

Deficit di democrazia nelle Assemblee elettive.

Vincenzo Giudice*

Quest'anno la città di Milano, che ho l'onore di servire, come Presidente del Consiglio comunale, ha ospitato, l'Assemblea nazionale dei Presidenti dei Consigli provinciali. Fin qui nulla di nuovo. Normale amministrazione di una categoria di politici particolarmente attenta e sensibile, che s'interroga sul proprio ruolo istituzionale, cercando di intuire gli sviluppi futuri dell'ente locale Provincia a fronte del sorgere della Città Metropolitana.

La novità interessante è invece rappresentata dalla rilevanza del tema oggetto del congresso:

“Il deficit di democrazia delle assemblee elettive”.

Ritengo l'argomento in questione particolarmente stimolante per un dibattito pubblico.

Si tratta di una vera e propria rivoluzione culturale atipica, riformista e istituzionale, che parte dall'alto, guidata dagli stessi vertici istituzionali degli enti locali, da coloro, in parole povere, che rappresentano effettivamente il popolo degli elettori.

Nella storia delle istituzioni democratiche di questi ultimi dieci anni non si è mai udito un *cahier de doléance* più nobile e più opportunamente interpretato.

Gli amici e colleghi Angelo Marotta, Presidente del Coordinamento Presidenti di Consiglio dell'UPI, Unione Province Italiane, e Vincenzo Ortolina, Presidente del Consiglio provinciale di Milano, che più volte mi hanno stimolato sull'argomento, hanno colto nel segno, individuando l'oggetto del contendere, proprio nella forma di governo che ogni Istituzione si dà.

Il passaggio dei Comuni e delle Province dalla forma di governo “parlamentare” a quella “presidenziale” con premio di maggioranza per la coalizione collegata al candidato Sindaco o Presidente, eletto direttamente dai cittadini se, da un lato, ha garantito stabilità alle Amministrazioni locali, dall'altro, ha esaltato in misura forse eccessiva il ruolo dello stesso Sindaco e Presidente nei confronti delle Giunte e dei Consigli comunali e provinciali.

L'impegno d'alto respiro democratico che ho assunto sia come Presidente del Consiglio comunale di Milano, sia come Vicepresidente dell'ANCI, l'Associazione, Nazionale dei Comuni d'Italia, mi impone di tentare di dare il mio umile contributo alla *querelle*.

Ed è proprio in qualità di Presidente della massima assise cittadina che ho vissuto e sofferto, nel mio ruolo di politico *super partes*, quelle incongruenze, quelle dicotomie, quelle contraddizioni, quelle difficoltà che sono congenite nel nostro sistema di rappresentanza democratica che ho sempre cercato di capire, di interpretare e di superare nel segno dell'efficienza di questa democrazia moderna e che ho cercato di portare anche all'attenzione dei nostri colleghi sul tavolo di discussione dell'Anci.

Sarò felice di partecipare a questa Assemblea nazionale dei Presidenti dei Consigli provinciali, convinto dell'importanza del ruolo delle assemblee elettive, quale articolazione della nostra democrazia.

Ma qual è la qualità, lo “stato di salute” della democrazia oggi nelle nostre assemblee elettive?

Chiediamocelo con onestà, sulla base della nostra esperienza.

Se le democrazie sono un luogo della rappresentanza di tutto il Paese, non vogliamo nasconderci dietro a deboli finzioni, ma abbiamo il dovere, ancora oggi, di parlare di deficit di democrazia.

Le Istituzioni, nella nostra concezione, non sono una giungla in cui si debbano misurare gli istinti di sopravvivenza, le angosce esistenziali, il grado di aggressività dei suoi abitanti.

La mia etica politica si richiama a quel socialismo liberale che fu di Rosselli, che è più dottrina che ideologia politica.

Mai come oggi c'è bisogno di etica politica e di modelli a cui rifarsi, piuttosto che di ideologie.

Credo nel socialismo liberale, dove il liberismo è inteso come metodo e il socialismo come fine democratico.

Un socialismo liberale che percorre la strada del libero mercato, dell'affiancamento dei diritti sociali ai diritti individuali e, in politica, l'allargamento della democrazia sotto forma di partecipazione diretta di tutti.

Ci sono stati nei secoli passati regimi politici impregnati di una visione aggressiva e nichilista dei rapporti umani, regimi fondati sulla dialettica della paura, ma hanno fatto fallimento.

E non per l'oggi o per il domani: hanno fatto fallimento per sempre.

La politica oggi è certamente il momento più alto di affermazione del carattere sociale dell'uomo, che si realizza nel rapporto con gli altri.

La «buona» politica ha anche un fondamento religioso, nel senso che è un cemento ideale della comunità con i suoi valori, con i suoi riti, con i suoi simboli.

Infine, è uno dei mezzi attraverso cui si realizza il mito dell'*uomo faber*, che modella il proprio futuro anche con le sue forze.

Concepisco la politica come politica del realizzare, del fare le cose.

Continuo a credere che governare debba essere garantire ed ampliare il benessere, la sicurezza, la libertà di tutti i cittadini.

Ma sono arrivato alla conclusione che il fine ultimo della politica, della buona politica è la pace.

Senza la pace civile e cioè senza un'organizzazione per la composizione dei conflitti naturali nella vita di qualunque democrazia, non c'è benessere, non c'è progresso, non c'è felicità, né dentro né fuori dalle istituzioni.

Il tema attiene alle problematiche collegate ai processi di riforma istituzionale e costituzionale, che hanno determinato e tuttora determinano quello squilibrio politico, di cui tanto si dibatte, fra assemblee elettive e organi esecutivi con particolare riguardo agli Enti locali.

Le riforme degli anni novanta, ed in particolare la Legge n. 81/1993 - anch'essa recepita dal D. Lgs. 267/2000 - sull'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle province, dopo più di un decennio di applicazione pongono problemi non marginali anche per quanto attiene all'equilibrio politico-istituzionale fra i diversi organi politici degli Enti.

Le Giunte, nominate dai Capi delle amministrazioni, svolgono ormai funzioni in notevole misura ridotte rispetto all'ordinamento previgente non solo sul piano gestionale, a seguito della netta distinzione fra poteri di indirizzo e controllo e poteri di gestione affidati questi ultimi ai dirigenti e ai responsabili di servizio, ma anche sul piano politico rispetto agli altri due organi politici (Sindaco e Consiglio) eletti direttamente dal corpo elettorale.

Esse, in realtà, hanno rilevanza istituzionale prevalentemente in quanto organi collegiali, costituendo quindi una sorta di Consiglio di amministrazione a supporto del Sindaco / Amministratore delegato. Tuttavia, problemi di equilibrio si pongono anche per quanto riguarda i rapporti fra Sindaco e Giunta, da una parte, e Consigli comunali, dall'altra. In concreto, i problemi più importanti sono relativi alla ripartizione delle competenze fra i diversi organi che in alcune materie non sono chiaramente definite e sono frequentemente oggetto di interventi legislativi e giurisprudenziali non sempre risolutivi.

Si pensi, a titolo di esempio, alla tormentata questione delle aliquote e tariffe dei tributi e dei servizi pubblici locali.

Altri problemi sono rappresentati dall'insofferenza, spesso manifestata da qualche Sindaco, nei confronti delle "lungaggini" dovute alla dialettica democratica dei gruppi consiliari; altri ancora dall'esistenza, accanto al Sindaco, della figura del Presidente del Consiglio comunale che in qualche caso ha determinato situazioni di conflittualità istituzionale interna agli Enti. solo due esempi: se penso alla Provincia mi vengono in mente i casi Serravalle e Scala, appresi dai consiglieri non in Aula, ma dalle cronache dei quotidiani. Uno strappo analogo, sul finire dell'estate l'abbiamo vissuto anche noi in Comune con il Sindaco sul caso Sea.

Queste sintetiche considerazioni sono il frutto di osservazioni empiriche e frammentarie, ciò nondimeno le questioni di cui si tratta non riguardano soltanto casi isolati, come quello di Milano. Esse meritano sicuramente un'analisi più approfondita e sistematica per una verifica rigorosa del funzionamento degli Enti locali dopo l'introduzione della c.d. forma di governo "presidenziale".

A mio modesto parere , infatti, l'asserita maggiore efficienza / efficacia delle istituzioni locali, dovuta alla stabilità politica assicurata dalla predetta forma di governo, non può né deve entrare in collisione con le istanze democratiche delle comunità amministrare, eliminando insieme a quasi tutti i controlli amministrativi esterni anche ogni forma di controllo politico.

Alla lunga, verranno meno anche l'efficienza e l'efficacia degli Enti, con gravi rischi anche per la legalità.

Le riforme dell'ordinamento amministrativo e, più in generale, quelle istituzionali e costituzionali approvate dagli anni '90 in poi rappresentano, a mio parere, la risposta alla legittima domanda - proveniente dal Paese - di un'amministrazione pubblica e di forme di Governo e di Stato più efficienti ed efficaci nell'affrontare e risolvere i problemi di un sistema sociale sempre più complesso, potendo disporre di risorse limitate. Tuttavia, le esigenze, anche radicali, di cambiamento e innovazione non possono giustificare il furore iconoclastico ed il vero e proprio ingorgo istituzionale e costituzionale che rischia di far precipitare l'intero sistema amministrativo italiano in una situazione caotica e convulsa, con conseguenze politiche e sociali gravi e preoccupanti che non possono essere valutate in questa sede. Ritengo che questioni di tale portata strategica richiedano un approccio tanto fermo e determinato nel volere raggiungere il fine del miglioramento funzionale della macchina amministrativa, quanto graduale e realistico sul piano applicativo delle innovazioni e, soprattutto, rispettoso dei principi della vigente Costituzione in materia, che non esito a definire storicamente universali, quantomeno nel contesto europeo di cui l'Italia è parte integrante.

*Vincenzo Giudice

Presidente del Consiglio Comunale di Milano

Vicepresidente nazionale dell' ANCI, Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia