

RIFORME ISTITUZIONALI: PROBLEMI E PROSPETTIVE

di Antonio MACCANICO (*)

1. Io sono grato al Seminario che mi ha invitato e mi dà l'occasione di fare un piccolo bilancio della responsabilità che ho avuto nel governo. Sono ormai quasi due anni che sono ministro per le Regioni e, non per le riforme, ma per i problemi istituzionali, perché il governo De Mita si formò il tredici aprile di due anni fa.

Prima di addentrarmi nell'argomento per il quale sono stato invitato, vorrei ricordare che l'ultima volta che ho partecipato a questo Seminario ero ospite di Silvano Tosi, al quale rivolgo un ricordo: ha speso tanta passione per organizzare questo Seminario. Ricordo che anche come segretario generale della Camera ho dato un mio modesto aiuto perché questa iniziativa andasse avanti e quindi non vorrei iniziare questa mia breve relazione senza ricordare la sua figura e la sua opera.

Devo dire che sono stato molto lieto di questo abbinamento: affari regionali e problemi istituzionali; proprio perché ritenevo, come ritengo ancora adesso, che uno dei capitoli fondamentali delle riforme istituzionali sia quello delle autonomie, in particolare quello delle Regioni. È stata una felice coincidenza perché mi ha messo al centro di una tematica complessa e piena di spunti e di collegamenti, che mi ha permesso di svolgere un lavoro magari non molto appariscente, non tale da andare sui titoli dei giornali, ma certamente, a mio avviso, produttivo.

Per poter fare questo resoconto provvisorio dell'attività che si è svolta, secondo me, bisogna partire dal quadro politico nel quale si formò il governo De Mita, che fu il primo governo ad avere esplicitamente nel suo programma alcuni punti di riforma istituzionale. Eppure era da tempo che i problemi delle riforme istituzionali erano sul tappeto. Direi, se volessimo fissare una data, che il

(*) Ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali.

memorabile saggio dell'amico Paolo Barile sulla delegificazione potrebbe essere la data d'inizio di una riflessione approfondita sul nostro sistema politico e sui nostri problemi istituzionali. C'era stata la commissione Bozzi, quindi il Parlamento aveva avvertito questa necessità. Però nessun governo aveva posto come finalità precisa alcuni punti di riforma istituzionale. Perché questo? Noi dobbiamo tenere presente che all'inizio degli anni '80, nella vita politica italiana si determina un mutamento molto serio, molto importante (lo posso dire io che l'ho vissuto dal Quirinale). Esaurita la formula della solidarietà nazionale, è stato estremamente difficile ricostruire un equilibrio dei governi. È stato estremamente difficile perché, mentre col centrismo, col centro sinistra, con la solidarietà nazionale si formavano dei governi di coalizione dotati di una precisa strategia e quindi c'era un collante notevole (c'è sempre stata una situazione conflittuale però questa era attenuata, era contenuta da una finalità strategica che poteva essere all'inizio, per il centrismo, la resistenza al coinvolgimento della sinistra, la difesa contro il partito comunista; nel centro sinistra, il recupero dai socialisti con una certa visione riformatrice e; con la solidarietà nazionale, la prospettiva della democrazia compiuta con i comunisti che avevano preso le distanze da Mosca), quando si esaurisce la solidarietà nazionale si inaugura una situazione diversa nella quale, per recuperare lo spirito di coalizione non si può più ricorrere a visioni strategiche comuni, ad uno stato di necessità. Cominciano a nascere i governi di programma, cominciano a nascere le questioni della pari dignità fra laici e cattolici (di qui la Presidenza del Consiglio ai laici, il primo tentativo La Malfa, il governo Spadolini, il governo Craxi). È una vera e propria mutazione perché si recupera un equilibrio di governo esclusivamente sulla base di un programma. A questo punto le insufficienze del sistema politico emergono più marcatamente, perché quando si hanno coalizioni che sono fondate solo sui programmi la fedeltà ai programmi diventa il fatto fondamentale. Quando invece c'erano le scelte di civiltà si potevano fare anche cose diverse, non era necessaria la fedeltà al programma. Il collante era diverso, e sul piano di quella che era la normale attività legislativa si andava verso un recupero del rapporto con la sinistra, recupero di quel rapporto che non si poteva ottenere a livello di governo. Si nota, per la prima volta, che quell'indirizzo di politica istituzionale che era stato definito complessivamente come indirizzo consociativo, come indirizzo che

dava maggiore spazio alle assemblee, alle intese di assemblea, cozza con la nuova realtà degli equilibri politici.

Ecco perché viene fuori con drammaticità il problema delle istituzioni e soprattutto il problema dei regolamenti parlamentari e del voto segreto: perché il voto segreto era il terreno sul quale questo scambio in genere si verificava. Questa è la spiegazione che io dò al fatto per cui un governo nasce con un programma istituzionale al cui centro c'è il rapporto governo-parlamento. Quando vediamo infatti il programma del governo De Mita, e notiamo, come punti fondamentali, la riforma dei regolamenti della Camera, la riforma del bicameralismo, una nuova considerazione del rapporto governo-Parlamento ed il rafforzamento dell'istituto governo attraverso la legge sulla Presidenza del Consiglio, vediamo che è una linea che risponde a queste esigenze.

Ma questa linea ha un altro aspetto, cioè tocca anche uno dei problemi di fondo del sistema istituzionale: quello della stabilità di governo, che proprio nel periodo di questa collaborazione conflittuale emerge in tutta evidenza. A questo punto nelle forze politiche che collaborano sul tema della stabilità del governo, che investe naturalmente il sistema elettorale, si crea una divaricazione fra chi, come la Democrazia cristiana, allora guidata da De Mita, tende a risolvere il problema con un sistema di accordi pre-elettorali, salvando il sistema proporzionale ma stabilendo gli accordi pre-elettorali per dare agli elettori la possibilità di scegliere, e l'altra parte importante della coalizione, cioè il Partito socialista, che invece si assesta su un'altra posizione: quella della forma di governo.

Si comincia pertanto a considerare l'elezione diretta dal capo dello Stato con poteri di governo; anche quella è una via per assicurare la stabilità di governo.

Nel frattempo il processo di integrazione europea avanza. Inizia a diventare evidente il divario fra le capacità di decisione dei nostri *partners* e la lentezza con la quale progredisce il nostro Paese, cioè quella caratteristica che noi avevamo colto, che l'Italia è un Paese di grande stabilità politica ma di grande instabilità di governo. Perché grande stabilità politica? Perché le coalizioni erano sempre le stesse, però all'interno di queste coalizioni la conflittualità era tale per cui i governi si succedevano a distanza di pochi mesi; questo era diventato un elemento di debolezza che ci

metteva in condizioni di inferiorità nei confronti dei *partners* della comunità.

2. Entrambi gli approcci nel momento in cui si formò il governo De Mita furono esclusi. Si pensò che la politica delle riforme istituzionali dovesse seguire una strada gradualistica, evitando cioè quei temi che, sebbene vitali ed ineludibili, creavano degli scontri all'interno della coalizione e così si accantonò il problema del capo dello Stato, dell'elezione diretta del presidente della Repubblica, si accantonò il problema elettorale. E si iniziò a dare priorità a questi problemi: un nuovo rapporto governo-Parlamento, nuovi regolamenti delle Camere, il problema del voto segreto, la riforma della Presidenza del Consiglio, il problema delle autonomie, il problema della legge finanziaria, il problema dell'anti-trust e della regolamentazione delle trasmissioni radio-televisive. Questa è la piattaforma con la quale il governo De Mita si presentò alle Camere. Poco tempo dopo la presentazione del governo De Mita iniziò un ampio dibattito sia alla Camera sia al Senato che sostanzialmente ha determinato una convergenza su queste priorità, convergenza che peraltro è stata riconosciuta anche dalle opposizioni.

Scorrendo il resoconto del dibattito che si è avuto in Senato e alla Camera nel maggio dell'88, voi trovate che, anche se le soluzioni di merito in certi casi divergono, c'era un largo consenso circa le priorità in Parlamento. In seguito a ciò la prima fase del governo De Mita fu una fase molto dinamica. Infatti viene approvata la legge di riforma della Presidenza del Consiglio in tempi, tra l'altro, abbastanza rapidi sia alla Camera che al Senato. È di quel periodo anche la legge 362, cioè la riforma della legge finanziaria, anch'essa giunta in porto in tempi rapidissimi. Viene risolto il problema della giustizia politica, che da tempo si trascinava. Viene affrontato anche il problema dei regolamenti: al Senato si adotta una decisione di riforma completa, radicale dei regolamenti, mentre alla Camera il dibattito è circoscritto al problema del sistema di votazione. Fu un errore, perché il Senato ha avuto la possibilità, da allora ad oggi, di esprimere un nuovo sistema di procedure che complessivamente sta dando risultati positivi, mi riferisco al fatto che i tempi di decisione sono più rapidi, ad esempio; la Camera invece si trova in una situazione di grave difficoltà.

Per quanto riguarda la riforma della Presidenza del Consiglio

ritengo che sia stato uno dei risultati più importanti della prima fase del governo De Mita. Voi sapete che questa riforma ha significato un rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento del presidente, ha introdotto elementi di razionalizzazione per quanto riguarda le fonti normative. Il primo vero tentativo di delegificazione sta nella legge n. 400 e c'è anche un reale tentativo di coordinare l'azione di governo.

Qui abbiamo due problemi: i regolamenti delle Camere servono a regolare la loro conflittualità fisiologica, la legge sulla Presidenza del Consiglio serve invece a dare regole e procedure che portino al coordinamento dell'azione di governo. In questo senso l'apporto della legge sulla Presidenza del Consiglio è abbastanza importante.

Ma c'è un altro aspetto, che poi interessa anche la mia responsabilità di ministro degli affari regionali: con la legge n. 400, infatti, si istituzionalizza la Conferenza Stato-Regioni. Questo è un fatto importante perché l'attività della Conferenza Stato-Regioni era molto vaga in passato, si riuniva raramente, in momenti particolari, ma non era una sede di confronto permanente fra lo Stato e le Regioni. Nella legge le riunioni della Conferenza sono istituzionalizzate con cadenza semestrale, ma in realtà essa si riunisce molto spesso, in via informale o in via formale, e questo è un punto importante.

Poi c'è un altro punto: si crea l'ufficio del coordinamento legislativo, lo strumento che deve permettere al governo di guidare l'attività legislativa del Parlamento anche dal punto di vista della tecnica legislativa.

Personalmente considero l'approvazione della legge n. 400 come un fatto molto importante dal punto di vista istituzionale. Certo, se a distanza di un anno mi domandate se queste disposizioni sono state tradotte in istituti operanti, io purtroppo devo dire di no, perché le difficoltà ci sono. Certamente però attuare la legge sulla Presidenza del Consiglio è stato un traguardo molto concreto per il governo, di fronte ai ministri, di fronte a chi ha responsabilità ed è un banco di prova dell'efficienza di un esecutivo che può venire chiamato a rispondere al Parlamento dell'attuazione di questa legge. Io già sono andato una volta alla commissione affari costituzionali a riferire sull'attuazione e credo che ciò si ripeterà tra non molto (anche se non sono responsabile di questo).

La legge 400 prevedeva due deleghe importanti, una per il

riordino dei comitati interministeriali e l'altra per il riordino dei comitati misti Stato-Regioni, che andavano riportati tutti nella sfera della Conferenza Stato-Regioni. Questa seconda delega è stata attuata, è stata portata al Consiglio dei ministri ed è già operante; è già evidente il salto di qualità che si è registrato nei rapporti Stato-Regioni in seguito a questa innovazione istituzionale. Non siamo riusciti invece ad attuare la delega sul riordino dei comitati interministeriali, a causa di conflitti interni nel governo. Io avevo presentato un progetto che prevedeva la riforma radicale del CIPE, cioè faceva del CIPE una specie di gabinetto economico, come sarebbe giusto che fosse, una sede nella quale si fanno le grandi scelte in materia economica e che non deve avere attribuzioni di natura amministrativa. Questa idea però si è scontrata contro le aspettative di tutti i ministri, i quali volevano per forza fare parte del CIPE. Comunque anche questa non è stata una cosa inutile. L'iniziativa è stata portata al Consiglio dei ministri; su di essa si innesterà una iniziativa della commissione affari costituzionali e quindi la cosa potrà avere successivi sviluppi.

Questo è un germe che era contenuto nella legge sulla Presidenza del Consiglio.

3. Importante è anche la riforma dei regolamenti parlamentari. Noi dobbiamo metterci in mente che le riforme istituzionali poggiano su tre pilastri: uno è la Costituzione, un'altro è la legge elettorale e gli altri sono i regolamenti parlamentari; sono questi i pilastri di un regime democratico. Al Senato è stata portata a termine con successo una riforma abbastanza importante e ampia che permette di poter programmare meglio i lavori, di dare dei tempi certi nell'approvazione delle proposte di legge, che consente in una parola un'attività più ordinata. Alla Camera invece si scatenò la battaglia sui sistemi di votazione, che furono un po' isolati dal contesto della riforma generale di regolamenti. Questa battaglia ebbe caratteri molto duri, molto aspri e in un certo senso ruppe quella intesa di fondo anche con l'opposizione che era emersa dal dibattito a cui facevo cenno, circa l'opportunità di una certa scala di priorità dei problemi da affrontare concordemente insieme. A quel punto ci fu rottura con l'opposizione, anche perché quest'ultima voleva che la riforma dei sistemi di votazione fosse valutata nel complesso della riforma dei regolamenti e contemporaneamente voleva che si affrontasse il tema del bicameralismo,

che era l'altro punto importante dei rapporti fra governo e Parlamento.

Ma la rottura che ci fu sui temi istituzionali tra l'opposizione e i partiti della maggioranza fu solo una delle cause di un certo periodo di stallo che si verificò poi. Si avvicinava il congresso democristiano, cominciarono le tensioni interne nella DC, sfociate in un Congresso che portò alla caduta di De Mita dalla carica di presidente del Consiglio: ne risultò un oggettivo indebolimento della guida del governo. Si entrò allora in una fase molto più difficile, nella quale quelle priorità istituzionali furono temporaneamente accantonate anche perché ci si avviava verso un appuntamento elettorale, quello delle elezioni europee. I periodi elettorali sono sempre quelli di maggiore conflittualità e quindi assai meno produttivi dei periodi normali per quanto riguarda l'attività legislativa. Figuriamoci poi quando l'attività legislativa tocca temi così delicati come quelli istituzionali. È stata una fase di stallo che si è protratta fino alle elezioni europee, fino alla crisi del governo De Mita.

Nel frattempo si sperimentarono gli effetti della riforma della legge finanziaria. Una riforma importante, perché aveva in un certo senso esaltato il momento parlamentare della decisione sulle scelte finanziarie: si era stabilito che nel mese di maggio il governo doveva presentare alle Camere un documento di programmazione economica-finanziaria non puramente cognitivo e conoscitivo per il Parlamento, ma tale da mettere capo a vere risoluzioni sia della Camera sia del Senato, risoluzioni che costituiscono l'ancoraggio della legge finanziaria al bilancio pluriennale. Nel mese di maggio Camera e Senato sono impegnate in un dibattito che fissa le scelte di fondo della legge finanziaria che sarà poi presentata a settembre. Si è trattato di una innovazione importante, che fu sperimentata per la prima volta con il governo De Mita. Oltre alla definizione delle grandezze dell'indebitamento e del fabbisogno, il dibattito avrebbe portato anche alla indicazione dei provvedimenti collegati con la finanziaria. Quale è stata l'esperienza al 31 dicembre? La legge finanziaria è stata approvata nei termini, non c'è dubbio: però, nessun provvedimento collegato è stato approvato, per cui il governo ha dovuto fare ricorso a decreti-legge. I tagli di spesa che erano stati considerati nei provvedimenti collegati e che dovevano decorrere dal primo gennaio non sono stati approvati, anzi molti dei provvedimenti si sono trascinati addirittura fino a ottobre-

novembre dell'anno successivo. Questo è importante, perché purtroppo questo fenomeno si è verificato anche con il governo Andreotti in una condizione di rapporti all'interno della maggioranza più distesi, meno conflittuali.

Credo che queste vicende ci inducano ad una riflessione. Siamo sicuri che la legge 362-79, che ha modificato la legge 468-78, sia quella giusta o bisognerà ancora porvi mano per vedere che cosa correggere perché il Parlamento sia messo in condizione di approvare, entro il 31 dicembre, sia la legge finanziaria, sia il bilancio pluriennale, sia le leggi collegate? Si tratta di un punto molto serio, sul quale va fatta una riflessione.

4. Come dicevo, appena si crea questa situazione di stallo e di conflittualità all'interno, che cosa emerge? Ecco che rivengono fuori le due divaricazioni di fondo. I democristiani affermano che la legge elettorale deve dare stabilità al governo; che è necessario che ci siano i collegamenti pre-elettorali in modo che il paese possa scegliere la coalizione che deve governare. Al congresso socialista, i socialisti sostengono con forza la tesi della Repubblica presidenziale, dell'elezione diretta del capo dello Stato con poteri di governo. Appena il governo cade, appena si crea una situazione conflittuale, questi due motivi di fondo riemergono. Ma al momento in cui si costituisce il governo Andreotti, rientrano completamente: Andreotti conferma grosso modo le priorità del governo De Mita, dà un'enfasi particolare al problema del bicameralismo e delle autonomie e vedremo perché. Però di riforma della legge elettorale oppure della riforma della forma del governo non si parla più. Per la verità, una delle ragioni per cui sono rimasto al mio posto è proprio perché veniva confermato questo approccio gradualistico alle riforme istituzionali, ai problemi istituzionali. Dalla formazione del governo Andreotti in poi che cosa è sostanzialmente avvenuto? Purtroppo sul piano dei regolamenti parlamentari, cioè del regolamento della camera, non è avvenuto nulla, perché il Parlamento è stato monopolizzato ancora una volta dalla legge finanziaria e dai provvedimenti collegati per tutti i mesi dell'autunno. Per quanto riguarda il problema del bicameralismo invece si sono fatti dei passi avanti, soprattutto per merito della commissione affari costituzionali del Senato e del suo presidente Elia. Su questo tema come voi sapete c'erano delle divaricazioni importanti: tutti erano d'accordo che si dovesse affrontare, ma le

soluzioni erano abbastanza divergenti. C'era la tesi comunista del menocameralismo; quella del bicameralismo fondato su una Camera delle Regioni; c'era la posizione democristiana, condivisa da molti partiti laici, che vedeva la riforma del bicameralismo come riforma eminentemente procedurale. Dopo molte discussioni in seno alla commissione affari costituzionali questa è la strada che è stata imboccata. È stata imboccata la strada del bicameralismo procedurale, nel senso che si riconosce che alcuni provvedimenti per la loro importanza, per il loro rilievo nella vita dello Stato, devono essere necessariamente bicamerali; ci si è rifatti in particolare dell'art. 72 della Costituzione ultimo comma, cioè quei provvedimenti che non possono avere discussioni abbreviate, con qualche arricchimento in più. Però la gamma dei provvedimenti bicamerali non è molto ampia. Il punto di approdo della discussione è che per i provvedimenti monocamerali il governo è arbitrio di scegliere se mandarli alla Camera o no, mentre si è scartata l'ipotesi che alcuni provvedimenti vadano al Senato e altri vadano alla Camera. Per questi provvedimenti monocamerali, l'altra Camera può richiamarli se un terzo richiede che ci sia la discussione in quella sede. Successivamente occorre la maggioranza qualificata, cioè la maggioranza dei componenti, per un richiamo ulteriore. Ma la cosa importante che si è introdotta nel provvedimento di riforma del bicameralismo è quella che riguarda il sistema delle fonti: quella norma di delegificazione che era stata prevista nella legge n. 400 diventa una norma costituzionale. Anzi io a nome del governo devo dire che ho chiesto una norma di delegificazione ancora più forte, cioè una norma che stabilisca che il governo esercita i poteri normativi nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge. La scelta tra la formula della legge n. 400 e questa formula è ancora in pregiudicato: però la Commissione si è fermata a questo punto e ha detto che uno dei momenti qualificanti della riforma del bicameralismo dovrà essere proprio questo, cioè una nuova norma sul sistema delle fonti normative. Io considero questo un fatto davvero importante. Se veramente riuscissimo a ottenerla, non sarebbe una riforma di poco conto, soprattutto se accompagnata da una opportuna revisione anche delle riserve di legge. In particolare, per quanto riguarda l'organizzazione dei pubblici uffici, occorre vedere se la riserva non debba essere chiaramente una riserva di legislazione di principio e non di dettaglio (come è adesso; per cui assistiamo a questo fatto: perché sia possibile reclutare 200 datti-

lografi per la magistratura che ne ha un urgente bisogno, bisogna andare in Parlamento con discussioni interminabili).

5. L'altra priorità particolare che il governo Andreotti aveva indicato era quella delle autonomie. Noi ci avviamo ora, a maggio, ad un rinnovo dei consigli comunali, provinciali e regionali; si tratta di una grande prova elettorale che segnerà una fase della vita locale. Era chiaro che si dovesse arrivare a questo appuntamento avendo fatto una riforma, perché gran parte del malessere e dei disservizi che abbiamo sono anche dipendenti dal cattivo funzionamento degli Enti locali, dei Comuni e delle Province e delle Regioni.

Il ministro Gava aveva presentato una legge di riforma degli enti locali; per quanto potesse essere suscettibile di integrazioni era un tema sul quale il Parlamento si doveva cimentare. Io avevo avuto modo di presentare già nell'aprile dello scorso anno il d.d.l. 3933, la mia proposta di riforma dell'ordinamento regionale; c'erano tutti i motivi e gli spunti per poter andare avanti. In quel periodo, settembre-ottobre scorso, in previsione della scadenza elettorale, proposi al governo, anche se in modo informale, senza clamore, che ci si assumesse l'impegno di varare questi provvedimenti di riforma e, se non si fosse riusciti in tempo, di spostare le elezioni. Mi sembrava importante arrivare ad una nuova fase della vita locale avendo fatto queste riforme. Purtroppo questa proposta non è stata accettata. Si è voluto mantenere la data e quindi sarà un miracolo se arriveremo a questo appuntamento con la riforma degli Enti locali, cioè dei Comuni e delle Province.

Anche per quanto riguarda le Regioni qualche cosa si è fatto: io ho colto l'occasione del provvedimento collegato alla finanziaria che riguardava la finanza regionale (legge severa, che ha imposto un taglio consistente soprattutto alle Regioni a statuto speciale), per inserire in questo provvedimento, che si suppone debba avere una priorità nella trattazione parlamentare, delle norme che erano contenute nel progetto di legge 3933: cioè la confluenza dei fondi settoriali in un fondo unico, in modo da dare alle Regioni una maggiore autonomia, e soprattutto una norma di delega che stabilisce l'autonomia impositiva delle Regioni oltre che una riserva di gettito, cioè imposte come vuole la Costituzione. Questa legge al Senato è stata accolta bene ed è stata approvata. Se non che, non essendo andata alla Camera, la parte del provvedimento che ri-

guardava i tagli alle Regioni a statuto speciale è stata oggetto del decreto legge di fine anno. Con grande soddisfazione la settimana scorsa ho potuto constatare che al Senato c'è l'intenzione di mandare avanti tutti e due i provvedimenti: quello dei tagli contenuti nel decreto di fine d'anno e la parte innovativa relativa alle Regioni sia a statuto speciale che di diritto comune, molto importante, che sarà esaminata all'assemblea di palazzo Madama.

6. Quali sono le prospettive di questa lunga chiacchierata? Se la legislatura andrà avanti, come noi ci auguriamo, è assai difficile che questi nodi non siano sciolti. Una legislatura per andare avanti deve essere piena di contenuti; l'appuntamento europeo del '92 è vicino e allora, a mio giudizio, se la legislatura andrà avanti, questi nodi andranno affrontati. Anche perché all'interno della coalizione ci sono forze che hanno interesse a che queste cose si facciano. Deliberatamente sono state escluse, sia dal governo De Mita che dal governo Andreotti, riforme di natura elettorale per la conflittualità che avrebbero suscitato. Però io sono del parere che l'iniziativa recente del movimento per la riforma elettorale, cioè quella dei referendum (anche se io ritengo, e l'ho detto pubblicamente, che il referendum in materia elettorale sia una sorta di arma impropria), ha il merito di porre questo problema all'ordine del giorno. Credo che uno sforzo perché si converga su questo terreno debba essere fatto, potrà essere fatto. È chiaro che quando alcune forze dicono (in un momento nel quale il corpo elettorale dà prova di grande mobilità) che i rapporti di forza stanno per cambiare, non è possibile imporre dei sistemi elettorali che in fondo tendono ad ingessare i rapporti attuali; devo dire che questa è una obiezione seria. Tuttavia non credo che sia impossibile trovare soluzioni che portino qualche miglioramento. Credo che l'abbandono della proporzionale sia una cosa difficile, eliminare le preferenze, introdurre un sistema simile a quello tedesco, tale che preveda cioè una combinazione dell'uninomiale con il proporzionale, mettere anche qualche clausola di sbarramento, non credo che sia impossibile. Sono convinto che anche questo tema potrà essere affrontato se le forze politiche vogliono che la legislatura vada avanti fino alla scadenza naturale.

Per concludere questa lunga chiacchierata, ritengo che sia stato saggio avere impostato il problema delle riforme in senso gradualistico, anche perché l'arco dei problemi è amplissimo. Io ho potuto

soltanto fare degli accenni. Per esempio uno dei problemi, la legge sul procedimento amministrativo è una grande riforma istituzionale, non è una cosa da poco, così come la riforma dei controlli.

C'è materia per più di una legislatura. L'importante è che si abbiano le idee chiare su che cosa si vuole fare. Questo approccio, che ho chiamato gradualistico, dei piccoli passi, a mio avviso è l'unico possibile. È molto difficile, perché, siamo in presenza di coalizioni, come ho detto prima, conflittuali, però questa è l'unica via che può garantirci un ammodernamento serio delle nostre strutture politiche e amministrative.

Febbraio 1990