministrativi serventi trova una legittima giustificazione etico-economica prima ancora che politica, è altrettanto importante fare alcune distinzioni tra finanziamento pubblico ai partiti e le differenziate indennità a seconda dei ruoli ricoperti e i privilegi veri e propri. In ogni caso siamo d'accordo che il costo degli apparati pubblici e delle istituzioni rappresentative costituiscono un problema che merita una forte sensibilizzazione da parte dell'opinione pubblica: assistiamo a una ipertrofia

<sup>39</sup> Mediobanca, 2006; Ministero Affari Regionali (2007).

degli apparati burocratici che soprattutto nelle due ultime legislature hanno proliferato indisturbati e senza controllo.

Come ribadiremo anche nella seconda parte del lavoro, da un lato abbiamo assistito a una rivendicazione legittima di un modello di forma statale federale, dall'altro abbiamo avuto una interpretazione distorta di decentramento dei poteri che invece di ridurre le spese e gli sprechi non ha fatto altro che aumentare organismi istituzionali, moltiplicare sedi e strutture nuove e spesso inutili (accrescimento di province, comunità montane, comitati, agenzie a livello locale), con annessa crescita di collaborazioni, consulenze d'oro con evidente sperpero di denaro pubblico; la permanenza di privilegi improntati a "due pesi e due misure" circa il trattamento di posizioni differenziate ingiustificate (con riferimento non tanto alle indennità percepite, quanto agli svariati *benefits* e ai trattamenti pensionistici e ai vitalizi per parlamentari e ex parlamentari, ormai tristemente noti); retaggi e comportamenti "disinvolti" nella gestione della cosa pubblica che affondano le radici in un *humus* tutto italiano, storicamente allergico al rispetto delle regole e al controllo della legalità.

Se non si vuole affrontare l'argomento in modo retorico se non addirittura in maniera demagogica, occorre inoltre, misurarsi davvero con il *deficit* di fiducia dei cittadini nei confronti della politica e colmare il divario tra essi e gli organismi rappresentativi, tendenza in atto nella società italiana che conferma il senso di estraneità dei cittadini verso le istituzioni. Da questo punto di vista, per fare in modo che si inneschi un circuito virtuoso tra istituzioni-politica-impresе-associazioni-cittadini è opportuno riformare con urgenza gli aspetti degenerati e insostenibili del sistema politico. «L'Italia è tra i paesi sviluppati, quello a più alta sfiducia verso le proprie istituzioni... solo un italiano su dieci ha fiducia nel governo e uno su trenta nella pubblica amministrazione... il bene pubblico appare in balia dell'individualismo amorale che ha con-

tagiato non solo gran parte delle élite professionali, politiche, economiche e culturali ma anche il cittadino comune e la società civile... la politica appare come *network* principale di potere...»<sup>40</sup>.

Ci si chiede: come mettere mano a questa sfiducia generalizzata, se non addirittura disaffezione, nei confronti della politica? A nostro avviso, è opportuno che i vari attori istituzionali e non, a partire da Governo e Parlamento fino ai partiti politici, ciascuno per la propria parte e nel proprio ambito di competenza, diano qualche segnale di svolta. È forse venuto il momento di attuare concretamente quanto vagamente promesso da entrambe le coalizioni nell'ultima campagna elettorale per le elezioni del Parlamento; alcune di queste proposte sono già state elaborate come dichiarazioni di intenti dagli stessi partiti di maggioranza e di opposizione e sembrano andare nella direzione dei contenimenti dei costi della politica (alcune disposizioni della legge finanziaria, proposte di legge parlamentari specifiche, ipotesi di riforma del sistema parlamentare e costituzionale, con particolare riferimento alla riduzione del numero dei parlamentari e del numero di commissioni ordinarie e speciali, fino alle ipotesi anticipate dal Collegio dei Questori della Camera, come la revisione dei meccanismi che regolano pensioni e vitalizi, riforma dei regolamenti parlamentari ecc.). Se è vero che esiste un accordo trasversale circa lo sforzo per il contenimento dei costi della politica, degli apparati amministrativi serventi e delle società a partecipazione pubblica, una mancata implementazione delle proposte potrebbe accrescere una *exit strategy* nei confronti della politica, avvalorandone pericolosi approcci antipolitici di *voice* e di preoccupante sfiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative e di governo<sup>41</sup>. Accanto a questa ostilità e crescente delusione nei confronti della politica, è altrettanto seria la preoccupazione di Mario Monti, il quale sostiene che «I costi del-

<sup>40</sup> Carboni (2007).

<sup>41</sup> Manneheimer, *Corriere della Sera* (2007).

la politica, le radici dell'impazienza e forse domani della rivolta contro i politici, non sono solo quelli messi in luce con forza nel libro "La casta" da Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella. Sono anche, e forse soprattutto, i costi del non decidere, del decidere a vantaggio delle corporazioni, del decidere contro i giovani»<sup>42</sup>.

### 4.3 Le patologie del sistema politico italiano: una crisi strutturale

#### *Il modello di cultura politica tra democrazia competitiva e fragilità del sistema politico*

In Italia, agli inizi degli anni Novanta, dopo il collasso del sistema politico e dopo le elezioni quasi maggioritarie avvenute a partire dal 1993-94, prende corpo una fase di transizione volta al consolidamento di un sistema politico bipolare. La transizione in atto riguarda più dimensioni, di natura politico-amministrativa, sociale ed economica. Sul versante politico, abbiamo a che fare con diversi aspetti della transizione: la prima di carattere istituzionale relativa alla forma di stato e di governo; l'altra, che investe prevalentemente la variabile politico-partitica, è in parte riconducibile al mutamento dell'offerta politica come conseguenza del cambiamento della riforma elettorale<sup>43</sup>. Di qui, il tentativo di ristrutturare il vecchio sistema partitico indirizzandolo verso un modello competitivo di democrazia (*modello Westminster*), al fine di creare non solo le condizioni per una maggior stabilità ed efficienza governativa e amministrativa, ma anche per approdare a un sistema dichiaratamente bipolare.

In effetti, nonostante una fase precedente (anni Ottanta) caratterizzata da forte instabilità governativa e, in generale, da un sistema politico piuttosto anomalo (democrazia senza alternanza)

<sup>42</sup> Monti, *Corriere della Sera* (2007).

<sup>43</sup> Venturino (2004); Baldini, Pappalardo (2004).

e malato (alto livello di corruzione, elevato debito pubblico, forte permeabilità dell'esecutivo rispetto alle pressioni di gruppi di interessi, PA deficitaria nella fase dell'implementazione ecc.), la transizione vera e propria muove i primi passi a seguito del collasso del sistema politico italiano che ha luogo all'inizio degli anni Novanta, causato da fattori precipitanti sia di carattere internazionale sia di carattere "domestico"<sup>44</sup>. Questi fattori hanno fatto emergere problemi di natura diversa che, nel tempo, si sono intrecciati fra loro, con conseguenze inedite sia sul lato della domanda sia sul lato dell'offerta politica.

A questo proposito, nel corso di questo ultimo decennio, le questioni rilevanti per il nostro scopo e che hanno riguardato la transizione, possono essere riassunte in quattro punti:

#### *Quale modello di democrazia?*

La incompiutezza di un vero modello di democrazia competitiva e maggioritaria<sup>45</sup>, a fronte della mancanza di valori condivisi, nonostante il tentativo di una parte di opinione pubblica – minoritaria – di ricucire la frattura politica che porta entrambi gli schieramenti a un dualismo radicale e a un paese diviso in due, dove l'incomunicabilità fra le parti diventa una caratteristica del sistema. Prendendo come esempio la legittimità a governare da parte del precedente presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, in merito alla sua posizione «anomala» dovuta al conflitto di interessi, ci troviamo di fronte a una frattura insanabile. Tale dissenso si presenta sia a livello di *élite* (classe dirigente in senso lato, dall'economia alla magistratura ecc.) sia a livello di massa<sup>46</sup> nonostante – almeno a partire dal crollo del Muro di Berlino – al-

<sup>44</sup> Lanzalaco-Martinelli (1994).

<sup>45</sup> Lijphart (1999).

<sup>46</sup> Sartori (1982).

l'interno della comunità politica il nostro paese sembra aver risolto il problema della presenza dei partiti anti-sistema (al di là di alcuni atteggiamenti radicali da parte della Lega Nord e del PRC). Su questo punto, quindi, il quesito interessante riguarda l'interpretazione data dalle due coalizioni e dai rispettivi elettori al concetto e alla qualità di democrazia e a quello relativo alla legittimità a governare. A nostro avviso, siamo di fronte a problemi strutturali di cultura politica, con residui che affondano nelle tradizioni ideologiche passate e che riflettono processi storico-politici molto complessi, problemi che poi sfociano nella delegittimazione reciproca da parte delle due coalizioni.

#### *Quale sistema elettorale? Quale sistema partitico?*

La riforma del sistema elettorale, nella direzione di un sistema (quasi) maggioritario che teoricamente avrebbe dovuto favorire la democrazia dell'alternanza imperniata su due coalizioni in competizione, riforma che ha interessato tutti i livelli istituzionali, dall'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti della Provincia e dal 2000 anche dei Presidenti delle Regioni, alle elezioni per il Parlamento (formula mista). L'attuale legge elettorale, approvata in coda alla scorsa legislatura ha ridato fortemente centralità alla politica «fatta dai partiti», intendendo con ciò che sono *in primis* le forze partitiche a ricercare il consenso degli elettori, dato il venir meno del voto al candidato nel collegio uninominale previsto dalla legge precedente (il cosiddetto *Mattarellum*).

C'è tuttavia l'incentivo alla formazione di coalizioni fra le forze partitiche. Questa spinta è favorita in particolare da due meccanismi: il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento. Per la Camera dei Deputati è stabilito che alla coalizione (o alla singola lista) che abbia ottenuto il maggior numero di voti – si osservi che per ogni coalizione si conteggiano tutti i voti di tutte le liste che la compongono – sia assegnato un premio di maggio-

ranza che le consenta di raggiungere 340 seggi (il resto va agli altri partiti proporzionalmente); evidentemente, se la coalizione superasse tale ammontare per il solo effetto dei voti ottenuti (ossia senza premio) manterrebbe tutti i seggi che le spettano.

I partiti coalizzati, inoltre, per partecipare al riparto dei seggi devono arrivare ad ottenere almeno il 2 per cento dei voti a livello nazionale, mentre per i partiti non coalizzati la soglia nazionale si eleva al 4 per cento e, da ciò, possiamo dedurre un esplicito incentivo tendente a ridurre la frammentazione del sistema partitico. Va comunque precisato che un apposito emendamento ha introdotto un «ripescaggio»: partecipa al riparto dei seggi anche quella lista collegata alla coalizione che ha ottenuto il miglior risultato pur non superando il 2 per cento. La terza soglia invece sancisce che una coalizione per essere considerata tale debba raggiungere almeno il 10 per cento dei voti a livello nazionale e, nell'intenzione del legislatore, questo vincolo non incentiva la formazione di un «terzo polo» che alteri la configurazione bipolare del sistema partitico.

In modo analogo, sono previsti sbarramenti anche al Senato, declinati a livello delle Regioni per render conto del principio di rappresentanza regionale della Camera Alta: 3 per cento per i partiti coalizzati, 8 per cento per i partiti non coalizzati, 20 per cento per le coalizioni. Anche il premio di maggioranza è attribuito sulla base della medesima logica territoriale: la coalizione che a livello regionale ottiene il maggior numero di voti ha diritto al 55 per cento dei seggi in palio, sempre fatto salvo che qualora superasse tale ammontare manterrebbe tutti i seggi in più (quelli residui vanno proporzionalmente alle altre forze politiche).

Tutti questi aspetti portano un cambiamento netto rispetto al passato, poiché sono scomparsi del tutto sia i collegi uninominali – i seggi saranno interamente assegnati in circoscrizioni plurinominali (26 alla Camera, mentre per il Senato si segue la suddivisione regionale) – sia il principio correlato del *first past the post* in

base al quale *the winner takes all*; il voto non sarà più al candidato, bensì alla lista di partito e senza possibilità di esprimere alcuna preferenza. Ogni partito, compatibilmente con il premio di maggioranza e con le soglie di sbarramento, otterrà perciò un numero di seggi in relazione all'ammontare dei suffragi raccolti; è proprio sulla base di tali caratteristiche che taluni hanno denominato il sistema come «proporzionale di coalizione» volendo così sottolineare, da un lato, il rapporto fra percentuale di voti e numero di seggi all'interno delle coalizioni per ciascun partito componente; dall'altro, la presenza di meccanismi «distorsivi» della proporzionalità quali il premio alla coalizione vincente e le diverse soglie di sbarramento alla rappresentanza.

Ad ogni modo, dopo l'ultima riforma nella scorsa legislatura a cura della CDL per una nuova legge elettorale per le elezioni del parlamento, in direzione di un sistema elettorale in senso proporzionale con diverse soglie di sbarramento sia alla Camera sia al Senato e con premio di maggioranza, a oggi il tema della riforma della legge elettorale è in agenda e il clima è tutt'altro che rilassato. All'interno dell'attuale maggioranza, ma anche in capo all'opposizione, sono già cominciati i distinguo, i dubbi, le discussioni. Il 24 aprile scorso è cominciata la raccolta di firme per il referendum abrogativo dell'attuale legge elettorale per il Parlamento: l'eventuale proposta referendaria darebbe la possibilità di avere una legge già applicabile basata sul premio di maggioranza al partito che ottiene la maggioranza relativa e non alla coalizione, soglie di sbarramento alla Camera (4 per cento) e al Senato (8 per cento regionale) e per i candidati la possibilità di presentarsi in un solo collegio elettorale.

Tuttavia, rispetto alle regole elettorali c'è stata una eccessiva illusione, pensando che tutti i problemi in ordine al funzionamento del governo (capacità decisionale, efficienza, coesione della compagine governativa, rapporto con il parlamento ecc.) e all'omogeneità politico-culturale coalizionale fossero risolti o si potesse-

ro risolvere sostanzialmente grazie al toccasana della modifica della legge elettorale.

La faccenda va invece oltre il sistema elettorale, riguarda la strutturazione del sistema partitico e dell'attuale assetto (definitivo?) bipolare del nostro sistema politico<sup>47</sup>, in merito al comportamento strategico degli stessi partiti rispetto alle loro proposte programmatiche e alla loro strategia elettorale (posizionamento nei diversi collegi e/o circoscrizioni elettorali).

A questo punto, le domande d'obbligo sono le seguenti: verso quale bipolarismo stiamo andando? E qual è il grado di omogeneità/disomogeneità del sistema partitico italiano, anche in relazione all'apparato amministrativo servente (PA) che deve eseguire le direttive impartitegli dalla politica? A fronte degli avvenimenti degli inizi degli anni Novanta, leader politici, politologi, gran parte dell'opinione pubblica, ritenevano che lo strumento della legge elettorale dovesse in parte risolvere gli elementi viziosi del nostro sistema politico (soprattutto rispetto al problema della frammentazione partitica), rendendo la nostra democrazia più competitiva e funzionante (in tutte le fasi del processo di *policy making*), inducendo al tempo stesso gli attori partitici a costruire coalizioni coese e omogenee al proprio interno. Tuttavia i fatti dell'ultimo quindicennio ci dimostrano che le cose non sono assolutamente andate in tal senso. Rispetto all'evolversi in senso maggioritario e successivamente al ritorno proporzionale, sia pur in direzione della costruzione e dell'organizzazione di un definitivo e compiuto assetto bipolare del sistema politico italiano, si ritorna alla domanda posta all'inizio di questo paragrafo: verso quale modello di democrazia sta andando l'Italia?

Le ultime due leggi elettorali per l'elezione del Parlamento in effetti costringono a formare alleanze (pre-elettorali), improbabili

<sup>47</sup> Ceccanti, Vassallo (2004).

nel passato; di fatto – se altre riforme strutturali in ordine per esempio alla cultura e ai comportamenti strategici dei partiti politici e dei loro leader, ai regolamenti parlamentari, al ridimensionamento del costo della politica a partire dal finanziamento pubblico dei partiti ecc., il vengono riprodotti fenomeni tipici e costanti che si sono manifestati nel corso di decenni all'interno del sistema politico italiano. L'eccessiva frammentazione (soprattutto in parlamento), attraverso la costituzione di gruppi parlamentari di partito e non di coalizione, comportamenti opportunistici dei partiti marginali che favoriscono il loro potere di ricatto e di coalizione, sono solo alcuni esempi che rispecchiano sostanzialmente le modalità di azione di un sistema democratico basato su valori e procedure da prima Repubblica rispetto all'evolversi competitivo della nostra democrazia.

Se così stanno le cose, è difficile pensare di risolvere solo attraverso lo strumento della legge elettorale un grosso problema di cultura politica che induce gli attori partitici a privilegiare marcatamente la propria identità partitica rispetto a quella coalizionale, proprio perché, date le attuali regole del gioco, nessun partito strategicamente si comporterebbe per mettere a repentaglio la propria sopravvivenza.

Proprio dall'analisi del sistema partitico per come esso è, vi è la consapevolezza che l'analisi della transizione verso un definitivo e compiuto assetto bipolare del sistema politico italiano debba concentrarsi maggiormente sul comportamento strategico dei partiti piuttosto che sull'ingegneria istituzionale. In effetti, il problema sembrerebbe essere di natura politica, nel senso che la stabilizzazione della nostra democrazia competitiva non può essere riconducibile solo a un problema di leggi elettorali o di bilanciamento tra forme di governo e diverse forme parlamentari; essa dipende dalla incapacità/non volontà dei leaders di partito di risolvere la questione della frammentazione, la quale, come si evin-

ce dal confronto nelle varie legislature sulle *policies* proposte dai rispettivi partiti, pone seri problemi alla coesione e alla stabilità delle rispettive coalizioni. Infatti, se è vero che tendenzialmente siamo di fronte a un pluripartitismo moderato, abbiamo comunque forme di forte radicalità all'interno di ogni coalizione con elementi anche di segmentazione.

Se allora il problema è questo, la discussione incentrata sulle diverse modalità della transizione italiana, dalle possibili forme di governo ai diversi sistemi elettorali, non può assolutamente prescindere dalla variabile politico-partitica, la quale condiziona la costruzione e l'organizzazione del sistema bipolare italiano.

### *Quale Pubblica Amministrazione e quale forma di stato?*

Negli ultimi 20 anni, molti sono stati i tentativi per mettere mano alla forma di Stato. In effetti, a partire dagli inizi degli anni Novanta abbiamo assistito, anche in Italia, a processi di modernizzazione (per la verità già avviati già nel decennio precedente) che hanno coinvolto gli apparati amministrativi serventi. Sul primo versante, siamo di fronte a una sorta di mutamento di paradigma, in quanto, a partire dall'ideal-tipo di burocrazia legale-razionale di stampo weberiano, incentrato prevalentemente sui rapporti, spesso di tensione, tra sfera amministrativa e sfera politica dentro lo stato di diritto, gli approcci più recenti in merito alle politiche di riforma amministrativa vanno nella direzione della *New Public Management*, coinvolgendo i governi sia di centro-sinistra sia di centro-destra dei principali paesi a tradizione democratica<sup>48</sup>. La portata di tale processo di modernizzazione è rilevante, basti pensare al fatto che la Pubblica Amministrazione rag-

<sup>48</sup> Come ci spiegano gli studi relativi agli strumenti di teoria comparata della burocrazia; cfr. Gualmini (2003).

gruppa tutte quelle istituzioni in grado di assicurare o ostacolare l'implementazione delle politiche pubbliche<sup>49</sup>.

Tuttavia, rispetto a quanto è accaduto in altri paesi, in Italia le riforme non hanno riguardato solo la riforma della burocrazia pubblica, ma il dibattito si è concentrato soprattutto sulla riforma di parte della Costituzione (basti pensare alla riforma del titolo V) attraverso un assetto istituzionale meno accentrato e più federale (peraltro le due riforme sono in gran parte intrecciate). La questione riguarda l'articolazione territoriale dei poteri attraverso la suddivisione tra centro e periferia, prendendo in considerazione la struttura dei diversi livelli di governo (locali, regionali, nazionali e sovranazionali) e le loro relazioni, lo sviluppo della democrazia locale e delle forme – tradizionali e innovative – di partecipazione dei cittadini<sup>50</sup>. Essendo l'attenzione concentrata sui governi di rango inferiore o infra-nazionali, l'innovazione riguarda i trasferimenti di funzioni dal centro alla periferia attraverso il decentramento politico (o devoluzione) e amministrativo, nonché le modalità per affrontare e risolvere problemi collettivi dell'ambito territoriale in questione, concependo così il governo locale sia come istituzione sia come attività di governo. In ogni caso, senza l'introduzione del tanto acclamato federalismo fiscale attraverso l'attuazione concreta dell'art. 119 della Costituzione (il quale assegna autonomia fiscale alle Regioni anche sul versante delle entrate), le Regioni si sentono autorizzate a spendere senza rispondere ai propri cittadini-elettori sulla base del principio di *accountability*.

***Tredici anni di bipolarismo all'insegna della sopravvivenza:  
vincere le elezioni, non governare il Paese***

La lunga e tuttora inconclusa transizione italiana, che ha segna-

<sup>49</sup> Capano, Gualmini (2006).

<sup>50</sup> Bobbio (2002).

to gli ultimi tredici anni della vita politica del Paese, è stata costellata da elezioni in cui la coalizione che conseguiva il successo nelle urne mostrava alla prova del governo evidenti limiti. In particolare, l'elevato grado di eterogeneità della coalizione volta per volta vincente, che per certi versi ha nell'arco delle quattro legislature rappresentato una costante, impedisce tuttora alle forze politiche alla guida del Paese di promuovere un indirizzo politico e un'azione di governo dotata di coerenza e continuità. Questa straordinaria eterogeneità, così come si può verificare attraverso l'analisi delle opzioni politico-programmatiche dei diversi partiti, si può leggere anche secondo una chiave interpretativa interna, rispetto alla quale l'esistenza di vere e proprie fratture sub-coalizionali è ciò che concretamente si trova all'origine della difficoltà sistematica di approdare ad una posizione politico-programmatica largamente condivisa, se non unanimemente condivisa, all'interno delle coalizioni di centro-destra e centro-sinistra<sup>51</sup>. È ovviamente chiaro che questa dimensione non è tale da neutralizzare totalmente gli effetti della più classica distinzione fra sinistra e destra. Tuttavia appare altrettanto evidente come la presenza di veri e propri cleavages infracoalizionali, che peraltro si determinano in rapporto alle questioni più rilevanti dell'agenda politica (relazioni internazionali, politica economica, riforme istituzionali, lavoro e *welfare*), siano all'origine di separazioni piuttosto marcate all'interno delle due coalizioni in competizione, in ragione delle quali, sia nel centro-destra sia nel centro-sinistra, si manifesta la presenza di un'ala relativamente più moderata e di un'ala più radicale dei rispettivi schieramenti. Così, nel centro-sinistra, esiste una marcata differenziazione fra le forze ispirate alla cultura della sinistra massimalista e ambientalista (ex sinistra Ds, Comunisti Italiani, Rifondazione Comunista, Verdi) e le forze di ispirazione riformista (maggioranza Ds, Margherita, in parte UdeUr, Rosa nel Pugno). E allo stesso modo, nel centro-destra,

<sup>51</sup> Fasano, Pasini (2004).

esiste una marcata differenziazione fra le forze che si ispirano alla cultura laica e cattolico liberale (Udc, liberal di Forza Italia e di An) e le forze che si ispirano ad una cultura di matrice più tradizionale e paternalista (Lega Nord, destra sociale di An, moderati di Forza Italia). Differenziazioni che, soprattutto nel dipanarsi della vicenda politica di questi ultimi anni, hanno svolto un ruolo cruciale nel determinare vere e proprie divisioni all'interno dei singoli partiti.

Un altro elemento di straordinaria importanza, e forse troppo spesso trascurato nell'ambito degli stessi studi politologici, è rappresentato dal contesto normativo che, in questi anni di transizione, ha regolato i comportamenti e determinato l'orizzonte di sfondo alle scelte strategiche dei partiti, nel contesto politico-parlamentare. Come abbiamo visto, Regolamenti parlamentari di impronta ancora prevalentemente proporzionalista hanno nell'ultimo decennio contribuito a garantire la sopravvivenza nell'arena istituzionale dei partiti minori, fino al punto da creare l'opportunità di andare in deroga al responso stesso delle competizioni elettorali. L'analisi della vicenda inerente i Regolamenti parlamentari e la loro applicazione nel corso soprattutto delle ultime tre legislature mostra in maniera evidente l'esistenza di determinanti strutturali di contesto chiaramente estranee alla logica della democrazia competitiva e dell'alternanza. Assicurando principalmente ai partiti minori le condizioni più idonee alla loro sopravvivenza nel corso del tempo. In tal senso, verrebbe quasi da dire che, sebbene il sistema elettorale attuale e precedente, in forza del collante coalizionale, abbia contribuito al costituirsi di un sistema politico bipolare contraddistinto dall'alternanza di governo, ciò che peraltro ha trovato ampia corrispondenza nelle aspettative dell'elettorato, oltre che nel responso delle urne, il sistema dei partiti ha nel suo complesso operato al fine di garantire una costituzione materiale di stampo e cultura prevalentemente proporzionalista, assicurando nell'ambito istituzionale il permanere

di regole funzionali al riprodursi dei vecchi vizi della partitocrazia italiana. A titolo esemplificativo, nonostante il referendum popolare del 18 aprile 1993 abbia abrogato le disposizioni di legge che erogavano finanziamenti per il funzionamento ordinario dei partiti politici, permettendo così un'unica forma di contributi da parte dello Stato attraverso il rimborso delle spese elettorali, «il fondo relativo alla Camera dei deputati è ripartito in proporzione ai voti di lista conseguiti tra i partiti e i movimenti che abbiano superato la soglia dell'1 per cento dei voti validamente espressi»<sup>52</sup>. Per quanto concerne il Senato della Repubblica, il fondo per il rimborso delle spese elettorali è invece ripartito su base regionale. A dimostrazione di una logica che premia la frammentazione del sistema partitico, anche in questo caso il fondo è suddiviso, oltre che in proporzione alla popolazione di ogni regione e ai voti conseguiti in ambito regionale, anche per quelle liste di candidati che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella regione<sup>53</sup>.

In conclusione, il sistema politico e dei partiti italiano continua a contraddistinguersi per via di un grado di frammentazione molto elevato che, nel corso del tempo, mantiene una forte propensione all'aumento. E ciò si deve sia alle strategie intraprese dai partiti più piccoli, che agiscono al fine di conservare il loro potere di veto e di coalizione, sia alle regole tuttora ammesse per disciplinare il contesto politico-istituzionale (in particolar modo, l'arena parlamentare), rispetto alle quali sembra esistere un saldo *pactum sceleris* fra partiti piccoli e partiti grandi per il mantenimento di regole del gioco in stretta continuità con quelle della cosiddetta Prima Repubblica. Di qui scaturiscono una serie di paradossi, rispetto ai quali la fine della lunga transizione italiana sembra ancora molto in là da venire.

<sup>52</sup> Servizio Studi, Camera Deputati (2006), p. 6.

<sup>53</sup> *ibidem*, p. 6.

## 4.4 Conclusioni

La giusta (e utile) denuncia dell'aumento generalizzato dei costi della politica non sempre è foriera di proposte né tanto meno di soluzioni. È utile e opportuno risalire ai processi, inevitabilmente di lungo periodo, legati a ipotesi di riorganizzazione o di riforma amministrativa, volti, per esempio, ad accorpate o semplificare i livelli di governo. In altre parole, se ben consapevoli delle conseguenze collettive nefaste relative a un uso improprio e distorto di risorse pubbliche, la classe politica italiana a tutti i livelli non può essere solo ricondotta al concetto chiave di «casta», che si auto-conserva e si auto-alimenta. È altresì opportuno porre mano ai diversi meccanismi istituzionali che regolano il sistema politico italiano, così come sono stati esplicitati nella seconda parte del lavoro, al fine di correggerne gli aspetti degenerativi e gli effetti perversi.

Di per sé, il fatto che la politica abbia dei costi non è messo in discussione da nessuno. Ciò che invece è motivo di pesanti critiche nei confronti della classe politica, delle istituzioni repubblicane e degli apparati burocratici dello Stato è il fatto che ad un inevitabile livello di costi non corrisponda un funzionamento efficace di istituzioni e pratiche politiche. In un mondo globalizzato, in cui l'iniziativa di un'entità nazionale come uno Stato, nonché della comunità sociale che attraverso di esso si organizza, rischia di dissolversi o indebolirsi sotto l'impatto di dinamiche, prime fra tutte quelle di mercato, di gran lunga più efficaci nel loro coordinamento spontaneo, ciò che ci si attende da un sistema politico di una democrazia è la capacità di produrre decisioni certe e stabili, in tempi relativamente rapidi. Solo in questo modo, la politica può continuare ad assolvere la sua fondamentale funzione di *governance*, ciò che peraltro anche in un mondo in larga parte autonomo dai processi politici le viene comunque richiesto, al

fine di favorire il crescente sviluppo di una società mondiale. In altre parole, se nel mondo globale la politica non si manifesta come un credibile ed efficace livello di decisione, allora la sua funzione cessa di esistere.

I costi di un sistema politico a regime democratico sono comunque piuttosto elevati, anche in relazione alle condizioni di consenso generalizzato di cui un simile sistema deve godere. Ciò tuttavia non toglie che tali costi possano essere giustificati. Il punto è che il senso di tale giustificazione, in un mondo che la globalizzazione ha reso sempre più veloce, deve trovare corrispondenza nella capacità del sistema politico di governare processi complessi, a cominciare dalla capacità di dotarsi di un complesso di istituzionale fatto di regole e pratiche che mettano chi esercita una funzione di governo nelle condizioni di poter decidere, controllare gli effetti delle proprie decisioni, rispondere di tali effetti, confrontandosi apertamente con le strategie decisionali di eventuali concorrenti di governo in modo chiaro, rispondendo ai cittadini e alle loro scelte elettorali.

Un'analisi sui costi della politica porta inevitabilmente con sé la conclusione scontata che sicuramente esistono alternative di finanziamento più efficienti, in grado di meglio commisurare costi e prestazioni. Tuttavia non si può dimenticare come l'intervento sui costi della politica dipenda dalla politica stessa. E come su questo tema, al pari di altre priorità fondamentali per l'agenda del paese, come la riforma istituzionale e quella elettorale, limitarsi ad assumere il punto di vista normativo del legislatore universale equivalga sostanzialmente ad una grossa ingenuità. Proposte sul finanziamento di partiti e movimenti politici, così come abbiamo visto nella parte dedicata ad un'analisi comparata della disciplina del finanziamento pubblico di cinque fra le principali democrazie occidentali, possono essere formulate.

Così come soluzioni circa l'ammontare dell'indennità dei parla-

mentari, o anche la dimensione degli apparati serventi, o ancora i costi di struttura delle aziende pubbliche e partecipate. Ciò che tuttavia è il primo nodo da sciogliere, per procedere in direzione di una riforma della politica finalizzata a ridimensionare in maniera efficace i propri costi, non concerne tanto le soluzioni da adottare quanto il radicale mutamento di cultura e costumi che deve investire l'intera classe politica italiana prima che tutto ciò avvenga.

A fronte del ritardo accumulato dall'Italia nel panorama internazionale, non vi è dubbio che occorra una classe politica in grado di declinare il tema del rigore economico non solo come impegno prioritario delle principali categorie sociali e professionali del paese, ma anche come vincolo cogente nei confronti di se stessa. Poiché una classe politica incapace di porsi alla testa del risanamento economico offrendo per prima l'esempio del proprio coerente impegno in questo senso, non può che risultare destituita da ogni credibilità. Con tutto che stabilire le voci di costo sulle quali intervenire, distinguendole da quelle per cui un intervento non sarebbe destinato a fornire alcun reale contributo, non può che essere compito della politica. E che solo una classe politica che dimostri una concreta capacità di autoriforma può legittimamente candidarsi alla guida di un paese, come l'Italia, che a breve termine dovrà ridefinire il proprio ruolo nel novero dei paesi industrialmente più avanzati dell'occidente, cercando per quanto possibile di rilanciarne il peso e l'immagine.

Per quel che poi concerne i fronti di intervento, occorre concretamente distinguere fra diversi livelli. Perché una cosa sono i privilegi, a partire dal trattamento previdenziale, cosa diversa sono invece i costi relativi ad apparati e strutture istituzionali, a cominciare dal finanziamento dei partiti per arrivare alle retribuzioni degli amministratori locali, fino all'indotto correlato alle aziende pubbliche e partecipate, soltanto parte dei quali possono

a ragione considerarsi comprimibili e, quindi, suscettibili di interventi volti ad una sostanziale razionalizzazione. In particolare, per quel che concerne i privilegi, non vi è dubbio che un primo importante provvedimento possa essere preso nei confronti di dotazioni, vitalizi e trattamenti previdenziali degli organi costituzionali. Un intervento che potrebbe essere effettuato sul duplice versante dell'erogazione dei trattamenti e del meccanismo di calcolo dei contributi previdenziali. Così che ad una riduzione percentuale dei vitalizi possa associarsi l'adozione del metodo contributivo per la corresponsione dei contributi da parte dei soggetti interessati.

Un primo segnale rispetto ai privilegi connessi al trattamento previdenziale potrebbe rappresentare un buon viatico per riaccreditare la classe politica nella guida del paese e nell'importante ruolo che essa è chiamata a svolgere per la realizzazione degli interventi di riforma resi necessari dalla situazione in cui esso si trova.

Privilegi a parte, si tratterebbe poi di favorire un significativo ridimensionamento dei costi relativi alle strutture e agli apparati degli organi costituzionali (Presidenza della Repubblica, Camera, Senato, Corte Costituzionale, Presidenza del Consiglio) e dei Ministeri, a partire da un ridimensionamento delle risorse organizzative e di personale evidentemente oggi in eccedenza e in esubero. Giusto per fare un esempio, nulla vieta che talune strutture di supporto presenti in ciascuno dei due rami del Parlamento possano essere accorpate, al fine di realizzare semplici e immediati effetti sul piano della riduzione dei costi di organici e strutture.

Un ulteriore importante terreno di intervento potrebbe essere quello della disciplina inerente il finanziamento di partiti e movimenti politici, dove le esperienze condotte positivamente in altri paesi potrebbero indicare soluzioni in grado di assicurare una maggiore trasparenza nella gestione delle risorse economiche e

nella equalizzazione delle reali opportunità di trarre dal finanziamento le condizioni per un confronto aperto e plurale fra maggioranza e opposizione. Così da rendere il sistema del finanziamento pubblico uno strumento importante per il funzionamento di una democrazia competitiva e dell'alternanza.

Infine, scendendo al livello delle regioni e delle autonomie locali, due obiettivi che potrebbero essere perseguiti, magari sotto il monitoraggio della Funzione pubblica del Governo, sono quelli del ridimensionamento degli apparati burocratici delle Regioni e dei Comuni delle grandi aree metropolitane, e della riduzione degli organici dei Consigli di amministrazione delle aziende pubbliche e partecipate che fanno capo agli Enti locali.

Ovviamente, per fare tutto ciò occorre, da un lato, un sistema politico funzionante, e cioè in grado di produrre un esecutivo stabile e coeso, in grado di individuare con chiarezza le priorità della propria azione di governo e, dall'altro, una classe politica capace di confrontarsi, nella dinamica competitiva fra maggioranza e opposizione, su coerenti piattaforme politico-programmatiche chiaramente alternative, da realizzarsi una volta vinte le elezioni. Due condizioni che in una solida democrazia occidentale, contraddistinta da alternanza e efficacia di governo, sono quasi scontate. Ma che viceversa, nel caso della democrazia italiana, non sembrano essersi ancora pienamente affermate, e ciò malgrado quindici anni di incompiuta transizione politico-istituzionale. Ed è questo proposito che le nostre considerazioni sono obbligate a spostarsi sul terreno delle riforme istituzionali e della legge elettorale.

Come abbiamo avuto già modo di sottolineare, il sistema politico della lunga e incompiuta transizione italiana si contraddistingue in virtù di un elevato e irriducibile tasso di frammentazione partitica. Si tratta di un fenomeno in larga parte alimentato dalla stessa legge elettorale Mattarella, non tanto per la quota pro-

porzionale quanto per il fatto che l'applicazione di un metodo maggioritario a turno unico in collegi uninominali (com'era - per es. - in ben 475 collegi della Camera dei Deputati su 630), in presenza di un sistema pluripartitico, con molte forze politiche refrattarie ad una logica maggioritaria ma territorialmente radicate nei collegi, è di per sé destinato ad accrescere la frammentazione piuttosto che a ridurla. E proprio tale frammentazione è stata, negli ultimi quindici anni, all'origine sia di governi di coalizione poco coesi e instabili, sia di un quadro politico che nel complesso, e al di là delle logiche di schieramento, si è sostanzialmente dimostrato incapace di intraprendere un percorso di riforma per il paese. Difficoltà evidente anche, se non soprattutto, sul terreno delle riforme istituzionali, dove la modifica del titolo V della Costituzione repubblicana non è stata accompagnata da interventi di revisione finalizzati a rendere coerente il nuovo impianto istituzionale dello Stato con le caratteristiche di un sistema fiscale maggiormente decentrato e con una forma di governo in grado di rafforzare le prerogative dell'esecutivo e di differenziare la rappresentanza politica attraverso il superamento del bicameralismo perfetto. Con ciò, il sistema politico italiano ha, nel corso del tempo, assunto dei segni contraddittori.

Da un lato, a partire dalla riforma elettorale del 1993, si è ancorato ad una dinamica di stampo maggioritario, che malgrado la recente trasformazione della legge elettorale in senso proporzionale, ancora in occasione delle ultime elezioni politiche si è manifestata attraverso una competizione bipolare fra due schieramenti. Dall'altro lato, ha conservato i caratteri peculiari di una democrazia parlamentare, con esecutivi di coalizione deboli ed eterogenei, dove le forze politiche minori hanno nel tempo potuto preservare un elevato potere di veto.

Dalla combinazione di questi aspetti, ne è derivato un sistema politico che, incapace di portare a conclusione la lunga transizione

avviata con Tangentopoli e la fine della cosiddetta Prima repubblica, ricollocandosi una volta per tutte sul fronte delle democrazie competitive e dell'alternanza, ha funzionato sul lato della domanda politica – e quindi agli occhi degli elettori – in maniera apparentemente maggioritaria, mentre sul lato dell'offerta politica – e quindi nelle prospettive dei partiti politici – ha continuato ad operare in base a logiche di stampo proporzionale. Ne sia dimostrazione il fatto che, dalla XII all'attuale XV legislatura, le coalizioni di governo, sia di centrodestra che di centrosinistra, sono sempre state caratterizzate da un elevato grado di conflittualità interna, spesso accentuato da strategie dei partiti di maggioranza tese a rivendicare un'exasperata visibilità, così da favorire una netta prevalenza della logica della rappresentatività su quella dell'efficacia di governo, secondo un canone classico di una democrazia proporzionalista. Proprio da queste anomalie, unitamente all'assenza di una riforma dell'esecutivo, è discesa la difficoltà ad affermare delle *leadership* chiaramente collegate al ruolo istituzionale del capo di governo<sup>54</sup>, cioè a rendere la *premiership* la fonte principale di legittimazione della *leadership* politica.

Oggi però la politica italiana si trova, forse per la prima volta dagli inizi degli anni Novanta, in vista di una vera e propria crisi di sistema, una grave situazione di stallo che si sta creando in conseguenza di più fattori: l'esigenza ineluttabile di riforme strutturali in una serie di settori strategici per la crescita e lo sviluppo del paese; la propensione all'immobilismo della classe politica italiana, insieme a quella di larga parte delle altre *elite*, aggravata dalla difficoltà dei governi ad intraprendere con coerenza delle strategie riformatrici; il conseguenze sovraccarico di gover-

<sup>54</sup> Berlusconi stesso, che è stato presidente del Consiglio dei Ministri dapprima e, per una breve stagione, nel 1994 e poi, per l'intera durata della legislatura, dal 2001 al 2006, si è principalmente contraddistinto per l'esercizio di una *leadership* peculiarmente politica piuttosto che per il ruolo istituzionale svolto in qualità di capo dell'esecutivo.

no, alimentato a dismisura dalla pressione pluralistica di *lobbies* e gruppi di interesse sulle cui domande il sistema politico fatica ad esprimere una gerarchia di priorità; un'opinione pubblica in cui è crescente il senso di profondo distacco e di sostanziale indifferenza verso la politica come attività di indirizzo e di governo di una società complessa, e come fiducia verso la reale capacità delle istituzioni rappresentative e di governo di far fronte ai problemi del paese.

Risulta pertanto evidente come, a fronte di un quadro così critico, i costi della politica assumano una valenza particolare, non semplicemente per come, agli occhi dell'opinione pubblica, evidenzino in modo conclamato il prezzo da pagare ad una politica sopra le righe, ma soprattutto per come tali costi rappresentino il prodotto ultimo di un sistema fondamentale per lo sviluppo di un paese che in Italia associa una crescente delegittimazione ad una sostanziale incapacità a decidere.

È quindi chiaro che il problema che il sistema politico italiano si trova a fronteggiare oggi non ha a che vedere esclusivamente con i costi, ma riguarda la sua stessa credibilità. Proprio per questo, ogni possibile riforma inerente i costi della politica non può che essere inquadrata in una più generale *Road map*, all'interno della quale trovi spazio una strategia di chiusura della transizione che includa quanto meno il completamento della riforma costituzionale, sotto il profilo della forma di stato e della forma di governo, e la riforma della legge elettorale. È infatti a partire dalla realizzazione di un complesso di interventi volti a modernizzare l'impianto istituzionale dello Stato, dall'organizzazione federativa all'esecutivo, dal sistema parlamentare al sistema elettorale, che si potrà incidere sul sistema politico e dei partiti.

Non solo per realizzare il definitivo ancoraggio dell'Italia al campo delle democrazie competitive, maggioritarie e dell'alternanza, ma anche per introdurre nell'arena politica del nostro Paese gli

incentivi necessari a incrementarne il grado di competizione interna e le condizioni indispensabili ad accrescerne la trasparenza e la capacità di rendicontazione (*accountability*). I costi della politica sono soltanto uno dei problemi che oggi assillano il nostro paese. Forse il più conclamato, quello che più di altri è nel fuoco di attenzione dell'opinione pubblica e dei mezzi di informazione. Ma se allarghiamo la prospettiva, è facile rendersi conto di come si tratti esclusivamente di una fra le diverse manifestazioni patologiche di un sistema politico incapace di dare risposte efficaci alla domanda di governo e di riforme. E come, di conseguenza, la sua soluzione non possa che passare attraverso una rinnovata capacità del ceto politico di interpretare il proprio ruolo con l'autorevolezza e la competenza necessaria.

## Bibliografia

- AA.VV. (1994), *La financiación de los partidos políticos*, CEC, Madrid.
- AA.VV. (1997), *Parteiendemokratie in Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung*, Bonn;
- BALDINI G. e PAPPALARDO A. (2004), *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, Laterza.
- BIANCO A. (2004), *Il finanziamento della politica in Italia*, Milano, Giuffrè editore.
- BOBBIO L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, Laterza.
- BORIONI P. (2005), *Risorse per la politica. Il finanziamento dei partiti fra tradizione e innovazione*, Roma, Carocci.
- CAIN M. e TAYLOR M. (2002), *Keeping It Clean. The Way Forward for State Funding of Political Parties*, IPPR, London.
- CAMERA DEI DEPUTATI XV LEGISLATURA, SERVIZIO STUDI - Dipartimento istituzioni (2006), *Il finanziamento della politica in Italia*, n. 30, 3 novembre 2006, pp. 1-86.
- CAMERA DEI DEPUTATI XV LEGISLATURA, SERVIZIO STUDI - Dipartimento istituzioni (2006), *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti d'America*, n. 31, 3 novembre 2006, pp. 1-47.
- CAMERA DEI DEPUTATI XV LEGISLATURA, SERVIZIO STUDI - Dipartimento istituzioni (2006), *Il finanziamento della politica in Germania. I partiti e le fondazioni politiche*, n. 34, 1 marzo 2007, pp. 1-47.
- CAPANO G. e GUALMINI E. (a cura di) (2006), *La pubblica amministrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino;
- CAPANO G. e GIULIANI M. (2001), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino.
- CARBONI C. (a cura di) (2007), *Elite e classi dirigenti in Italia*, Bari-Roma, Laterza.
- CECCANTI S. e VASSALLO S. (a cura di) (2004), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- DOUBLET Y.M. (1997), *L'argent et la politique en France*, Economica, Paris.
- EWING K. (1987), *The Funding of Political Parties in Britain*, Cambridge U.P., Cambridge (UK).
- FASANO L. e PASINI (2004), *Nuovi cleavages e competizione partitica nel sistema politico italiano*, in RANIOLO F. (a cura di), *Comportamento elettorale e società italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.

- FUSACCHIA A. (2006), «The party must go on!» Il finanziamento pubblico dei partiti politici europei, in *RISP (Rivista Italiana di Scienza Politica)*, anno XXVI, pp. 87-114.
- GUALMINI E. (2003), *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, Laterza.
- LANZALACO L. e MARTINELLI A. (1994), *L'organizzazione degli interessi imprenditoriali e il sistema politico. La logica dell'influenza*, in MARTINELLI A. (a cura di) (1994), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Milano, Edizione di Comunità.
- LJPHART A. (1999), *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino.
- MEDIOBANCA - UFFICIO STUDI - PER FONDAZIONE CIVICUM (2006), Le società controllate dai Comuni di Milano, Napoli, Roma e Torino, in *Rivista quadrimestrale per scienza dell'amministrazione pubblica*, numero 1-2, gennaio-agosto 2006, pp. 133-174.
- MINISTERO PER GLI AFFARI REGIONALI E AUTONOMIE LOCALI (2007), *Schede e numeri su enti locali, servizi pubblici locali, enti partecipati*, Ufficio Stampa.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (2006), *Finanziaria 2007. Costi della politica*, [www.governo.it](http://www.governo.it).
- RIZZO S. e STELLA G.A. (2007), *La Casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli.
- SALVI C. e VILLONE M. (2005), *Il costo della democrazia*, Milano, Mondadori.
- SARTORI G. (1982), *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, Sugarco edizioni.
- VENTURINO F. (2004), *Riforma elettorale e cambiamento partitico*, Milano, F. Angeli.
- VERZICHELLI L. (2001), *La commissione bilancio: arena distributiva o stanza di compensazione del ciclo elettorale?*, in CAPANO G. e GIULIANI M., *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino.
- VISION (2006), *La democrazia del futuro*, Roma, [www.vision-forum.org](http://www.vision-forum.org).

### Articoli di giornali

- ANNUNZIATA L. (22 maggio 2007), La casta, le caste, *La Stampa*.
- ARNESE M. (11 maggio 2007), Una poltrona da 4 miliardi, *Il Mondo*.
- BARONI P. (17 maggio 2007), Inchiesta 4: Stato garage. Mezzo milione di auto blu, *La Stampa*.

- BARONI P. (27 aprile 2007), Inchiesta 1: Sprecopoli, sono solo ma valgo un gruppo, *La Stampa*.
- BARONI P. (29 aprile 2007), Inchiesta 2: Provincia di spreco, Monza in pole position, *La Stampa*.
- BARONI P. (5 maggio 2007), Inchiesta 3: Partiti Italiani? I più cari d'Europa, *La Stampa*.
- BRUNO E. (24 luglio 2006), I costi delle istituzioni e della politica/1, la Camera spende 1,46 mld l'anno, *Il Sole 24 Ore*.
- BRUNO E. e LUSI D. (27 settembre 2005), I costi della politica, Il palazzo senza tetto di spesa, *Il Sole 24 Ore*.
- CLARICH M. (10 maggio 2007), La via tortuosa del contenimento «federalista», *Il Sole 24 Ore*.
- LOPAPA C. (11 maggio 2007), I sindaci: taglieremo poltrone e spese, *La Repubblica*.
- MANNEHIMER R. (22 maggio 2007), Sfiducia del 70 per cento degli italiani per Parlamento e governo, *Corriere della Sera*.
- MARINI A. (15 aprile 2007), Ai parlamentari italiani la paga più alta, *Il Sole 24 Ore*.
- MELIS V. (10 maggio 2007), Indennità libere nelle Regioni, *Il Sole 24 Ore*.
- MICOSSI S. (13 maggio 2007), I vizi bipartisan della politica, *Il Sole 24 Ore*.
- MONTI M. (22 maggio 2007), Sono i tecnici i veri politici, *Corriere della Sera*.
- MORANDO E. (11 maggio 2007), I costi della politica. Cominciamo dai nostri privilegi, *L'Unità*.
- POLITO A. (22 maggio 2007), La ditta della politica, *Il Foglio*.
- RODOTÀ S. (22 maggio 2007), La sindrome del Palazzo, *La Repubblica*.
- ROGARI M. (1 maggio 2007), Onorevoli, vitalizi da tagliare, *Il Sole 24 Ore*.
- ROMANO S. (20 maggio 2007), La marea del '92, *Corriere della Sera*.

## Appendice

### Il finanziamento ai partiti politici. Il caso italiano<sup>55</sup>

#### 1. La normativa vigente

In Italia il sistema dei partiti può contare su due principali fonti di finanziamento:

- i contributi, da parte dello Stato, a titolo di rimborso delle spese elettorali sostenute dai partiti e dai movimenti politici;
- i finanziamenti dei privati a partiti e movimenti politici, nei modi e limiti fissati dalla legge.

Il contributo pubblico a favore di partiti o movimenti politici venne introdotto per la prima volta dalla legge 2 maggio 1974, n. 195, in seguito modificata e integrata dalla legge 18 novembre 1981, n. 659 e da altri provvedimenti (art. 1 della legge 8 agosto 1980, n. 422; art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 413). In base a tali leggi, si prevedevano:

- una forma di contributo statale per il funzionamento ordinario dei partiti;
- una ulteriore forma di contributo a titolo di rimborso per le spese elettorali da questi sostenute per le elezioni politiche, europee e regionali.

Con il *referendum* popolare del 18 aprile 1993, è stata disposta l'abrogazione delle disposizioni di legge che erogavano finanziamenti per il funzionamento ordinario dei partiti politici. Pertan-

<sup>55</sup> Fonte: Camera dei Deputati, Servizio Studi (2006).

to, l'unica forma di contributo da parte dello Stato che ha continuato a sussistere è quella relativa al rimborso delle spese elettorali.

Sono inoltre previsti contributi statali agli organi ufficiali di informazione dei partiti (giornali e radio) ed agevolazioni fiscali (possibilità di detrazione d'imposta per le erogazioni di privati ai partiti; esenzione delle imposte per i trasferimenti ai partiti e per la registrazione degli statuti).

### *I rimborsi delle spese elettorali*

La disciplina del contributo pubblico per le spese elettorali è recata principalmente dalla L. 157/1999, di riforma del sistema di finanziamento dei partiti, successivamente modificata.

I criteri per il riparto delle somme da assegnare sono contenuti nella L. 515/1993 e nella L. 43/1995.

#### *La determinazione dei contributi*

Le spese dei partiti e dei movimenti politici rimborsabili sono quelle sostenute per le campagne elettorali relative ai seguenti organi:

- Camera dei deputati;
- Senato;
- Parlamento europeo;
- Consigli regionali.

I rimborsi sono corrisposti ripartendo, tra i movimenti o partiti politici aventi diritto, quattro fondi, corrispondenti agli organi da rinnovare (Senato della Repubblica; Camera dei deputati; Parlamento europeo; consigli regionali), (L. 157/1999, art. 1, commi 1 e 3).

L'ammontare di ciascuno dei quattro fondi è pari, per ciascun anno di legislatura degli organi stessi, alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di 1 euro per il numero dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati (L. 157/1999, art. 1, commi 1, 3 e 5).

Sono escluse dal rimborso le campagne per le elezioni negli enti locali (consigli comunali e provinciali).

### *La ripartizione dei fondi*

Il fondo relativo alla Camera dei deputati è ripartito in proporzione ai voti di lista conseguiti tra i partiti e movimenti che abbiano superato la soglia dell'1 per cento dei voti validamente espressi.

Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica è invece ripartito su base regionale. A tal fine il fondo è in primo luogo suddiviso tra le regioni in proporzione alla rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna regione è ripartita tra le liste di candidati presentatisi nella regione con il medesimo contrassegno, in proporzione ai voti conseguiti in ambito regionale. Partecipano alla ripartizione del fondo le liste di candidati che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella regione o che abbiano conseguito almeno il 5 per cento dei voti validamente espressi in ambito regionale e i candidati non collegati ad alcun gruppo che risultino eletti o che conseguano nel rispettivo collegio almeno il 15 per cento dei voti validamente espressi (L. 515/1993, art. 9, co. 2).

Il fondo per le elezioni del Parlamento europeo è suddiviso tra i partiti e movimenti politici che abbiano ottenuto almeno un rappresentante eletto, in proporzione ai voti riportati da ciascuno di essi sul piano nazionale (L. 515/1993, art. 16).

Per le elezioni regionali si procede in primo luogo a distribuire il fondo tra le regioni in proporzione alla rispettiva popolazione. Nell'ambito di ciascuna regione, la quota spettante è quindi ripartita, proporzionalmente ai voti riportati, tra le liste che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto al consiglio regionale della regione interessata (L. 43/1995, art. 6, co. 2).

### *Le modalità di erogazione dei rimborsi*

L'erogazione del rimborso è disposta con decreti del Presidente della Camera dei deputati o del Presidente del Senato della Repubblica, secondo le rispettive competenze. Il Presidente della Camera provvede anche all'erogazione dei contributi relativi alle elezioni europee e regionali ed ai *referendum*.

I partiti o movimenti politici che intendono usufruire dei rimborsi sono tenuti a farne richiesta, a pena di decadenza, al Presidente del ramo del Parlamento competente, entro dieci giorni dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle liste (L. 157/1999, art. 1, co. 2).

Quanto alle modalità di corresponsione dei rimborsi, il contributo è versato sulla base di quote annuali entro il 31 luglio di ogni anno. In caso di scioglimento anticipato del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, il versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi è comunque effettuato.

## **2. I finanziamenti dei privati**

La legge disciplina due forme di finanziamento dei privati alla politica: il finanziamento ai partiti in generale e quello ai singoli candidati nel corso delle campagne elettorali.

### *Il finanziamento dei partiti politici*

Con la legge 195/1974 sono stati introdotti alcuni limiti alla contribuzione dei privati a favore delle forze politiche e misure finalizzate a garantire la trasparenza delle relative fonti di finanziamento.

La legge delimita l'ambito dei soggetti privati che possono erogare contributi ai partiti.

Possono versare contributi ai partiti o alle loro articolazioni politico-organizzative, nonché ai gruppi parlamentari, i singoli privati (persone fisiche) e le persone giuridiche (enti, associazioni, società, ecc.). Per queste ultime i finanziamenti sono ammessi soltanto se:

- la società non ha una partecipazione pubblica superiore al 20 per cento;
- la società non è controllata da una società con partecipazione pubblica superiore al 20 per cento;
- i finanziamenti sono deliberati dall'organo sociale competente;
- i finanziamenti sono regolarmente iscritti in bilancio (L. 195/1974, art. 7, co. 1).

È invece vietata la contribuzione ai partiti o alle loro articolazioni politico-organizzative, nonché ai gruppi parlamentari da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime (L. 195/1974, art. 7, co. 2).

La legge impone peraltro il rispetto di alcuni obblighi posti a tutela della trasparenza.

Ad esempio, quando il contributo privato supera, nell'arco del-

l'anno, la somma di 50.000 euro, il donatore e il beneficiario sono tenuti a sottoscrivere una dichiarazione congiunta indirizzata alla Presidenza della Camera dei deputati. (L. 659/1981, art. 4, co. 3). Inoltre, i partiti hanno l'obbligo di rendicontare tutti i contributi ricevuti per la campagna elettorale al Presidente della Camera.

I contributi da parte dei privati sono soggetti ad un regime fiscale agevolato sotto forma di detrazione di imposta (D.P.R. 917/1986, art. 15, co. 1-*bis* e art. 78).

La legge stabilisce limiti di spesa per le campagne elettorali: le spese elettorali dei partiti o formazioni politiche che partecipano alla elezioni per il rinnovo delle Camere non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di 1 euro per il numero complessivo dei cittadini iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni (o collegi) in cui il partito o movimento o lista presenta candidature, a tal fine sommando le iscrizioni nelle liste elettorali per la Camera e quelle per il Senato (L. 515/1993, art. 10).

Limiti di spesa per le campagne elettorali dei partiti sono previsti anche per le elezioni regionali, ma non per le consultazioni elettorali europee, provinciali e comunali, per le quali la legge non stabilisce alcun tetto di spesa.

### *Il finanziamento dei candidati*

Una disciplina speciale è prevista per la raccolta di contributi per le campagne elettorali da parte dei singoli candidati, ferme restando le disposizioni stabilite in generale per il finanziamento dei partiti politici (trasparenza dei finanziamenti da parte di società; divieto di ricevere finanziamenti da organi della P.A. o da essa partecipati; obbligo di dichiarazione dei contributi superiori, nell'anno, a 50.000 euro, ecc., sulle quali vedi *supra*).

I candidati alle elezioni politiche possono raccogliere fondi per il finanziamento della propria campagna elettorale esclusivamente per il tramite di un mandatario elettorale (L. 515/1993, art. 7, co. 3). Ciascun candidato comunica al competente Collegio regionale di garanzia (organo istituito presso ciascuna Corte di appello) il nominativo del mandatario elettorale da lui designato.

La legge prevede, inoltre, un tetto massimo per le spese relative alla campagna elettorale di ciascun candidato, che non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 52.000 per ogni circoscrizione (o collegio) elettorale e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,01 per ogni cittadino residente nelle circoscrizioni (o collegi) elettorali nei quali il candidato si presenta (L. 515/1993, art. 7, co. 1).

### *Obblighi di dichiarazione*

Per tutti i contributi ai partiti che – nell'arco di un anno – superino la somma di 50.000 euro il donatore e il beneficiario hanno l'obbligo di effettuare entro tre mesi (o entro il mese di marzo dell'anno successivo) una dichiarazione congiunta al Presidente della Camera (L. 659/1981, art. 4, co. 3).

Tale disposizione non si applica per tutti i finanziamenti direttamente concessi da istituti di credito o da aziende bancarie, alle condizioni fissate dagli accordi interbancari; nell'ipotesi di contributi o finanziamenti di provenienza estera, l'obbligo della dichiarazione è posto a carico del solo soggetto che li percepisce.

I rappresentanti dei partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati che concorrono per le elezioni politiche hanno inoltre l'obbligo di rendicontare tutti i contributi ricevuti per la campagna elettorale presentando ai Presidenti delle rispettive Camere, entro 45 gior-

ni dall'insediamento, un consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e le relative fonti di finanziamento. I controlli su tali rendiconti sono effettuati dalla Corte dei conti, cui i Presidenti delle Camere trasmettono la documentazione, attraverso un Collegio di controllo sulle spese elettorali, a tal fine istituito, composto da tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio (L. 515/1993, art. 12).

Inoltre i legali rappresentanti o i tesoriери dei partiti o dei movimenti politici devono trasmettere al Presidente della Camera dei deputati, entro il 31 luglio di ogni anno, un rendiconto di esercizio, corredato di una relazione sulla gestione e di una nota integrativa. Il rendiconto deve riportare le somme relative ai crediti per contributi elettorali e ai rimborsi elettorali. Nella relazione devono essere indicate le spese sostenute per le campagne elettorali e l'eventuale ripartizione tra i livelli politico-organizzativi del partito o del movimento dei contributi per le spese elettorali ricevuti.

### *Il regime fiscale del finanziamento privato*

La legge 2/1997 ha disciplinato il regime fiscale delle erogazioni liberali delle persone fisiche (art. 5) e giuridiche (art. 6).

Il sistema si basa sul principio della detraibilità di quote dell'erogazione liberale a favore di movimenti o partiti politici dall'imposta sui redditi.

In particolare la legge prevede:

- per le erogazioni liberali in denaro delle persone fisiche, la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 19 per cento dell'onere sostenuto, per importi compresi tra 51,64 e 103.291,38 euro;

- per le erogazioni liberali in denaro delle società di capitali e degli enti commerciali, la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 19 per cento dell'onere sostenuto, sempre per importi compresi tra 51,64 e 103.291,38 euro. Peraltro, la detrazione non è consentita agli enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica o i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, nonché alle società ed enti che controllano, direttamente o indirettamente tali soggetti, ovvero ne siano controllati o siano controllati dalla stessa società o ente che controlla i soggetti medesimi.
- non si applicano le agevolazioni fiscali alle persone fisiche, società di capitali ed enti commerciali che abbiano dichiarato passività nelle dichiarazioni rese nell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale l'erogazione liberale ha avuto luogo (L. 2/1997, art. 7).

### *Contributi ai giornali di partito*

All'interno del complesso quadro delle norme di sostegno all'editoria, specifiche disposizioni disciplinano i contributi concessi dallo Stato in favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici che risultino essere organi di partiti o forze politiche.

Nel corso degli anni il legislatore ha fornito definizioni più o meno estensive delle imprese ammesse ai contributi pubblici.

La normativa in vigore fino al 31 dicembre 2000, introdotta dall'art. 2 della legge 11 luglio 1998, n. 224 (Trasmissione radiofonica dei lavori parlamentari e agevolazioni per l'editoria), individuava i destinatari dei contributi nelle imprese editrici di quotidiani e periodici che, oltre che attraverso esplicita menzione riportata in testata, a partire dal 1° gennaio 1998, fossero:

- a) organi o giornali di forze politiche che avessero costituito un proprio gruppo parlamentare in una delle Camere;
- b) organi o giornali di forze politiche che avessero costituito un proprio gruppo parlamentare nel Parlamento europeo, purché aventi almeno un rappresentante in un ramo del Parlamento italiano.

Il comma 3-ter, dell'articolo 20 del D.L. 223/2006 (L. 248/2006), per ovviare ai problemi sorti con l'unificazione di diverse forze politiche in un solo gruppo parlamentare, ha recentemente disposto che per accedere ai contributi non sia più necessario il requisito della rappresentanza parlamentare per le imprese editrici di quotidiani o periodici che risultino essere giornali o organi di partiti o movimenti politici, che alla data del 31 dicembre 2005 abbiano già maturato il diritto ai contributi in questione.

### *Contributi alle imprese radiofoniche di partito*

Un contributo analogo a quello previsto per le imprese editrici di quotidiani e periodici è previsto dall'art. 4 della L. 250/1990 anche a favore delle imprese radiofoniche che risultino essere organi di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento.

Per accedere al contributo la legge richiede inoltre che le imprese:

- abbiano registrato la testata giornalistica trasmessa presso il competente tribunale;
- trasmettano quotidianamente propri programmi informativi su avvenimenti politici, religiosi, economici, sociali, sindacali o culturali per non meno del 50 per cento delle ore di trasmissione comprese tra le 7 e le 20;

- non siano editori o controllino, direttamente o indirettamente, organi di informazione di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento.

Il contributo annuo, corrisposto sempre da parte del Dipartimento dell'informazione e dell'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è pari al 70 per cento della media dei costi risultanti dai bilanci degli ultimi due esercizi, inclusi gli ammortamenti, e comunque non superiore a lire 4 miliardi (pari a 2.065.827,60 euro).

### *Contributi ai Gruppi parlamentari*

L'art. 15, co. 3, del Regolamento della Camera stabilisce che il Presidente della Camera assicura ai Gruppi parlamentari, per l'esecuzione delle loro funzioni, la disponibilità di locali e attrezzature e assegna contributi a carico del bilancio della Camera, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi.

Il contributo che la Camera eroga ai Gruppi parlamentari ammonta complessivamente, per l'anno 2006, a 32.950.000 euro, come risulta dal progetto di bilancio interno della Camera dei deputati per l'anno finanziario 2006 (Doc. VIII, n. 2, cap. 135) approvato dalla Camera il 28 settembre 2006.

Tali somme sono destinate a fare fronte alle spese di funzionamento e a contribuire alle spese del personale dei Gruppi parlamentari.

Una disposizione analoga è prevista dall'art. 16 del Regolamento del Senato. Il progetto di bilancio interno del Senato per l'anno finanziario 2006 (Doc. VIII, n. 2), approvato dal Senato il 3 ottobre 2006, reca, al cap. 1.15.1, uno stanziamento di 18.800.000 euro.

Si riportano di seguito due tabelle sui rimborsi elettorali corrisposti per la Camera e per il Senato in relazione alle elezioni politiche del 2006.

**Tab. A1 - Ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali -  
Camera dei Deputati  
(elezioni politiche 2006, valori in euro)**

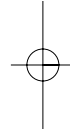
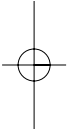
Movimenti e partiti politici	Rimborso annuo (2006-2010)
L'Ulivo	16.038.257,19
Forza Italia	12.343.500,77
Alleanza Nazionale	6.327.567,26
UDC	3.524.482,27
Partito della Rifondazione comunista	2.996.963,20
Lega Nord	2.351.496,03
La Rosa nel Pugno - Laici Socialisti - Liberali radicali	1.331.743,18
Italia dei valori - Lista Di Pietro	1.204.570,63
Partito dei Comunisti italiani	1.188.490,19
Federazione dei Verdi	1.054.973,62
Popolari UDEUR	717.949,29
Sudtiroler Volkspartei	323.324,68
Autonomie Libertè Democratie	80.831,17
L'Unione	366.169,73
Associazioni italiane in Sudamerica	63.766,08
Per l'Italia nel mondo con Tremaglia	37.691,66
Unione sudamericana emigrati italiani - USEI	9.074,58
Alternativa indipendente italiani all'estero	3.723,04
<b>Totale</b>	<b>49.964.574,57</b>

Fonte: Camera dei Deputati.

**Tab. A2 - Ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali -  
Senato della Repubblica**  
(elezioni politiche 2006, valori in euro)

Movimenti e partiti politici	Rimborso annuo (2006-2010)
Casa delle libertà	284.199,99
Forza Italia	12.980.766,24
Lega Nord	2.098.861,52
UDC	3.670.455,53
Alleanza Nazionale	6.648.589,99
Democratici di sinistra	9.202.591,49
DL La Margherita	5.763.091,04
Rifondazione Comunista	3.913.427,27
Insieme con l'Unione	1.645.585,83
Di Pietro L'Italia dei valori	896.483,19
Popolari UDEUR	366.455,46
SVP	77.750,58
SVP	112.909,86
L'Ulivo	93.026,48
L'Unione SVP	321.549,93
Lista Consumatori	111.511,17
Forza Italia Alleanza Nazionale	33.218,76
Valleè d'Aoste	68.065,97
<b>Totale</b>	<b>48.288.540,28</b>

Fonte: Camera dei Deputati.



---

Finito di stampare nel mese di settembre 2007  
dalla Failli Grafica S.r.l. - Guidonia-Montecelio (Roma)

