

ISTITUZIONI

Grandi riforme (senza fermarsi al vertice)

di Paolo Baratta

Per l'avvio delle riforme istituzionali, prima di decidere quale tipo di "viatico" dare con il voto popolare al presidente del Consiglio, sarebbe opportuno chiarire quale "potere" gli si vuol attribuire: quale, cioè, debba essere nel nostro ordinamento la funzione del Governo e lo spazio concesso per svolgerla. Chi ha avuto o ha esperienza diretta sa che questo è il nodo da cui partire. Nella situazione attuale, lo spazio riservato alla funzione del Governo è minimo. La prassi di tutti questi anni l'ha ulteriormente ridotto. Come è noto, il Parlamento ha legiferato con straordinaria abbondanza di dettagli. Il Parlamento detta cioè le disposizioni di tipo regolamentare direttamente all'amministrazione, scavalcando il Governo. Ne discende la rigidità ben nota. Per modificare anche marginali disposizioni occorre spesso ricorrere nuovamente al Parlamento, per variare con ulteriori dettagli i dettagli di precedenti leggi. Molti ritengono che ciò abbia influito negativamente anche sulla funzionalità dello stesso Parlamento. Il numero elevato di leggi è comunque tra le conseguenze. I pochi spazi lasciati alla regolamentazione del Governo sono da questo utilizzabili con grande difficoltà e in tempi troppo lunghi. E ciò a seguito di tre principali cause.

Le nuove
regole
devono
svilupparsi
su più livelli

1 Le leggi impongono troppi passaggi, troppi concerti tra ministri, troppi "previo parere" o "sentito". L'eccesso di dettaglio ha poi appesantito il ruolo e le modalità di agire delle istituzioni che controllano sul piano formale l'attività del Governo. Infine, molte leggi (e paradossalmente molti disegni di legge proposti dagli stessi Governi, evidentemente colti da volontà autolesioniste) giungono a prevedere che i regolamenti di attuazione debbano passare anche dalle commissioni parlamentari prima di divenire operativi. È frequente destino di un ministro che i "suoi" regolamenti vedano la luce sotto Governi successivi, sovente in legislature successive.

2 Un'efficace azione di Governo presuppone poi che i ministri possano in qualche misura e in tempi utili introdurre mutamenti nell'organizzazione dell'amministrazione di cui sono responsabili, fermo restando il rispetto delle funzioni attribuite all'amministrazione stessa. Le strutture amministrative sono invece irrigidite dalle leggi che le predeterminano. Un interessante spiraglio sembrò aprirsi con la legge 29/93. Ma quali sono le possibilità di utilizzarlo? Avendo cercato di utilizzarlo, e mi scuso per la citazione personale, avvii nello stesso 1993 un riassetto del ministero del Commercio estero. Pare che solo in questo inizio di 1997 si vadano concludendo gli iter che lo rendono operativo. Nel frattempo si sono succeduti in quel dicastero altri tre ministri.

3 Deleghe al Governo sono necessarie per poter avviare la semplificazione legislativa. Qui si vuol però sottolineare un'altra necessità: quella che l'ordinamento garantisca in via permanente un maggior "spazio delegato" all'azione propria del Governo, per la conduzione della sua propria funzione esecutiva.

Diversamente continuerà anche a crescere, invece di diminuire, la rigidità della pubblica amministrazione. L'estremo dettaglio delle leggi unitamente al principio di legalità, infatti, ne banalizza e deresponsabilizza l'azione. Si attribuisce alle norme una rigida predeterminazione degli atti amministrativi. Si va nella direzione opposta a quella che vorrebbe più diffuso il principio della trasparenza nell'azione della Pubblica amministrazione, entro margini di scelta consentiti. Ed è per questo motivo che è divenuto di moda proporre un "Authority" per ogni più particolare questione, come via d'uscita di fronte alle rigidità dell'amministrazione ordinaria.

Si consideri poi la gestione del bilancio: lacci, laccioli e trappole dei mille dettagli paralizzano sovente l'azione amministrativa in dispute interpretative con gli organi di controllo, anche in questa materia cresciuti in peso e pesantezza. Perciò è indispensabile anche la riforma del bilancio. Se per le ragioni richiamate appare necessario riconsiderare il rapporto Parlamento-Governo (si badi bene al solo scopo di innalzare il prestigio di entrambi) occorre anche rivedere parzialmente il rapporto Governo-amministrazione. Sembra opportuno considerare con spiri-

to critico la dogmatica applicazione del principio della netta separazione tra funzioni di indirizzo e funzione esecutiva. Il titolare della funzione di "indirizzo" deve, per essere efficace, poter intervenire sull'ordinamento sottostante, nella definizione delle procedure operative e sulle strutture dell'amministrazione di cui è responsabile politico. Garanzie contro gli abusi politici sono ovviamente necessarie, ma è possibile introdurle senza pagare il prezzo dell'irrigidimento totale.

Insomma la "Riforma istituzionale" deve svilupparsi su più livelli. Ci auguriamo una visione unitaria ed equilibrata delle proposte, a un tempo per una migliore governabilità e per un più efficace Governo. È illusorio pensare che la questione possa ridursi al modo con cui sarà nominato il presidente del Consiglio. Un pasticcio sarebbe poi un compromesso che volesse "compensare" l'introduzione di un forte viatico popolare al presidente del Consiglio con un contenimento degli spazi delegati al Governo. Viatico e potere è bene siano equilibrati. Diversamente nascerebbero non governabilità, ma nuove tensioni.