

GABINETTI MINISTERIALI: IL CAMBIAMENTO NECESSARIO

di Antonio ZUCARO

Alcuni articoli di stampa, nei mesi scorsi, hanno richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica su un ristretto ceto di magistrati amministrativi collocati permanentemente in posizioni di comando nei Ministeri come Capi di gabinetto o di Uffici legislativi, al servizio di Governi sia di destra che di sinistra. Per citare uno di questi articoli (*" I mandarini che tengono in pugno l' economia "* - Repubblica, suppl. Economia del 12 novembre 2012) ci troviamo di fronte ad *" uno dei poteri opachi e immobili della seconda Repubblica ... che spiega tante decisioni ... rinviate, accantonate, dimenticate. Che spiega, innanzitutto, perché nessuna riforma dell' apparato statale sia mai riuscita a rendere efficiente la pubblica amministrazione italiana. Ma anche perché la politica industriale sia scomparsa .. dalla Penisola e la politica economica si sia ridotta a mera operazione ragionieristica ... "*.

La legge anticorruzione, n. 190 del 6 novembre 2012, ha affrontato il problema. Il testo (art. 1, commi dal 66 al 74) prevede la necessità del " fuori ruolo " per tali incarichi, onde evitare la contemporanea, doppia funzione di amministratore e di magistrato, e la temporaneità di queste posizioni, ovvero che il periodo complessivo di fuori ruolo non possa superare i dieci anni. A chi abbia già superato tale limite al momento di entrata in vigore della legge si consente di mantenere l'incarico in corso fino al termine di questo; il che significa, in sostanza, la restituzione quasi immediata agli Organi di appartenenza della maggior parte di questi " mandarini " alla fine del Governo in carica. Un limite si è posto anche alla retribuzione, che per effetto dell' art. 23 ter del Decreto legge 201 del 2011, come convertito dalla legge 214 dello stesso anno, non può superare, sommando stipendio, retribuzione di Gabinetto, compensi per incarichi vari, un tetto pari allo stipendio del Primo presidente della Corte di Cassazione (poco meno di 300.000 € annui); il che, per molti di questi personaggi ha significato rinunciare a più della metà dei loro introiti.

Il problema, in realtà, non è solo etico. E' quello, accennato da " Repubblica " del nesso tra questo " *potere opaco ed immobile* " e l'insuccesso delle politiche di riforma amministrativa, delle politiche industriali, della riduzione della politica economica a mera operazione ragionieristica. La questione è quella del funzionamento degli Uffici di Gabinetto, snodo centrale del rapporto tra politica ed amministrazione, distorto sin dall'epoca della Prima Repubblica per ragioni che investono sia l'una che l'altra, e che adesso va necessariamente corretto, se si vuole dare efficacia alla politica economica, alla politica industriale, alla politica amministrativa, a tutte le politiche di settore, come richiede l'attuale situazione di crisi.

Il rapporto tra politica ed amministrazione è stato riscritto dalle leggi di riforma degli anni '90 secondo un modello per cui alla politica competono, oltre alla funzione normativa, la funzione di indirizzo politico-amministrativo, attraverso la definizione di obiettivi, programmi e direttive generali all'Amministrazione, e la ripartizione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane tra i diversi settori di questa. Per l'esercizio di tali funzioni la politica, ovvero i singoli Ministri, si avvalgono dell'opera di Uffici di diretta collaborazione, ovvero i Gabinetti. All'Amministrazione, ovvero ai dirigenti, compete in via esclusiva l'adozione di tutti i provvedimenti e gli atti necessari alla realizzazione delle direttive ricevute. Questo modello, fondato sulla distinzione tra indirizzo e controllo da un lato, e attuazione e gestione dall'altro, intendeva - dopo Tangentopoli - mantenere la politica fuori dalla

gestione e regolare l' amministrazione secondo i criteri di efficienza ed economicità propri del settore privato. Com'è evidente, ormai, questo modello non ha funzionato, né per le Amministrazioni dello Stato, né - con qualche differenza - nelle Amministrazioni locali. Ora, considerare il funzionamento del modello dal punto di vista dello snodo dei Gabinetti è utile a comprendere le ragioni e le modalità di questo fallimento.

Le ragioni di fondo, dal lato della politica, sono due: l' eccesso di produzione legislativa da parte del Governo e la permanenza di un uso delle Amministrazioni per scopi di parte. La prima distorsione ha avuto un crescendo nell' ultimo decennio: leggi finanziarie, decreti legge e maxiemendamenti col voto di fiducia hanno gradualmente espropriato il Parlamento della sua funzione centrale; in più, le leggi più importanti sono leggi-delega, che producono decreti delegati e, a cascata, regolamenti, tutti scritti da Gabinetti ed Uffici legislativi. L' eccesso di norme cresce su se stesso per la convinzione diffusa che si governa e si riforma innanzitutto producendo leggi, come eventi simbolici in cui si manifesta un progetto politico. Tuttavia, la metastasi normativa ha anche un fondamento obiettivo: le decine di migliaia di leggi in vigore in tutti i settori hanno occupato ogni spazio possibile, per cui ogni nuovo progetto si trova a dover fare i conti con una regolazione già esistente, spesso vasta, pervasiva, magari contraddittoria, e produce nuove norme, che a loro volta vanno a sovrapporsi al cumulo delle precedenti. La delegificazione, che servirebbe non solo ai cittadini ed alle imprese, ma anche alle amministrazioni centrali e locali, rappresenta un altro fallimento dei tentativi di riforma avviati negli anni '90.

L'altra questione è l' uso strumentale dell' Amministrazione da parte del vertice politico della medesima. Per aumentare il proprio spazio politico in termini di voti, collegamenti, denaro, nonostante le distinzioni e le proibizioni di legge, troppo spesso il Ministro tramite il Gabinetto preme sull' Amministrazione, ovvero sui dirigenti, per intermediare grandi contratti, decidere il contenuto di singoli provvedimenti, nominare suoi uomini anche dove sono richieste competenze tecniche, cercare il consenso dei dipendenti attraverso concessioni ai sindacati. E i dirigenti, per conservare l' incarico in corso e magari ottenere qualche prebenda aggiuntiva, generalmente obbediscono.

Per questi motivi lo snodo tra politica ed amministrazione rappresentato dai Gabinetti è stato affidato a giuristi esperti, col compito prioritario di scrivere leggi, regolamenti e decreti, ma anche per trovare nel grande mare delle norme esistenti la via giusta per risolvere determinati problemi, evitando rilievi della Corte dei conti o contenziosi a rischio in sede giurisdizionale. E' questa la ragione per cui si è selezionato questo ceto di *mandarini*, magistrati amministrativi ed anche avvocati dello Stato, aventi un alto livello di preparazione giuridica ma soprattutto una rete di rapporti trasversali, con la magistratura di provenienza ma anche con gli altri appartenenti al *giro* per chiedere o promettere una sentenza favorevole, un controllo positivo, un provvedimento *ad hoc*. Ed è questa rete, più che la politica, a selezionare i suoi componenti, da riproporre ad ogni nuovo Governo. Alcuni di questi *mandarini* sono integri, oltre che competenti, e lavorano nel bene o nel male per il Ministro di riferimento. Altri meno, e lavorano anche o soprattutto per sé, per avere incarichi ulteriori, arbitrati, per nominare amici e per fare favori.

La recente legge anticorruzione, come si è detto, ha posto un serio limite all' inamovibilità di questi personaggi. Allo scadere dell' attuale governo, un gruppo di soggetti, alcuni dei quali nei Gabinetti da ben più di dieci anni, dovrà tornare ai compiti d'istituto. Ma saranno sostituiti da altri, più giovani, o dai medesimi, una volta pensionati. Perché resta ancora dominante una cultura ed una pratica dell' amministrazione improntate alla prevalenza del diritto amministrativo e della contabilità

di Stato, nonostante tutte le riforme orientate alla costruzione di un'amministrazione regolata da criteri economici, funzionale alla produzione di servizi a cittadini ed imprese.

Una di queste riforme è stata l'istituzione dell' AIR, ovvero dell' Analisi dell' impatto della regolazione. Nel quadro delle leggi annuali di semplificazione, dal 1999 si è introdotto, seguendo l' esempio di altri Paesi, questo strumento di valutazione dei possibili effetti reali delle leggi prodotte. Strumento *ex ante*, che dovrebbe essere seguito da uno strumento *ex post*, la VIR, ovvero la Valutazione dell' impatto della regolazione. Al riguardo, va detto che questi strumenti non si applicano né alle leggi finanziarie né ai decreti legge né alle leggi di conversione di questi, ovvero alla gran parte della produzione legislativa. Comunque, risulta illuminante la Relazione presentata alle Camere sull' applicazione dell' AIR nel 2010, che tra le criticità riscontrate evidenzia che : “ *Le Relazioni AIR sono curate solo dagli Uffici legislativi, che dispongono di risorse specializzate su profili più giuridici che tecnici, in relazione al ventaglio di esigenze diversamente connesse alle specificità tecniche della singola iniziativa normativa ... ; in particolare, l' analisi economica delle opzioni, molto rilevante nell' AIR ai fini della valutazione degli impatti attesi, richiede tempi e competenze professionali non ... disponibili all' interno delle amministrazioni ...* “. Quanto alla VIR, è rimasta sulla carta della Gazzetta Ufficiale .

Dunque, il nodo è qui. Non solo l' AIR, ma la stessa stesura dei provvedimenti normativi del Governo è fatta da Gabinetti e Uffici legislativi aventi una monocultura giuridico-amministrativo-contabile, e perciò incapaci di calcolare gli effetti sociali, economici, civili delle leggi che scrivono. Le “ Segreterie tecniche “, inserite negli Uffici di diretta collaborazione dagli anni '90 proprio per colmare questo vuoto, sono composte per lo più da funzionari amministrativi esperti delle normative di settore; a volte sono dirette da soggetti di estrazione politica, ed allora lavorano sulle questioni politiche, relazionandosi con soggetti esterni, ma senza avere a disposizione le competenze professionali necessarie a calcolare gli effetti di cui sopra. Restano, in ogni caso, estranee all' AIR, sempre affidata agli Uffici legislativi. In sostanza, le leggi sono - quasi sempre - scritte da persone che conoscono solo le leggi già in vigore, in generale e su quell' argomento, ma hanno poche nozioni del mondo reale su cui quelle leggi vanno ad impattare. E' per questo che la riforma delle pensioni dell' attuale Governo “ tecnico “ sbaglia i conti degli esodati. I soli calcoli che funzionano - non sempre - sono quelli relativi ai tagli di spesa, effettuati dalla Ragioneria generale dello Stato. In questo momento di crisi, pare che siano questi i soli calcoli che contano.

In realtà, non è così. E' vero che la crisi, o meglio la politica dell' Unione Europea di risposta alla crisi, ci impone vincoli finanziari forti, introiettati in Costituzione dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e dalla conseguente legge “rinforzata” n. 243 del 2012. Questi vincoli riguardano i saldi, ovvero l' equilibrio tra entrate e spese. Soprattutto, nell' attuale situazione diventa prioritaria la composizione sia delle entrate che delle spese, al fine di ridare slancio ad una economia soffocata dall' aumento della pressione fiscale, dai tagli orizzontali alla spesa pubblica, dalla conseguente recessione. Diviene centrale la qualità delle politiche fiscali e delle singole politiche di spesa, che impattino efficacemente e tempestivamente sui fenomeni sociali ed economici, formulate sulla base di un rapporto tra costi e benefici individuato con precisione. Scelte le priorità, diventa essenziale saper calcolare gli effetti di ogni politica di settore, di ogni provvedimento legislativo, di ogni direttiva amministrativa. Il che, in tutta evidenza, comporta il superamento della monocultura giuridico-amministrativo-contabile, ancora dominante nei Gabinetti ministeriali.

Il pessimismo, al riguardo, è ovviamente giustificato. E tuttavia può essere, se non superato, almeno stemperato da alcune considerazioni. La prima è quella dell' autentico stato di necessità, descritto sopra, che impone una svolta di razionalizzazione dell'azione di governo. La seconda, anch'essa già trattata, riguarda il ricambio comunque imposto dalle norme inserite nella legge anticorruzione. La terza è che si vanno implementando, sia pur lentamente, alcune delle più recenti normative di riforma. Con la legge 196 del 2009 abbiamo ripreso dalla Francia la riforma dei Bilanci pubblici, articolandoli per missioni (Ministeri), programmi (Direzioni generali) ed azioni (posti dirigenziali), lasciando una relativa flessibilità di spesa all' interno di ciascun programma e prevedendo, per ciascun programma, la misurazione dei risultati realizzati. Esercitando una delega contenuta nella legge 196, il D. lgs. n. 91 del 2011 ed il conseguente Dpcm del 2012 hanno delineato la struttura del Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, da raccordare col sistema di valutazione delle *performance* previsto dal D. lgs. n. 150 del 2009. E' vero che le Amministrazioni tardano a definirli; soprattutto, come rileva la CIVIT con un eufemismo, v'è una " *bassa integrazione tra ciclo della performance e ciclo di programmazione economico finanziaria e di bilancio* ". Però lo strumento c'è, e va solo applicato. Come pure è venuto in campo un altro dispositivo essenziale: le " Linee guida per l' individuazione delle azioni ", ovvero dell' articolazione dei programmi (Direzioni generali) di ciascun Ministero in unità di secondo livello, anche a fini gestionali e di rendicontazione, raccordate alla classificazione COFOG (Europea). Emanate dalla Ragioneria generale, queste Linee consentono di riformare le strutture dirigenziali delle Amministrazioni configurandole come raggruppamenti omogenei di spesa, unificati dalle relative finalità. E ciascuno coi suoi risultati da raggiungere.

Ancora sulla misurazione dei servizi, va ricordato l' avvio di un Sistema informativo integrato sulle *performance* finali delle pubbliche amministrazioni verso i cittadini e le imprese, messo in opera da parte dell' ISTAT insieme al CNEL, che può aiutare le Amministrazione a definire gli indicatori superando il ritardo di cui s'è detto. Infine, in prospettiva, occorre aver presente la Relazione della Corte dei conti sul rendiconto dello Stato per il 2011, nella quale si prospetta il passaggio del Bilancio dello Stato (e degli altri Bilanci pubblici) dagli attuali criteri di competenza e di cassa al criterio della competenza economica, sulla base del Sistema Europeo dei Conti (SEC ' 95), rilevando il valore dei beni e servizi forniti dal settore pubblico nel suo complesso, ma anche dai singoli uffici. Passaggio importante, che potrebbe realizzarsi in sede di attuazione della legge rinforzata n. 243 del 2012, ricordata prima.

Nell' attuale situazione, perciò, le norme in vigore in materia di Uffici di diretta collaborazione (art. 7 del d. lgs. n. 300 del 1998; artt 4 e 14 del d. lgs. n. 165/2001), insieme alle norme ed alle direttive sopra ricordate in materia di Bilancio, di organizzazione, di performance rendono già possibile ridefinire la missione dei Gabinetti in termini di progettazione e definizione delle politiche di settore, e della loro traduzione in atti normativi ed amministrativi.

Lavoro complesso, che passa anche attraverso i necessari confronti in sede intergovernativa, con gli altri attori internazionali (UE, OCSE etc.), istituzionali (Regioni, AA.LL.) e sociali (Organizzazioni di categoria o dell' utenza) in campo; che richiede la capacità di valutare a monte l' impatto delle scelte da farsi e delle eventuali alternative, essendo determinante, a questo riguardo, il disporre delle informazioni necessarie: i dati quantitativi sulla situazione in atto, i dati relativi agli effetti delle scelte politiche precedenti, le proiezioni sui risultati possibili. Per decidere il se, il come, il quanto, il quando. Quindi, di tradurre le politiche così definite in iniziative legislative, se necessario; la

funzione di regolazione, infatti, è insopprimibile. Certo va limitata, attraverso la semplificazione, o sostituendo alla produzione di norme dall'alto la stipulazione di accordi con i soggetti interessati, istituzionali ed associativi. In ogni caso, vanno potenziate sia l' AIR che la VIR, sottraendole al monopolio degli Uffici legislativi.

Tuttavia, la strada principale per realizzare le politiche di settore dovrebbe essere quella dell' indirizzo politico-amministrativo, ovvero delle direttive e dei piani da fornire agli apparati amministrativi, distribuendo le risorse, indicando le modalità, i tempi, gli obiettivi da realizzare, in termini di prodotti (*output*) e di effetti reali (*outcome*). L' Amministrazione va indirizzata alla realizzazione delle politiche, superando le tendenze all' autoconservazione ed all' autoreferenzialità, fondate sulla monocultura giuridico-amministrativo-contabile. L' articolazione del Bilancio per programmi e progetti, la valutazione effettiva dei risultati raggiunti, la reale responsabilizzazione dei dirigenti rispetto a questi, è tutto già scritto in norme di legge in vigore; occorre solo che ci sia qualcuno, intorno ai Ministri, in grado di applicarle. In prospettiva, ci sono due campi sui quali intervenire legislativamente: uno è quello del Bilancio, come s'è detto; l' altro è quello delle strutture amministrative, superando il più possibile il modello ministeriale. Ma questo è un progetto ancora tutto da definire. Per l' intanto, basta applicare - davvero - le norme in vigore.

Tornando ai Uffici di diretta collaborazione, per tirare le conclusioni dei ragionamenti svolti sinora è evidente che il punto sta nella loro direzione e composizione. Ovvero delle professionalità che devono esservi impegnate. Per la ricerca e la trattazione dei dati quantitativi, occorrono statistici. Li citiamo per primi, perché la carenza maggiore finora è stata lì, sui numeri. Poi occorrono gli esperti del settore, economisti, sociologi ed altri, in grado di produrre, partendo dai numeri, valutazioni qualitative su aspettative dell' utenza, reazioni dei mercati, prevedibili effetti dei provvedimenti, verifica dell' impatto finale. I giuristi, come s'è detto, sono comunque necessari per la produzione di norme, e la loro collocazione naturale è nell' Ufficio legislativo. Ancora, occorrono esperti di organizzazione, che definiscono i piani per l'Amministrazione, fissano tempi ed obiettivi, distribuiscono le risorse finanziarie ed umane, valutano l' andamento dei processi ed i risultati raggiunti; qui occorrono persone che conoscono a fondo la " macchina " e che dispongano degli strumenti concettuali necessari per intervenire sulla macchina stessa. Oltre a giuristi ed organizzatori occorrono i negoziatori, che trattano con gli altri soggetti in campo le intese e gli accordi necessari a realizzare le politiche. Quanto al Capo di Gabinetto, può appartenere ad una delle categorie suddette od anche essere di provenienza politica: l' importante è che sappia fare il direttore d' orchestra, assemblando e coordinando i diversi specialismi presenti. Anche per gli Uffici di diretta collaborazione, dunque, non occorrono nuove norme di legge , ma scelte qualitative: è sufficiente la volontà politica, purché sia consapevole e determinata.

Febbraio 2013.