



Alcuni appunti sull'istituzione del Gruppo di ASTRID
**I NUOVI PROBLEMI DELLA GOVERNANCE DEMOCRATICA
E L'AMMODERNAMENTO DELLE ISTITUZIONI**

Daniele Donati
30 aprile 2005

Avevo scritto queste note non tanto per aggiungere qualcosa a quanto era stato detto nella riunione di avvio del Gruppo del 5 aprile scorso, ma soprattutto per tentare di dare un impianto complessivo ai diversi temi che in quell'incontro erano emersi quali possibili (sotto) aree di lavoro.

Consideravo quindi questi veloci appunti come una sorta di ricostruzione, di "verbale personale ponderato" di quanto in quella sede era stato detto e proposto (o, meglio, di quanto da me era stato colto).

Poi, nella giornata di ieri, è arrivato il verbale "ufficiale" della prima riunione. Alla luce di esso, rileggendo le pagine che seguono, mi è sembrato che non solo i miei appunti fossero sostanzialmente coincidenti nei contenuti, ma anche che la ricostruzione che avevo fatto potesse comunque contribuire a dare un piccolo valore aggiunto all'oggetto dell'indagine e, quindi, all'impostazione dei lavori che seguiranno.

Come tutti i tentativi di ricostruzione e sistematizzazione, anche queste ipotesi soffrono di limiti e rigidità, non evidenziano le implicite sovrapposizioni e le chiare sinergie che i diversi ambiti in cui ho pensato di organizzare le idee che sono circolate, sollevano e sollecitano.

Restano, comunque, una possibile piattaforma di organizzazione dei lavori.

Con questi limiti e in questo intento li sottopongo all'attenzione del Gruppo.

LE PREMESSE

In base all'introduzione del sen. Bassanini, l'assunto da cui si è partiti è che, dato per scontato un deciso "no" alla riforma costituzionale portata avanti dalla CdL, si debbano *elaborare una serie di interventi di riforma istituzionale "in positivo"* da proporre in vista della scadenza elettorale del 2006 e (auspicabilmente) da realizzare nella prossima legislatura.

Si noti che la critica al progetto di *devolution* non è rivolta soltanto ai *contenuti* della riforma, ma anche al *metodo* con cui essa viene portata avanti dal Governo il quale, in questa come in altre occasioni, procede verso la approvazione della norma in ragione della ampia maggioranza di cui dispone in Parlamento rifiutando il confronto, indifferente alle indicazioni, alle critiche, alle proposte, che da più parti arrivano.

L'impressione, in sostanza, è che in questo momento, secondo chi governa, l'essenza del modello democratico si riassume nel principio del *voto della maggioranza*.

Il che è falso.

Procedendo in questo modo infatti si dimentica come, in questo sistema, detto principio sia indissolubilmente connesso al più ampio contraddittorio tra idee, valori, modelli diversi. Infatti <<*la regola per cui "la maggioranza vince" in quanto tale è, come i suoi critici sostengono, assolutamente insensata. In realtà, [la democrazia] non consiste mai, esclusivamente, nella regola per cui la maggioranza vince.... Ciò che è più importante in questo sistema è che in esso si dà voce a idee che possono divenire patrimonio delle moltitudini. L'esigenza fondamentale diviene, dunque, quella di migliorare i metodi e la natura del dibattito, del confronto e del convincimento. Ciò rappresenta il problema essenziale della "cosa pubblica">> (J. Dewey).*

In altre parole, è solamente dopo aver avviato la più ampia discussione, ed essersi confrontati con opinioni e argomentazioni diverse, che legittimamente viene esercitato il potere di decisione di cui è titolare *la maggioranza*, la quale a questo punto *deve* (e non soltanto può) *compiere le scelte necessarie all'azione di governo assumendosene piena responsabilità*.

Per quanto si è detto, all'esercizio del potere fondato sul consenso, devono accompagnarsi una serie di istituti volti ad assicurare *trasparenza dei processi decisionali, concreta partecipazione ed effettività del confronto, garanzie per le minoranze*

Come è stato più volte osservato, dopo la trasformazione in senso maggioritario del meccanismo elettorale italiano mirante a rivedere le dinamiche di raccolta del consenso e di rappresentanza politica, è proprio su questi istituti che ancora non si è avuto un intervento organico e complessivo di revisione.

Così, di fatto, il sistema appare oggi sbilanciato e aperto ad un "legittimo abuso" da parte della maggioranza la quale non sembra farsi scrupoli nell'oscurare, se non addirittura nel comprimere gli spazi del confronto.

I. IL SISTEMA DELLE GARANZIE. Si rende quindi necessario pensare, *in primo luogo*, ad una serie di *interventi di contrappeso, tesi a riequilibrare il nostro assetto istituzionale*.

In particolare, sotto questo primo profilo l'analisi del Gruppo dovrebbe concentrarsi su una serie di interventi, i quali in prima battuta, possono ipotizzarsi e suddivisi come segue

1. *garanzie per la minoranza*

- revisione del meccanismo di riforma costituzionale ex art. 138, con eventuale innalzamento dei *quorum* attualmente previsti
- riserva alla minoranza parlamentare della presidenza di una Camera

2. *concreta partecipazione ed effettività del confronto*

- revisione dei regolamenti parlamentari
- formalizzazione della riserva, a favore della minoranza parlamentare, del potere di nomina di una quota determinata di membri in alcuni organi collegiali, una quota determinata di membri nelle Autorità indipendenti, alcune Presidenze (Autorità indipendenti, Commissioni di vigilanza, Commissioni d'inchiesta)

3. *pluralismo dell'informazione*

- verifica ed eventuale revisione dei meccanismi di nomina del CdA RAI
- definizione e rafforzamento dei meccanismi di partecipazione della minoranza al governo e alla vigilanza del servizio pubblico radiotelevisivo (ad es.: nomine dei direttori di testata)

II. *ACCOUNTABILITY*, RESPONSABILITÀ, TRASPARENZA. A fronte di questa prima serie di interventi, non si deve dimenticare come contemporaneamente si avverta la necessità di rendere l'attività di governo allo stesso tempo più consistente, efficace e coesa, e (forse soprattutto) più visibile e responsabile.

Si ritiene quindi indispensabile analizzare e progettare una seconda serie di misure miranti ad assicurare che il governo sia messo in condizione di assumere tutte le decisioni necessarie alla sua azione complessiva, e che a tali compiti assolva, in forza del *dovere di esercizio del potere esecutivo* che gli spetta e a cui è tenuto.

Ciò potrà essere realizzato innanzitutto attraverso interventi sulla struttura e il funzionamento del Governo, tendenti fra l'altro ad una messa in luce della competenza e delle responsabilità del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, alla distinzione di ruoli fra i diversi soggetti e i diversi livelli che compongono l'esecutivo, nonché alla determinazione dei rapporti e alla imputabilità delle decisioni fra esecutivo e strutture ad esso complementari (ad es.: Agenzie).

Ciò che pare davvero importante è però il fatto che, contestualmente, si provveda ad una profonda *accentuazione i profili di trasparenza e di accountability dell'esecutivo*.

In altri termini si ritiene opportuno pensare ad una riforma del Governo fondata prima di tutto sul *principio di responsabilità* e realizzata nell'intento (non solo enunciato) di "rappresentare meglio per governare meglio".

Il progetto che si ha intenzione di elaborare non sarà quindi diretto solo alla stabilità e alla funzionalità dell'esecutivo: esso dovrà integrare questi profili con misure volte a mettere in luce le dinamiche decisionali, a definire e a rafforzare il ruolo delle associazioni rappresentative, a stimolare la partecipazione e il confronto.

In prima approssimazione si possono dunque immaginare interventi mirati a:

1. *accountability e principio di responsabilità*

- riforma dell'assetto dell'esecutivo con chiara imputazione delle diverse responsabilità tra i vari organi del Governo
- riforma imputazione delle diverse responsabilità tra Governo centrale, amministrazione periferica dello Stato, autonomie territoriali (riforma della L. 131/2003)

- precisazione del sistema delle relazioni tra
 - a) politica / apparati
 - b) politica / società civile
 - c) apparati / società civile
- riforma delle Autorità indipendenti
- riassetto del sistema di relazioni tra Ministeri e Agenzie

2. *trasparenza*

- definizione degli istituti relativi al dovere di informazione del Governo
- ampliamento degli istituti di vigilanza parlamentare sul Governo
- revisione della attuale disciplina in materia di informazione istituzionale

3. *partecipazione*

- rafforzamento degli istituti di collaborazione interistituzionale
- definizione di momenti / aree / materie di concertazione tra Governo, associazioni rappresentative, parti sociali
- definizione dei requisiti per la legittimazione delle associazioni alla rappresentanza di cittadini, utenti (...)
- definizione dei poteri degli organismi di rappresentanza degli interessi in seno agli organi collegiali e negli istituti di concertazione
- definizione del sistema delle responsabilità per gli organismi di rappresentanza e per i privati che svolgono attività di carattere generale

III. ETICA PUBBLICA. Come appare chiaro da quanto fino a qui si è detto, nella prossima legislatura si dovrà sostanzialmente tentare di dare nuova ispirazione ed orientamento alle riforme istituzionali, partendo da un profondo ripensamento del sistema di valori su cui le stesse si fondano e degli obbiettivi a cui esse mirano.

Trasversalmente alle tematiche esaminate, diversi segnali in questi anni mettono in luce, in ogni parte politica, un crescente inquinamento affaristico – istituzionale, il quale non può non richiamare l'attenzione sul rinnovato bisogno di rafforzare e presidiare una vera e propria *etica della vita pubblica*.

A differenza delle altre prospettive di riforma, si tratta in questo caso di intervenire non solamente nel tentativo di correggere alcuni malfunzionamenti, o di rimodellare determinati assetti del sistema, ma anche e soprattutto per diffondere e far attecchire una diversa idea della politica, in chi governa e in chi è governato.

Anche in questo caso, le proposte possibili passano comunque per una serie di precisi interventi di riforma che in prima approssimazione possono essere:

1. *etica pubblica*

- determinazione e istituzionalizzazione delle logiche di rappresentanza degli interessi (lobbying)
- riforma del sistema di finanziamento dei partiti

2. *incompatibilità ed ineleggibilità*

- revisione del sistema delle incompatibilità per l'accesso alle cariche politiche (conflitti di interesse)
- revisione del sistema delle cause di ineleggibilità alle cariche (ad es.: divieto di accesso alle cariche pubbliche di persone con condanne passate in giudicato per reati determinati)
- revisione dei meccanismi di nomina fiduciaria della dirigenza pubblica

IV. COMPLETAMENTO, INTEGRAZIONE E ATTUAZIONE DELLE RIFORME GIÀ IN ESSERE.
Infine, non è possibile dimenticare come l'attuale assetto istituzionale metta in evidenza alcune mancanze e contraddizioni sulle quali si rende indispensabile intervenire.

Come si è sostenuto da più parti la maggior parte degli interventi di questo tipo dovrebbero avere ad oggetto l'attuale redazione del Titolo V della Costituzione, anche se in realtà non manca chi, in prima battuta, pensi ad riforme relative a profili ben diversi.

In prima battuta le proposte in questo ultimo ambito possono essere così schematizzate

1. completamento, integrazione e attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione

- ridefinizione e più chiara delimitazione delle materie di cui all'art.117, 2° e 3° comma
- ridefinizione dei meccanismi di riparto delle competenze amministrative tra Stato, regioni ed enti locali
- introduzione del Senato federale

2. interventi di riforma sull'ordinamento degli enti locali

- promozione delle forme associative intercomunali e interventi di promozione per la riduzione del numero attuale dei Comuni
- rafforzamento della autonomia finanziaria locale

3. altri interventi

- rafforzamento del bipolarismo
- revisione dei meccanismi elettorali