

P.S. 1

REGIONE TOSCANA

GIUNTA REGIONALE

79

Conte
per il
prossimo
di governo
del PSI

Governo dell'economia

Struttura del Governo e riforma degli apparati amministrativi.

1. Le proposte di riforma della struttura del Governo sono sorrette dalla consapevolezza della necessità di affrontare unitariamente i problemi che investono il livello della responsabilità politica e il funzionamento del "gabinetto" rispetto ai temi concernenti i grandi apparati amministrativi e le strutture strumentali al governo. Non si tratta di escogitare soluzioni che poggino su mere aggregazioni di responsabilità ministeriali ma di un modo di affrontare la riforma della pubblica amministrazione. In questo senso problemi di rilievo costituzionale e problemi degli apparati amministrativi devono essere affrontati sulla base di una considerazione comune.

I poli attorno ai quali costruire la nuova struttura del Governo esistono sono riconducibili a tre tradizionali obiettivi: la ricomposizione di una funzione di coordinamento e di promozione del Presidente del Consiglio; la aggregazione di responsabilità ministeriali attorno a grandi gruppi di funzioni essenziali; la ricerca di un modello di migliore utilizzazione del personale politico e di un più corretto ed efficace rapporto fra responsabilità politiche e responsabilità amministrative. L'insieme delle soluzioni proposte dovrà rafforzare sia l'unità di indirizzo del Governo (con i riflessi già posti in luce nel primo rapporto cavalcato sul versante dei rapporti con il Parlamento), sia la collegialità del Consiglio dei Ministri.

Un disegno di riforma così ispirato esige una distinzione netta fra due diverse gradazioni di responsabilità di governo: quella costituzionalmente piena dei Ministri, che assumono in Consiglio dei Ministri le responsabilità decisionali collegialmente e guidano le funzioni essenziali dell'amministrazione; quella (da ricostruire innovando radicalmente sulla base della inutile figura dei sottosegretari attuali) di Vice-Ministri chiamati a sovrintendere alle funzioni orizzontali della Presidenza ovvero alle più

rilevanti articolazioni funzionali interne ai grandi "dipartimenti" affidati a unitarie responsabilità ministeriali.

La figura del Vice ministro avrà questi tratti comuni: individuazione con la legge sul Governo di un ambito proprio di competenze; possibilità che ulteriori attribuzioni vengano ^{delegate} ~~xxxxxxx~~ con delibera formale del Consiglio dei Ministri; mantenimento del potere di avocazione da parte del Presidente del Consiglio e del Ministro preposto al settore considerato ~~xxxxxxx~~. Solo per i Vice-Ministri "di Presidenza" sarà prevista la possibilità di partecipare con voto consultivo al Consiglio dei Ministri, quando vengano trattati affari che interessano le rispettive competenze.

2.

La Presidenza del Consiglio assume le funzioni di coordinamento ritenute essenziali per l'unità di indirizzo del governo e quelle attribuenti rispetto alla ~~xxxxxxx~~ funzionalità dell'organo collegiale decisionale, il Consiglio dei Ministri.

La premessa è costituita dalla eliminazione, con attribuzione ai ministeri competenti per materia, delle residue ~~xxxxxx~~ competenze di amministrazione attiva (ivi comprese quelle concernenti il Consiglio di Stato, i TAR, la Corte dei Conti, l'Avvocatura).

Il servizio della Presidenza si collocano, in primo luogo, due preparati a vocazione "generale": la "segreteria del Consiglio" dei ministri; il Consiglio tecnico scientifico per la programmazione. La segreteria del Consiglio è organo servente del Consiglio dei ministri ed ha per fine quello di garantire la circolazione delle informazioni ~~xxxxxxx~~ e la collaborazione fra i Ministri in vista delle decisioni da assumere in Consiglio. La segreteria del Consiglio, ad esempio: predispone il calendario degli impegni sottoporre al Consiglio, con verifiche periodiche sullo stato di attuazione del programma; comunica, con almeno tre giorni di anticipo sulla seduta, l'ordine del giorno e la relativa documentazione

di base; assicura la piena circolazione delle informazioni preliminari fra i Ministeri; cura i collegamenti fra Consiglio dei Ministri e comitati interministeriali.....

Il Consiglio tecnico scientifico della programmazione (CTS) elabora e tende all'esame preliminare (per il Presidente del Consiglio e per il Consiglio dei Ministri) dei documenti programmatici, generali o settoriali; verifica, con documenti periodici lo stato di attuazione del programma di governo; elabora, su richiesta del Presidente del Consiglio, documenti programmatici ~~di~~ su materie determinate (secondo il modello dei Green Papers) documenti consuntivi (secondo il modello dei White Papers); elabora, in collaborazione con i ministri interessati, studi proiettuali ritenuti attinenti a impegni prioritari del Governo (ad es: centrali nucleari; progetti speciali per il Mezzogiorno...). Il Consiglio tecnico scientifico della programmazione è formato da esperti a tempo pieno. Al servizio del CTS è posto un Istituto per la programmazione formato attraverso la fusione fra Segreteria generale per la programmazione economica ed ISPE.

XXXXX

Per quanto attiene alle funzioni connesse al binomio programma-bilancio, quale risulta disciplinato dalla legge di riforma della contabilità di Stato (l.n. 468 del '76), il CTS assume una diretta responsabilità: per i compiti concernenti la Relazione previsionale e programmatica; per la determinazione della variabili macroeconomiche poste quale premessa del bilancio pluriennale e del bilancio annuale; per il coordinamento delle relazioni programmatiche di settore.

Fanno capo alla Presidenza del Consiglio, e nell'ambito di questa a tre Vice-Ministri, le seguenti funzioni (con i relativi annessi): rapporti con il Parlamento e con le Regioni; rapporti con la Comu-

nità economica europea; servizio del pubblico inniego.

a) Vice Ministro per i rapporti con il Parlamento e con le Regioni. Assicura la presenza parlamentare del ~~XXXXXX~~ Presidente del Consiglio; ~~XXXX~~ si tratta di consolidare (eventualmente ricorrendo a norme specifiche di autoorganizzazione del Governo ~~e/o~~ ad ~~aggiustamenti~~ ai regolamenti delle Camere in materia di meccanismi di garanzia apprestati al governo) la prassi dei rapporti fra governo e Presidenze delle Camere assicurando al Vice-Ministro l'esclusiva competenza per: l'opposizione alle assegnazioni di progetti a commissioni in sede deliberante; la rimessione in aula dalla sede legislativa; la sottrazione alle commissioni e la sottoposizione all'Assemblea delle risoluzioni... etc.. Il Vice-Ministro partecipa alle conferenze dei Capigruppo. All'interno del governo il Vice-Ministro assume la funzione di essere preliminare tecnico-legislativo di tutte le iniziative legislative da ~~sottoporre~~ sottoporre all'esame del Consiglio, coordinando l'azione di tutti gli uffici legislativi dei Ministeri.

Per quanto attiene ai rapporti con le Regioni il Vice-Ministro: elabora, di propria iniziativa o su proposta dei Ministri competenti per materia, gli atti di indirizzo e coordinamento da sottoporre al Consiglio dei Ministri; sovrintende al controllo governativo sulle leggi regionali (art. 127 Cost.); promuove la collaborazione e il coordinamento fra programmazione nazionale e programmazione regionale (art. 11 D.P.R. n. 616; art. 34 l.n. 468 del 1978). Il "dipartimento" ~~XXXX~~ posto al servizio del Vice-Ministro per ~~XX~~ i rapporti con il Parlamento e con le Regioni assorbe le attuali strutture serventi del Ministro senza portafoglio per le Regioni, l'Ufficio Regioni presso la Presidenza, la segreteria (attualmente presso il Ministero del bilancio) delle Commissioni interregionali per la programmazione.

6
5 bis

Il nuovo organismo sarà qualificato dalla presenza dei Presidenti delle Regioni e dovrà avvalersi di una struttura servente caratterizzata dalla collaborazione di tecnici delle Regioni.

esperienza inglese al § Programme Analysis Review, PAR).

La Ragioneria generale assorbe la attuale Direzione generale per l'attuazione della programmazione nonchè il personale della Segreteria generale della programmazione non utilizzato presso il nuovo istituto della programmazione alla Presidenza. Tale inserimento costituisce l'occasione per la qualificazione inxxxxx delxxxx delle strutture interne alla Ragioneria verso compiti di analisi economica e xxxxxxxxxxxxxxx impiego di tecniche di analisi decisionale e di controllo economico della gestione di bilancio. Per i compiti di controllo dell'economia nel breve periodo è da affrontare il problema del rafforzamento della Direzione generale del Tesoro. L'Isco potrà essere considerato come specifico apparato servente di tale Direzione.

Riforma dell'apparato del Ministero per le finanze.

Il Ministero per la produzione assume le competenze attualmente spettanti ai Ministeri per l'industria, per le partecipazioni statali, per l'agricoltura, ed al Ministro per il Mezzogiorno.

Sono da ricondurre alla responsabilità del Ministro per la produzione apparati strumentari preposti alla politica energetica, alle commesse pubbliche, al sistema del controllo dei prezzi.

Il Ministero è responsabile della elaborazione ed attuazione della politica industriale ed agricola e del terziario (connesso alla produzione) ed è dotato a questo fine di strumenti di elaborazione e di indirizzo e di controllo. Quanto alla struttura degli apparati preposti ai gruppi di funzioni sopra menzionati si rinvia al paragrafo ~~xxxxxxx~~... dedicato ai modelli organizzativi.

4.

Il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali impone una vasta opera di riassetto e riordinamento dei Ministeri. Da un lato è inopportuno conservare in vita spezzoni o frammenti di ministeri sulla base, casuale, delle competenze residue; dall'altro occorre fornire al governo, nella sua collegialità, strumenti adeguati per la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento delle attività regionali. Ciò comporta una radicale modificazione dei tradizionali modelli di amministrazione per linee gerarchiche e la ricomposizione in dimensioni sufficientemente ampie ed intersettoriali di strutture e apparati oggi eccessivamente frammentati. E' inoltre opportuno evitare la costituzione di ministeri operanti esclusivamente in materie di competenza regionale che finirebbero per contrastare e limitare le autonomie regionali e difficilmente potrebbero fornire contributi alla collegialità del governo.

to dalle competenze dei Ministeri dei lavori pubblici, dei trasporti e della marina mercantile) per la pianificazione del territorio, le grandi infrastrutture, la politica dell'ambiente, i trasporti; il lavoro e il Ministero per la politica sociale (con un nucleo costituito dalle competenze dei Ministeri per la Sanità e del lavoro e del Ministero per gli interni in materia di assistenza pubblica) per i servizi socio-sanitari, la previdenza, il collocamento, la formazione professionale, le "politiche attive del lavoro".

Due grandi strutture ministeriali come quelle sopra menzionate si inseriscono, evidentemente, in modo compatibile con la struttura a base regionale dello Stato, nell'ambito del governo dell'economia. Non si deve, in altre parole, aver presente solo il versante regionalistico, in particolare, della pianificazione dell'assetto del territorio (aménagement du territoire) nella programmazione globale, ma l'incidenza per la politica economica di breve periodo della gestione dei lavori pubblici, e la connessione fra collocamento-formazione-politica attive del lavoro con la politica economica generale. Si tratta di funzioni che integrano in modo essenziale il complessivo governo dell'economia; con la conseguenza, ad esempio, che anche con riguardo a tali compiti si pone la necessità dell'indirizzo proveniente dall'organo di coordinamento e revisione delle politiche programmate creato presso la Presidenza (CTS) e si deve sottolineare l'importanza della collaborazione collegiale fra Ministeri.

5.

Il raccorpamento attorno a poche unità di comando delle responsabilità di governo dell'economia deve accompagnarsi ad una seconda operazione: la riconduzione sotto le nuove unità di comando di tutti gli apparati che attuano in vario modo gli indirizzi del governo economico, siano essi compresi nell'amministrazione in senso proprio, nell'operato o nelle partecipazioni statali e la adozione di modelli organizzativi funzionali e differenziati per i diversi apparati in ragione dei loro compiti e della loro attività.

Questa ricostruzione di modelli organizzativi ha come presupposto la rottura di due tabù: quello della unitarietà e della preminenza del modello ministeriale strutturato per direzioni generali a competenze verticali; quello dell'unitarietà delle partecipazioni statali. Il nuovo sistema organizzativo viene a costruirsi, nel suo complesso, secondo lo schema funzionale, avvicinandosi al disegno tracciato dalla Commissione Forti nel '46 (amministrazione per servizi) e dal Progetto '80 nel 1959 (amministrazione per agenzie).

~~Il nuovo sistema organizzativo viene a costruirsi, nel suo complesso,~~

Modelli amministrativi caratterizzati da forti differenze strutturali verranno utilizzati al servizio delle diverse sedi di governo: strutture amministrative "pesanti" chiamate ad esercitare funzioni di comando e direzione diffuse ~~in tutto~~ l'intero corpo della amministrazione, ^{centrale} con compiti di programmazione, indirizzo, controllo di gestione (ad esempio per la Ragioneria generale e per il Dipartimento del pubblico impiego); strutture amministrative "leggere" con elevato contenuto tecnico, chiamate ad esercitare compiti di indirizzo e coordinamento (per i Ministeri operanti in ambiti trasferiti alla competenza regionale) o di elaborazione, progettazione, indirizzo presso Ministri con competenze ~~specifiche~~ di politica economica generale (tale ad esempio la Commissione per il controllo della

12

Il
strative diffuse ,ampie quanto alle dimensioni ma "leggere" quanto
alla qualità di potere da esercitare le cui funzioni sono prevalen-
tamente di circolazione delle informazioni e di promozione della
partecipazione e del coordinamento fra soggetti autonomi (ad esempio
per l'istruzione, per la politica del lavoro, per la sanità); ammini-
strazioni temporanee per compiti ad hoc (amministrazioni di missio-
ne), come gruppi di lavoro, task forces, commissioni speciali.

Scendendo dai compiti tipici dell'indirizzo politico amministrativo
tipicamente ministeriale verso l'area delle funzioni di intervento
pubblico nell'economia, di gestione dei grandi servizi pubblici si
incontra una zona di confine, da ridefinire secondo schemi adeguati,
fra amministrazione e impresa pubblica, fra modelli amministrativi
e modelli privatistici. Il fenomeno dell'impiego di forme di attività
amministrativa disciplinate da regole contrattuali di tipo privati-
stico o festite con strumenti imprenditoriali è diffuso in tutti
gli Stati industriali, ma ha assunto, nell'esperienza italiana, carat-
teristiche casuali, non controllabili, che devono essere ricondotte
a modelli razionali.

Si possono individuare alcuni modelli tipici (da applicare con la
necessaria flessibilità ma senza perdere la linearità del disegno
complessivo).

Strutture ~~xxxxxxxxxxxx~~ di ~~xxxxxxxx~~ programmazione e direzione
i grandi settori di intervento pubblico diretto per le quali
è presente in forte misura la necessità di un quadro di comando
centrale, affidato anche a strumenti propriamente amministrativi,
come ad esempio per la politica energetica, per le politiche di
mercato in agricoltura, per la gestione di grandi infrastrutture
nazionali di trasporto e viabilità...; etc., possono essere concepite
con il modello della Agenzia centrale, utilizzando schemi già
atti come quelli del Commissariato o dell'Azienda autonoma, da ad-

Per la gestione di servizi pubblici di estensione nazionale, con caratteristiche di attività di impresa, ma sottratte al mercato (sia in quanto nazionalizzate, sia per il combinarsi in tali settori di strumenti ~~xxxxxx~~ come la concessione e l'intervento di società a partecipazione statale) il modello organizzativo adeguato è quello dell'ente pubblico economico direttamente operante (la "public corporation" dell'esperienza anglosassone); si tratta di un modello adeguato ~~xxx~~ oltrechè per l'energia elettrica, per le ferrovie dello Stato, per le poste e telecomunicazioni, per le linee di navigazione d'interesse nazionale, per la Rai.

Modelli nuovi di amministrazione agenzia, risultanti in parte dalla combinazione dei due precedenti modelli, ~~xxxxxxxxxxxxxxxx~~ ma qualificati dalla "apertura" verso la collaborazione con soggetti autonomi (collettività locali, sindacati, ^{cooperative} associazioni fra consumatori...) ~~xxxxxxxxxxxx~~ devono essere costruiti per l'esercizio di funzioni che esigono un apparato centrale di direzione dell'intervento e una serie di strumenti flessibili, diffusi "a rete" nella società, come quelle connesse alla politica del lavoro (mobilità-formazione-collocamento), al controllo dei prezzi, alla promozione industriale. Infine la crescita dello Stato regionale deve condurre alla creazione di ~~xxx~~ apparati per progetti di lungo periodo che nascano dalla collaborazione istituzionale fra Regioni ed enti locali e coinvolgano responsabilità dell'amministrazione centrale; di strutture di questo tipo offrono numerosi modelli le "authorities" statunitensi. Modelli di questa natura saranno adottati per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, per la politica dell'ambiente (localizzazioni di centrali elettriche e nucleari, disinquinamento...etc.).

Cap. IL POTERE

I. La crisi delle istituzioni nel capitalismo maturo-

- 1. Il tramonto del governo generale e il microgoverno-
- 2. La repressione autoritaria e la democrazia articolata come alternative alla crisi.
- 3. Lo specifico delle istituzioni italiane. Riforma degli apparati e riforma delle istituzioni politiche.

II. La riforma delle istituzioni politiche centrali.

- 1. Il sistema elettorale.
- 2. Il sistema bicamerale e il ruolo del Senato.
- 3. La struttura del governo.
- 4. La forma di governo.

III. La riforma degli apparati operativi (Carabba)

- 1. Ministeri, agenzie, imprese pubbliche, pp. ss.
- 2. Il finanziamento dell'economia e il sistema del credito.
- 3. L'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

.....

IV. Il potere diffuso

(da svolgere)

V. La Giustizia e l'ordine pubblico

(Carbone e da svolgere).

15

1. Le ragioni di disfunzione degli apparati istituzionali sono molteplici e alcune, le più gravi e profonde, non riguardano soltanto l'Italia, ma coinvolgono in varia misura tutti i paesi a capitalismo avanzato. L'azione di Governo non riesce più ad essere lungimirante, a seguire indirizzi ed opzioni generali che valgano per gli apparati pubblici e che forniscano guidelines e punti di riferimento sicuri allo stesso sviluppo economico e sociale. Tutti i governi fanno programmi e documenti di varia natura rivolti ad appagare il bisogno di previsione e di preordinazione generalizzante del futuro. Ma al di là dei documenti, governare è ovunque adottare decisioni settoriali, particolari, connettive reciproca e che si ispirano all'unica logica di inseguire i problemi emergenti.

Dietro questa frammentazione dei governi, c'è la frammentazione di società nelle quali i conflitti di interesse hanno preso a seguire linee multiple e fra loro intrecciate, le domande che provengono sono disperate e contraddittorie e altrettanto disperate e contraddittorie tendono a divenire le risposte che, sotto la loro urgenza, forniscono le istituzioni. L'epoca d'oro delle politiche keynesiane ha rappresentato l'ultimo, efficace tentativo di governare le società capitaliste sulla base di opzioni e attraverso strumenti generali. All'accoppiata ottocentesca fra codificazione e mercato esse sostituirono quella fra pianificazione e mercato e per un lungo periodo sembrò che ciò potesse conservare (pur mutando di molto il segno ed il senso dell'intervento pubblico) quello che era stato il tratto caratterizzante della prima accoppiata: mantenere il governo come cornice di uno sviluppo che avviene per forza propria e che sa trovare, all'interno della società, i congegni per risolvere la maggior parte dei conflitti che genera.

Oggi questo stesso tentativo è in crisi. I nuovi rapporti con i paesi fornitori di materie prime, l'accresciuta concorrenza internazionale, la forza, all'interno di ciascun paese, dei movimenti sindacali, rendono

industria in crisi, per erogare redditi compensativi in settori o settori determinati. Indebolendosi il tessuto connettivo che, ai tempi del grande sviluppo, teneva insieme i grandi aggregati keynesiani, si fanno avanti protagonisti reali assai più frammentati e angolosi.

2. Se questa è una malattia, certo la sua cura non può essere soltanto istituzionale (anche se è tale la più drastica delle cure sin qui suggerite, quella di instaurare regimi autoritari, capaci di ridurre il cumulo delle domande a cui le istituzioni non riescono più a dare risposta). Il problema è infatti di ritmi di sviluppo, di divisione internazionale del lavoro, di nuovi rapporti, anche politici, fra paesi industrializzati e terzo mondo.

E tuttavia, è difficile immaginare una via d'uscita senza il concorso di nuovi assetti istituzionali, i quali, tenendo conto degli specifici contesti nazionali, si ispirino ad una comune esigenza: quella di invertire la tendenza che ha portato, quasi ovunque, a centralizzare i processi decisionali e ad ingolfare poi gli apparati decisionali centrali con un disordinato complesso di micro-decisioni. Senza una organizzazione differenziata e articolata di governo, diviene probabile che inevitabile la cura autoritaria poc'anzi ricordata. Per evitarlo, da un lato è essenziale moltiplicare i canali e le sedi di decisione, avvicinando queste ultime ai problemi da risolvere attraverso autonomie e responsabilità decentrate, dall'altro è non meno necessario (e a quel punto meno arduo) che gli organi centrali traccino indirizzi e si rendano garanti della coerenza complessiva.

L'accoppiata "pianificazione/autogestione", al di là dei miti illusori che può evocare, significa fondamentalmente questo ed esprime la tensione interna ad un sistema che ha un solido governo centrale, concentrato sulle grandi opzioni, ed una nervatura istituzionale molto articolata, su cui si diffonde il carico dei problemi minori.

3. Valutato su questo sfondo, il nostro sistema istituzionale appare talmente difettoso, da generare addirittura l'illusione che la crisi italiana sarebbe per tre quarti risolta, se ne avessimo uno diverso. Le

17

3
che sarebbe puramente consolatorio, per noi, fare appello alle generali difficoltà del capitalismo maturo e magari ravvisare nei guai italiani la punta profeticamente più avanzata di tali difficoltà. L'ingegnere, anzi la chirurgia istituzionale ha in Italia un ampio margine di intervento, per rimuovere lentezze e inefficienze che sono rimovibili (e che costituiscono da sole una buona parte del "caso" italiano) e per impostare quel diverso modello che ^{consiste di} ~~è~~ contrastare le più profonde ragioni di crisi.

Tra le inevase proposte di riforma delle nostre istituzioni compeggiano da anni quelle riguardanti i difetti degli apparati amministrativi: la lentezza in cui si arenano le decisioni, la frammentazione in cui si disperdono le intenzioni riformatrici, la vocazione centralistica, che ha fatto del nostro decentramento una mastodontica processione, in cui le istanze più diverse sono presenti, ma tutte ^{sono} inestate nei medesimi processi decisionali. Sono difetti effettivi, ai quali occorre porre rimedio, ~~attraverso~~ sulla base di una rimeditazione complessiva ~~che~~ sia del decentramento (che in Italia deve ancora cominciare), sia del ruolo e della conformazione degli apparati operativi dello Stato, da quelli ministeriali, alle imprese pubbliche, alle società in mano pubblica.

Prima però di arrivare a tali aspetti, c'è da chiedersi se lo stesso versante delle istituzioni politiche centrali, oltre ad essere oggetto com'è di analisi critica, non debba essere visto anch'esso come area di possibile riforma: la lentezza è, in primo luogo, delle stesse istituzioni politiche, e loro è anche la tendenza, da un lato alla frammentazione, dall'altro alla ricomposizione centralistica che non lascia spazio ad equilibri e ad articolazioni di potere. E' bensì vero che le istituzioni politiche sono le più sensibili ai fattori extra-istituzionali e che quelle italiane sono segnate, non solo dalle generali ragioni di crisi di cui si parlava, ma anche dalla peculiare vicenda politica imperniata sul Pci. Ma sarebbe prova di pura pigrizia conservatrice desumere da ciò che l'unica cura è rappresentata dall'evoluzione politica e che, di fronte ad essa, nulla possono le operazioni di ingegneria istituzionale.

ciò appare tanto più vero, in quanto si rammenti che operazioni e ritoc-
 chi di ingegneria istituzionale non sono affatto mancati negli anni
 scorsi. Negli anni '60 ci fu il tentativo di coordinare l'azione del
 governo a fini di programmazione, istituendo al suo interno nuovi orga-
 ni e nuove funzioni di tipo orizzontale. Poi, di fronte ~~al~~ alla per-
 durante frammentazione dell'azione pubblica, si dette il via all'attua-
 zione dell'ordinamento regionale (che doveva decongestionare il centro)
 e si avviò un rafforzamento dei poteri parlamentari, nell'ipotesi che
 una più intensa guida del Parlamento avrebbe incanalato l'attività del
 governo entro quegli indirizzi unitari, che essa in precedenza era sta-
 ta incapace di darsi.

Queste innovazioni, però, non hanno prodotto gli equilibri istituziona-
 li che si auspavano, nè sono riuscite a migliorare di molto la quali-
 tà delle decisioni. Il sistema ha continuato ad impennarsi sullo squi-
 librante egocentrismo che affida le decisioni al governo e ai partiti
 di maggioranza, e le stesse decisioni hanno continuato a risolversi in
 compromessi tanto faticosi, quanto minuscoli.

La ragione di ciò sta nel fatto che i mutamenti intervenuti non hanno
 inciso sulle tendenze politiche principali che caratterizzano il no-
 stro sistema. La prima è la forza centripeta della Dc come unico possi-
 bile polo di governo, con la sinistra che le si aggrega intorno a ondate
 successive. La seconda è la vocazione delle rappresentanze parlamentari
 ri, le quali - nella scontata staticità dei ruoli politici - esprimono
 interessi e punti di vista locali o settoriali e si rivelano anche
 per questo incapaci di attivare il Parlamento come istituzione di in-
 dirizzo. Certo si è che quando il partito comunista era un'opposizione
 extra-sistema, il Parlamento era povero di poteri formali ed era anco-
 ra più debole nella sostanza, perchè il governo e la sua maggioranza
 partitica spadroneggiavano senza alternative. Quando il partito comuni-
 sta ha iniziato a incrinare la conventio ad excludendum, ha ottenuto
 più incisivi poteri per il Parlamento, ma ha concorso esso stesso a pa-
 ralizzarli, entrando a far parte della maggioranza e innestandosi, con
 i suoi "esperti", nei precedenti circuiti decisionali. Nello spazio che

19

5
recono a fatica il confronto con gli "esperti" di partito e non sembrano essere in grado, sia di trovarsi un ruolo, sia di esercitarlo con risultati migliorativi.

Un governo che governi e un Parlamento capace di indirizzarne e controllarne l'azione sono dunque i costanti obiettivi dei tanti ritocchi che inutilmente o quasi sono stati apportati negli ultimi anni. E' il momento di domandarsi se gli interventi di ingegneria istituzionale non debbano essere estesi agli aspetti del sistema che sono rimasti impregiudicati o che più si sono rivelati ostili ai fini perseguiti. Sono - è vero - gli aspetti più schiettamente politici, quelli per i quali più si è indotti a confidare nell'ulteriore evoluzione dei rapporti tra i partiti. Ma a parte il fatto che una scommessa sul tempo può anche essere perduta, non si deve dimenticare che questi stessi aspetti hanno, alla base, scelte iniziali di ingegneria istituzionale, che nulla impedisce di riconsiderare sul loro stesso terreno. Sistema elettorale, struttura e funzioni delle Camere, struttura e funzioni del governo, rapporti reciproci fra tali organi: l'architettura che complessivamente deriva dai principi che regolano tutto questo non è una premessa inamovibile e può essere invece adattata, per favorire quella maturazione politica che potrebbe, nelle condizioni attuali, risultare o preclusa o tardiva.

4. Il nostro sistema elettorale esalta al massimo la rappresentatività delle istituzioni politiche, immettendovi i diversi gruppi secondo rapporti di forza, che riflettono la loro consistenza nel paese col minimo possibile di deformazione. Esso gode perciò di radicati consensi e venticinque anni fa il tentativo di modificarlo con l'introduzione di un forte premio di maggioranza venne avvertito come una lacerazione degli stessi principi costituzionali (i quali, peraltro, ^{per} dicono espressamente in materia elettorale). Anche in virtù di quell'infelice tentativo, esso ha finito per difendere intangibile e, salvo occasionali e mai insistenti riflessioni, nessuna proposta di riforma è riuscita a prendere quota. Una intangibilità così assoluta appare tuttavia eccessiva, perchè non mettere in discussione le caratteristiche fondamentali del sistema, non significa rinunciare a correggerlo nelle disfunzioni

20

6

Il nostro è un sistema politico frastagliato e questa sua caratteristica, profondamente radicata nella storia, rappresenta un irrimunciabile antidoto contro i rischi di semplificazione e di irreggimentazione innati nella tendenza dei consensi a polarizzarsi attorno ai grandi partiti. Se è perciò desiderabile che le istituzioni politiche vengano rianimate dalla dialettica fra schieramenti alternativi, sarebbe dannoso cercare un tale risultato, passando per la scorciatoia di un sistema elettorale maggioritario, che distruggesse i partiti minori.

Detto questo, occorre tuttavia constatare che il nostro sistema, ha benedici il positivo effetto di garantire un articolato pluralismo, ma da un lato che al pluralismo stesso due connotazioni, assai meno positive: la prima è che i gruppi a cui viene assicurata una rappresentanza non hanno alcun condizionamento circa la collocazione che dovranno assumere rispetto agli schieramenti che si formeranno in Parlamento; la seconda è che il personale, eletto attraverso il voto di preferenza nelle singole circoscrizioni, nutre di interessi prevalentemente localistici quelli che apparentemente si presenta come una pluralità di schieramenti nazionali. Il risultato è, sotto il primo profilo che il Parlamento funziona soltanto in base agli impulsi di attrazione/repulsione provenienti dalla Democrazia Cristiana, sotto il secondo profilo che la tendenza alle micro-decisioni, lungi dall'essere scoraggiata, è strutturalmente vincente.

Sotto entrambi i profili delle innovazioni sono possibili ed è significativo che a difesa dell'esistente, si facciano valere argomenti utili, caso mai, a dimostrare il contrario di ciò che vorrebbero. L'assoluta libertà di schieramento dei gruppi politici viene configurata come espressione di sovranità popolare, di contro alle "coartazioni" che questa incontrerebbe ove il sistema elettorale preconstituisse dei vincoli. Ma è vero esattamente il contrario, perché la libertà in questione non è degli elettori, cioè del popolo, ma dei partiti. Gli elettori sono privati di ogni possibilità di indirizzo circa gli schieramenti che vorrebbero in Parlamento, mentre sono i partiti a dilatare oltre misura la delega di cui dispongono, usando la rappresentatività loro conferita al servizio degli schieramenti che volta a volta essi stessi prescelgono. Quanto all'elezione con voto di preferenza circoscrizionale, si ravvisa

in essa una difesa dell'elettorato dai partiti, ~~ma~~ i quali potrebbe=
 ro, con altri sistemi, imporre senza remore i loro candidati. Salvo a va=
 lutare pregi e difetti di altri sistemi, per questo è comunque vero il
 contrario. Esso infatti privilegia le burocrazie periferiche di parti=
 to e affida l'elezione ~~alle~~ macchine propagandistiche e/o clientela=
 ri, ~~assai più che alle scelte popolari.~~

I sistemi elettorali sono congegni delicati e soprattutto sensibili a
 un ampio numero di variabili. Ci si attende da loro un risultato ed es=
 si possono non produrlo, ovvero produrlo assieme ad altri, che alterano
 il senso di quello voluto. Per questo una riforma elettorale va discus=
 sa e approfondita in ogni dettaglio, prima di essere proposta in modo
 impegnativo. Gli obiettivi da perseguire sono tuttavia chiaramente i=
 dentificabili: a) maggiore canalizzazione in termini di schieramento,
 senza sacrificio del pluralismo politico; b) pluralismo che rappresen=
 ti in primo luogo orientamenti e indirizzi nazionali, ~~anche in~~ ^{successivamente}
 dirizzi locali, ma in modo che tenga conto dell'intervenuta creazione
 di un tessuto di autonomie ~~funzi~~ territoriali, nel quale tali indiriz=
 zi ~~assumono una definita fisionomia~~ ^{istituzionale}.

In vista di questi obiettivi, distinti lineamenti di riforma possono
 essere prospettati per l'elezione della Camera e per la struttura rap=
 presentativa da conferire al Senato. Per quanto riguarda la Camera, la
 strada migliore è probabilmente quella di un sistema elettorale misto,
 che abbia per ciò stesso al suo interno dei fattori di compensazione.
 Una quota di seggi può essere rimessa a un sistema maggioritario a due
 turni (che favorisce gli schieramenti, ma sempre in termini di coalizio=
 ne) ed una seconda quota ad un sistema proporzionale operante però su
 un collegio unico nazionale. Questa seconda quota permetterebbe di sal=
 vguardare con efficacia il pluralismo ~~di~~ ancorarlo tuttavia ad orien=
 tamenti nazionali, sottraendo gli elettori al vincolo delle clientele
 e delle burocrazie locali ~~dei~~ partiti (mentre le scelte nazionali ~~degli~~
^{stenti} partiti sarebbero per un verso potenziate, ma per l'altro sottoposte
 al severo collaudo della verifica da parte dell'intero corpo elettorale.
 le). Rimanrebbe certo meno spazio per i gruppi politici espressivi di
 istanze radicate in specifiche aree territoriali (a meno che in tali

stessa quota eletta con sistema maggioritario). Ma la rappresentanza da riconoscere alle istanze locali pone un problema a sè stante e porta il discorso sul sistema bicamerale nel suo complesso e sul ruolo che in esso può spettare al Senato.

2. Il nostro è un sistema bicamerale pressochè unico al mondo. Abbiamo due Camere non solo identiche per i poteri che esercitano, ma anche eguali nella struttura rappresentativa. Il bicameralismo paritario (o tendenzialmente tale) è ormai raro e quasi ovunque ci sono o specializzazione di funzioni o prevalenza della Camera bassa, con il Senato ricondotto al rango di organo di controllo sospensivo (questa seconda situazione è tipica dei Paesi nei quali il Senato è rimasto sul ceppo delle antiche Camere alte, a formazione non elettiva). Quando c'è, la parità (di o l'equivalenza politica) delle funzioni caratterizza Camere con strutture rappresentative che sono ad un tempo diverse ed egualmente forti sul terreno della legittimazione democratica. Ciò accade negli Stati federali, in cui la Camera bassa rappresenta il corpo elettorale unitariamente inteso, mentre il Senato rappresenta gli stati-membri.

Nella nostra Costituzione era embrionalmente prefigurata questa seconda situazione, allorchè si prevedeva l'elezione del ~~Senato~~ Senato "su base regionale". Ma l'indicazione è stata travolta da una legge elettorale che ha privilegiato di fatto gli allineamenti partitici, dando luogo ad una struttura eguale a quella della Camera. Il nostro bicameralismo è divenuto perciò privo di sostanziale utilità. Si può sempre dimostrare che il Senato è servito in più casi a fare leggi migliori e che consente permanentemente di decongestionare, articolandolo, il lavoro legislativo. Ciò è senz'altro vero, ma non basta a giustificare l'esistenza di una seconda Camera, che a queste condizioni riesce ad essere, nella migliore delle ipotesi, un accessorio di cui il sistema si serve perchè c'è, ma al quale potrebbe anche rinunciare, senza ~~mutazioni~~ ^{mutazioni} deformanti. In realtà, l'attuale struttura del nostro Senato è solo una prova di quella pigritia istituzionale, che porta a far stratificare l'una sull'altra esperienze e vicende correlate, senza ~~derivarne~~ derivarne i necessari adeguamenti. Il fatto che l'indicazione costituzionale (elezio-

ora sulla carta, è del tutto comprensibile. Meno comprensibile è che tut-
to rimanga come prima, dopo che le Regioni sono state create. Ciò dà luogo
al paradosso, da un lato di un Parlamento che ha due Camere eguali ed egual-
mente rappresentative di interessi anche locali, come se le Regioni non
ed fossero; dall'altro lato, di Regioni che cercano momenti di raccordo con
le istituzioni nazionali, trovando soltanto commissioni e comitati che
pericolosamente le innestano, sminuendone l'unitaria valenza politica, sui
singoli e separati comparti dell'amministrazione centrale.

Occorre dunque tornare, rivitalizzandolo, al progetto della Costituzione
e fare del Senato la camera che rappresenta le Regioni, conseguendo così
una serie molteplice di benefici: la più accentuata vocazione nazionale
che si propone per l'altra Camera risulterebbe compensata; gli interessi
locali troverebbero d'altra parte una rappresentanza non più "brada", ma
correlata alle istituzioni che oggi li incarnano; le Regioni avrebbero
il canale più adeguato per raccordarsi con le istituzioni nazionali; il
Parlamento troverebbe un suo interno equilibrio ed avrebbe, nel Senato,
un polo di permanente tensione con l'amministrazione centrale (della qua-

le le Regioni sono l'interlocutore dialettico più rilevante), conferendo
così nuovo vigore alle sue funzioni di controllo. *La stessa legiferazione, sulla materia di
competenza regionale, venuta per faciltà mantenuta al livello dei principi, per cui il Senato tutelerebbe lo stesso che
spetta alle Regioni.*

I modi per realizzare la rappresentanza regionale possono essere diversi,
quel che conta è che non ripetano l'esperienza emersa con l'elezione
del Capo dello Stato e con le numerose commissioni ~~regionali~~ crea-
te in questi anni nell'area dell'Esecutivo. In tali casi la rappresen-
za regionale è stata del tutto fittizia ed è servita da usbergo per de-
signazioni partitiche, che nulla aggiungevano a quelle già spettanti ai
partiti per altri motivi.

Fra i molti modi storicamente sperimentati il più efficace è quello uti-
lizzato nella Repubblica Federale tedesca per la composizione del ~~Bundest~~
Bundesrat, di cui fanno parte-com'è noto- i membri dei governi dei Länder.
Il sistema è semplice, previene con efficacia il rischio testè enunciato
e dà al Bundesrat una efficienza elevatissima come organo di controllo,
grazie all'assistenza che hanno i suoi membri da parte delle rispettive
burocrazie regionali.

Quel che può riuscire problematico, in una tale prospettiva, è che la fiducia politica al Governo continui a provenire da entrambe le Camere. Se così fosse, i partiti sarebbero indotti a ricostruirsi in qualsiasi modo, la medesima maggioranza nell'una e nell'altra camera o a distruggere così la specificità della seconda. Se, d'altra parte, la specificità si facesse valere molto al di là degli schieramenti politici si renderebbe vana la ~~loro~~ promozione di chiari schieramenti alternativi nella prima Camera.

Il punto merita ulteriore approfondimento, tenendo presente, ancora, il modello tedesco, nel quale il Bundesrat è normalmente estraneo al rapporto politico ed ha poteri paritari nel processo legislativo, solo in materie concernenti l'organizzazione federale.

3. Un Parlamento così ristrutturato e messo in grado, sia di esprimere più chiare maggioranze, sia di rappresentare in modo più aggiornato le diverse realtà del Paese, deve avere di fronte un governo capace di gestire, senza disperderli, gli indirizzi che esso esprime. A prescindere, infatti, dagli stessi rapporti istituzionali fra i due organi (rapporti che caratterizzano la forma di governo e sui quali ci soffermeremo fra breve), l'efficienza dell'uno è comunque condizionata dalla struttura e dalle capacità operative dell'altro. Lo si è visto negli ultimi anni, quando lo sforzo di conferire al Parlamento una maggiore "centralità" ha incontrato, sulla sua strada, oltre ai difetti strutturali dello stesso Parlamento, la caoticità dell'organizzazione del Governo.

Anche a questo riguardo il progetto della Costituzione è stato largamente abbandonato e nei fatti non ha preso corpo l'equilibrio fra il principio di collegialità e quello di direzione monocratica, che esso prefigurava. Il meccanismo pattizio e spartitorio che è venuto caratterizzando i rapporti interni alle forze di maggioranza ha portato infatti in tutto l'altra direzione: da un lato ha trasformato i poteri di guida e di coordinamento del presidente del consiglio in mediazione fra gruppi e interessi, dall'altro ha frantumato la collegialità del consiglio, pluralizzando la politica governativa e infeudandola ai ministeri e ~~ai~~ rispettive clientele.

Questo corso dei fatti non è stato alterato dalla parziale unificazione dei comitati interministeriali e dall'introduzione della funzione di programmazione, e cui provvede il centro-sinistra. Tali riforme, strappate fra mille difficoltà e resistenze, lasciarono immutata la separata struttura dei diversi apparati ministeriali e di fronte a questi ~~gli indirizzi del Cipo~~ si rivelarono poi superficiali e impotenti, mentre gli intenti coordinanti della funzione di programmazione dovettero essere presto rinfiocchati. Le riforme più recenti, ispirate all'idea di corroborare l'azione di Governo con l'apporto di rappresentanze regionali e con l'indirizzo e il controllo di commissioni parlamentari, hanno ridotto il numero delle Gestioni, ma hanno addirittura aumentato la separazione dell'una dall'altra. Ciascun apparato amministrativo, affiancato dalla propria rappresentanza regionale e sostenuto dalla propria commissione parlamentare, ha infatti legittimato in tal modo la propria sottrazione al principio di collegialità e questo ha perciò ulteriormente ceduto.

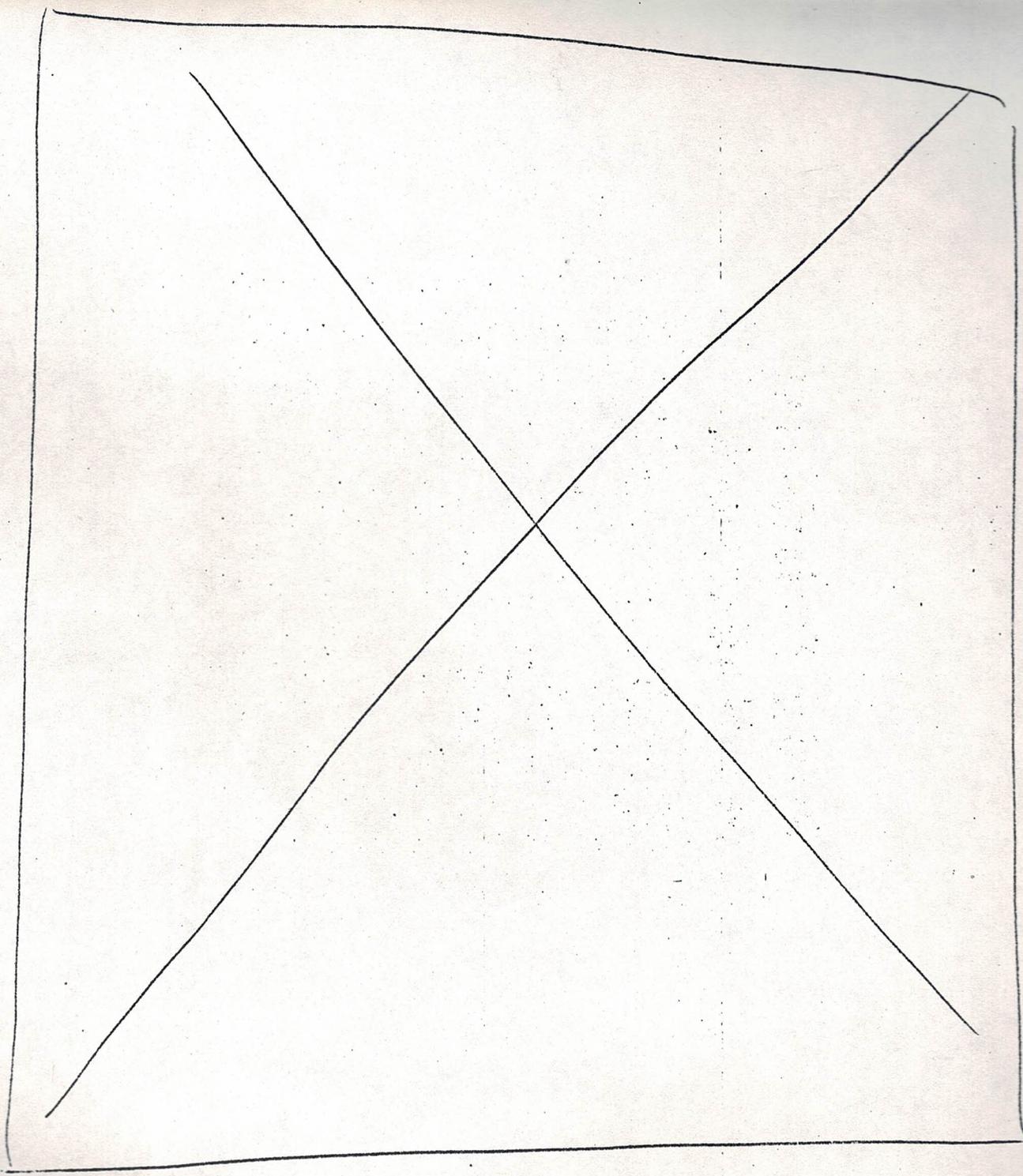
~~Occorrono perciò nuovi interventi di riforma, intesi al ripristino del progetto costituzionale ed implicanti perciò:~~ da una parte la ~~riduzione~~ riconduzione dei settori e subsettori in cui oggi si divide l'azione governativa entro perimetri dipartimentali, che più si prestano alle elaborazioni di comprensive linee politiche e che più agevolmente possono essere coordinati fra loro; dall'altra l'irrobustimento della Presidenza del Consiglio, dotandola di funzioni che costituiscano per essa anni efficaci di coordinamento.

Le proposte che conseguono da tale impostazione sono pertanto: a) la riduzione degli attuali ventotto ministeri ad una decina di grandi aggregati, nei quali si ricompongono il Governo economico e finanziario, la guida delle attività produttive, le politiche del territorio, le politiche dei servizi; b) l'attribuzione alla presidenza del consiglio delle funzioni tipiche di coordinamento - i rapporti con le Regioni, i rapporti col Parlamento, i rapporti con la Comunità - nonché il Governo del personale, da realizzarsi attraverso l'unificazione tendenziale dei ruoli e, sul modello delle ragioni centrali, il collegamento delle direzioni del personale di ciascun ministero entro un unico apparato, da costituire appunto presso la Presidenza; c) una migliore articolazione del personale politico di Governo, att-

11bis

reverso la creazione di vice-ministri (con poteri maggiori degli attuali sotto-segretari), per sovrintendere alle articolazioni interne dei dipartimenti ed all'esercizio delle funzioni "orizzontali" della presidenza (coperto, queste ultime, dalla diretta autorità e dalla responsabilità dello stesso presidente).

Si tratta di una strategia articolata su più piani e su più interventi (legge sulla Presidenza del consiglio, riforma dei ministeri, riforma del reclutamento e della gestione del personale), ma sempre diretti a potenziare, tanto il ruolo direzionale del Presidente, quanto il ruolo deliberante del Consiglio.



4. Le diverse linee di riforma sin qui prospettate dovrebbero convergere verso un unico risultato, dotarci di un governo che governi e di un Parlamento che ne controlli l'attività, ponendo fine all'attuale squilibrio, che concentra le decisioni nel combinato governo-partiti di maggioranza o che dà luogo tuttavia a un insieme scorrelato di micro-decisioni. Il principale filo conduttore delle diverse riforme è che esse favoriscano il formarsi di una maggioranza e di un'opposizione, destinate ad alternarsi e costrette ad esprimere opzioni e indirizzi alternativi. Su questo principalmente si conta per avere ~~es~~ il desiderato equilibrio istituzionale e la desiderata differenziazione di compiti e di funzioni.

C'è tuttavia da chiedersi se entro l'innutata cornice della forma di governo parlamentare (con un governo, cioè, espresso dalla maggioranza parlamentare e che dipende dalla sua fiducia), un nuovo rapporto fra maggioranza e opposizione sia sufficiente a consentire i risultati voluti. La forma di governo parlamentare presenta infatti due rischi, opposti fra loro ed entrambi contrari a quei risultati: il primo è che, se la maggioranza è solida, il Parlamento venga schiacciato e nulla equilibri la forza emergente del governo e dei partiti che lo sostengono. La prova di ciò è esemplarmente fornita dall'esperienza inglese, nella quale lo schema ad alternanza ha prodotto diversi risultati positivi (e non ultimo fra questi è la politizzazione molto limitata degli apparati pubblici), ma ha progressivamente avilito il Parlamento. Il Parlamento inglese ha scarsa potestà di indirizzo e di controllo, ma i pochi che ha sono subordinati, nel loro esercizio, alle esigenze della maggioranza e alla priorità finale di non mettere a repentaglio la vita del governo. Il secondo rischio è che, in presenza di una maggioranza debole, sia il governo a trovarsi alla mercé del Parlamento, specie quando questo sia fornito come il nostro di poteri non irrilevanti di indirizzo e di controllo. Un governo non adeguatamente sostenuto, infatti, tenderà in primo luogo a salvaguardare la propria esistenza e, "braccato" nella sua attività da continui interventi parlamentari, sarà indotto a compromessi e a rallentamenti, che ne distruggeranno gli indirizzi.

Le tendenze maturate in Italia negli ultimi anni stanno irrobustendo no-

ancora l'incidenza, lo si deve principalmente alla peculiare situazione politica, caratterizzata da una maggioranza quasi totalitaria di Governo. Certo si è che, sul piano delle forme attribuzioni, il nostro Parlamento somiglia sempre meno ai parlamenti (tradizionalmente deboli) delle forme di Governo parlamentari, e sempre più a quello della forma di Governo presidenziale, nella versione statunitense. Com'è noto, tale sistema è quello che realizza il più efficace equilibrio fra governo e Parlamento e, nonostante il nome che porta, è ~~il~~ quello che più dà forza allo stesso Parlamento. Le commissioni del Congresso interferiscono con notevole penetrazione nella stessa attività gestionale e la Presidenza è in grado di tollerare una tale, massiccia presenza di controllo, proprio perchè ha una sua, autonoma legittimazione a governare. Neppure la presidenza americana può governare contro la volontà del Congresso, ma è certo che può sostenere le proprie scelte con una autorità ~~xxxx~~ di cui sarebbe comunque sprovvista, di fronte a un Parlamento tanto forte, un governo che dipendesse dalla fiducia di questo.

Sullo sfondo di queste considerazioni, la attuale forma di Governo italiana appare come una sorta di ibridazione ^{più} tra ~~due~~ forme di Governo, una ibridazione che può ^{anche} dar luogo a risultati ottimali, ma ad una sola condizione: che si formino in essa una solida maggioranza ed una solida opposizione, attraverso schieramenti alternativi. In presenza di una situazione del genere, infatti, i consistenti poteri che via via sta conquistando il nostro Parlamento dovrebbero evitare il rischio inglese e dovrebbero consentire un equilibrio analogo a quello del sistema statunitense. Se invece la situazione indicata non dovesse verificarsi, saremmo destinati a rimanere nella contraddizione di oggi, con un governo che è, allo stesso tempo, troppo debole e troppo forte.

La conclusione che si ricava da tutto questo è duplice: primo, è comunque insostenibile la situazione attuale, secondo è senz'altro insufficiente a risolvere il problema l'unica, fra le riforme ~~che~~ qui prospettate, che già incontra i più larghi consensi, e cioè quella attinente alla ristrutturazione interna del Governo. Occorre infatti, oltre a questo, preconstituire canali istituzionali che favoriscano la formazione di solidi schieramenti alternativi o creino così le premesse

A questo scopo, la strada meno traumatica, la più coerente con l'assetto costituzionale che abbiamo, è quella della riforma elettorale, secondo i principi sopra proposti. Ove questa strada venisse ritenuta impraticabile, l'unica alternativa sarebbe quella di favorire il coagulo di una maggioranza e di una opposizione attorno all'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo, fermo restando le caratteristiche della rappresentanza parlamentare. Non ci sarebbe bisogno di importare la forma di governo statunitense. Più adatta a noi sarebbe l'idea, a suo tempo proposta per risolvere la crisi della IV Repubblica francese (e poi largamente tradita dai padri della V), di far eleggere dal popolo il Primo ministro, contestualmente all'elezione dello Camera. Le Camere (a differenza di quelle francesi) dovrebbero mantenere, ed anzi estendere, i poteri che già hanno e la contestualità dell'elezione dovrebbe garantire la rispondenza fra lo schieramento che elegge il Primo ministro e i (potenziali) schieramenti rappresentati in Parlamento. Questa certo è una strada più sicura per imporre ai nostri partiti la responsabilità di dar vita a maggioranze che finalmente rischino davanti al Paese per la loro attività di governo. E' tuttavia quella che incontra le maggiori diffidenze e che deve superare una consistente barriera di impressioni e di ~~diffidenze~~ luoghi comuni deformati. Per questo sarebbe arduo, oltre che impossibile, tentare di imporla in assenza di un vasto e consapevole consenso popolare.

Una strada comunque va scelta e rifiutare tanto la riforma elettorale, nella perdurante continuità della forma di governo, quanto ~~la riforma~~ il cambiamento della stessa forma di governo, significa lasciar morire per asfissia le nostre deboli istituzioni.