

S. CASSESE, F. BASSANINI, F. D'ONOFRIO, D. FISICHELLA, N. MANCINO

La legge 81/93 come modello di riferimento per altri sistemi di governo

Tavola rotonda tenuta nell'ambito del Convegno su

“Comuni e Province a dieci anni dalla legge 81 del 1993. Governo delle Autonomie ed elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia”, tenuto a Roma nei giorni 15-16 aprile su iniziativa del Ministero dell'Interno, dell'Associazione dei Comuni e dell'Unione delle Province.

Guido Gentili (moderatore):

Il nostro incontro è dedicato alla legge 81 del 1993, a dieci anni dalla sua entrata in vigore. Si tratta di uno dei passi più importanti sulla strada accidentata delle grandi riforme. Il bilancio dal 1993 ad oggi appare incoraggiante: i sindaci sono diventati più responsabili, il governo locale è più stabile, si sono affermati principi di trasparenza nelle amministrazioni. Oggi ci chiediamo se la legge 81, che peraltro presenta anche qualche elemento di criticità, può essere un modello di riferimento per il sistema di governo nazionale. Qui con noi abbiamo il professor Sabino Cassese, che è uno dei massimi studiosi di diritto amministrativo in Italia. Accanto a lui ci sono il senatore Franco Bassanini, il senatore Francesco D'Onofrio, il senatore Domenico Fisichella, vicepresidente del Senato, il senatore Nicola Mancino, già presidente del Senato: persone che nel mondo della politica sono tra gli interlocutori più autorevoli sui temi di carattere istituzionale.

Vorrei cominciare dal professor Cassese per domandargli una valutazione su questa legge, soprattutto come modello di riferimento per altri possibili esperienze.

Professor Sabino Cassese:

Mi si chiede se questa legge è esportabile. Per rispondere bisogna porsi due domande: la 81 ha funzionato? E se ha funzionato, c'è bisogno di regole analoghe nelle altre sedi in cui potremmo esportare i principi di questa legge?

Cominciamo dal primo argomento. Secondo me la legge ha al suo attivo due punti e al suo passivo altri due. Al suo attivo ha la stabilizzazione dell'esecutivo e la imputabilità, la responsabilità che ha creato in testa a un amministratore pubblico. Ha però anche due elementi al suo passivo.

Il primo punto negativo è che l'elezione diretta ha invertito il *cursus honorum*. Pensate ai sindaci di Roma, Napoli e Venezia, solo per fare qualche esempio. Una volta la carriera politica partiva dal basso e andava verso l'alto. Adesso si è creato anche un *cursus*

honorum opposto, dall'alto verso il basso. La conseguenza è che la politica prende la mano all'amministrazione: quello che una volta era il vivaio delle nuove leve, cioè il governo locale, finisce per essere occupato da politici di prima grandezza, che tendono a non interessarsi di questioni come la pulizia delle strade.

Il secondo inconveniente è che la stabilizzazione dell'esecutivo ha portato ad un certo sfarinamento, come dice il nostro amico Giuseppe De Rita, dei Consigli comunali e provinciali. Le assemblee elettive italiane sostanzialmente sono state abituate a svolgere due compiti: a fare e disfare gli esecutivi e a cogestire le scelte di governo. Non potendo più fare la prima né la seconda cosa, si sono trovate prive di competenze. Tornerò tra un secondo su questo.

Dal punto di vista dell'esperienza compiuta, penso che il bilancio sia complessivamente positivo e che quindi la legge sia esportabile, a patto che non vengano esportati i due inconvenienti appena enunciati. Se andiamo a vedere l'altro aspetto, cioè se c'è bisogno di una simile riforma a livello nazionale, e mi pare che sia questo il problema che ci hanno posto gli organizzatori di questo incontro, ho un'opinione totalmente opposta a quella che si è andata formando negli ultimi tempi. Si è affermata infatti più o meno diffusamente l'idea che il sistema elettorale maggioritario in sostanza abbia rafforzato l'esecutivo e non ci sia bisogno di irrobustirlo ulteriormente con un'elezione diretta. Invece io la penso diversamente.

La mia opinione è che il metodo elettorale maggioritario, innestato sul sistema parlamentare, abbia rafforzato il monismo del nostro Stato, mentre nelle nostre istituzioni ci sarebbe bisogno di dualismo e policentrismo. Questo vuole dire che se ai vertici ci fossero più soggetti eletti (da un lato un esecutivo, dall'altro un'assemblea), questi si potrebbero eventualmente contrapporre e controbilanciare. Intanto perché svolgerebbero funzioni diverse e, in secondo luogo, perché si potrebbe affidare a uno dei due soggetti la gestione della cosa pubblica e all'altro la funzione di controllo sulla gestione stessa.

Pensate soltanto agli Stati Uniti d'America, la più potente nazione industriale del mondo. Per molti anni essi hanno avuto un assetto nel quale un partito dominava nell'esecutivo, perché aveva espresso il presidente, e un altro partito prevaleva nel Congresso, perché le elezioni parlamentari avevano dato un esito diverso. Vigeva cioè un sistema di poteri divisi.

Con questo concludo, perché il mio discorso può forse apparire semplicistico. Credo che il vero problema oggi non sia tanto quello di esportare l'esperimento, ma quello di evitare l'esportazione degli inconvenienti. E il difetto maggiore del sistema è che le nostre assemblee elettive di qualunque tipo sono abituate a esercitare le funzioni che citavo prima, non a svolgere i compiti che dovrebbero spettare loro: produrre buone norme generali, esprimere indirizzi politici di fondo e controllare l'operato degli esecutivi.

Se ci pensate bene, questa è l'esperienza recente dei Consigli regionali, che improvvisamente si sono messi a cercare una funzione. Essi sono in fondo istituzioni alla ricerca della loro ragion d'essere, che non riescono a trovare perché attribuiscono importanza esclusivamente alle decisioni minute, cioè alla cogestione, oppure al fare e disfare governi, cioè alle carriere del personale politico che aspira a spostarsi dalle assemblee elettive agli organi esecutivi.

Questo credo sia il problema che abbiamo davanti, complicato come tutti quelli di coloro che debbono costruire le istituzioni. Eppure in fondo la democrazia è una cosa semplice, purché si rispettino due concetti: il primo consiste nell'affidare il governo a persone elette e il secondo nel limitare il potere degli uomini eletti per governare. Trovare un saggio equilibrio fra le due esigenze è uno degli obiettivi più difficili da raggiungere.

Guido Gentili (moderatore):

Ringraziamo il professor Cassese per la sua analisi molto puntuale che è entrata subito nel vivo della discussione, offrendoci spunti di riflessione importanti. Seguirei l'ordine alfabetico per quanto riguarda gli interventi, quindi darei la parola al senatore Franco Bassanini.

Sen. Franco Bassanini:

Ritengo che la legge 81 abbia complessivamente dato buona prova. Probabilmente qualche correzione è necessaria, ma si tratta di ritocchi minori dal punto di vista della normativa, mentre un mutamento maggiore, di cui parlerò tra un momento, sarebbe opportuno dal punto di vista dei comportamenti e della cultura politica. Ritengo però che la riforma sia difficilmente esportabile per ragioni che, pur apparendo questa mia convinzione in contrasto con quanto Cassese diceva poco fa, sono invece convergenti con le sue preoccupazioni sulla configurazione delle istituzioni nazionali.

Prima questione. Senza dubbio la legge 81 ha garantito una relativa, ma consistente stabilità nelle amministrazioni comunali e provinciali. Forse ci dimentichiamo le esperienze precedenti. In molti casi si vedevano cambiare sindaci e presidenti di Provincia al ritmo di uno ogni sei mesi e ciò non consentiva di dare continuità alla gestione delle amministrazioni e all'attuazione dei loro programmi. Sotto questo profilo la legge 81 è stata il battistrada di un cambiamento culturale, che ha portato l'opinione pubblica a ritenere che la stabilità delle amministrazioni e la continuità nella loro azione siano valori positivi. Non voglio dire che prima la questione non ci fosse, ma non era sufficientemente sentita. Quella delle ricorrenti crisi veniva quasi considerata una maledizione inevitabile. Oggi non è più così.

Allo stesso modo si è affermata la convinzione, anche questa indubbiamente importante, che nel momento delle elezioni i cittadini elettori non solo scelgono i loro rappresentanti, ma affidano loro un mandato a governare per realizzare un certo programma, della cui

attuazione poi, alla fine del periodo previsto, la maggioranza uscita dalle urne risponde agli elettori.

Che cosa non ha funzionato forse nella legge 81, per stare alle grandi linee? A mio avviso, c'è stata una forte difficoltà culturale delle forze politiche, rappresentate nelle assemblee elettive, a prendere atto del mutamento intervenuto nel ruolo dei Consigli provinciali e comunali. Erano abituate a cogestire l'amministrazione, i provvedimenti concreti, insieme al sindaco e alla giunta, secondo logiche che erano anche consociative tra maggioranza e opposizione. E ritenevano che il potere del Consiglio comunale o provinciale raggiungesse il culmine nel momento in cui faceva cadere il sindaco o il presidente della Provincia, o minacciava di sostituirlo. Invece l'idea che un'assemblea elettiva possa contare perché esercita poteri di indirizzo e controllo sull'esecutivo, e perché decide sulle regole generali, non voglio dire che sia estranea alla nostra cultura politica, ma ha trovato grandi difficoltà ad affermarsi.

In più i consiglieri comunali erano abituati a fare un lavoro quasi a tempo pieno, almeno nelle città medie e grandi. Ma per esercitare le funzioni cui mi sono riferito prima un Consiglio obiettivamente potrebbe, come peraltro avviene in molti paesi stranieri, avere dei membri che operino a tempo parziale, non a tempo pieno. E non sarebbe in nessun modo una deminutio del loro ruolo politico e istituzionale.

Sotto questo profilo, serve un cambiamento di cultura politica che deve riguardare i partiti, i componenti dei Consigli e delle giunte, gli stessi sindaci. Bisogna accettare una razionale distinzione di ruoli e di compiti. Sindaco e giunta sono l'esecutivo, mentre all'assemblea elettiva spetta una funzione di indirizzo, di controllo e di normazione, che peraltro con le riforme di questi anni diventa un compito sempre più rilevante e importante.

L'effetto non solo e non tanto del Titolo V, ma già delle precedenti leggi sul federalismo amministrativo e del processo di delegificazione è che molte decisioni normative, in passato di competenza del Parlamento e delle commissioni parlamentari, spettano ormai alle assemblee elettive locali. Quindi, l'attività normativa può essere molto importante. Pensate soltanto, per esempio, che oggi i Consigli comunali decidono non l'aliquota, ma le aliquote dell'Ici: i casi nei quali è possibile avere aliquote agevolate, perché si decide che la prima casa o la prima bottega artigiana devono essere incentivate, sono decisioni di politica tributaria che vengono adottate con i regolamenti dei Consigli. C'è una funzione normativa importante, che può riempire di significato il ruolo dell'istituzione elettiva, senza che debba pensare a inseguire obiettivi di cogestione con il sindaco e la giunta.

Dubito però che questo modello possa essere utilmente esportato. Già qualche perplessità può esserci a livello regionale. Ho l'impressione che una delle ragioni dello stallo nell'elaborazione dei nuovi statuti regionali stia proprio qui. Stia cioè nel fatto che la

legge costituzionale n. 1 del 1999 impone un modello rigido, molto simile a quello della legge 81, a una realtà già diversa rispetto a quella di una città o anche di una Provincia. Perché dubito che possa essere esportato? Perché ci sono due differenze fondamentali. A livello statale, manca da un lato il rapporto diretto, immediato, tra i cittadini e le istituzioni di governo tipico di una città (particolarmente di quelle piccole e medie), che consente di stabilire un'immediata comunicazione tra chi ha la responsabilità dell'amministrazione e chi verifica quotidianamente gli effetti delle sue scelte e lo stato di attuazione del programma. Dall'altro lato, a livello statale, abbiamo un'assemblea elettiva che in vario modo decide delle modifiche alla Costituzione, sia pure con maggioranze qualificate, magari con necessità di conferma referendaria, e della legislazione in materia di diritti e libertà.

Ora, riflettiamo sulle conseguenze di uno schema di tipo monista, che, seguendo la logica della legge 81, dia alla scelta del capo dell'esecutivo anche un effetto rilevante sulla composizione dell'assemblea elettiva, fino a determinarne la maggioranza, mettendo in qualche modo il Parlamento nelle mani del capo del governo, che potrebbe deciderne lo scioglimento, quindi controllarne le scelte, e porre la fiducia sui provvedimenti, compresi quelli che incidono sui diritti e sulle libertà. Questo schema comporta una concentrazione di poteri che è esattamente il contrario di quello che prima il professor Cassese, a mio avviso giustamente, criticava, sottolineando che a livello di istituzioni statali il monismo ha gravi inconvenienti.

In campo nazionale, da una parte occorre porre dei limiti al potere della maggioranza e di chi la rappresenta, ancorché liberamente eletto, dall'altra bisogna mantenere un equilibrio di ruoli e di funzioni tra le istituzioni. A quel livello, non si può sfuggire da una riflessione sui modelli di Costituzione democratica sperimentati nel mondo. Tra questi modelli non c'è il cosiddetto "sindaco d'Italia", così come nella nostra pubblicistica è stato definito. Forse, con alcune sue peculiarità, questo modello è stato sperimentato per pochi anni e con un sostanziale insuccesso in Israele. Per il resto, abbiamo una serie di modelli che tendono a garantire l'equilibrio tra le istituzioni.

Nel sistema presidenziale, lo ricordava Cassese, la legittimazione diretta del capo del Governo, che è anche capo dello Stato, è compensata da una separata autonoma legittimazione dell'assemblea legislativa, che non è condizionabile dal leader dell'esecutivo. Il presidente degli Stati Uniti non può sciogliere le Camere, non può mettere la fiducia sull'approvazione di provvedimenti legislativi. Quindi il Congresso può effettivamente costituire un contrappeso, un bilanciamento agli importanti poteri attribuiti al presidente. Questo è un elemento fondamentale.

Può essere esportato quel sistema in Europa? Forse sì, forse no. Sicuramente funziona meglio in un sistema politico dove i partiti non sono coesi, tant'è vero che in Europa non ha avuto molta fortuna lo schema presidenziale classico, che però ha la sua logica e il suo

equilibrio. Altrimenti, si può pensare a quello che è prevalente nell'esperienza europea, a un sistema di tipo parlamentare. Per evitare i rischi dell'assemblearismo e della cogestione è possibile introdurre alcuni elementi di razionalizzazione, di rafforzamento dell'esecutivo, che tuttavia non possono arrivare al punto cui è arrivata la legge 81, fino ad attribuire al capo dell'esecutivo l'unica legittimazione democratica diretta e il potere di provocare a sua discrezione lo scioglimento dell'assemblea legislativa.

I sistemi parlamentari hanno questo di caratteristico: certamente, rispetto ai sistemi presidenziali, il primo ministro, il presidente del Consiglio, il cancelliere possono in vario modo influire sulla vita e sulle attività del potere legislativo, ma al tempo stesso ne dipendono, nel senso che la loro permanenza in carica dipende dalla fiducia della maggioranza, dalla quale possono essere sostituiti. Invece è evidente che, nel momento in cui si desse al primo ministro la possibilità di determinare insindacabilmente lo scioglimento del Parlamento, a quel punto egli avrebbe un potere di condizionamento e di ricatto che toglierebbe valore all'equilibrio tra le istituzioni proprio di quel sistema.

Inoltre è proprio dei sistemi parlamentari avere una serie di altri contrappesi istituzionali, di solito con un ruolo di garanzia del capo dello Stato, che normalmente non lo esercita in contrapposizione al Governo, ma lo farebbe nel momento in cui l'esecutivo entrasse in conflitto con la maggioranza parlamentare.

Tutto ciò rende difficile pensare all'esportazione, a livello nazionale, di un sistema che funziona molto bene in campo locale, per istituzioni il cui organo normativo non decide sui diritti e le libertà, né sulle regole del gioco democratico, ma semplicemente prende decisioni importanti che riguardano la vita delle amministrazioni e che si muovono normalmente nell'ambito delle leggi e dei principi generali stabiliti dalle istituzioni nazionali.

Guido Gentili (moderatore):

Il senatore Bassanini ha espresso non solo forti dubbi, ma direi un parere negativo sulla possibilità di esportare questo modello. Tra i problemi che riguardano il bilancio della legge, c'è l'accento posto da qualche studioso sulla possibile deriva plebiscitaria che poteva trarre origine dall'elezione diretta. Abbiamo sentito il senatore Bassanini parlare del rischio della concentrazione di un potere eccessivo nelle mani del capo del Governo. Ma il presidente del Consiglio, nei giorni scorsi, in un convegno a Torino, ha detto: "Io sono solo un primus inter pares". Vorrei sentire su questo il senatore D'Onofrio, che forse non la pensa come il suo collega Bassanini.

Sen. Francesco D'Onofrio:

Vorrei subito tranquillizzare il nostro moderatore. Ci sono più convergenze di quanto non si creda. La legge 81 ha prodotto vari effetti virtuosi, ma una serie notevolissima di considerazioni non consente di reputarla positiva in sé ed esportabile a livelli di governo più ampi. Lo dico perché nel 1993 il fatto costitutivo di questa legge è il passaggio da un

lungo periodo che abbiamo definito di partitocrazia, ossia di dominio dei partiti sulle istituzioni, ad un sistema nel quale si cancellano le forze politiche dalla vita amministrativa e si dà il potere di decisione ai cittadini elettori in quanto tali.

Non è che si cancellano i partiti per cattiveria, si prende atto che non ci sono più le forze che avevano governato e avevano concorso a fare e disfare sindaci e giunte, sulla base dei loro equilibri interni e delle coalizioni che formavano. Un tempo le amministrazioni comunali e locali erano viste in funzione di questi due fatti: la progressione in carriera dei dirigenti all'interno dei singoli partiti; i rapporti tra le forze politiche che hanno caratterizzato le diverse fasi della vita italiana dal 1948 al 1993. Questo equilibrio si schianta nel corso del biennio 1992-93: si dissolvono i partiti nazionali, che avevano governato anche gli Enti locali. E la legge 81 è parte di una tentazione politico-istituzionale che ha nel referendum Segni il primo punto di partenza, come espressione della grande insoddisfazione degli italiani per il sistema elettorale precedente.

Quando ci si chiede se gli italiani volevano sostituire quel sistema elettorale con quello che è venuto dopo, ragionevolmente ci si sente dire: "Ma io non mi ero reso conto che questa sarebbe stata la conseguenza". Quindi, si voleva la cacciata del tipo di personale politico che aveva governato l'Italia fino ad allora, ma non ci si rendeva conto che lo si stava sostituendo in questo modo.

Per i Comuni avviene qualcosa di analogo. Si dà potere al corpo elettorale, ossia all'opinione pubblica, che prevale sui partiti come quantità. Su cento elettori, i partiti, con i loro iscritti e simpatizzanti, ne rappresentavano 25-30 al massimo: il sistema elettorale proporzionale con voto di preferenza ai singoli consiglieri comunali esaltava però le loro capacità organizzative e ne faceva il primo fatto costitutivo dell'amministrazione. Questo viene cancellato.

Non sottovalutiamo poi la differenza che fu introdotta allora nel sistema elettorale dei Comuni maggiori rispetto a quelli minori. Infatti in Italia i Comuni fino a quindicimila abitanti sono alcune migliaia, quindi dal punto di vista del rapporto tra la gente e le istituzioni quella distinzione è molto rilevante nell'esperienza concreta dei cittadini.

Contemporaneamente, adottando questa legge, si riteneva che il confronto sarebbe stato in sostanza fra due candidati, tre al massimo, e si immaginava che il candidato perdente diventasse naturalmente il leader dell'opposizione. Questo però non è avvenuto. Si diventa consiglieri comunali se si è candidati sindaci: anche se la lista prende un solo consigliere, ad essere eletto è il candidato sindaco. E questo meccanismo ha condotto a una frantumazione, in sede di primo turno di votazione, che è esattamente l'opposto della ragione per la quale si voleva il voto popolare diretto. Gli elettori se ne rendono conto solo in sede di ballottaggio: tendono a non percepire il fattore disaggregante che la legge ha in sé nel momento in cui prevede, con questa norma, che il seggio di consigliere comunale sia attribuito al candidato sindaco, purché la sua lista faccia un quoziente.

Questo è un difetto strutturale della legge, perché produce esattamente l'opposto del coagulo tra le diverse forze politiche intorno allo stesso candidato.

La scomparsa dei partiti dall'amministrazione viene completata e accentuata, nel decennio successivo, con il progressivo trasferimento dei poteri decisionali dagli assessori ai dirigenti amministrativi. Di conseguenza oggi i consiglieri comunali, che ottengono il consenso sulla base di rapporti prevalentemente personali sul territorio (stiamo parlando di Comuni e nei centri abitati non troppo grandi ragionevolmente la gente si conosce), rapporti che sono anche impegni e promesse, sono responsabili davanti ai loro elettori di decisioni che normalmente non sono più assunte da loro, ma da assessori prevalentemente ignoti ai cittadini.

Quindi il sistema istituzionale attuale ha un elemento di stabilità, al quale ha fatto riferimento Cassese prima, che è percepito dagli italiani come positivo in sé. Io vorrei mantenere questo elemento di stabilità, che però è di natura personale, cercando di capire come, alla luce dell'esperienza di questi dieci anni, si possa ricomporre un minimo di collegialità, civile e ragionevole, tra sindaco, assessori e consiglio. Una collegialità che oggi non c'è più.

Molti sono dell'idea che la maggioranza degli elettori scelga il sindaco e gli affidi una sorta di potere assoluto, mentre gli altri non contano nulla. Ma ciò non è vero, perché chi conosce i meccanismi elettorali sa perfettamente che sono gli aspiranti consiglieri comunali che trascinano i voti sul sindaco e concorrono non poco al suo successo. Solo che, una volta che lo hanno fatto eleggere, scompaiono come soggetti determinanti dalla vita dell'amministrazione. La frustrazione dei consiglieri comunali è drammatica. Ci rendiamo conto o no che siamo in presenza di un fatto istituzionalmente gravissimo, per cui le consultazioni comunali si traducono nell'elezione di persone che non contano nulla e avvertono una forte frustrazione? Questo è un elemento molto negativo nel funzionamento della legge.

Seconda considerazione: questa legge è stata fatta per Comuni e Province, i quali hanno sistemi elettorali radicalmente diversi tra di loro. Questo vale in tutta Italia tranne che in Sicilia. L'isola non avverte questa radicale differenza perché i consiglieri provinciali siciliani sono eletti con voto di preferenza e liste concorrenti, come i consiglieri comunali, su base infraprovinciale. Quindi, da questo punto di vista, in Sicilia abbiamo una razionalità complessiva, che nel campo nazionale non c'è più.

Il modo in cui vengono eletti i consiglieri provinciali non ha alcun nesso, soprattutto nelle città, con i pezzi di territorio rappresentati. Per esempio i 22 consiglieri provinciali di Roma non so che rapporto abbiano con i rispettivi collegi elettorali. Quelli della provincia forse sono insediati in piccoli paesi, ma la irrazionalità prevale. Il risultato è che conta solo il candidato presidente. I candidati consiglieri non riescono a portare voti, gli assessori sono esterni, in una logica per così dire di modello francese-americano, in

quanto si ritiene, per un giudizio di ordine morale, che i membri della giunta non debbano essere condizionati nella loro attività da ragioni di clientela elettorale.

Il fatto che la Provincia abbia un sistema elettorale analogo a quello dei Comuni, frutto di una scelta del 1993, non ha alcun fondamento nella realtà territoriale italiana. I consiglieri provinciali, a differenza dei consiglieri comunali, non vengono eletti con voto di preferenza, quindi sono personaggi abbastanza ignoti nella realtà territoriale che li esprime, ma si trovano di fronte una giunta nella quale spesso gli assessori sono personaggi ancora più sconosciuti.

L'effetto congiunto di questa riforma elettorale-istituzionale e della riforma amministrativa di Bassanini, cioè il passaggio di funzioni dalla dirigenza politica a quella amministrativa, ha comportato la necessità di un ripensamento complessivo. Cassese ha rilevato che vi è un eccesso di politica nell'amministrazione, ma questo vale solo per le grandi città. La situazione è diversa nei centri medio-piccoli, dove l'investitura popolare diretta, in un certo senso, non vede normalmente candidato alla carica di sindaco personale che proviene da carriere politiche "gerarchicamente superiori".

In conclusione, la legge elettorale di cui si celebrano i dieci anni avrebbe bisogno, in quanto tale, di radicali correzioni, innanzitutto per quanto riguarda le modalità del primo turno, che oggi prevedono l'attribuzione del seggio al candidato sindaco anche se la lista ha preso il 5 per cento dei voti. Occorrerebbe fare in modo che il posto di consigliere comunale sia garantito solo al vero e proprio leader dell'opposizione. Questa era la logica originaria della legge.

Seconda correzione: occorre seriamente ripensare il rapporto tra Consiglio e giunta. Non è pensabile che il consenso elettorale, faticosamente conseguito dai candidati consiglieri comunali, si traduca nel nulla operativo del dopo, provocando una profonda disaffezione. Parlo a nome di un partito che questi punti intende presentarli come proposte di modifica della legge di dieci anni fa.

Il rapporto tra assessori e dirigenti amministrativi è un nodo molto più delicato, riguarda le relazioni tra politica e amministrazione, ma anche questo problema va affrontato, soprattutto nell'interesse dei cittadini. Infatti è evidente che si crea una grave disfunzione, se prevale, soprattutto in alcune parti d'Italia, l'idea che il politico decida sulle questioni concernenti la vita quotidiana, mentre poi a decidere è un funzionario che non risponde davanti a nessuno, perché ha una sua carriera amministrativa, che prescinde dal giudizio degli elettori ed è basata su criteri diversi.

Allora il problema è capire se questa dirigenza amministrativa risponde a qualcuno. Essa giustamente non è responsabile di fronte agli elettori, ma se risponde solo alla dirigenza politica, al sindaco e al presidente della Provincia, abbiamo conseguenze ancora più devastanti. Pensate a che cosa sta succedendo dei nostri segretari comunali, oppure alla questione della legalità nell'amministrazione pubblica locale.

I temi che ho elencato (equilibrio tra consiglieri comunali e giunta, rapporto tra dirigenza politica e funzionari amministrativi, questioni di legalità nell'amministrazione locale), non sono materie cui si possa restare indifferenti.

Sarei seriamente preoccupato di una traduzione della legge elettorale comunale sul piano nazionale, perché tendo a preferire un sistema nel quale alla investitura popolare diretta nei confronti della maggioranza di governo (parlo della coalizione e non della persona chiamata a governare) corrisponda un assetto complessivo che affermi la presenza politica della maggioranza anche nelle istituzioni diverse dal Governo: penso al Parlamento in particolare e al significato delle autorità indipendenti. Bisogna capire che la molteplicità delle istituzioni di governo è un bene che non si può dissolvere. Ecco perché il Comune, che non ha una pluralità al proprio interno, non può diventare un modello da estendere al Governo nazionale, per il quale invece questa pluralità rappresenta una ricchezza, che può essere ripensata, ma non dispersa.

Mi preoccupo però anche di un'altra questione. Ho l'impressione che non ci sia stata una sufficiente riflessione, fino ad oggi, sulle conseguenze notevolissime che si avranno in Italia se metteremo mano alla cosiddetta Camera delle Regioni o al Senato federale (sono due cose diverse) in riferimento alla forma di governo.

In ogni sistema basato su autonomie territoriali forti, non si può consentire che la maggioranza uscita dalle elezioni politiche decida da sola il governo del Paese. Il sistema federale è per sua natura tendenzialmente orientato a un cogoverno tra la maggioranza popolare, che decide a livello centrale, e chi guida le istituzioni locali. In tutti i sistemi federali, la Camera delle Autonomie, per sua natura, non può essere omogenea alla Camera politica di governo. In questa non omogeneità risiede la ragione di un concorso di consenso, perché se la Camera delle Regioni è debole le Autonomie sono sacrificate; ma se essa ha un potere rilevante, non può non influire sulla funzione di governo, ovviamente in un rapporto dialettico con la maggioranza scelta dagli elettori a livello nazionale.

Credo non si sia per niente considerato quali conseguenze vi saranno nel momento in cui avremo un sistema di governo nazionale a base federale. Anche per questa ragione mi sembra improponibile il trasferimento del sistema elettorale o istituzionale comunale a livello di governo centrale. Pensate a quello che potrebbe succedere nelle Regioni se, accanto al Consiglio regionale, verrà ad essere costituito un Consiglio delle Autonomie locali. Se in ogni Regione avremo un sistema bicamerale, la maggioranza politica regionale dovrà fare i conti con le diverse istanze di governo locale. Vi sarà un appesantimento della procedura delle decisioni, a compenso della quale si spera ci sia un consolidamento della qualità delle misure da adottare.

Questo problema credo che sino ad ora non sia stato oggetto per niente della riflessione sulle connessioni tra forma di governo nazionale e sistema di tipo federale, con una delle

due Camere prevalentemente di rappresentanza territoriale. Siccome tutti tendono a dire che con il sistema federale ci vuole il modello presidenziale e ci vuole la Camera delle Regioni, mi chiedo, se mettiamo insieme queste tre componenti, che cosa finiamo con il mettere in campo.

Ecco perché ritengo improponibile esportare la legge 81 a livello nazionale. Non perché sono contrario alla stabilità, ma perché mi chiedo come si traduce la stabilità del sindaco nel leader di governo e come questo sistema si potrebbe configurare nel rapporto con il Parlamento e con le Autonomie.

Guido Gentili (moderatore):

Abbiamo raccolto un altro no alla possibilità di esportare questo modello a livello nazionale e addirittura il senatore D'Onofrio propone di correggere la legge 81, per ripristinare un principio di collegialità che è stato toccato. Darei adesso la parola al professor Fisichella, vicepresidente del Senato.

Prof. Domenico Fisichella:

Anch'io non credo che possiamo esportare questo tipo di sistema elettorale a livello nazionale. Non lo credo per svariate ragioni che sono state già richiamate. Ne vorrei riassumere due. Una è legata alle differenti funzioni che hanno il Parlamento e il Governo, a livello nazionale, rispetto a un Consiglio comunale e a un sindaco. La seconda deriva dal fatto che il sistema politico istituzionale, a livello nazionale, è ancora bicamerale, quindi siamo in presenza di due assemblee rappresentative, sulle quali non sappiamo quali tipi di riforma interverranno. Al limite si potrebbe andare verso un sistema monocamerale, anche se non sembra essere questa la prospettiva. E comunque si pone un problema di conferimento di ruolo politico solo ad una delle due Camere, con il conferimento, viceversa, di altri ruoli, competenze e attribuzioni all'altro ramo di quello che è oggi il Parlamento nazionale.

Faccio riferimento alle elezioni provinciali: stessa scheda e unico voto per il presidente della Provincia e per il candidato al Consiglio provinciale. In teoria, questo tipo di ipotesi potrebbe anche essere utilizzata in riferimento alla indicazione o elezione del presidente del Consiglio e contemporaneamente, nella stessa scheda, alla elezione del parlamentare espresso da un determinato territorio. Tuttavia, questo pone subito il problema del turno: turno unico o doppio turno? Su questo non abbiamo nessun elemento con riferimento alla esperienza nazionale. C'è stato un lungo dibattito, ma l'opzione è stata poi per un sistema a turno unico per la elezione delle due Camere.

Si potrebbe ipotizzare un turno doppio per la elezione del primo ministro, con la conseguente attribuzione di seggi supplementari a un gruppo di candidati collegati, che fossero espressi dallo stesso schieramento del capo del governo eletto o designato. Si potrebbe però anche procedere diversamente: questa è una questione del tutto

impregiudicata, rispetto alla quale le scelte diventano certamente difficili e complesse, credo realisticamente non praticabili in tempi rapidi.

C'è poi la questione del premio di governabilità, che è praticato nella esperienza comunale e provinciale: il 60 per cento dei seggi in Consiglio provinciale e comunale vengono attribuiti alle liste o ai gruppi di candidati collegati al sindaco o presidente di Provincia vincente. Ma anche questa è un'ipotesi sulla quale il dibattito potrebbe essere lungo. Del resto in qualche modo la discussione si è già sviluppata e non ha dato esiti particolari.

Se ipotizzassimo un trasferimento a livello nazionale di quanto accade in sede regionale, si potrebbe pensare all'idea di una sfiducia in conseguenza della quale si dia luogo allo scioglimento della assemblea politica. E anche questo tema è oggetto di amplissima discussione.

Dobbiamo mettere in conto che c'è una contraddizione fondamentale nel sistema politico italiano. Per un verso c'è un'esigenza di stabilità, per un altro verso c'è la necessità di assicurare un controllo sul governo e quindi di assegnare un ruolo adeguato alle assemblee rappresentative politiche, in un quadro nel quale il ridimensionamento del Parlamento sembra essere, in più di una esperienza, un dato di fatto. Oggi ci sono molti indicatori che evidenziano la debolezza intrinseca del Parlamento e quindi anche delle funzioni di controllo, legislative e di indirizzo delle Camere. Quindi non c'è solo la questione della stabilità.

Il tema della responsabilità ha un aspetto duplice, perché esiste certamente un problema di responsabilità come imputazione in capo al governo che assume certe decisioni, ma c'è anche un problema di responsabilità del governo nei confronti del Parlamento, e dei parlamentari nei confronti dei cittadini. Si tratta di un meccanismo molto difficile da fare funzionare nel suo complesso.

E' chiaro che dovremo anche affrontare il problema del sistema elettorale nazionale, tanto per il Senato quanto per la Camera. Il quarto di parlamentari che sono eletti a Montecitorio con scrutinio di lista, a lista bloccata, ha la funzione di garantire i gruppi dirigenti dei diversi partiti, i quali per un verso sono certamente in difficoltà da molti anni, ma per altri aspetti trovano nel sistema elettorale della Camera una loro garanzia e una loro tutela. Il sistema del Senato in qualche modo potrebbe essere più facilmente accostato a quello previsto dalla legge 81, anche se si vota con un meccanismo in ragione del quale si consegue il seggio al primo turno, a parte la utilizzazione di resti per la attribuzione di seggi in sede di recupero. Il sistema introdotto per il Consiglio provinciale, che prevede collegi uninominali territoriali, sembrerebbe avvicinarsi a quello del Senato, tuttavia si muove in una logica completamente differente.

E' difficile esportare questo meccanismo nella realtà politica e istituzionale nazionale, soprattutto in un quadro nel quale non sono ben chiari i rapporti tra lo Stato come

istituzione centrale e le Regioni e le altre istituzioni locali. Tale mancanza di chiarezza crea, a mio avviso, problemi che non possono essere trascurati.

A questo insieme di questioni istituzionali potremmo aggiungere anche altri problemi, riguardanti il sistema dei mass media e gli equilibri complessivi all'interno delle coalizioni. Un premio di governabilità che giungesse al 60 per cento, a livello nazionale, potrebbe dare luogo, all'interno degli equilibri della coalizione vincente, a un sovraccarico rappresentativo di una delle forze politiche della maggioranza, in termini tali da rendere difficile anche l'equilibrio derivante dal fatto che in un sistema bipolare, dove non ci sono due partiti, ma due raggruppamenti di forze che competono, si può determinare un meccanismo di compensazioni reciproche all'interno di ciascuna delle coalizioni.

La mia osservazione di fondo è che la normativa vigente a livello comunale e provinciale è molto difficilmente trasferibile nell'esperienza nazionale. Inoltre in questa fase sarei estremamente cauto sulla opportunità politica di toccare l'impianto che fin qui si è realizzato, perché temo che le conseguenze di trasformazioni, di mutamenti, di riforme che non siano adeguatamente meditate, in un quadro nel quale il sistema politico presenta ancora elementi di incertezza, potrebbero dare luogo ad esiti non prevedibili, non controllabili, determinando conseguenze differenti e per certi aspetti contrarie rispetto a quelle che si vorrebbero realizzare.

In questa fase, al di là di tutte le osservazioni e le valutazioni di tipo scolastico e accademico che possiamo fare, suggerisco estrema cautela sul terreno delle riforme istituzionali e costituzionali.

Guido Gentili (moderatore):

Da Fisichella è venuto un terzo sostanziale no. Adesso do la parola al senatore Mancino e credo che sarà il quarto no.

Senatore Nicola Mancino:

Per quanto nella legge 81 del 1993 ci siano innegabili difetti, tuttavia il mio giudizio è complessivamente favorevole. All'epoca dell'approvazione ero ministro dell'Interno e l'idea di un sindaco stabile, politicamente e temporalmente, appariva una proposta forte, comunque conseguente a scelte referendarie da parte del corpo elettorale. Il 1993 è stato l'anno in cui si è modificato il sistema di legittimazione dei sindaci e dei presidenti della Provincia, ma anche il sistema elettorale nazionale. Proprio il cambiamento delle regole elettorali portò alla fine prematura della legislatura.

Non posso non ricordare le deformazioni dell'epoca. Ogni consigliere di maggioranza poteva essere destinatario di delega amministrativa, con una frantumazione e una dispersione della unitarietà dell'azione politico-amministrativa. E' vero che il consigliere comunale non decideva, ma è anche vero che partecipava, e la partecipazione complessivamente riguardava più la gestione che non la individuazione di indirizzi

generali. C'è stata una degenerazione che aveva la sua origine prevalente nella partitocrazia, perché erano i partiti a decidere quando far nascere, quando far morire, quando indebolire e quando sostituire una giunta. Tuttavia, personalmente sono convinto che la qualità degli amministratori complessivamente fosse migliore di quella dei consiglieri comunali emersi in applicazione della legge 81. Non è colpa solo degli eletti, ma di una cultura politica che si è indebolita progressivamente. Lo avvertiamo anche sul piano nazionale.

Il ruolo dell'eletto riguarda la formazione dell'indirizzo, ma consiste anche nel sindacare l'attuazione non soltanto dell'indirizzo, ma anche del programma. Si tratta cioè di un ruolo di controllo, che all'interno del nostro ordinamento è sconosciuto, sul piano nazionale come a livello locale. Né possiamo appagarci del cosiddetto sindacato attribuito agli eletti, in termini di semplici interrogazioni, interpellanze, mozioni. E' poco per esercitare un vero controllo. C'è troppa distrazione anche rispetto alle relazioni critiche della Corte dei Conti.

Torniamo alla legge 81. Perché il bilancio è positivo? Intanto perché mediamente la durata delle amministrazioni copre un tempo più lungo rispetto al passato. Questo risponde ad una esigenza di stabilità e di continuità, come rilevava il senatore Bassanini, anche se non sempre a tale stabilità si è accompagnata l'autorevolezza, che è una qualità personale e non può essere conferita da nessuna legge elettorale, quale che sia.

La legge venne approvata, come ricordava il senatore D'Onofrio, in un periodo di indebolimento progressivo del ruolo dei partiti. Essi avevano raggiunto il massimo di controllo del potere e della gestione. Quindi negli anni Novanta hanno subito una rovinosa caduta, per la crisi della cultura politica e per i gravi problemi che hanno investito ciascun partito. Perciò i sindaci, in quel tempo, hanno colmato in maniera rilevante un vuoto di potere generale. Era l'epoca in cui sembrava che il terremoto provocato dai sindaci dovesse investire le istituzioni nazionali. Da qui venne l'espressione tanto cara al massimo sostenitore dei referendum elettorali, "il sindaco d'Italia". I sindaci hanno avuto una grande importanza in quella fase, più dei presidenti delle amministrazioni provinciali.

Si tenga conto che il nuovo ordinamento dei poteri locali era stato fissato nel 1990, in coincidenza con il rinnovo dei Consigli comunali e provinciali del 1990. Fu il frutto di una elaborazione lentissima, che era partita nel 1978 per arenarsi nel 1979, perché si accusavano di perseguire un compromesso storico non strisciante i due relatori della legge, che erano chi vi parla e il senatore Enzo Modica, responsabile degli Enti locali per conto del Pci.

Passiamo ai difetti della legge 81. Sono dell'idea che se il cittadino è arbitro – lasciatemi utilizzare una espressione cara al professor Ruffilli, di cui oggi ricorre il quindicennio dalla morte – lo è sia nell'eleggere il Parlamento, sia nell'eleggere la rappresentanza

regionale, sia nell'eleggere quella provinciale e comunale. Quindi il limite dei due mandati mi ha trovato sempre contrario, perché è più americanizzante di quanto noi immaginiamo, ma non si giustifica in una situazione molto diversa da quella degli Stati Uniti. Toglierei il vincolo dei due mandati, lasciando al corpo elettorale la scelta di quando deve andare a casa un ottimo amministratore: se invece è un pessimo amministratore va a casa anche dopo quattro anni ieri, cinque anni oggi.

C'è poi un altro difetto, non rimovibile. Il sindaco è il padrone assoluto dell'esecutivo: ha il potere di nomina e il potere di sostituzione, e fino a quando non si riprendono i partiti, sarà l'arbitro assoluto della vita dei suoi collaboratori. Ciò annulla la dialettica interna, che è una delle condizioni di un serio dibattito, anche nell'ambito dello stesso esecutivo. Credo che questo sia un difetto non eliminabile giuridicamente, che solo il tempo potrà rimuovere, ridimensionare e addirittura cancellare. Tutto dipende dalla personalità dell'assessore. Se è forte, egli è in condizione di aprire una dialettica nei confronti del sindaco, anche se la minaccia della sostituzione è sempre alle porte.

Sul rapporto tra assemblea ed esecutivo a livello comunale ho sentito lamentele notevoli. Ho girato il Paese, soprattutto nella passata legislatura, e ho constatato che le amministrazioni sono divenute più stabili, ma molti sindaci mi hanno detto che c'è questa condizione difficile del consigliere comunale. Per la verità, parlare di bilanciamento a livello dei Comuni diventa difficile. In che senso si può farlo? C'è oggi un tentativo di riproporre la delega in testa ai consiglieri comunali, che sarebbe una sorta di ribaltamento completo della distinzione tra funzioni di indirizzo e di controllo da una parte e funzioni di governo dall'altra.

Trovo molto difficile dare un contenuto concreto al termine di bilanciamento. Bisogna che i consiglieri comunali, come i parlamentari nazionali e i consiglieri regionali assumano un ruolo forte esercitando i loro poteri d'indirizzo e di controllo. In questo caso anche le giunte potranno essere condizionate, soprattutto negli adempimenti programmatici e nella attuazione degli indirizzi.

Con la legge 81 si è creato un parallelismo per cui se va a casa l'esecutivo, va a casa anche il Consiglio comunale. Allo stesso modo, se va a casa l'assemblea elettiva, va a casa anche la giunta: c'è questo rapporto di reciprocità. Pochi Comuni, dopo la riforma del Titolo V, che ha soppresso i controlli esterni, hanno realizzato una forma di controllo interno, che è pure necessario e che può servire al coinvolgimento del consigliere comunale.

Nonostante i difetti, credo che la legge 81 abbia dato una buona prova e non ho nessuna difficoltà a sostenere che il sistema è quasi monista a livello di governo. Per questo c'è una debolezza complessiva delle assemblee, ma essa dipende anche dalla inidoneità attuale (mi auguro che venga superata in futuro) della cultura diffusa dei partiti intorno alla questione di un corretto rapporto tra assemblee ed esecutivi.

Mi rendo conto che oggi prevale nel dibattito politico, condotto anche con molta disinvoltura, una esigenza di rafforzamento del ruolo del governo, senza nessuna riflessione sulle conseguenze e sulle modalità di una simile scelta. Peraltro, in Senato c'è un dibattito in corso che tocca non soltanto l'attuale maggioranza di governo, da cui il senatore D'Onofrio nel suo intervento di oggi ha in qualche modo preso le distanze. Nei ballottaggi spesso capita che una esigua minoranza elettorale decida le sorti della contesa. E non parliamo di quanto avviene in sede di elezioni suppletive per le Camere. Nella passata legislatura, in un'occasione del genere, un parlamentare è stato eletto con il 16 per cento dei voti degli aventi diritto, perché si recò alle urne il 30 per cento degli elettori. Anche questo è un problema che incide sulla rappresentanza.

Certo, nessuno dubita sulla legittimità del presidente degli Stati Uniti. Probabilmente ne dubiteremmo noi, in Italia, avendo sentito in passato tante volte accuse di illegittimità rivolte al presidente del Consiglio per il semplice fatto che fosse stato investito dell'incarico di formare il governo dal capo dello Stato, come prevede la Costituzione, senza passare attraverso il voto popolare.

Passo al punto relativo alla intrasferibilità del sistema previsto dalla legge 81. Non c'è possibilità di ricopiare in sede nazionale una esperienza di governo locale, non soltanto perché i Comuni e le Province svolgono attività amministrativa e non incidono sui diritti fondamentali e sulle sorti di organi costituzionali, come rilevava il senatore Bassanini. Oggi viviamo un tempo in cui, per quanto si parli di "modello Westminster", tuttavia non conosciamo o fingiamo di non conoscere per intero un sistema, quello britannico, che non esprime direttamente il primo ministro attraverso il voto popolare, ma lo designa attraverso il partito di maggioranza premiato dal corpo elettorale.

Io sono contro l'elezione diretta del capo del governo, anche se nel nostro Paese una tecnica raffinata ha portato sulla scheda, dall'una come dall'altra parte, il nome del candidato alla carica di primo ministro. Fermiamoci a questo punto, non andiamo oltre. Non commettiamo l'errore di eleggere un primo ministro senza valutare attentamente le conseguenze negative che si avrebbero sul sistema politico dal punto di vista dell'equilibrio dei poteri, dal potere legislativo al potere esecutivo allo stesso potere giudiziario.

L'elezione diretta mal si addice a un Paese come il nostro. Peraltro bisogna anche chiedersi a chi si addice, a quale sistema politico, sul piano generale, si può fare riferimento, perché da nessuna parte c'è un capo del governo eletto direttamente in maniera formale dal corpo elettorale. Non ho nessuna difficoltà a sostenere la necessità di un adeguamento che dia al capo del governo il potere di nominare e revocare i ministri, ma il presidente del Consiglio non può diventare arbitro della vita e della morte della legislatura, perché si tratterebbe di un potere diverso rispetto a quello esecutivo.

Su questo abbiamo una coincidenza di valutazione. fino al punto che ci chiediamo se stiamo discutendo in astratto o possiamo incidere direttamente, essendo anche noi parte delle assemblee legislative, a correggere il sistema attuale. Non ho nessuna difficoltà ad accettare un rafforzamento dell'esecutivo, ma non esito a oppormi decisamente alla elezione diretta del capo del governo e all'ipotesi di conferirgli il potere di sciogliere le Camere.

Già oggi si elegge indirettamente un leader da cui dipende la maggioranza di governo. Ma poiché, nella vita degli uomini, tante sono le circostanze che possono portare all'esaurimento di una leadership, non credo si possa ingessarla con l'elezione diretta. Sono semmai dell'avviso che si possa fare in modo di bloccare la possibilità del cosiddetto ribaltone, anche con una norma costituzionale. Però, se il presidente del Consiglio non va, se si ammala, se compie un reato ed è condannato, se attenta alla Costituzione, perché non dovremmo, rispettando la durata della legislatura, cambiare la persona alla guida del governo? Sarebbe un ribaltone, questo, o un fisiologico cambio del presidente del Consiglio all'interno della stessa maggioranza, sul modello di quanto avviene in Gran Bretagna?

In Inghilterra Margaret Thatcher esaurì il suo ruolo di leader della maggioranza e venne sostituita da John Major. Se vogliamo fare riferimento all'ordinamento britannico, facciamolo per intero. Se invece vogliamo una soluzione all'italiana, credo che stiamo sbagliando.

Chiudo la mia riflessione ritenendomi appagato. Il senatore Bassanini e io ritenevamo di essere venuti a rappresentare posizioni di minoranza, invece siamo compiaciuti per aver registrato l'unanimità attorno a questa questione.

Guido Gentili (moderatore):

Il dato politico è questo, almeno dopo questo primo giro di tavolo, che l'idea del Sindaco di Italia possiamo mettere nel cestino. Mi domando allora: dobbiamo rimanere fermi nella situazione attuale? Non possiamo fare nulla sulla strada di una forma di democrazia più diretta, per avvicinare maggiormente i cittadini allo Stato, così com'è capitato dieci anni fa con questa legge, e per dare una maggiore efficienza dell'esecutivo? Esiste un problema di capacità del governo di dare risposte più rapide nella sua azione? Vanno bene le cose così come stanno o possiamo apportare qualche correzione?

Sen. Bassanini:

Continuo a pensare che ci siano molte correzioni da apportare, senza necessità di scegliere un impianto rigorosamente monista, ipotesi che dal nostro dibattito è uscita a pezzi. Del resto abbiamo, in Parlamento, molte proposte, provenienti da tutti gli schieramenti politici. Credo che il problema debba essere posto e in termini seri, perché, come noi abbiamo detto, la legge 81 ha dato una buona prova, ma ci sono diverse cose da

correggere nella cultura politica, nel comportamento dei titolari delle istituzioni e anche nelle leggi.

Per riprendere una riflessione su un punto che non avevo trattato, ma che hanno toccato alcuni miei colleghi, io non sono convinto, pur essendo favorevole all'elezione diretta dei sindaci, quindi a una legittimazione diretta dei capi dell'esecutivo negli Enti locali, che il sistema attuale sia perfetto. Non so se, a livello locale, un classico schema di tipo presidenziale non sarebbe meglio.

Certamente, credo che si debba lavorare per convincere le assemblee elettive a dedicarsi alle funzioni di indirizzo e controllo, e soprattutto, insisto, alla funzione normativa, che è diventata estremamente importante, anche se non le viene dedicata alcuna attenzione. Oggi molte competenze normative sono ormai di pertinenza regionale e addirittura locale. Si fanno norme attraverso regolamenti comunali in campo tributario, in tema di assetto del territorio e anche su altre materie che ormai sono diventate di competenza regionale e locale.

Quanto al sistema elettorale, non consiste solo nella elezione diretta dei sindaci. In linea di principio è un sistema maggioritario, ma poi favorisce la frammentazione. Accoppiare un maggioritario nazionale a turno unico con sistemi elettorali che per quanto riguarda le assemblee elettive europea, regionali, provinciali e comunali, ripartiscono i seggi secondo meccanismi proporzionali, significa mantenere e favorire la frammentazione nell'ambito delle coalizioni.

Vedrei con sfavore un meccanismo che spingesse forzatamente al bipartitismo dove non c'è, ma critico un sistema che favorisce la frammentazione e costringe a formare delle coalizioni estremamente disomogenee, mettendo insieme anche forze politiche piccolissime, per non rischiare di perdere per pochi voti la maggioranza nelle elezioni nazionali. Questo è un male di cui soffrono entrambe le coalizioni che si confrontano oggi in Italia, perché il sistema elettorale complessivo continua ad alimentare la sopravvivenza di piccolissimi partiti, che hanno bisogno di marcare la loro differenza, anche in forme estreme. Così succede che, quando si è tutti d'accordo sull'invio di una missione umanitaria in Iraq, c'è qualcuno che deve affermare la sua identità, perché magari spera di prendere un po' di voti tra i pacifisti ad oltranza. Questo è un effetto del sistema elettorale.

La convivenza di vari sistemi elettorali crea problemi. Se vogliamo mantenere la situazione attuale per Comuni, Province e Regioni, allora dovremo introdurre per l'elezione del Parlamento un sistema uninominale a doppio turno, che, come dimostra l'esperienza francese, favorisce l'aggregazione intorno a coalizioni relativamente omogenee al secondo turno. Se vogliamo mantenere il maggioritario a turno unico, allora dobbiamo rivedere gli altri meccanismi elettorali, per eliminare gli aspetti che favoriscono la frammentazione e consentono anche a forze politiche piccolissime di ottenere una

rappresentanza al Parlamento europeo e nei Consigli comunali, provinciali e regionali. Basta meno dell'1 per cento per conquistare un seggio al Parlamento europeo, quindi ciascun partito tende ad alimentare nel Paese gli elementi di differenziazione rispetto agli alleati per difendere la possibilità di raggiungere quell'1%.

La riflessione sui sistemi elettorali va dunque approfondita. Se lo scopo è avere governi stabili e maggioranze relativamente coese, sufficientemente compatte per garantire non solo la durata degli esecutivi, ma anche l'effettiva realizzazione dei programmi, questo è un problema assolutamente diverso rispetto all'esigenza di introdurre una forma di governo che consenta di avere un pluralismo nelle istituzioni e quindi di non concentrare tutti i poteri in capo all'esecutivo e tanto meno in capo al presidente del Consiglio.

A tal proposito, con il senatore Mancino abbiamo lungamente riflettuto e presentato una proposta complessiva, che si caratterizza per elementi di rafforzamento dell'esecutivo e del suo capo. Prevediamo una decina di modifiche istituzionali che rafforzano il governo. Ha ragione Berlusconi quando dice che dal punto di vista istituzionale è un *primus inter pares*. Di fatto però lui è uno dei primi ministri più potenti del mondo, anche perché è il titolare di un grande gruppo che opera in molti settori dell'attività economica e questo fa sinergia con i suoi ruoli istituzionali e politici, perché è in grado di influenzare un pezzo importante del sistema dell'informazione, perché in Italia i contrappesi e i meccanismi di garanzia non funzionano, perché la parte pubblica dell'informazione televisiva non è stata privatizzata per tempo e in questo modo chi ha il controllo delle comunicazioni di massa private, nel momento in cui diventa capo del governo, esercita una forte influenza anche sull'altra parte.

Detto questo, è vero che il nostro presidente del Consiglio formalmente non può revocare i ministri. Ed è bene invece, come diceva Mancino prima, che abbia il potere di nominare e sostituire i ministri. E' bene altresì che sia chiaro, al di là delle incertezze interpretative, che il premier può avocare al Consiglio dei ministri tutti i provvedimenti di competenza dei singoli dicasteri, se ritiene che debbono essere sottoposti ad una valutazione collegiale. Proponiamo inoltre di rendere vincolante un meccanismo per il quale ci sia l'obbligo di comunicare preventivamente ai cittadini il nome del candidato premier che, in caso di vittoria di una coalizione, governerà il Paese. Quindi prevediamo che le coalizioni, al momento della presentazione delle liste, debbano presentare anche il programma il nominativo del candidato alla carica di primo ministro. Di conseguenza, quando una coalizione ottiene la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento, il che con un sistema uninominale per lo più avviene, l'incarico al primo ministro è un fatto automatico, non è più rimesso ad una valutazione del presidente della Repubblica. Riteniamo infine che sia giusto dare al primo ministro il potere di proporre al presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere, anche se non riteniamo che il potere di

scioglimento debba diventare un potere discrezionale e, per così dire, insindacabile del capo del Governo.

Nel contempo però il nostro progetto affronta la questione delle regole e dei contrappesi propri di una moderna democrazia maggioritaria, fondata sull'alternanza. Più un sistema è maggioritario, più occorre distinguere nettamente tra ciò che deve e ciò che non deve essere nelle mani di chi vince le elezioni, cui bisogna garantire tutti gli strumenti necessari per governare, cioè per attuare il programma con cui si è presentato agli elettori. Per esempio proponiamo, se volete piuttosto autolesionisticamente rispetto alla nostra attuale collocazione all'opposizione, che venga abbassato il quorum per la validità delle sedute parlamentari, in modo che sia più facile per la maggioranza approvare le leggi che ritiene necessarie, eliminando la pantomima delle richieste di verifica del numero legale.

Proponiamo con un altro progetto di legge quasi pronto, di cui sarà primo firmatario il senatore Mancino, di rivedere il nostro bicameralismo perfetto: nel momento in cui avremo un Senato federale, bisognerà andare ad una distribuzione delle competenze tra le due Camere, in modo che normalmente l'approvazione di una legge si esaurisca nell'ambito di uno solo dei due rami del Parlamento, con un potere dell'altro ramo al massimo di richiamarlo e di formulare proposte di emendamento rivolte alla Camera competente.

Nel contempo riteniamo che debba essere difeso il ruolo di garanzia del capo dello Stato e rafforzata la sua posizione di imparzialità, elevando il quorum per la sua elezione. Occorre che il presidente della Repubblica non possa essere imposto dalla maggioranza: deve essere una personalità su cui confluiscono consensi da parte di entrambi i maggiori schieramenti. Pensiamo che anche i presidenti delle Camere debbano essere eletti con una maggioranza qualificata, in modo da ripristinare la vecchia prassi per cui venivano scelti con una soluzione equilibrata, un accordo tra maggioranza e opposizione. Anch'essi devono essere personalità che diano garanzie di indipendenza e di autorevolezza. Non voglio dire che i presidenti attuali non abbiano tali requisiti. Voglio dire che oggi ciò avviene per caso, non è un portato del sistema.

In questo modo sarà anche relativamente semplice eleggere i collegi che svolgono funzioni di autorità indipendenti. Oggi sono in vigore soluzioni spurie: per esempio i membri dell'Autorità sulle telecomunicazioni sono eletti con voto limitato dal Parlamento. Bisogna tornare al meccanismo semplice che operava quando, essendo il presidente della Camera e il presidente del Senato espressi sulla base di un'intesa tra maggioranza e opposizione, affidare a loro la scelta dei componenti degli organismi di garanzia assicurava la nomina di persone che davano a tutti una qualche garanzia di imparzialità e di indipendenza. E' importante dare alla maggioranza che ha vinto le elezioni tutti i poteri per esercitare il suo mandato, ma anche toglierle ogni tentazione di prevaricare e andare oltre le sue competenze.

Una maggioranza non deve stabilire le regole del mercato in relazione ai suoi interessi politici. Se ci sono da stabilire norme per la concorrenza (penso alle funzioni dell'Antitrust o della Autorità per l'energia o della Consob), è bene che ci pensino organismi indipendenti, sottratti ad ogni tentazione di far valere, nell'indispensabile ed essenziale regolazione del mercato, gli interessi dell'una o dell'altra parte politica, non solo della maggioranza ma anche dell'opposizione. Non sto dicendo che bisogna affidare questi organismi all'opposizione ma non devono andare neanche alla maggioranza, perché in questi casi devono valere regole neutrali rispetto alla politica, che non può pensare di occupare gli spazi che non le spettano.

Sen. Francesco D'Onofrio:

Così come ritengo che il sistema elettorale comunale non sia trasportabile sul piano nazionale, penso che occorranza interventi anche di ordine costituzionale per modificare l'assetto attuale, ma che li si debba adottare dopo aver seriamente riflettuto, cosa che sino ad oggi non si è fatta.

Lo dico anche a me stesso e al partito che rappresento: non si è sufficientemente riflettuto sul fatto che, se andremo veramente ad un assetto istituzionale definibile come federale, con un sistema parlamentare nel quale una delle due camere rappresenti prevalentemente o esclusivamente i governi territoriali, ci renderemo conto che tutte le nostre discussioni sulla forma di governo nazionale dovranno essere radicalmente modificate nella loro sostanza.

Emergerà infatti un problema politico, relativo al fatto che il governo nazionale non potrà essere immaginato come un esecutivo legittimato a fare nell'arco di quattro o cinque anni, grazie al mandato popolare di maggioranza ottenuto alle urne, tutto quello che ritiene opportuno. Gran parte delle decisioni, penso in particolare alla legge finanziaria, all'entità del fondo di perequazione nazionale e alla sua ripartizione, dovranno passare attraverso la Camera federale e saranno ovviamente decisioni cruciali della politica economica nazionale.

Ho il timore che abbiamo affrontato questi problemi in modo separato. Quando cominceremo ad affrontarli congiuntamente, come dovremo fare, ci renderemo conto che forma di governo, sistema elettorale, poteri del presidente del Consiglio e suoi rapporti con il capo dello stato, nomina e revoca dei ministri dovranno combinarsi come indirizzo politico. Noi siamo abituati a considerare l'indirizzo politico nazionale come un tutt'uno. Ma quando una delle due Camere sarà espressione delle Autonomie territoriali, l'indirizzo politico nazionale non sarà più lo stesso.

Troppo spesso oggi si ragiona sulla base di un presupposto che non c'è più, quello per cui l'indirizzo politico nazionale è onnicomprensivo. In realtà oggi l'indirizzo politico generale è sempre meno di natura nazionale: per alcuni versi è europeo, per pochi aspetti è nazionale, per una parte prevalente sta diventando regionale. Da questo punto di vista

cambia la natura politica del governo rispetto all'assetto previsto dalla Costituzione del 1947. Soprattutto cambia la sostanza dell'indirizzo politico complessivo, che sarà in parte sovranazionale, in parte nazionale, in parte di coordinamento e indirizzo, in parte di cogestione con la Camera delle Autonomie, che per sua natura non potrà avere la stessa maggioranza della Camera politica.

Mi auguro quindi che, se cominceremo a riflettere sulle modifiche strutturali che stanno investendo l'indirizzo politico nazionale, faremo le riforme che sono necessarie, nel senso della stabilità e del rafforzamento della capacità di decisione. In teoria tutti questi temi ci vedono convergenti, ma ritengo che incontreremo grossi ostacoli nel momento in cui andremo a verificare quanta parte dovrà essere cogestita delle decisioni che i governi italiani prendevano in solitudine.

Pensate ai vincoli che il patto di stabilità europeo comporta per la politica economica nazionale. E' una questione di enorme significato. E' un limite che viene dall'esterno e finirà con l'essere decisivo per determinare le dimensioni e la ripartizione del fondo di perequazione, che ovviamente non potranno essere prefissate, ma dovranno essere stabilite sulla base di quella che oggi si chiama legge finanziaria. Capite quali conflitti si apriranno sulla questione se il fondo di perequazione sarà sufficiente o no per consentire a tutte le Regioni l'esercizio delle loro funzioni. E quali problemi creerà l'esigenza di gestirlo con enti politici territoriali governati da maggioranze di colore diverso rispetto a quella nazionale, che quindi potranno legittimamente orientare la loro spesa in modo difforme rispetto alle scelte del governo nazionale.

Personalmente ho il terrore che la portata dei cambiamenti in corso non sia sufficientemente percepita, perché le proposte che abbiamo in Parlamento adesso prescindono tutte da un dato di fatto. Se vogliamo realizzare questo poderoso decentramento legislativo, amministrativo e finanziario in senso regionale, esso si rifletterà in modo rilevante sia nella struttura del Parlamento sia nelle funzioni del Governo nazionale. Molte delle cose che abbiamo detto rischiano di apparire irrilevanti rispetto a questa novità.

Per quanto mi riguarda, la critica maggiore che faccio alla Costituzione vigente, dal punto di vista della forma di governo, è di avere adottato nel 1947 un modello nel quale vi è confusione, combinazione, cogestione dei poteri tra capo dello Stato e Governo. Il presidente della Repubblica ha poteri di garanzia e di governo. L'esecutivo ha funzioni di governo e indirettamente di controllo parlamentare. La magistratura è autonoma e indipendente, ma il Parlamento elegge un terzo dei membri del Consiglio superiore. Ragioni storiche portarono a un sistema nel quale tendenzialmente i poteri non sono separati, ma volutamente confusi.

Questa confusione oggi non è più tra i poteri nazionali, ma tra i poteri europei, nazionali e locali. Essa si traduce in un modello di governo molto diverso da quello originario. Ecco

perché sono istintivamente contrario alla elezione diretta del capo del Governo o dello Stato. Temo che si propaghi l'illusione di eleggere qualcuno che possa poi decidere su tutti i temi da solo. Così non può essere. Ecco perché ho piacere che il potere centrale abbia una maggiore sostanza di investitura e di stabilità, ma aggiungo che bisogna fare i conti con una pluralità di centri di governo, già presenti dal punto di vista istituzionale, e questa è una questione fino ad ora non sufficientemente studiata.

Lo dico perché non condivido né una sorta di idolatria della stabilità, considerata un bene in sé in assoluto, né l'idolatria della cosiddetta Camera delle Regioni, perché quando andremo a istituirla ci renderemo conto che abbiamo idee diverse non solo su come comporla ma anche sulle sue competenze.

Se le prospettive di cui ha parlato il senatore Bassanini si realizzeranno, capite che cosa significa avere una Camera eletta su base territoriale che in qualche modo decide da sola su alcune materie, senza coinvolgere l'altro ramo del Parlamento? E le leggi non sono forse un atto di indirizzo politico di governo? La maggioranza governativa sarà diversa da quella che farà le leggi nella Camera delle Regioni?

La divisione dei compiti tra le due Camere, che aveva un senso nel quadro di un sistema bicamerale tutto nazionale, che si pensava di conservare semplificando il procedimento legislativo, avrebbe un significato di tipo diverso in un sistema di tipo federale. Se noi diamo alla Camera di origine territoriale, che per sua natura non può avere la stessa maggioranza della Camera nazionale, un potere legislativo di qualunque natura, ovviamente siamo di fronte a una ripartizione. Do per scontato che la Camera delle Regioni non può avere la stessa maggioranza che c'è nella Camera politica nazionale, altrimenti non capisco che senso abbia istituirla. Siccome dell'indirizzo politico ha sempre fatto parte in modo essenziale il potere legislativo, se in parte attribuiamo questo potere a un soggetto diverso dalla Camera politica, mi chiedo come possiamo immaginare un indirizzo del governo centrale che non sia cogestito per questioni essenziali, a cominciare dal fondo di perequazione.

Caro Gentili, avrei piacere che il suo giornale, che è molto interessato a questo dibattito e lo segue con più approfondimento rispetto ad altri quotidiani, affrontasse il tema non per questioni separate (la stabilità del Governo, la devoluzione, il Senato federale, l'Europa), ma avviando un minimo di riflessione congiunta, per capire su quali materie questo governo italiano potrà continuare a decidere. Ormai non decide più nulla sulla moneta, perché c'è l'euro, ma anche sulla giustizia e sull'immigrazione tutti chiediamo che ci siano regole europee. Bisogna chiedersi quale modello di governo europeo e quale tipo di governo italiano stiamo costruendo, avendo concorso in questi ultimi anni a decentrare una quantità notevole di funzioni. Vorrei che noi affrontassimo i problemi della riforma necessaria del governo nazionale, che rimane una sede decisionale importante, in un modo che tenga conto delle notevoli novità intervenute negli ultimi anni. Se non facciamo

questo, rischiamo di avere un dibattito vecchio, stantio, privo di senso e alla fine foriero di risultati negativi.

Guido Gentili (moderatore):

Accolgo volentieri l'idea del dibattito, che possiamo tenere in un forum al Sole 24 Ore, e accolgo volentieri anche l'invito, che è un gesto di cortesia istituzionale del senatore Mancino, di lasciare le conclusioni al vicepresidente del Senato Fisichella.

Sen. Nicola Mancino:

Sui poteri del Governo concordo con tutte le riflessioni del senatore Bassanini, non fosse altro perché abbiamo presentato insieme un disegno di legge e speriamo di poterlo discutere e sostenere insieme nella commissione Affari costituzionali. Non sono in discussione la stabilità e il rafforzamento dei poteri del presidente del Consiglio e di tutto l'esecutivo, perché il Governo è un organo collegiale, anche se la intestazione del potere di revoca dei ministri a favore del capo del Governo, pone problemi di non poco conto ma comunque risolvibili. Sono dell'avviso che, come il premier propone la nomina, così propone la revoca, e se vogliamo nomina e revoca come esercizio di un proprio potere autonomo, purché vi sia il coinvolgimento del massimo organo costituzionale di garanzia, che è il capo dello Stato.

Nel 1953, in piena tempesta di riforma elettorale maggioritaria, si convenne sull'opportunità dello scioglimento anticipato del Senato. Il Senato allora durava sei anni, ma si decise uno scioglimento anticipato in coincidenza con quello della Camera. Poi nella legislatura successiva ci fu l'adeguamento alla durata quinquennale per entrambi i rami del Parlamento. Fu il capo del Governo che chiese al capo dello Stato, che era riluttante, di sciogliere anche il Senato, per ragioni di omogeneità politica. Quando il bicameralismo è a funzioni paritarie, è inevitabile che nelle due Camere ci sia la stessa maggioranza in ogni tempo.

Il Governo avrebbe bisogno di una maggiore tutela sul piano parlamentare per quanto riguarda soprattutto l'adeguatezza della legge di bilancio o, se dura, della legge finanziaria, rispetto al programma e al patto di stabilità. Sono dell'avviso che potremo tranquillamente dare una supremazia al governo per quanto riguarda l'emendabilità dello stesso bilancio. Certo il sistema è cambiato: la maggioranza attuale è una coalizione di governo, piuttosto che una maggioranza parlamentare che si misura con l'opposizione. Ma non avrei nessuna difficoltà a rafforzare il ruolo del Governo soprattutto nel portare avanti la sua proposta cardine annuale, che è quella del bilancio. Quindi bisogna rivedere il rapporto tra i poteri delle Camere e i poteri del Governo.

D'altronde, non vi è dubbio che già oggi il capo del Governo, anche se non è scritto da nessuna parte, esercita un ruolo nello scioglimento delle Camere. Oltretutto anche la controfirma, benché sia un atto dovuto, tuttavia è sempre discussa a livello di due organi costituzionali. Non avrei difficoltà neppure a stabilire una urgenza temporale, su richiesta

del Governo, per determinati provvedimenti, senza possibilità di discussione da parte delle assemblee legislative. La mia preoccupazione concerne due questioni.

Una è relativa alle cosiddette autorità indipendenti di cui si sta discutendo. O sono indipendenti dal Governo e, salvo l'indirizzo di carattere generale, dallo stesso Parlamento, o non sono più autorità indipendenti. E' vero che l'attuale ministro sta proponendo di istituire una serie di agenzie per poter fronteggiare l'eccessiva moltiplicazione delle autorità indipendenti. Però, se bisogna incidere sulle autorità, dobbiamo vedere quali eliminare e quali conservare nella loro indipendenza. Altrimenti riduciamole tutte ad agenzie, ma io sarei nettamente contrario.

La seconda questione riguarda i sistemi elettorali. Il presidente Fisichella, nel suo primo intervento, ha parlato di anomalie. Io ho un chiodo fisso, su cui mi pare che concordiamo: è mai immaginabile assegnare un 25 per cento dei seggi in termini proporzionali e utilizzare per questo una lista di partito, senza dare all'elettore la possibilità di decidere chi della lista meriti di andare in Parlamento e chi no? Così noi abbiamo le nomine. Abbiamo il 25 per cento della Camera nominato dai partiti. Non importa se il secondo, il terzo e il quarto candidato della lista sono più autorevoli del primo: se scatta un solo seggio, viene eletto il primo, punto e basta. In questo modo la certezza dell'elezione non viene dal consenso, ma da un rapporto diretto di fedeltà verso il partito.

Sempre sui sistemi elettorali, io nel 1993 ero per il doppio turno di collegio, perché, da una parte, si salvava l'identità dei partiti e, dall'altra, si potevano concludere accordi di coalizione negli otto giorni per arrivare al ballottaggio. Comunque, se in Francia la soglia di sbarramento per passare al secondo turno è il 12,5 per cento, mettiamo anche noi una soglia di sbarramento seria. Non l'1 per cento e nemmeno il nostro 4 per cento, che non incide sul Senato, ma solo sulla Camera, dove c'è una lista proporzionale. I partiti nel 1993 erano deboli, ma avevano abbastanza forza per imporre un sistema elettorale diverso da quello del Senato per la Camera dei deputati. A mio avviso è migliore quello del Senato: perlomeno il recupero proporzionale avvantaggia i candidati che hanno avuto il maggior numero di voti nei rispettivi collegi.

Un'altra questione. Noi siamo in un sistema diverso da quello statunitense, ma poi vogliamo applicare gli istituti americani come ci convengono. Perché introdurre lo spoil system nei confronti della pubblica amministrazione? Io lo posso capire per i dirigenti apicali. L'indirizzo del Governo viene trasmesso ai gradi più alti dell'amministrazione, ma gli altri dirigenti debbono ubbidire alla legge o al ministro e alla politica? Questo è il punto.

Molte volte si è detto che dobbiamo guardare a quello che succede al ministero degli Esteri o dell'Interno. Tuttavia, partendo dalla mia esperienza diretta al Viminale, posso dire che, salvo l'adeguamento doveroso compiuto dal ministro Mario Scelba, in un'epoca

di passaggio da un regime autoritario a un sistema democratico, i ministri dell'Interno si sono comportati con grande rispetto nei confronti dei prefetti della Repubblica.

Che cosa significa questo automatismo? Cambia il governo e automaticamente vanno via i dirigenti. Ma i dirigenti ubbidiscono, secondo la Costituzione, alla legge, o debbono rispondere al potere politico? Questo è un punto irrinunciabile, perché la pubblica amministrazione è l'indicatore più rilevante, ma anche più delicato, del modo in cui si colloca il potere politico rispetto al cittadino. In gioco ci sono il ruolo dell'amministrazione e la qualità della gestione.

Si tratta di una scelta che dobbiamo rivedere. Non so se possiamo trovare una disponibilità sul piano parlamentare. Abbiamo presentato, io, il senatore Bassanini ed altri, una proposta di adeguamento. E' inutile dire, da parte del Governo, che ci sono dei precedenti. Tali precedenti riguardavano l'apice, ma non il complesso della pubblica amministrazione a livello di dirigenti. Il Governo, a mio avviso, si trova in una fase di sperimentazione di tutte le riforme che sono intervenute, ma ci sono delle scelte che resistono e altre no. Alcune riforme resistono poco perché decadono di fatto dalla coscienza dell'amministratore, del dirigente, del politico: le dobbiamo eliminare perché sono una forzatura rispetto a un ordinamento che afferma l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Guido Gentili (moderatore):

Conclude il nostro incontro il vicepresidente Fisichella.

Senatore Fisichella:

Non intendo fare delle conclusioni perché dovrei essere asettico, mentre sono indotto dalle circostanze a scegliere un ruolo diverso. Non sono polemico nei confronti dei colleghi ma non posso non cogliere che nella situazione attuale ci sono delle condizioni che non depongono a favore di un fervore di riforme. Se dovessi riassumere in una avvertenza ciò che penso, direi che, nelle attuali condizioni, se si cambia qualcosa, aumentano gli squilibri in cui noi già stiamo operando.

Ogni cambiamento istituzionale, in questa fase, comporta il rischio grave e altamente probabile di accentuare le situazioni di non equilibrio nelle quali ci troviamo già. E' vero, le due coalizioni sono estremamente eterogenee ed è anche possibile che questa situazione sia in parte l'effetto del sistema elettorale, ma a mio parere è principalmente l'effetto dell'assetto dei partiti, delle condizioni politiche attuali. Non facciamoci illusioni su questo: intervenendo con una logica di tipo metafisico su un quadro così difficile, nel quale le conseguenze dei diversi atti sono imprevedibili, non credo che noi possiamo modificare, attraverso meccanismi istituzionali, la disomogeneità del sistema politico.

Le scelte sono affidate ai partiti. Sono affidate al loro equilibrio interno. Sono affidate alla cultura politica che i partiti sono in grado di promuovere. Ricordo che nella scorsa legislatura, ogni tanto, mettevamo all'ordine del giorno i provvedimenti proposti

dall'opposizione. L'opposizione presentava dei bei disegni di legge, articolati come si conviene, con tutti i passaggi, i dettagli messi a punto e poi venivano stravolti e ribaltati nel loro contrario, sistematicamente, dalla maggioranza. E' accaduto costantemente.

Oggi credo che il rischio di muoversi in una direzione di incontrollabilità sia altissimo. Davvero si immagina che il fatto di poter revocare i ministri o non poterli revocare dipenda semplicemente dal precetto formale o dall'assenza di una norma che esplicitamente consenta tutto questo? Non credo, perché in certe situazioni dei ministri sono saltati, anche se il premier non aveva il potere di sostituirli, ma certi ministri in altre situazioni non sarebbero stati revocati comunque, anche se il presidente del Consiglio avesse avuto il potere di farlo. E' all'interno degli equilibri politici che queste situazioni trovano le loro risposte, non nelle mere forme.

Io non sono un negatore delle formalità istituzionali e costituzionali, tutt'altro. Per certi aspetti sono un formalista, ma non posso ignorare che il quadro costituzionale interagisce sistematicamente con il quadro partitico, il quale presenta i caratteri che sappiamo. Quindi le grandi scelte le deve fare il sistema dei partiti.

Quanto al doppio turno, io l'ho sostenuto per decenni, ma il potere d'interdizione di alcune forze politiche ha negato ogni possibilità di introdurlo e di applicarlo. Se il sistema partitico cambia, credo che, nelle condizioni in cui siamo, le riforme davvero necessarie si possano fare. Ma solo se non ci sarà più il rischio della interdizione, che costantemente opera all'interno di ciascuna delle due coalizioni.

Se l'area moderata, per così dire, del centrodestra avviasse un quadro di riforme dotate di una loro plausibilità e che possano anche avere il consenso di settori significativi della opposizione, ma si immagina che nessuno all'interno della maggioranza governativa eserciterebbe un potere di interdizione per evitare che certi esiti si realizzino? La stessa cosa vale per opposizione.

Oggi, abbiamo già condizioni minimali di governabilità. E' vero: il sistema elettorale vigente, con il suo 25 per cento attribuito sostanzialmente alle oligarchie partitiche, costituisce un'anomalia rispetto agli orientamenti che l'elettorato potrebbe esprimere e viceversa gli sono preclusi. Questo è un costo, certamente. Ma è anche vero che questo onere è inserito in un quadro nel quale un sistema elettorale maggioritario si è realizzato e ha già determinato un mutamento di prospettiva nel sistema politico.

Se cambiassero i partiti (e non si immagini che i partiti cambino, perlomeno in tempi rapidi, solo grazie all'introduzione di nuovi meccanismi istituzionali), allora a quel punto forse il discorso potrebbe riaprirsi in una logica sistemica e non soltanto in una logica partigiana.

Nessuno si illuda: il rischio che la utilizzazione partigiana dei sistemi istituzionali si realizzi è molto alto, in un quadro nel quale non sono stati chiariti all'interno delle coalizioni certi punti politici fondamentali. La mia valutazione, pur avendo molto

apprezzamento per le costruzioni teoriche che trovano espressione in tanti progetti intellettuali e anche in taluni disegni di legge, è che ciascuno di noi può mettere in piedi un'ipotesi di riforma che abbia una sua coerenza interna, ma poi queste proposte rimangono sulla carta, a testimonianza di una buona volontà istituzionale, alla quale peraltro non fa da corrispettivo un'altrettanta buona volontà politica generale.

Penso che le scelte prioritarie siano di carattere politico. Solo dopo aver realizzato un chiarimento generale a livello politico si potrà sviluppare ulteriormente e senza eccessivi rischi un quadro di riforma istituzionale.