

## Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?

di Roberto Bin  
(26 ottobre 2012)

Premetto che non ho proprio nulla contro il “Governo tecnico”. Può capitare che il sistema politico entri in un periodo di stallo e che sia necessario garantire al Paese un Governo; e può essere benissimo che affidare provvisoriamente il potere esecutivo a dei tecnici, posti fuori del sistema dei partiti, sia la soluzione migliore: soprattutto se bisogna prendere misure poco popolari di cui i partiti non possono o non vogliono assumersi il peso. Non è una novità in Italia, dove anzi alcuni Governi tecnici (il Governo Ciampi, per esempio) si ricordano con gratitudine. Per cui anche il Governo Monti l’ho salutato con rispetto e fiducia, attendendomi finalmente un’azione di governo che fosse diretta ai problemi reali e fosse ispirata a competenza ed equilibrio, qualità da troppo tempo smarrite in Italia.

Ora però, ad un anno di distanza, è lecito chiedersi se i sintomi di discontinuità rispetto ad un passato - davvero assai infelice - vi siano o meno; se un sistema di potere che teneva il Paese prigioniero di un modo di far politica dominato da incompetenza e dall’influenza penetrante delle lobby sia davvero finito; se i “tecnici” chiamati a governare facciano veramente della loro competenza tecnica il vessillo sotto cui marciare. E la risposta non mi sembra sempre positiva.

Sia chiaro, non voglio arrogarmi competenze che non ho e sparare giudizi a tutto campo. Vi sono ministri che “funzionano” molto bene, mi pare, e qualche risultato mi sembra sia arrivato e abbia ricevuto un notevole apprezzamento. Mi limito a guardare alle cose che conosco meglio, essenzialmente ai problemi istituzionali e, in particolare, ai rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali. Sotto questo profilo, detta in tutta sincerità, il Governo “tecnico” non segna alcuna discontinuità da un passato davvero assai oscuro: e se qualche cambiamento c’è, esso non è affatto positivo. Non è cambiato l’atteggiamento, la filosofia di fondo, la evidente noncuranza di chi scrive le norme, la voluta indifferenza (o la colpevole ignoranza) nei confronti dei principi costituzionali. E non è neppure cambiata la logica di potere.

Due episodi bastano a giustificare questo giudizio negativo. Il primo riguarda il decreto-legge di riordino delle Province, il secondo il più recente decreto-legge 174/2012, sulla finanza e il funzionamento degli enti territoriali. Cosa li accomuna e suscita questa mia reazione censoria?

Innanzitutto di essere entrambi decreti-legge. Il riordino delle Province è disposto da un articolo (art. 17) del decreto-legge 95/2012 (ormai già convertito in legge), che s’intitola *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini* (la legge di conversione ha aggiunto “*nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*”). Siccome – ci dice la legge 400/1988 – “*i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*”, dovremmo arguire che le norme – oltre ad essere immediatamente applicabili – devono avere un impatto importante sul contenimento della spesa pubblica. Però il lungo processo di revisione si preannuncia – almeno nell’immediato, che è la dimensione temporale che deve avere presente il decreto d’urgenza - fonte di costi, non di risparmio (su questo punto rinvio al mio [Ricchi solo d’idee sbagliate: i costi dell’antipolitica](#), qui pubblicato in precedenza): costi, oltretutto, privi di copertura finanziaria. L’art. 24.2 ci dice che “*I risparmi di spesa derivanti dall’applicazione delle misure del presente decreto, non utilizzati per la copertura dello stesso, sono destinati al miglioramento dei saldi di finanza pubblica*”: ma i costi del riassetto delle

province sono immediati (costi di trasloco, di modifica delle intestazioni di targhe, buste, siti ecc.), i risparmi invece eventuali, incerti e futuri (verrà “esodato” qualcuno dei dipendenti provinciali? si risparmierà anche sul numero dei prefetti, questori, comandi dei carabinieri ecc.?). Può essere che i tecnici della *spending review* non si preoccupino delle conseguenze finanziarie dei loro atti?

Evidentemente no, e neppure solo di questo. Il decreto più recente (174/2012) introduce una serie di norme che avranno (*rectius*, dovrebbero aver già avuto, essendo entrato in vigore subito - l'11 ottobre - come è proprio dei decreti-legge) un impatto gravosissimo sulle amministrazioni regionali: alle quali è imposto di trasmettere alla Corte dei conti regionale una mole impressionante di atti – per altro non compiutamente definiti (quanti e quali sono “*gli atti normativi a rilevanza esterna, aventi riflessi finanziari, emanati dal governo regionale*”? oppure “*gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale, in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*”? od ancora “*gli atti di programmazione e pianificazione regionali*”?). Nulla si dice neppure di come debbano essere trasmessi: certo non in formato cartaceo, ci mancherebbe; ma in quale formato e su quale supporto elettronico? Bisogna che i sistemi telematici “si parlino”: chi paga i costi di tutto ciò? Nessuno sembra essersi posto questo elementare quesito, ed infatti anche questa volta manca la copertura della spesa.

Se esaminassimo nel merito le norme di questo decreto dovremmo porci però troppi problemi. Accenno solo ad una questione.

L'art. 1 introduce il controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti che, come si è appena accennato, le amministrazioni regionali sono tenute a trasmettere. È ovviamente un controllo con effetto sospensivo. Ma non erano stati tutti aboliti con la riforma costituzionale del 2001? Proprio “*l'abolizione dei controlli statali*” – dice la Corte costituzionale in una delle sue prime sentenze successive alla riforma (sent. 106/2002) – “*ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie*”. Possibile che i “tecnici” del Governo pensino di poterli reintrodurre con legge ordinaria – anzi: con decreto-legge? Ma certo, perché è un'attuazione dell'art. 100.2 Cost., ci spiega lo stesso decreto-legge. Sì, c'è qualche tecnico che sostiene questa tesi. Per esempio il presidente della Corte dei conti, dott. Giampaolino, lo ha sostenuto nella sua audizione alla I Commissione della Camera (16 ottobre 2012): “*Le novità più rilevanti – ci dice – riguardano il controllo sulle regioni che è chiaramente rivolto all'attuazione dell'art. 100 Cost. Il comma nei confronti di tali enti. Si tratta di controlli che hanno di mira la gestione finanziaria e tendono a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica*”.

Invece no, non è così. L'art. 100 si riferisce con assoluta chiarezza al “*controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo*”, e solo del Governo. La Corte dei conti nasce infatti – in tutti i sistemi parlamentari - come *longa manus* del Parlamento (anche se il nostro Parlamento di oggi se ne è dimenticato, e considera la Corte dei conti poco meno che un nemico), di cui dovrebbe consentire l'attività di controllo politico sull'operato del Governo. Le regioni non c'entrano nulla. Potrebbero c'entrare invece con quanto segue, cioè con il “*controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria*”. Già, ma – come al dott. Giampaolino non può sfuggire – il controllo di gestione nulla ha a che fare con il controllo preventivo di legittimità sugli atti.

Questo dovrebbero saperlo anche i “tecnici” che stanno al Governo. Anche perché il Governo ha recentemente ottenuto dalla Corte costituzionale una sentenza assai favorevole, ma precisa nei termini, a proposito dell'estensione dell'art. 100 Cost. alle Regioni. Oggetto del giudizio erano le norme del decreto-legge 138/2011 (un altro della interminabile e caotica sequenza di decreti d'urgenza), che stabilisce un “raccordo” fra il Collegio dei revisori dei conti della Regione e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti. “*La norma censurata* – chiarisce la sent. 198/2012 - *si collega alle disposizioni*

*relative alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni regionali*". Essa "ha previsto un collegamento fra i controlli interni alle amministrazioni regionali e i controlli esterni della Corte dei conti", recependo il modello già delineato dalla legge 131/2003: e trova "diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale; il riferimento dell' art. 100 Cost. al controllo «sulla gestione del bilancio dello Stato» deve intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata". Ma i "controlli interni" all'amministrazione regionale, i controlli sulla legittimità degli atti, sono istituiti e disciplinati dalla legge regionale; mentre il controllo "esterno", affidato alla Corte dei conti, è solo il controllo successivo sulla gestione di bilancio.

Nell'incontro che hanno ottenuto con il sottosegretario Catricalà, i Presidenti di Regione hanno fatto presente che la norma è inapplicabile senza provocare "lo stallo nella vita amministrativa della Regione": ma il "tecnico" del Governo ha risposto che il decreto va applicato così com'è. "Siamo in una fase di studio - ha concluso - ci sono idee diverse", ma nei prossimi giorni "arriveremo ad una sintesi" (così riporta [regioni.it](http://regioni.it) del 25 ottobre). Fantastico! Si introducono norme del tutto "innovative" con decreto-legge, le quali ovviamente entrano subito in vigore e devono essere immediatamente applicate, anche se sono oscure, confuse, impraticabili e – si scusi il tecnicismo – chiaramente incostituzionali (in queste ore si è pronunciata in questo senso anche la [Commissione bicamerale per gli affari regionali](#)); ma poi si aggiunge che il Governo e i suoi "tecnici" sono ancora in fase di studio ed hanno "idee diverse". Non c'è che dire, sono le condizioni ideali per la decretazione d'urgenza!

E per le Regioni speciali? Sensibili alle istanze delle autonomie, i "tecnici" hanno scritto nell'art. 1.5 che "le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo mediante modifica delle norme di attuazione dei relativi statuti". La sintassi è implacabile: il soggetto sono proprie Regioni e Province, a loro spetta il compito di adeguare in termini il "proprio" ordinamento; ma lo strumento per farlo sono le norme di attuazione, decreti legislativi emanati dal Presidente della Repubblica, previa delibera del Governo, sulla base del parere frutto di un accordo in Commissione paritetica, in cui la Regione è presente in effetti, perché nomina metà dei componenti. Spetta al Governo convocare la commissione paritetica, fissarne l'agenda, istruire i propri rappresentanti, cercare tramite loro l'intesa, valutare il merito e, infine, adottare l'atto. Possiamo dire che questa norma – che peraltro rispecchia una clausola di stile ricorrente nella legislazione statale - avrebbe meritato una migliore scrittura tecnica?

Del resto i "tecnici" sono quelli che hanno prodotto anche l'ineffabile proposta di riforma del Titolo V, licenziata dal Consiglio dei ministri lo scorso 9 ottobre, che il ministro "tecnico" Patroni Griffi definisce "un tagliando fatto con cura per far funzionare meglio la macchina". Evidentemente l'esperienza della riforma del Titolo V introdotta nel 2001, a fine legislatura, non ha insegnato proprio nulla.

L'idea che, alla fine di un'altra legislatura, si possa mettere mano alla revisione costituzionale in tutta fretta, perché qualcosa bisogna fare, andrebbe estirpata dalla testa dei nostri legislatori, tecnici o politici che siano. Il quadro dei rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali è molto complesso e l'attuale situazione è indubbiamente insostenibile. Il contenzioso è da sempre (anche prima della riforma del 2001) a livelli di record mondiale. Ma di chi è la colpa? Nell'ultima riunione del Consiglio dei ministri (le notizie sono sempre di [regioni.it](http://regioni.it)) si è deciso di impugnare 6 delle 11 leggi regionali esaminate; e se le leggi statali sono della qualità del decreto-legge cui ho dedicato queste poche note, è inevitabile che esse saranno *tutte* impuginate dalle regioni, se non altro per farsi dire dalla Corte costituzionale che cosa significhino. Come risolve il problema la riforma costituzionale

proposta? Cercando di proibire l'impugnazione delle leggi statali che abbiano conseguito un'intesa in Conferenza Stato-Regioni: come se qualcuno di questi decreti-legge fosse passato per la Conferenza prima di essere emanato; e come se il contenzioso non fosse alimentato in larga parte dalle impugnazioni del governo!

La riforma costituzionale proposta non risolve nessuno dei problemi scottanti, anzi, nelle sue parti più fortunate, altro non fa che trascrivere, non benissimo, quanto già la Corte costituzionale ha da tempo fissato come principio che governa l'applicazione del Titolo V. L'attenzione e la consapevolezza tecnica con cui è scritto il testo della riforma sono gli stessi che hanno guidato la stesura dei decreti-legge (ah, se solo si potesse modificare la Costituzione per decreto...).

Questo è un Governo che ha una "testa" e un'agenda formata da economisti – economisti della cui qualità non dubito affatto. Ma spesso gli economisti – quelli che conosco dalla convivenza accademica – considerano i giuristi come inutili azzecagarbugli a cui si può affidare solo compiti di contorno, perché l'asse portante delle decisioni sta nelle scelte economiche. Perché preoccuparsi allora dei "tecnici" giuristi? Si prendano i soliti e li si lasci svolgere quel ruolo di contorno – la stesura degli atti - a cui sono adibiti.

I "soliti", però, sono – per usare un termine ormai così popolare nel giornalismo italiano - una casta. Consiglieri di Stato, magistrati ordinari o contabili "prestati" alla politica (come "tecnici", s'intende), avvocati dello Stato, alti funzionari ministeriali, costituiscono un ceto ristretto, che condivide valori ben precisi: in primo luogo la difesa della centralità del ceto cui appartengono e della sua "cultura" – una cultura fatta di centralismo, di difesa degli apparati burocratici, di massima ostilità verso ogni iniziativa (legislativa, per esempio) che possa svilupparsi in periferia, di disprezzo e, prima ancora, di assoluta non-comprensione delle autonomie locali. I Governi passano, ma questo ceto galleggia e riemerge dopo ogni mareggiata. Ed è un ceto strutturalmente e funzionalmente vicino al Governo e ai suoi apparati burocratici, anch'essi ben più stabili della loro guida politica: il Governo nomina il presidente e i presidenti di sezione della Corte dei conti (la norma risale al 1934) e del Consiglio di Stato (questa risale invece al 1924), di cui nomina anche la maggior parte dei consiglieri; le funzioni consultive e quelle giudicanti del Consiglio di Stato hanno perso qualsiasi distinzione soggettiva, creando un cortocircuito istituzionalizzato che mina le basi stesse dello Stato di diritto, che vorrebbero nettamente distinte le funzioni giurisdizionali da quelle amministrative (ma le leggi del regime fascista certo non erano sensibili a queste istanze); i consiglieri entrano ed escono da incarichi di Governo, da ruoli di alta amministrazione o da quelli delle autorità di vigilanza. Nel gioco dei quattro cantoni dei palazzi romani svolgono la loro opera. Ci si può meravigliare che non perdano occasione per estendere l'area di influenza degli organismi per cui transitano?

Non ne faccio una colpa, sono servitori dello Stato che indubbiamente hanno a cuore gli interessi dello Stato – dello Stato centrale, s'intende. Fuori dello Stato non c'è garanzia, questa è una componente culturale insuperabile. E così il presidente Giampaolino, nella sua audizione, può giustamente – dal suo punto di vista – sostenere che il controllo esterno sulla gestione finanziaria delle Regioni si arricchisce, grazie al decreto-legge in commento – *"di uno dei fondamenti indefettibili dell'ordinamento di un Paese moderno e democratico, vale dire dell'obbligo dell'organo agente di 'rendere conto' del proprio operato (accountability)"*. Non fa una piega. L'[U.S. Government Accountability Office \(GAO\)](#), per esempio, è proprio di questo che si occupa: c'è una differenza, però, perché si definisce come *"un'agenzia indipendente, nonpartisan che lavora per il Congresso"*, ed è per questo che spesso è chiamata *"il cane da guardia parlamentare"*. Perché questo è il perno dell'*accountability* in un sistema che si pretenda "moderno e democratico": spetta all'assemblea elettiva e, per suo tramite, agli elettori far valere la responsabilità degli amministratori, non alla burocrazia ministeriale. Ben venga una

revisione seria e spietata della spesa pubblica e magari anche una sua stretta e implacabile connessione con la “bolletta fiscale”: ma siccome questa *deve* ricadere sui cittadini, è a loro che va diretta l’informazione in tutta la sua evidenza e certezza contabile, perché essi finalmente capiscano che gli amministratori locali devono sceglierli loro, *responsabilmente*.

Naturalmente, per essere veramente presentati come “principi fondamentali” del coordinamento della finanza pubblica, questi principi dovrebbero essere applicati anche allo Stato. Ma questo è solo un altro dettaglio tecnico.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali