



Costi ed altri misfatti della politica italiana

A proposito del libro di Salvi e Villone, “Il costo della democrazia”, Mondadori, 2005.

di Vincenzo RUSSO

Nel loro libro, Cesare Salvi e Massimo Villone, professori di diritto civile e costituzionale, pro-tempore senatori del gruppo dei democratici di sinistra, ci spiegano funzionamento e costo della politica. Contano 150.000 eletti, altri 278 mila addetti alla politica con incarichi e consulenze varie; 150.000 auto blu. Calcolano un costo annuo stimato tra i 3 e i 4 miliardi di euro. Proprio perché la politica costa tanto, è importante per i cittadini farsi un’idea se tale costo è quello strettamente necessario oppure contiene grossi elementi di rendita.

L’enorme incidenza di incarichi e di consulenze potrebbe essere meglio accettata se avessimo una PA efficiente e invece tutti – chi più (vedi in particolare le imprese) e chi meno - la percepiscono come un fardello. Questo folto sottobosco governativo contribuisce a tenere alta la spesa pubblica ma Salvi e Villone (d’ora in poi: S e V) imputano l’aumento della spesa regionale al federalismo e/o all’autonomia statutaria. Citano gli aumenti spropositati delle retribuzioni dei consiglieri regionali, dei membri delle giunte, ecc., e si chiedono se qualcuno controlla. Citano, da ultimo, la legge La Loggia del 2003 (di parziale attuazione della riforma federalista del 2001) che prevede la nomina di due consiglieri della Corte dei Conti da parte di ciascuna regione, ovviamente, di nomina politica che dovrebbero controllare quelli che li hanno nominati. Il solito conflitto di interessi, tuttavia non mi sembra che questo dipenda dal tentativo di trasformare lo Stato in senso federalista. Il fatto che politici e dipendenti delle regioni e degli enti locali guadagnino di più dei loro corrispondenti di livello nazionale è un fatto di malcostume, di etica pubblica e di scarsa competitività del mercato politico se la maggiore retribuzione non è giustificata da un carico di lavoro maggiore o da una più alta efficienza ed efficacia nella gestione della cosa pubblica.

S e V individuano tre cause principali per spiegare la crisi del nostro sistema politico: la dissolvenza dei controlli di ogni tipo, il federalismo e la debolezza della politica.

Comincio dai controlli. S e V concordano che se non si remunerano i politici, il rischio è che la politica diventi appannaggio dei plutocrati. D’altra parte, se tutti accettiamo di remunerare l’amministratore del condominio perché i politici dovrebbero svolgere la loro delicatissima funzione in forma gratuita? Dov’è lo scandalo? Esso sta nella circostanza che nelle retribuzioni si incorporano grossi elementi di rendita. Paradossalmente più la politica è inefficiente e più alto è il costo opportunità di quanti vi si dedicano e, siccome, alla fine la decisione circa i livelli delle retribuzioni la prendono gli stessi interessati – in pieno conflitto di interessi – è chiaro che i costi della politica diventano via via crescenti. Vedi la mia recensione del libro di Alvi, “Una Repubblica fondata sulle rendite” in questa Rivista n. 3/2006. Mercato economico e politico vivono in simbiosi. Un mercato inefficiente dove prosperano le rendite trova la

sua origine o proiezione nel mercato politico inefficiente. Sarebbe strano se fosse diversamente. E' il sistema nel suo complesso che è oligarchico, oligopolistico, dominato dalle oligarchie centralistiche, scarsamente competitivo, quindi portato a colludere, alla divisione del mercato, allo sfruttamento del consumatore, dell'elettore, del contribuente.

Ci sono i politici professionisti ma non tutti i politici sono professionali e i professionisti prestati alla politica, non di rado, hanno offerto delle scarse *performance* anche perché il sistema oligarchico di cui sopra non lascia spazi utili ai *parvenus*. Ma quello che non si dice è che, nel decentramento fittizio che i sindaci autocrati hanno attuato, i consiglieri comunali e circoscrizionali non contano niente ma vengono comunque retribuiti bene – non in relazione al benessere della collettività locale ma al consenso che producono per il partito di appartenenza. Presidenti e consiglieri circoscrizionali hanno margini risibili di autonomia e, quindi, non sono nelle condizioni per competere tra di loro né tanto meno con il sindaco del comune.

S e V sembrano indicare nella decisione di retribuire i politici locali alcune disfunzioni. Si è vero, ci sono le disfunzioni e vanno cercate nel rapporto agente-principale, tra eletti ed elettori. La remunerazione dovrebbe incentivare la competizione ma non lo fa, perché ci sono le asimmetrie informative, c'è la rete di convenienze che si viene a determinare tra i politici di partiti formalmente concorrenti; c'è la rete di relazioni e di condizionamenti reciproci.

S e V sono consapevoli che se non vi fosse la remunerazione dei politici e se non ci fossero i partiti (anche così inefficienti) la politica diventerebbe appannaggio dei ricchi o, al limite, dei gruppi di interesse organizzati che nel nostro paese sono molto forti. Ma un conto è esorcizzare il rischio della plutocrazia ed un altro è sperperare il denaro pubblico con incarichi e consulenze non di rado impropri (se non illegittimi) di cui non si conosce esattamente neanche il numero.

Ma se si moltiplicano le occasioni per assunzioni clientelari, per sistemare gli amici con lo spoil system, con contratti di tipo privato, se la deontologia professionale e l'etica pubblica scendono a livelli sempre più bassi, si diffonde la cultura dell'illegalità e non si può dire che tutto questo dipenda dal federalismo. S e V ricordano le vicende dell'abrogazione e/o dissolvenza di reati e sanzioni penali – l'interesse privato in atti d'ufficio, trasformato in generico abuso d'ufficio con la riforma del 1990, rivisitato e quasi svuotato con la riforma del 1997. Di nuovo, lo smantellamento del resto dei controlli, in linea principale, non c'entra niente con il federalismo o meglio con le leggi Bassanini che sono di decentramento amministrativo.

Code e controlli sono necessari al corretto funzionamento della democrazia. Una forma di governo non centralizzata in teoria dovrebbe essere più democratica di un assetto istituzionale centralizzato. In quanto opera una doppia suddivisione dei poteri (orizzontale e verticale) garantisce meglio i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini. Implica controlli più diffusi e articolati ai vari livelli di governo. Non di tipo gerarchico (verticale) ma orizzontale, non solo interni ma anche esterni. L'abrogazione quindi doveva riguardare solo i controlli preventivi dello Stato. Era motivata da due esigenze: a) quella di valorizzare autonomia, efficienza e responsabilità; b) quella di aggiornare il sistema dei controlli passando da quelli preventivi di legittimità a quelli di gestione. Per una serie di equivoci ed incomprensioni e anche per le difficoltà oggettive di passare dal primo al secondo tipo di controlli, in fatto sono stati azzerati tutti i tipi di controllo ed ora si stenta a reintrodurli in testa al livello di governo più appropriato anche perché il partito dei sindaci "irresponsabili" li osteggia. Del resto in Italia code e controlli non piacciono a nessuno e tutti cercano di saltarli o di evitarli come e finché

possono¹. Per anni si sono spacciati i controlli ex ante della Corte dei Conti e delle ragionerie interne ai vari ministeri come causa non secondaria dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione. Ex post possiamo dire non che quei controlli non c'entrassero niente, ma che certamente non erano la causa principale dell'inefficienza. Il problema specifico dei controlli era e rimane quello di una loro diversa articolazione e di un diverso contenuto dei medesimi, di un'assegnazione appropriata ai diversi livelli di governo.

Si dà il fatto che i vecchi controlli, in via transitoria, sono stati sostituiti con niente. Affermano S e V che: “se le forme nuove ed incisive di responsabilità e di controllo non vengono in essere, l'effetto delle riforme è solo la riduzione o l'azzeramento di quelle vecchie, buone o cattive che fossero. Il risultato netto è che oggi chi governa o amministra è meno responsabile. Più difficilmente, o con minore efficacia, può essere chiamato a rispondere delle scelte fatte”. Se questo è vero, come si spiega allora che si sia proceduto non solo allo smantellamento dei controlli ma anche alla riforma dell'istituto della responsabilità per danni L. 20/1994 con annessa riduzione dei termini di prescrizione da 10 a 5 anni ex L. 639/1996. A mio giudizio, si spiega con alcune circostanze concomitanti. La prima è che, dopo Tangentopoli, c'è stata una reazione del sistema politico, dei poteri forti, la delegittimazione della magistratura di ogni tipo e questa operazione ha funzionato. La seconda è che nel 1996-97, parallelamente ai lavori della Bicamerale presieduta dall'On. D'Alema, inizia in anticipo il decentramento amministrativo in vista e in attesa di quello politico-legislativo che poi è arrivato nel 2001 in chiusura della legislatura ma che è rimasto per lo più inattuato, nel limbo, disarmonico e/o scompensato. La terza è, come dire, oggettiva o intrinseca alla economia dei controlli. Giustamente S e V osservano che i controlli di legittimità sono semplici. Basta accostare il provvedimento alla legge che lo prevede. I controlli di gestione sono ben più complessi e non sono solo ex post. Per essere efficienti ed efficaci essi dovrebbero essere amministrati da soggetti esterni molto competenti ma che soffrono comunque di asimmetria informativa rispetto ai gestori e controllori interni. Data la difficoltà oggettiva dei controlli esterni in fatto prevalgono quelli interni come nel modello aziendale. In questo è connaturale la collusione tra controllori e controllati e conosciamo i limiti di quest'ultimo come evidenziati dagli scandali recenti occorsi in Italia, negli Stati Uniti ed in altri Paesi. Per questi motivi, nelle pubbliche amministrazioni, servono meccanismi di diverso tipo e rafforzati anche perché giustamente l'allarme sociale circa l'inefficienza del settore pubblico è più elevato².

S e V correttamente affermano che nella logica dei controlli di gestione – introdotti dall'art. 3 commi 4 e 5 della L. 14.01.1994 n. 20 - servono: a) verifiche continue; b) continue autocorrezioni; e c) una certa articolazione e selettività dei meccanismi per cui

¹ Come dice Marco Rogari : “solo a pronunciarlo questo nome fa venire la nausea”...”la coda burocratica è ormai entrata a far parte in pianta stabile della nostra vita... dagli uffici, usando la coda come appendice, la burocrazia entra direttamente nelle case degli italiani, perché dalla coda dipende la gestione del nostro tempo” vedi il suo , Burocrazia fuorilegge. Peripezie di cittadini e imprese assediati dal “gigante della carta bollata”, Sperling & Kupfer, 2001: 22. La coda a cui mi riferisco io è intesa in senso più ampio, ossia, anche come disponibilità delle persone a rispettare le precedenze sulle strade, nel salire e scendere dal bus, al bar e in ogni altro sede in cui si viene in contatto con gli altri. In senso più alto, come propensione a rispettare le priorità, le urgenze della funzione del benessere sociale.

² Infatti si possono allentare i controlli sui cittadini se rispettano le leggi, se aumenta l'adempimento spontaneo. In nessun caso lo si può fare sui funzionari pubblici che devono applicare le leggi e che svolgono funzioni di controllo sui cittadini. Sui funzionari pubblici i controlli dovrebbero essere relativamente più severi e di vario tipo. Se non si fanno o si fanno male, non ci si può sorprendere che la corruzione dilaghi.

le procedure non possono essere le stesse per i piccoli comuni (7.000), quelli medi (1.000) e per le cento città. In realtà va tenuto conto che il sistema era già differenziato perché, ai sensi dell'art. 13 del d.l. 22.12.1981, convertito con modificazioni nella L. 26.02.1982 n. 51, solo le province e i comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti sono tenuti a trasmettere i propri conti consuntivi alla Corte dei Conti ma che non funzionava lo stesso.

Come noto, c'è una tripartizione delle fonti dei controlli: Costituzione, codice penale, leggi ordinarie e leggi ordinarie con giurisdizioni penale, civile, amministrativa, contabile amministrativa. S e V commentano le riforme dei controlli amministrativi la l. n. 20/1994 che riforma i controlli della Corte dei Conti e la 639/96 che, appena due anni dopo, precisa meglio come il giudizio della stessa non può sindacare la scelta dell'amministratore. Da ultimo il legislatore costituzionale è intervenuto sugli artt. 125 e 130 Cost. Il primo riguarda i controlli sugli atti amministrativi delle Regioni il secondo quelli sugli atti degli enti locali. Sono stati formalmente abrogati dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 ma, in buona sostanza, erano stati svuotati di contenuti incisivi già prima. Si è proceduto in due fasi, prima con l'abrogazione dei controlli sugli Enti Locali art. 130 e poi con quelli sugli atti amministrativi delle Regioni art. 125 Cost. Si è prodotta una grossa disarticolazione del sistema alla luce del principio di sussidiarietà, male inteso e male applicato³, nel senso che il trasferimento ai comuni della generalità delle funzioni amministrative (leggi Bassanini quindi costituzionalizzate nell'art. 118 Cost.) evoca un sistema di controlli o, quanto meno, di monitoraggio per verificare la corretta gestione di tali funzioni. Lo stesso vale per le funzioni dello Stato delegate alle regioni. Evoca sistemi di controllo diversi che non escludono, ad esempio, un controllo di merito proprio per le funzioni delegate sia da parte dello Stato che delle regioni sugli atti dei comuni – circostanza tenuta presente già nei lavori preparatori della Costituzione del 1948. Evoca un sistema di trasferimenti specifici, ad hoc per il finanziamento e l'attuazione di tali funzioni che non sono proprie e, quindi, nella sostanza rimangono delegate.

S e V riportano alcune argomentazioni che hanno portato all'abrogazione dei controlli. All'acuirsi dei fenomeni di corruzione (Tangentopoli in testa) si reagisce con Mani Pulite. In modo paradossale, a livello sub-centrale, si accelera lo smantellamento del vecchio sistema dei controlli. Così come si farà, a livello nazionale, dopo il 2001 per reagire agli scandali finanziari del settore privato, modificando la legge sul falso in bilancio, attenuando le pene invece di aumentarle, riducendo i termini delle prescrizioni invece di allungarli. A mò di spiegazione, S e V citano anche la battuta secondo cui "il sistema dei controlli coglieva bene l'errore in buona fede del piccolo amministratore portandolo inesorabilmente al giudizio di responsabilità, piuttosto che il sacco del denaro pubblico perpetrato con arte sopraffina dal lestofante di prima categoria". In questo come in altri settori, invece di perseguire i colpevoli ed irrogare loro le previste sanzioni, si procede alla depenalizzazione, ai condoni fiscali ed edilizi a ripetizione. Al bisogno di pulizia si risponde cancellando in un sol colpo le pene, vendendo indulgenze, facendo cassa ma compromettendo le possibilità future di cambiamento. E questo perché, secondo me, in Italia, a fronte di scandali gravissimi, di fenomeni

³ Si noti l'asimmetria che si è venuta a creare nel sistema con il nuovo assetto istituzionale a livello di Comuni, delle Province e delle regioni. Con la concentrazione di tutto il potere in testa ai Sindaci, ai presidenti delle Province e delle regioni in diritto è saltata grossa parte della divisione dei poteri a livello sub-centrale. Le maggioranze e minoranze dei consigli comunali, provinciali e regionali in fatto non sono in grado di svolgere un serio controllo sui rispettivi esecutivi atteso il potere di scioglimento dei consigli che è stato dato per l'appunto ai Sindaci e ai presidenti delle province e delle giunte regionali. In questo modo, perversamente la situazione dei consigli dei livelli sub-centrali di governo si allinea a quella del Parlamento nazionale il quale, come noto e detto, esercita poco o punto il sindacato di controllo.

diffusi di corruzione, di comportamenti criminali di singoli, si preferisce fare sociologia, oggettivizzare e spersonalizzare il reato, deresponsabilizzare gli individui per cui sono le leggi ad essere fatte male. E' il sistema dei controlli che non funziona mentre, in realtà, sono le persone che sono comunque responsabili perché le buone leggi possono essere sempre violate e aggirate e le leggi scritte male possono essere applicate al meglio da uomini saggi e volenterosi.

In questi termini non trovo molto convincente la spiegazione di S e V che attribuiscono questa riforma (o controriforma?) dei controlli alla politica debole. Anche qui c'è qualcosa che non torna. Sembra che S e V operino una equazione: partiti deboli = politica debole. Secondo me, la equazione non funziona perché se è vero che i partiti sono deboli "nella loro intima funzione sociale" nel promuovere la partecipazione popolare, nel costruire un consenso profondo non sono affatto deboli le oligarchie centralistiche di tutti i partiti che definiscono o contribuiscono a definire l'agenda politica. Del resto, se la politica fosse stata debole come avrebbe potuto essa liberarsi dei controlli? La politica era debole mentre era sotto processo durante Mani pulite. Ma poi ha ripreso il sopravvento. Si decide di rafforzare la periferia a partire dal sindaco. I cittadini non si rendono conto della trappola in cui stanno cadendo. Le leggi elettorali per il sindaco prima e quella per il Presidente della Giunta regionale poi non sono semplici leggi elettorali che tecnicamente consentono la scelta dei dirigenti politici ai rispettivi livelli. Sono state formulate in modo da consegnare tutti i poteri ad una sola persona, svuotando le assemblee legislative regionali ed i consigli comunali e provinciali. Perché in nome di una stabilità spacciata per governabilità, si è legiferato da un lato la stabilità dall'altro l'"irresponsabilità" dei Sindaci e dei Presidenti delle Province e, soprattutto, delle giunte regionali sostenendo che a livello sub-centrale gli eletti rispondono direttamente agli elettori. Che gli eletti debbano rispondere solo agli elettori nel contesto italiano è solo una truffa politica perché questi ultimi non hanno né i mezzi né il tempo per controllare.

A livello nazionale, si reagisce con la riforma del sistema delle preferenze e con il sistema maggioritario (Mattarellum). In modo distorto, tuttavia, prevale l'idea che la maggioranza può fare quello che vuole ed il sindacato del Parlamento, la funzione di controllo politico mai sviluppata bene nella storia della Repubblica, viene relegata nel cono d'ombra⁴. Si chiedeva da più parti il Sindaco d'Italia. In sede di riforma costituzionale, il governo Berlusconi aveva legiferato un premier autocrate per fortuna bocciato dal referendum del 25-26 giugno 2006.

Se così, secondo me, non è la politica ma la cosiddetta società civile che è debole, altrettanto e forse ancor più permeata di interessi corporativi della politica⁵. E' chiaro

⁴ Questa dissolvenza della funzione di controllo a livello nazionale, maturata in via di prassi, probabilmente ha influito nella sottovalutazione del problema generale dei controlli da parte dei parlamentari e ha al margine favorito l'approvazione delle leggi di abrogazione del vecchio sistema dei controlli senza una pronta sostituzione del medesimo.

⁵ La categoria logica e sociologica della società civile viene spesso evocata per contrapporla a quella del sistema politico corrotto e egemonizzato da una partitocrazia degenerare. In realtà a me sembra che nel nostro paese dove è sempre mancata una borghesia ed una classe dirigente portatrici di valori largamente condivisi, sono l'una lo specchio dell'altra. Come osserva Galli della Loggia su il Corriere della Sera del 14 agosto 2006, la società civile è "un ammasso di gruppi organizzati, spasmodicamente presa dai suoi interessi settoriali, avidi ognuno di esclusive e monopoli. La quale società civile non è in grado di conformarsi ai pii desideri dei teorici della "buona" società civile proprio perché troppo piena di un'altra società, che per il fatto di non piacerci non è per questo meno società dell'altra. Ed è anzi tanto forte, questa seconda, non solo da riuscire a opporsi vittoriosamente allo Stato e ai suoi poteri, ma da riuscire spessissimo a penetrarlo e a contagiarlo con le proprie logiche, assimilando a sé, al modello familiare-corporativo alcuni degli stessi strumenti della sua modernità democratica, come i partiti e i sindacati".

che non sono questioni che possono essere risolte all'interno del Palazzo, per l'ovvio conflitto di interessi. Se la corruzione interessava la maggioranza dei politici, se essa era una metastasi, come si spiega allora che la politica sia comunque riuscita ad approvare l'abrogazione dei controlli e le varie depenalizzazioni? Perché la politica è autoreferenziale e la società civile è debole o si è assuefatta o, peggio ancora, condivide una cultura diffusa della illegalità. Non funziona il controllo sociale.

Mani pulite, la lotta alla mafia in Sicilia hanno "funzionato" finché hanno avuto l'appoggio esplicito dell'opinione pubblica⁶. Venuto meno quest'ultimo si sviluppa la campagna di delegittimazione o l'isolamento della magistratura, che alla fine porta allo smantellamento del pool, alle stragi di Palermo, di nuovo, al pool anticorruzione di Milano e al suo scioglimento, al rientro nei ranghi, alle riforme del codice di procedura penale, e quant'altro che ne limitano l'efficacia dell'azione.

Per la Corte dei Conti – osservano S e V - non è stata necessaria una virulenta campagna di delegittimazione, ma le azioni prese nei suoi confronti sono simili e i controlli che essa esercita devono aver un "fine meramente sollecitatorio". "Una bella relazione lascia tutti contenti e non fa male a nessuno". Se ci metti il modo in cui si è fatto funzionare il sistema maggioritario "nessuno risponde più di niente, e il potere degenera in arbitrio" se si pensa che l'unica risposta fin qui venuta è quella del controllo interno escludendo sempre e comunque i controlli esterni di qualsiasi livello, è chiaro che l'irresponsabilità è come dire "incentivata". Se si pensa che l'amministrazione pubblica per cui lavora l'amministratore paga per l'assicurazione contro i danni procurati dall'incapacità o colpa di quest'ultimo, si capisce come perversamente si incoraggi l'azzardo morale invece di combatterlo.

Altro che politica debole! Secondo me, questa è sinergia piena tra cattiva politica e cattiva amministrazione. Cresce lo "scontento dell'opinione pubblica su rendimento di istituzioni nazionali e locali". Cresce lo scontento dei cittadini nei confronti della cattiva politica che della cattiva amministrazione. Senza un sistema efficiente ed efficace di controlli, i costi della democrazia e/o della politica possono crescere oltre misura. Resta pertanto la necessità di riprendere la strada delle riforme per ricostruire il sistema politico e amministrativo.

Ciò posto sulla dissolvenza dei controlli di ogni tipo, vengo alle cause più generali evocate da S e V, ossia il c.d. "spaghetti federalismo" e la debolezza della politica. Nonostante che da alcuni decenni si cerchi la delegificazione e la semplificazione del sistema – affermano gli Autori - la funzionalità dell'apparato politico e amministrativo non migliora. E' su tale situazione che si innesta negli anni '90 la forte spinta verso la decentralizzazione in sintonia con quanto avviene in altri Paesi. Da alcuni questa viene perseguita come la ricerca per migliorare l'efficienza e promuovere la partecipazione politica. Da altri, come S e V, viene percepita come una ulteriore complicazione del sistema e causa del suo deterioramento. Trovo poco convincente questo parte dell'analisi di S e V e perciò dedico ad esso un po' più di attenzione. Intanto colgo una forte contraddizione tra l'obiettivo della semplificazione e quello della decentralizzazione. Essa ricorre anche nelle analisi di commentatori disattenti e dell'uomo della strada ma non per questo diventa maggiormente fondata. Infatti, è ovvio che se, al posto di un solo livello di governo ne prevediamo 4-5, il sistema non può non risultare più complicato. Potrei riprendere il discorso sulla mancata abrogazione delle Province che invece continuano a moltiplicarsi. Però le domande da porsi, secondo me, sono altre. Una società complessa può essere governata da un

⁶ L'appoggio dell'opinione pubblica non è costante. E' soggetto a fasi alterne e risponde non di rado alle sollecitazioni degli organi della comunicazione sociale.

governo centralizzato monolivello? Un governo suddiviso può essere più efficiente? Può sviluppare la partecipazione democratica ed il controllo sociale? La risposta in chiave teorica, storica e culturale è sì. Invece, S e V, presi dalla loro avversione ad accettare il federalismo, come del resto gran parte della dottrina giuridica italiana, utilizzano l'argomento come una sorta di capro espiatorio. Il federalismo viene utilizzato per spiegare tutti i mali che affliggono il sistema politico e la società civile italiani.

E' la parte più debole della loro analisi e la riprova si ha quando i due autori, pur affermando che il federalismo fiscale non è stato attuato e che il governo di centrodestra ha praticato un gretto centralismo, probabilmente in buona fede, cadono nell'errore di Sartori e di altri di considerare come maggiore costo il "valore" delle funzioni da trasferire. Non voglio affermare che si possa attuare il trasferimento delle competenze a costo zero anzi anche io prevedo che un certo aumento di costo inevitabilmente ci sarà per diversi motivi che non elenco per brevità. Ma presentare, come fa il partito trasversale degli avversari del federalismo, il valore di alcune funzioni gestite e finanziate attualmente a livello centrale come maggior costo per la collettività o è un errore tecnico o un'azione consapevole di disinformazione⁷.

In secondo luogo, non mi convince la spiegazione che S e V danno della origine del processo di federalizzazione del Paese. Lo spiegano come un tentativo di "associare la Lega alla coalizione di governo e sterilizzare i temi di cui era portatrice. Sulla scena politica si sarebbe agitata una tematica federalista che non aveva e non ha riscontro nella gran parte del Paese, ma ha precise e solide ragioni nelle dinamiche del sistema politico". S e V trascurano le tendenze a livello mondiale ed europeo. La duplice tendenza alla globalizzazione da un lato e al decentramento dall'altro. Lo Stato nazionale di stampo ottocentesco è troppo piccolo per occuparsi efficacemente dei problemi planetari. E' troppo grosso e lontano dalla gente per occuparsi dei problemi locali. Il cittadino da un lato viene lanciato sulla scena mondiale verso la omologazione, dall'altro si abbarbica come meglio può al proprio campanile alla ricerca di identità.

S e V sembrano ignorare il processo di revisione costituzionale che ha interessato ed interessa molti paesi europei e la stessa Unione, la spinta delle regioni di diversi paesi europei che hanno ottenuto da lungo tempo, il Comitato delle regioni per potere interloquire direttamente a Bruxelles con la Commissione europea come avviene in Italia con la Conferenza delle regioni⁸.

Come politici, S e V spiegano la grande abilità di Tremonti a ricucire i rapporti del Centrodestra con la Lega Nord e imputano a questo fatto l'accelerazione del federalismo, riducendola ad una questione di rapporti tra partiti. Questa spiegazione a me sembra secondaria. S e V non colgono tra l'altro che c'è un forte filone di letteratura economica sul governo suddiviso che, se correttamente applicato, potrebbe portare al miglioramento dell'efficienza delle istituzioni politiche e di quelle economiche. Potrebbe portare ad una democrazia più avanzata (federale). Più puntualmente S e V criticano l'art. 114 Costituzione come novellato nel 2001 e l'equiparazione di tutti i livelli di governo. Sono d'accordo con loro che, però, non

⁷ Disinformazione a volte alimentata ad arte da quanti, in maniera consapevole o meno, non distinguono tra costo della democrazia e/o della politica e costo della pubblica amministrazione ai vari livelli. Non è questo il caso di S e V.

⁸ Vedi al riguardo Caravita B. e Cassetti L. (a cura di), Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea, vol. I e II, ricerca condotta per conto del Comitato delle Regioni dell'UE, 2004.

spiegano come si è giunti a tanto. Forse dovrebbero interrogare alcuni potenti sindaci del loro stesso partito. Inoltre criticano, ma da destra, il sistema delle conferenze perché svuoterebbe di potere decisionale e deresponsabilizzerebbe il Parlamento. Osservo che le conferenze, se correttamente utilizzate, sono uno strumento fondamentale di cooperazione e/o leale collaborazione tra i diversi livelli di governo in assenza di un senato federale. Senza trascurare che, d'altra parte, il Parlamento è già ampiamente espropriato dal governo che monopolizza o quasi l'iniziativa legislativa e non rifugge da un utilizzo strumentale del voto di fiducia.

Come tanti commentatori, S e V osservano la crescita abnorme dei conflitti di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, ma sembrano trascurare che la mancata attuazione della riforma del 2001 è forse la causa principale del contenzioso costituzionale tra Governo centrale e governi regionali⁹. Che la bieca politica centralistica del governo Berlusconi – portata avanti per cinque anni - è stata l'esatto contrario del self-restraint che il governo centrale avrebbe dovuto praticare nei confronti di quelli sub-centrali nella fase di transizione¹⁰ che stiamo attraversando e con le modifiche vigenti alla distribuzione delle competenze ex art. 117 Cost novellato.

Per altro verso, la scelta federalista viene spiegata anche con il refrain della politica debole. Secondo me, il problema della riforma costituzionale (mirata al superamento del bicameralismo perfetto, al rafforzamento dell'esecutivo, e a favorire l'alternanza e la competizione tra i partiti a livello nazionale) viene più da lontano¹¹. Trova le sue più immediate ragioni in un sistema bloccato fino al crollo del Muro di Berlino e alla successiva implosione dell'Unione Sovietica. Nel sistema bloccato di allora, la competizione politica non era assente ma si svolgeva prevalentemente tra le correnti dei partiti "condannati" a governare comunque il Paese. Dopo il 1991 era ovvio concludere che bisognava riformare la legge elettorale per attuare l'alternanza e innescare più competizione nel sistema politico. La svolta – si fa per dire - trova un'accelerazione a fine 1994 quando Bossi e Buttiglione fanno cadere il primo governo Berlusconi e poi nel 1996-97 con la Bicamerale presieduta dall'On. D'Alema. Si è avuta l'alternanza ma non la maggiore competizione auspicata. Il federalismo certo motiva Bossi ma non Buttiglione. Il federalismo può promuovere la competizione a livello orizzontale e verticale ma non necessariamente l'alternanza a livello nazionale che può dipendere da altri fattori. La Lega Nord arretra ma avanza il partito trasversale dei Sindaci che nel frattempo si sono insediati al potere ed impongono il c.d. federalismo municipalista che ha poco o punto a che fare con il federalismo serio.

Ma la politica debole è una ossessione per S e V. Alla bisogna, la vedono come causa o come effetto. Sembrano adombrare l'idea che la politica debole sia dovuta addirittura alla spinta federalista emersa nel Paese. Se il riferimento è al ruolo del partito dei sindaci "irresponsabili", la mia diagnosi è diversa. Si dà il caso che nella fase più bassa della politica nazionale (Tangentopoli), acquistano forza crescente non la spinta federalista bensì quella secessionista della Lega Nord, da un lato, e il partito trasversale dei sindaci dall'altro. La Lega Nord, che è movimento nato dal basso, in quella fase, accentua la sua spinta disgregatrice e di contestazione radicale del sistema (vedi

⁹ Vedi V. Russo, "Ancora bloccata la strada del federalismo italiano. A proposito del volume di F. Pica: L'ordinamento finanziario dei Comuni e la riforma del Titolo V della Costituzione, vol. I: I principi, Giappichelli, Torino, 2003, in questa Rivista n. 1/2004: 21-37.

¹⁰ Vale la pena osservare che quando la transizione si prolunga eccessivamente nel tempo ci sono anche dei costi sommersi per i ritardi nel processo decisionale e per le inefficienze che tutto questo comporta.

¹¹ Occorre ricordare che prima della Bicamerale '97 c'era stata quella della XI Legislatura (1992-1994) presieduta prima da Ciriaco De Mita e poi da Nilde Iotti. Ancor prima nella IX Legislatura ad alcuni problemi di riforma costituzionale aveva lavorato la Commissione presieduta da Aldo Bozzi.

emblematicamente lo slogan Roma ladrona). In alcune sue espressioni apicali, il partito dei sindaci “irresponsabili” non nasce dal basso. Per lo più è composto da personalità politiche già note ed affermate a livello nazionale. Non coinvolte in Tangentopoli, queste preferiscono dedicarsi, prevalentemente e temporaneamente, al livello locale per evitare il discredito che colpiva la dimensione nazionale. Il governo centrale era diventato il Palazzo lontano ed irriso dalla gente. Alcuni politici anche nazionali (vedi Bassolino, Bianco, Rutelli, e altri) preferiscono impegnarsi nella dimensione locale più vicina alla gente.

Ma la forza del partito dei sindaci “irresponsabili” ha poco di federalista anche se teorizza un federalismo municipalista che non ha riscontri nel mondo. Si oppone decisamente ad un presunto neo-centralismo regionale come se si potesse realizzare un federalismo serio senza valorizzare il ruolo legislativo delle regioni anche in materia fiscale. Ha a che fare con la legge elettorale che ha consegnato loro poteri troppo forti confondendo stabilità con la governabilità. Come detto, anche il centrosinistra voleva portare il modello del Sindaco al livello del governo centrale¹², ossia, aveva un progetto per rafforzare i poteri del primo ministro. Non è giunto in porto a causa del fallimento della Bicamerale di cui S faceva parte e nella quale egli si è occupato proprio del problema forma di governo.

S e V cambiano in parte argomento e introducono quindi la questione dei partiti¹³. Sembrano sostenere che i partiti sono più deboli per via del decentramento e della infiltrazione da parte delle lobbies e delle clientele locali. C’è questo e molto di più!

Premesso che nelle democrazie moderne i gruppi di interesse organizzati, le lobbies hanno un ruolo legittimo da giocare a tutti i livelli di governo, concordo che nel sistema di potere corrotto che S e V descrivono con grande acume, c’è spazio anche per le degenerazioni e le distorsioni che le clientele locali portano con se. Con l’aggravante che, mentre a livello nazionale nel frattempo si sono fatte massicce privatizzazioni, smantellando il sistema IRI e delle PPSS e, quindi, riducendo le occasioni (possibilità) per i politici di concedere favori e prebende, a livello locale, la gestione delle imprese municipalizzate si è trasformata in modi che facilitano la gestione disinvolta (“irresponsabile”) e/o la commistione tra interessi pubblici e privati. Vedi gli affidamenti in house a SpA in totale possesso degli EELL, a quelle miste ed il massiccio ricorso all’outsourcing senza alcuna previa analisi di costi e benefici. Secondo me, tutto questo ha poco o punto a che fare con il federalismo.

Bisogna quindi dire chiaramente che il partito dei sindaci “irresponsabili” ha fatto danni importanti (nell’imporre una inconsistente equiparazione tra tutti i livelli di governo e rifiutando il ruolo delle regioni) ma non mi sembra si possa dire che i partiti nazionali siano deboli perché sono forti le loro proiezioni locali. I partiti nazionali sono autoreferenziali. Non si rinnovano. Non promuovono una nuova classe dirigente locale anzi ne impediscono la nascita e la crescita. I partiti nazionali sono deboli non perché hanno perso il contatto con la “buona” società civile ma perché né riflettono vizi e modus operandi. Non svolgono un ruolo dirigente, non hanno una visione del mondo. Amministrano l’esistente per quello che è. Si contendono i salotti mediatici attraverso i

¹² Con riferimento alla doppia suddivisione dei poteri (orizzontale e verticale) questo tipo di riforma costituzionale tende a entrare in conflitto con le finalità fondamentali di una riforma costituzionale in senso genuinamente federale.

¹³ Lungi da me l’idea che i partiti non c’entrino per niente. Se l’argomento è la democrazia, è chiaro che essi sono strutture portanti della medesima. La loro struttura federativa ed il loro finanziamento sono molto rilevanti. A scanso di equivoci dico subito che condivido pienamente le proposte di Salvi e Villone per renderli più democratici, trasparenti e responsabili.

quali raggiungono comodamente qualche milione di elettori alla volta. Rifuggono le piccole e faticose riunioni a livello locale, in periferia, dove qualcuno magari può interloquire con domande dirette non filtrate dal conduttore di turno. C'è un problema serio di qualità della classe dirigente a tutti i livelli pubblici e privati, nazionali e locali¹⁴.

Non mi convince neanche il passaggio in cui S e V distinguono tra paese forte al Nord e paese debole al Sud. Certo se il riferimento è all'economia la tesi è relativamente fondata ma se il riferimento è alla politica, non mi sembra che il Nord esprima una classe politica "più forte" o che possa esercitare alcuna egemonia culturale. Non mi sembra che la Lega Nord sia portatrice di una visione strategica accettabile per tutto il Paese tanto è vero che non riesce a fare proseliti al di fuori di alcune regioni del Nord. Sembra veicolare interessi gretti, miopi e senza futuro.

Anche d'altra parte, si vaneggia di una questione settentrionale quando tutto il paese ha un problema di declino morale, economico e civile¹⁵. E certo non basta una debole ripresa dell'economia o vincere i campionati mondiali di calcio per ritenere che stiamo uscendo dal deserto morale. C'è un gravissimo problema di cultura della legalità¹⁶. Se poi, vinto il campionato mondiale di calcio, si invoca da più parti la clemenza dei giudici sportivi. Se poi nel provvedimento di indulto, motivato soprattutto dal sovraffollamento delle carceri, non si riesce ad escludere i reati economici e finanziari (tra cui anche l'usura) per i quali pochissimi stavano in carcere. E come meravigliarsi poi se tra i reati c'è anche la corruzione anche dei politici locali se proprio i sindaci avevano avuto il loro bravo condono per il danno erariale (vedi commi 231, 232, 233 della LF 2006 proposta e fatta approvare dal governo Berlusconi). Questo Paese ama la continuità o no?

Quello di S e V è una sorta di "viaggio nella politica italiana". Un cammino senza speranza? No perché restiamo nell'Unione Europea un'entità federata e federatrice. No se S e V, e quelli che la pensano come loro, accantonata la loro avversione pregiudiziale al federalismo, si rendono conto che proprio un assetto istituzionale non centralizzato può promuovere la partecipazione politica, il controllo sociale, la responsabilizzazione (inopinatamente negata), quelle riduzioni dei consiglieri regionali, provinciali e comunali, delle spese di funzionamento delle istituzioni sub-centrali – ma non solo di queste - che non possono essere autoritariamente imposte dall'alto. Devono invece maturare dal basso proprio perché attraverso il federalismo fiscale, la gente, i contribuenti percepiranno meglio il legame tra spesa pubblica locale e imposte che la finanziano e potranno imporre dal basso limiti più stringenti alle politiche di spesa ai vari livelli di governo. Il che, ovviamente, non avviene per decreto legislativo ma

¹⁴ Sul punto tra gli altri rinvio a M. Salvati, Perché non abbiamo avuto (e non abbiamo) una 'classe dirigente adeguata'?. Un'interpretazione politica dello sviluppo economico italiano nel dopoguerra, mimeo 15.09.2003 ora in Rivista Italiana degli economisti, n. 1/2004 supplemento. Relazione al convegno della società italiana degli economisti. Con riguardo al declino storico dello sviluppo economico italiano 1972-2002 e la difficoltà di avviare questo Paese verso una fase di democrazia matura e governante, Salvati imputa la debolezza del nostro sistema politico al fatto che i rappresentanti di governo e di opposizione non condividevano e non condividono un gruzzolo minimo di valori comuni e non si fidano gli uni degli altri. Sul paper di Salvati vedi anche le interessanti osservazioni di Ferdinando Targetti, L'Italia ha una classe dirigente adeguata?, Rivista Italiana degli economisti, anno IX, n. 3/2004: 495-502.

¹⁵ Uno per tutti cito Roberto Petrini, Il declino dell'Italia, Editori Laterza, 2003, dove i diversi aspetti del declino sono efficacemente prospettati.

¹⁶ Risale al 1991 un documento della Commissione ecclesiale Giustizia e pace (1991), dove si richiamava l'attenzione sulla questione della legalità proprio alla vigilia di Tangentopoli. Vedi "Nota su educare alla legalità", Conferenza episcopale italiana, Roma 4.10.1991.

richiede processi di apprendimento più o meno lunghi specie se i politici non collaborano a presentare correttamente le scelte che implicano patti intergenerazionali.

Infine non apprezzo più di tanto la loro argomentazione secondo cui la trasformazione in senso federalista “favorirebbe il modello liberista di società”. Nel mondo abbiamo da un lato sistemi federali avanzati come quello nordamericano o australiano di impronta liberista e, dall’altro modelli come quello tedesco e canadese di impronta solidale. Si abbiamo i modelli teorici di stampo competitivo e quelli di tipo cooperativo. La contrapposizione è più nella mente dei rispettivi sostenitori che nei fatti. In pratica, rileva il problema della profondità dell’intervento pubblico soprattutto in termini di regolamentazione. Ed è una questione empirica di grado.

Negli USA, paese di presunto federalismo neo-liberista, c’è un salario minimo garantito (minimum wage) dalla legge federale ma in maggioranza gli Stati fissano liberamente e alla bisogna livelli superiori a quello federale. Hanno avuto un sistema di assegni familiari per le donne madri molto avanzato gestito dal centro ma che negli anni ‘90 il Presidente Clinton ha devoluto agli Stati¹⁷. In altre parole, di per sé, l’assetto federale non è necessariamente un limite ad una politica sociale avanzata. E non è affatto detto che questa sia veramente tale solo perché gestita direttamente dal governo centrale¹⁸. Vedi più compiutamente il caso Germania dove l’amministrazione è quasi totalmente in mano ai Laender.

In Italia se uno pensa al pauroso intreccio di interessi pubblici e privati a livello locale, forse più opportunamente, bisognerebbe pensare al c.d. market preserving federalism¹⁹. Se bene attuato esso potrebbe consentire il passaggio dal welfare state al workfare. Potrebbe salvaguardare e promuovere la massima competitività del mercato, privatizzare le aziende municipalizzate e liberalizzare i servizi pubblici locali secondo un approccio empirico che, di volta in volta, valuti i guadagni di efficienza e di benessere per la collettività.

Alcune considerazioni sintetiche per dire che, nonostante alcune differenze diagnostiche sulle cause dei mali che affliggono il sistema politico italiano, convergo sul senso di 7 su 9 rimedi proposti da S e V.

Le proposte spingono tutte nella direzione di una democrazia più avanzata e più matura dove i politici siano controllati più da vicino e resi più responsabili. Quindi va rilanciato

¹⁷ Come noto la riforma del welfare del 1996 fu approvata con i voti determinanti dei Repubblicani che avevano la maggioranza nel Congresso. Alcuni politici ed esperti, per lo più di parte democratica, temevano disastri sociali. Le analisi recenti provano che non c’è stato alcun disastro sociale e che quello bipartisan è il metodo migliore per approvare riforme controverse. Sull’argomento vedi anche lo stesso racconto di Bill Clinton su la Repubblica del 23.08.2006.

¹⁸ Più in generale come afferma Stiglitz “Centralization, decentralization, markets and market socialism”, in *Wither Socialism ?*, MIT Press, 1996: “in nessuna organizzazione si possono centralizzare tutte le decisioni ed il grado di centralizzazione può essere diverso in relazione alle diverse questioni”. Quello che è successo e sta succedendo nei Paesi dell’Est europeo e altrove nel mondo ne costituisce riprova.

¹⁹ La versione corrente di questa impostazione è quella di Weingast (1993) che formula la c.d. teoria del market preserving federalism. Secondo questa visione le entità federate dovrebbero avere grosse responsabilità in materia di regolamentazione delle attività economiche mentre al governo centrale dovrebbe andare la responsabilità principale di far rispettare le regole del mercato unico. Vedi Weingast Barry (1993), “Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets”, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 149, n. 1; Qian Yingyi and Weingast Barry R. “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives” in *Journal of Economic Perspectives* Volume 11 n.4 Fall 1997 pp.83-92. E’ un po’ quello che hanno fatto le leggi Bassanini in Italia con il decentramento amministrativo.

un sistema adeguato di controlli a tutti i livelli sui politici e su tutti i funzionari pubblici.

Va abbandonata l'idea deleteria della personalizzazione della politica e del leaderismo prodromico a schemi di governo presidenzialista, populista, tendenzialmente autoritario. Va quindi salvaguardata la repubblica parlamentare da rendere più efficiente e governante tenuto conto che, in ogni caso, le più importanti decisioni di governo nel nostro caso ormai sono assunte a livello europeo dove opera un sistema di governo talmente suddiviso da suscitare l'interesse e la meraviglia di politologi e costituzionalisti di fama mondiale.

Vanno approvate le leggi di attuazione dei principi di cui all'art. 49 Costituzione che riguardano la vita e il funzionamento dei partiti non solo perché ricevono ingenti finanziamenti pubblici ma anche perché devono essere resi più democratici, più trasparenti nello svolgimento delle delicatissime funzioni che sono chiamati a svolgere a tutti i livelli nella società e nelle istituzioni.

Bisogna rivedere attentamente il meccanismo dello spoil system per delimitarne l'eventuale utilizzo ad alcune decine di casi veramente indispensabili²⁰.

Bisogna attuare con coerenza il principio di sussidiarietà non solo verticale ma anche orizzontale. E qui vengo a due punti importanti che mi dividono dalle analisi e proposte di S e V. Due grossi fatti politici del 2006 la grande partecipazione popolare alle primarie per la designazione di Prodi a candidato premier e al referendum che ha bocciato la riforma costituzionale approvata a colpi di maggioranza dal Parlamento della scorsa legislatura fanno pensare appunto ad una forte volontà di partecipazione alle scelte importanti da parte degli italiani.

S e V invocano proprio la maggiore partecipazione dei cittadini e la valorizzazione dei loro diritti e delle loro libertà. Secondo la migliore teoria politica ed economica, la forma di governo federale, alias, suddiviso è quella che può massimizzare la partecipazione politica. L'applicazione congrua e coerente, ossia, sulla base di affidabili analisi costi e benefici, del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale è lo strumento più adeguato per promuovere l'efficienza allocativa e la suddivisione dei compiti tra pubblico e privato.

P.S.:

In questo inizio di legislatura tutti i partiti all'unanimità hanno approvato, con aumenti, i c.d. rimborsi delle spese per le recenti elezioni. Salvi, Villone, Maccanico e altri sono riusciti a inserire alcuni emendamenti che dovrebbero rendere relativamente più trasparente l'utilizzo di detti fondi.

Nel decreto n. 223/06 (c.d. manovra d'estate) sono passate diverse misure apprezzabili di riduzione delle spese di funzionamento, per incarichi e consulenze, per convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza delle amministrazioni centrali, di enti pubblici non territoriali e in materia di personale anche per regioni ed enti locali. Per questi ultimi, all'art. 26 sono previsti controlli e sanzioni per il mancato rispetto della regola del contenimento delle spese da parte degli enti inseriti nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. Le sanzioni consisterebbero nel taglio dei trasferimenti statali a qualsiasi titolo (sic!) a favore di detti enti in misura pari alle eccedenze di spesa e nel blocco delle assunzioni (art. 30) per le mancate economie in materia di personale. Il decreto riprende in parte leggi approvate dal precedente governo. Sappiamo che alcune precise prescrizioni da esse previste in materia di

²⁰ Ovviamente il numero sarà tanto più piccolo quanto più condivisi dalla classe dirigente saranno alcuni valori comuni e quanto più soggette al sindacato politico del Parlamento saranno le nomine effettuate del governo.

riduzione di specifiche spese sono state censurate dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. . Mi sembra corretto che il governo centrale in generale si riservi di tagliare i trasferimenti statali ma non a qualsiasi titolo perché così facendo potrebbe tagliare i fondi per l'attuazione di funzioni da lui stesso delegate ai livelli sub-centrali di governo o per il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che attuano diritti di cittadinanza. Il che sarebbe contraddittorio e illegittimo.

L'art. 20 del medesimo decreto apporta dei tagli al finanziamento ai giornali di partito, alle cooperative editoriali, radio, TV locali, ecc. che costano 110 milioni di euro all'anno in termini di contributi diretti. Il taglio previsto per il 2006 (1 milione) è simbolico ma quello programmato per il 2007 sarebbe di 50 milioni e, quindi, molto consistente. Sono già emerse riserve e opposizioni da più parti e la questione sembra rinviata alle determinazioni che il governo assumerà in sede di legge finanziaria per il 2007.

Dal lassismo del precedente governo in materia di spesa pubblica (aumentata del 2,5 in termini di PIL) si passa ad un certo rigore del decreto n. 223.

Mentre la ministra per gli affari regionali medita di presentare un ddl che cancelli la rigidità assoluta dei tre livelli sub-centrali di governo (Regioni- Province-Comuni) ed in particolare si era parlato del progetto di abrogare le province, emerge che in Parlamento sono stati presentati da entrambi gli schieramenti proposte per istituire 16 nuove province con un costo stimato di 50 milioni circa per ciascuna provincia alcune delle quali senza storia e senza futuro (vedi il Sole 24 Ore del 17.08.2006). Dopo alcune prime baldanzose prese di posizione, il governo sembra ora muoversi su una linea intermedia che riprenderebbe il criterio della geometria variabile di cui all'art. 116 della Costituzione novellato nel 2001 che prevede la sostituzione di alcune province con le aree metropolitane fin qui rimaste sulla carta.

Ci sono segnali diversi di continuità e, a un tempo, di discontinuità. Non ci si poteva aspettare una cesura netta con il passato. Si tratterà di vedere se certe linee di maggiore serietà saranno rispettate nell'attuazione e mantenute nel tempo.