

Troppo deboli i presidenti del Consiglio in Italia? La riforma del governo avviata da Spadolini e cavalcata da Craxi prosegue ora con De Mita. Per arrivare dove? Il Segretario generale di Palazzo Chigi lancia una clamorosa proposta: ci vuole un cancelliere.

HERR CIRIACO

DI UGO MAGRI - FOTO DI ELISABETTA CATALANO

L'ultimo schiaffo ce l'ha dato l'Economist, il prestigioso settimanale inglese. «L'Italia marcia verso Nord ma poi resta a Sud», era il titolo di un pungente servizio dedicato alla pretesa italiana di agganciare il treno

europeo del 1992. Tutta colpa di «un'amministrazione pubblica decrepita, di cattivi trasporti, di pessime telecomunicazioni, scuole e istituti di ricerca...». Insomma, «c'è sempre un gap fra le ambizioni europee dell'Italia e

i suoi risultati». Inguaribile albagia britannica? O c'è del vero in questa spietata diagnosi che accusa il governo italiano di incapacità nella guida del settore pubblico?

Il problema esiste. Da quando il capo dello Stato,

Andrea Manzella, Segretario generale di Palazzo Chigi, «Sono convinto», dice, «che la figura del presidente del Consiglio debba continuare a rafforzarsi».



Francesco Cossiga, ha denunciato l'esistenza di un «complesso del padre» che tocca le istituzioni, da quando ha detto cioè che gli italiani avvertono un bisogno di protezione e di guida finora inappagato, un nuovo tema domina il dibattito sulla Repubblica malata: come aggiornare gli strumenti di direzione politica del Paese. L'abolizione del voto segreto in Parlamento è stata solo un primo passo. Il prossimo sarà molto più ambizioso e contrastato: introdurre anche da noi il governo del primo ministro.

«La figura di presidente del Consiglio che ci viene dal passato è una figura istituzionale debole. Ormai l'Italia ha bisogno di un primo ministro con tutte le carte in regola per attuare il suo programma». Un cancelliere? «Perché no, se vuole...». Per carità, nessun riferimento a Ciriaco De Mita: non è certamente lui l'aspirante cancelliere della Repubblica italiana, e tantomeno la «figura debole» che appartiene al passato. Innanzitutto perché l'ipotesi viene formulata dal suo più diretto collaboratore a Palazzo Chigi, Andrea Manzella, che ha rilasciato a *Epoca* la prima intervista da quando ha assunto l'incarico di Segretario generale della presidenza del Consiglio. E poi perché si tratta di una riflessione rigorosamente istituzionale, che Manzella svolge in qualità di studioso della materia, a prescindere ovviamente dagli uomini che ricoprono la più alta carica di governo. Ma la «provocazione intellettuale» lanciata dal Segretario generale farà ugualmente discutere.

Professor Manzella, per quale ragione ci serve un cancelliere? Non sarebbe più facile soddisfare il «complesso del padre» attraverso l'elezione diretta del capo dello Stato?

«Non credo né nella necessità né nella possibilità di rivolgimenti costituzionali. Il ruolo del presidente della Repubblica come garante della legittimità istituzionale non ha esaurito la sua vitalità. Del resto anche in Germania, accanto al cancelliere, c'è un presidente della



A. Palino/Marka

Sopra: Andrea Manzella, a destra, con Ciriaco De Mita. «La famosa polemica sul doppio incarico di De Mita non è solo una faccenda interna alla Dc. È anche un capitolo della lotta pro o contro la formula del "governo del primo ministro"».

Repubblica. Credo piuttosto che debba continuare a rafforzarsi la figura del presidente del Consiglio: ormai non più "primus inter pares", semplice portavoce degli orientamenti di governo. Le esperienze di direzione politica degli ultimi sette anni, prima con Spadolini poi con Craxi e ora con De Mita, dimostrano che la tendenza verso un governo del primo ministro è sempre più accentuata. Si tratta di proseguire lungo la stessa direzione».

Può fare qualche esempio?

«Certo. La famosa polemica sul doppio incarico di De Mita, segretario della Dc e presidente del Consiglio, non è solo una faccenda interna alla Democrazia cristiana. Sotto un profilo istituzionale è un capitolo molto importante della lotta pro o contro la formula del "governo del primo ministro". Altro esempio: tutte le volte che scoppia una crisi locale, ormai nessuno si accontenta più degli incontri coi ministri competenti. Si esige sempre la personale garanzia del presidente del Consiglio perché vi sia il coordinamento fra i ministeri che devono risolvere i problemi. Anche questa è la spia di una tendenza che porta alla supremazia del premier. Però non è un problema di etichette...»

In che consiste, allora?

«Il vero problema è quello di dare al governo la forza per attuare il suo programma. È ora che anche in Italia la condizione

del governo in Parlamento sia parificata a quella degli altri Paesi occidentali».

Non è stato sufficiente abolire il voto segreto? Che significato si deve attribuire alla battaglia parlamentare contro i «franchi tiratori»?

«Il valore di una rottura simbolica. Esattamente come avvenne per un altro scontro simbolico, quello sulla scala mobile nel 1984. Anche questa volta ci saranno effetti a cascata, si determinerà un nuovo equilibrio dentro le istituzioni».

I comunisti accusano: questo nuovo equilibrio va a danno del Parlamento. È così?

«Niente affatto. La vera svolta non si è registrata nell'affermazione del principio di trasparenza, ma nel momento in cui 31 deputati dc si sono palesemente dissociati dal loro partito su un capitolo della legge finanziaria. Solo allora si è capito cosa veramente può accadere, e come il sistema politico può reagire. Dire poi che il voto palese penalizza il Parlamento è un po' singolare. Semmai va a scapito di un particolare regime parlamentare che è espressamente esclu-

so dalla Costituzione, il regime assemblearistico».

C'è chi accusa la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 e sostiene che l'assemblearismo cominciò proprio allora...

«È un'accusa da orecchianti, che non conoscono la storia parlamentare tra il 1948 e il 1971. Nel 1971 si tentò di modernizzare il Parlamento, mettendolo al centro di un sistema complesso che aveva relazioni col sindacato, col mondo dell'impresa, con le autonomie locali, con la ricerca scientifica. E il Parlamento deve restare al centro di quel sistema complesso. Però nella chiarezza del principio maggioritario indicato nella Costituzione».

Torniamo allora al punto di partenza: cosa c'è dietro l'angolo delle riforme istituzionali? Quali sono, a questo punto, le misure più urgenti?

«Quelle che possono mettere il governo nella condizione di attuare fino in fondo il suo programma. In primo luogo si debbono attribuire al governo poteri effettivi nella formulazione dell'ordine del giorno delle Camere».

Una parola! Finora ogni Camera si è considerata padrona esclusiva del proprio ordine del giorno...

«È vero. Ma si tratta di un residuo, ormai senza più senso, del parlamentarismo ottocentesco. L'unico legittimo "padrone" dell'ordine del giorno delle Camere è il programma su cui il governo ha ottenuto la fiducia. Con la fiducia il governo stipula un vero e proprio patto col Parlamento, si vincola a realizzare un programma. Ma anche il Parlamento si vincola a consentire al governo di realizzare gli impegni assunti. L'obbligazione è bilaterale».

Punto primo, il governo decide del programma dei lavori di Camera e Senato. E poi? Il bicameralismo, per esempio, non dev'essere corretto?

«Va corretto alla luce di quanto prescrive la Costituzione. Che non a caso usa l'espressione "Parlamento" laddove il vecchio Statuto albertino parlava delle "due Camere". Non è una differenza lessicale. Vuol dire che

i padri costituenti pensarono a un Parlamento sostanzialmente monocamerale...»

Dunque una delle due Camere va abolita?

«No, la doppia decisione sulle leggi resta utile. Si tratta piuttosto di semplificare le procedure, di eliminare i doppi, le ripetizioni, che sono anche le frustrazioni della vita parlamentare. E poi, diciamo la verità: mille parlamentari sono troppi, vanno drasticamente ridotti. Gli strumenti conoscitivi e di lavoro a disposizione di deputati e senatori per essere potenziati devono essere unificati. Per la stessa burocrazia parlamentare, non ha più molto senso il doppio ruolo Camera-Senato. L'obiettivo? Rendere più autorevole la figura del parlamentare. A questo scopo può servire l'eliminazione del voto di preferenza, con elezioni a collegio uninominale e un ricupero dei resti con collegio unico nazionale. Io credo che le scelte personali siano migliori quando i partiti debbano farle guidati da interessi di immagine e di efficienza presso l'opinione pubblica, indipendentemente da pressioni locali o di corrente. Una prova? Basta vedere l'alta qualità degli indipendenti di sinistra eletti nelle file del Pci, o degli "esterni" eletti dalla Dc, o della delegazione socialista al governo, che è il punto più avanzato di rottura rispetto alla logica della spartizione dei ministeri per correnti».

Però intanto la logica della spartizione non conosce tregue. Bisognerà pure arginare l'invadenza dei partiti!

«Certo. Ma io cerco sempre di non porre la questione in termini moralistici o appellandomi a chissà quale autoriforma dei partiti... Qualche volta colgo un vivo senso di imbarazzo nei vertici dei partiti costretti a occuparsi di posti e di poltrone. Ma lei crede che un De Mita, un Craxi o un La Malfa provino piacere a discutere di queste cose? Ne farebbero volentieri a meno, se potessero! E infatti le delegano, appena possono».

Insomma, dobbiamo proprio rassegnarci...



Franco Fiori

«Al contrario. La mia idea è che i partiti hanno urgente bisogno di una terapia di gruppo per guarire insieme. Da soli, presi ad uno ad uno, non riusciremo a spezzare il meccanismo perverso della lottizzazione. E di nomine, con una opinione pubblica matura ed attenta, si può anche morire».

Come aiutarli? Con uno psicanalista?

«Devono concordare, nel loro stesso interesse politico, leggi e procedure di garanzia che assicurino la selezione dei migliori e non la spartizione delle cariche. Ci sarà sempre una fascia di incarichi fiduciari: ma non vedo per quale ragione il sistema di selezione sulla base della qualità e dei profili professionali debba essere escluso quando si debbono effettuare nomine che esigono competenza tecnica».

A che punto è l'attuazione della riforma della presidenza del Consiglio?

«Stiamo organizzando dipartimenti e uffici secondo le funzioni. E stiamo conducendo una vera e propria "campagna acquisti" fra magistrati ed esperti di diritto per equipaggiare l'ufficio portante di tutta la riforma, quello del coordinamento dell'attività normativa del governo».

A che serve quest'ufficio?

«A collegare meglio l'iniziativa legislativa fra i vari ministeri, a sollecitarla quando è necessario. Ma l'ufficio ha anche il compito di segnalare incongruenze e

Sopra: Andrea Manzella con Giovanni Spadolini, del quale è stato uno stretto collaboratore durante il primo governo a presidenza laica. «La giornata pubblica di Spadolini non conosce mai momenti di privato, De Mita invece riesce a tutelare spazi per la vita familiare».

contraddizioni tra le varie leggi e razionalizzare l'attuale disordine legislativo anche prendendosi cura del linguaggio delle leggi. Insomma, un ufficio al servizio del cittadino. Ma non c'è solo un problema di uomini...»

Che altro, allora?

«Si tratta di organizzare meglio i lavori del Consiglio dei ministri, di introdurre una collegialità effettiva, di garantire una migliore circolazione di notizie e di documenti. Oggi i dibattiti più intensi, all'interno del governo, avvengono soprattutto sulle materie dove ciascuno ha maturato un'esperienza personale diretta: sui limiti di velocità, per esempio, oppure sui dirigenti statali. Invece quando si esce da questi campi di comune esperienza, intervengono solo i ministri competenti. Un'organizzazione migliore del Consiglio dei ministri consentirebbe una partecipazione più corale alle decisioni del governo. Hanno dato ottimi risultati, per esempio, i recenti consigli esclusivamente dedicati a questioni di politica estera».

E il «brain trust» di De Mita? Come funziona lo staff di consiglieri del presidente?

«C'è una riunione settimanale fissa, il martedì. Il presidente vi interviene spesso. Poi il comitato funziona in due modi: sia come "sportello" per pareri attinenti l'attuazione del programma di governo sia come centro di studio di politiche "trasversali" rispetto ai vari ministeri di settore. Ma quello dello staff è un capitolo delicato. Vuole una previsione? Quando la legge arriverà a regime, fra alcuni anni, si creerà un forte dualismo tra il segretariato generale, quale garante della continuità dell'amministrazione a Palazzo Chigi, e il comitato di esperti, che invece costituirà il nucleo fiduciario del presidente del Consiglio».

A proposito di presidenti del Consiglio. Lei ha lavorato a contatto di gomito con Giovanni Spadolini dal giugno 1981 al novembre 1982 ed ora con De Mita. Cosa li distingue, nello stile di governo?

«De Mita lavora molto ma salvaguardando spazi di vita familiare assolutamente impenetrabili: i figli, il ritorno costante al piccolo paese, le partite di calcio, il gioco a carte con gli amici. In questo è molto diverso da Spadolini, la cui giornata pubblica non conosce mai momenti di privato. Però con queste enormi diversità prima Spadolini e ora De Mita (così come del resto Craxi) hanno colto benissimo la richiesta di sintesi politica che viene rivolta dal Paese al presidente del Consiglio».

Certi ministri non sembrano troppo disposti a cogliere quest'esigenza di unità nella direzione politica. Spesso si comportano da feudatari riottosi. Ne va, pensano, del loro prestigio...

«Lasciamo perdere il prestigio! Un uomo orgoglioso come Ugo La Malfa sa cosa faceva, quando era vice di Moro, presidente del Consiglio? Non lasciava mai Roma senza prima avvisare il capo del governo che si sarebbe assentato. E con quel piccolo atto di cortesia e di servizio, riusciva a identificare il suo prestigio personale con una idea alta del governo dello Stato».

Ugo Magri