



Associazione Nuova Etica Pubblica

Politica, Governo, Amministrazione: gli snodi della Riforma.

di **Antonio Zucaro**, Presidente dell'Associazione "Nuova Etica Pubblica".

- L'Associazione Nuova Etica Pubblica nasce per denunciare che: *"La vita pubblica italiana, oggi, è corrosa dalla distorsione di ogni forma di potere pubblico dalla realizzazione dei fini istituzionali agli scopi particolari del detentore di quel potere"* e si propone di *"assumere come obiettivo esplicito di una riforma della politica la riconduzione dei poteri pubblici ai loro fini istituzionali"* (Manifesto dell'Associazione – 2007). Nella crisi attuale, riteniamo necessario sviluppare la nostra denuncia e la nostra proposta in una posizione articolata, con riferimento alle analisi ed alle indicazioni emerse nel dibattito più recente.
- Sabino Cassese, nella sua *Lectio magistralis* sulla qualità delle politiche pubbliche, afferma che: *"Non c'è fase della sequenza complessiva – dalla scelta degli indirizzi politici alla progettazione, formulazione e decisione, all'attuazione, alla valutazione dell'impatto e dei risultati, al "feedback" e alle correzioni – nella quale non emerga l'inadeguatezza degli strumenti dei governi italiani rispetto alle esigenze moderne del governare"*. In primo luogo, il nostro sistema politico-istituzionale non riesce a produrre riforme strutturali. Non solo la "grande riforma" istituzionale, con l'annessa legge elettorale, ma anche riforme organiche di settore, dall'istruzione al fisco. Perché la *"progettazione, formulazione e decisione"* delle relative politiche di settore, da parte della politica, è inadeguata. Perciò si interviene in modo disorganico, senza affrontare i nodi di fondo perché non si riesce ad operare, al riguardo, la *"scelta degli indirizzi politici"*.
- V'è, in primo luogo, un problema di tempi: formulare, progettare e realizzare una politica – o una riforma - di settore richiede anni. Una legge di riforma o di intervento organico richiede mesi (almeno) di preparazione, alcuni semestri di iter parlamentare (grazie al bicameralismo perfetto), altri mesi di attuazione normativa (Regolamenti, decreti, circolari). Poi va in applicazione. Comunque, nella maggior parte dei casi, una riforma potrebbe essere portata a compimento nel quinquennio di una legislatura. Tuttavia, anche in tale arco, v'è una contraddizione, oltre che tra i tempi, anche tra i fini di un intervento organico e quelli del confronto politico quotidiano. Questo confronto avviene attraverso episodi di breve durata, come mani di poker. Chi vince incassa, e si ricomincia. E qui c'è il problema vero: la posta in gioco non è costituita dalle soluzioni ai problemi reali, ma è fatta di quote di potere: voti, alleanze, posti, finanziamenti, da acquisire o da sottrarre all'avversario. Le partite possono essere tra schieramenti, tra partiti, tra correnti, cordate, singoli politici. Le finalità ideali, i valori motivanti l'impegno politico, le risposte da dare al Paese si smarriscono nella transizione senza orizzonti di quest'avvio di millennio e perdono rilevanza rispetto alle questioni di potere. In ogni caso, bisognerebbe possedere le competenze e le capacità

di tradurle in programmi realizzabili, a fronte di situazioni complesse, altri soggetti in campo, carenza di risorse. Ma questo bagaglio di competenze e capacità è troppo spesso carente nel ceto politico. Perciò i grandi temi della vita del paese compaiono nel gioco politico solo come bandiere o slogan, solo al momento delle elezioni, con l'obiettivo del consenso, dotazione di partenza per ogni giocatore. Nelle partite di potere quotidiane, le singole scelte di merito, siano rispondenti ad un'esigenza particolare, siano collocate nell'iter di un processo di riforma vengono valutate per la loro utilità al momento, in relazione alla prossima mossa da fare o alla reazione degli altri giocatori. Se sono neutre rispetto alla partita in corso, l'attenzione dei giocatori non vi si posa affatto, essendo concentrata sul tavolo da gioco. E' per questa ragione che le leggi strutturali di riforma non si fanno: o sono oggetto di scontro tra uno schieramento e l'altro, e si bloccano, o non lo sono, e i politici pensano ad altro.

- Questa contraddizione ha modificato il ruolo del Governo, facendone il maggior produttore di norme rispetto al Parlamento, perché il tavolo del Consiglio dei ministri assomiglia ad un tavolo di poker molto più di quanto non vi assomigli un emiciclo parlamentare. Le leggi previste dal programma di governo o dalle esigenze emergenti sono disegnate tenendo conto innanzitutto degli interessi particolari in campo, a favore o contro, e dei conseguenti spostamenti dell'orientamento elettorale delle categorie interessate. Quanto all'opinione pubblica generale, ovvero gli interessi diffusi, la si considera in termini di comunicazione, ovvero di presenza sui media, quantitativa (numero di messaggi) e qualitativa (forza di penetrazione dei medesimi). Anche qui, l'obiettivo è l'orientamento elettorale. Si va sui giornali quando si vara una legge delega, prima in Consiglio dei Ministri poi nei due rami del Parlamento, poi quando si producono i decreti delegati, o con un decreto legge e successivamente con la legge di conversione. L'obiettivo è ripetere un messaggio forte, all'opinione pubblica ed alle categorie amiche. Poi, l'impatto reale delle norme sulla vita delle famiglie o delle imprese va a finire nella prospettiva sfocata del lungo termine, quando le partite saranno altre.
- In ogni caso, più che leggi di intervento organico, l'Esecutivo produce una grande quantità di norme singole, collocandole nella legge di stabilità o nei decreti legge di intervento emergenziale, o nelle leggi di conversione di questi, per far fronte alle numerose disfunzioni, esigenze, richieste che vengono fuori nel sistema paese o anche solo nel sistema amministrativo. Nella situazione di incertezza generale, ogni categoria, ogni organismo, ogni Ente tende ad affermare i propri interessi e il proprio ruolo con lo strumento più forte, ovvero la legge, per imporli a tutti gli altri soggetti in campo. E lo chiede al legislatore, ovvero al Governo, molto più che al Parlamento. E il Governo provvede, attraverso la mediazione decisiva del ceto dei Capi di Gabinetto, magistrati amministrativi o contabili dotati di una cultura giuridico-formale. Torniamo a citare il prof. Cassese: *“ Si manifesta ...l' inadeguatezza degli staff dei ministri, composta solo da consiglieri giuridici “* Il risultato è il *“ difetto principale: legificare ogni specie di indirizzo. Tutte le politiche trovano posto in .. leggi o decreti legge, cui segue uno sciame di decreti delegati ... non tutte le disposizioni legislative contengono politiche. La maggior parte sono atti amministrativi in forma amministrativa, adottati o dalla burocrazia per accollare la responsabilità al Parlamento, o dal Governo per imporre decisioni a una burocrazia recalcitrante. “* Ovvero, si tende a risolvere ogni problema con una norma *ad hoc*, perché è la legge che meglio garantisce il risultato. Almeno sulla carta, perché il risultato complessivo di questa prassi è la metastasi legislativa che soffoca non solo le famiglie e le imprese, ma anche le amministrazioni e gli Enti pubblici, con l'ispessimento abnorme del diaframma giuridico interposto tra la politica e la vita reale del Paese.

- La prevalenza nell'attività di governo del gioco politico e delle scelte a breve investe anche gli apparati pubblici. In primo luogo, perché conduce all'uso strumentale dell'amministrazione rispetto alle esigenze del gioco politico, per acquisire voti, per dare posti agli amici e contratti ai finanziatori, per colpire gli avversari. E' per questa ragione che, a fronte del principio di distinzione tra politica ed amministrazione, occorre una dirigenza obbediente che usi del suo potere di gestione per emanare atti "utili". In secondo luogo, perché, come corrispettivo alla disponibilità degli apparati a farsi usare in modo strumentale, oltre che a votare per chi è al governo, si sono concessi privilegi, e soprattutto la possibilità di autoregolarsi in modo corporativo, aumentandosi posti e prebende senza troppi vincoli e controlli. A garantire entrambe le distorsioni è funzionale il mantenimento di una finanza fondata sul Bilancio di competenza, che consente ampie possibilità di manovra nella gestione delle risorse, a tutto danno della trasparenza e comprensibilità delle scelte. Tutto questo avviene, nonostante i tentativi di riforma, o comunque di impostazione di una politica amministrativa razionale fondata sui principi del New public management, molto spesi dai governi sul terreno dell'opinione pubblica ma contraddetti dalle scelte di volta in volta operate sotto la pressione del gioco politico. Fino all'attuale crisi finanziaria ed alla conseguente glaciazione della spesa pubblica. In sintesi: l'autoreferenzialità della politica ha prodotto l'autoreferenzialità dell'amministrazione pubblica, attraverso l'uso strumentale di quest'ultima.
- La recente esperienza del Governo Monti dimostra con evidenza che le politiche di settore non possono essere affidate solo a "tecnici", anche se questa categoria possiede le competenze troppo spesso carenti, o del tutto assenti, nel ceto politico. Ciò, per due ragioni. La prima è che le competenze dei tecnici sono tanto più profonde quanto più sono settoriali: si può diventare Ministro del Lavoro perché si è un grande esperto di spesa pensionistica, e non saper nulla di relazioni sindacali, o di mercato del lavoro. La seconda è che i tecnici conoscono le mappe e non i territori. O meglio, conoscono i territori, ovvero le situazioni reali, solo attraverso le mappe, ovvero i libri o le statistiche. Mentre una politica di settore, se deve dare risposte a cittadini, categorie, imprese, deve avere anche una conoscenza diretta ed operativa delle situazioni su cui interviene.

- Per uscire dalla crisi, v'è un consenso unanime sulla necessità di riforme strutturali e di politiche di settore coerenti, ricomposte in una visione politica generale. Perciò, occorre spostare il *focus* dell'attenzione e l'asse degli interventi su queste, più che sul gioco politico quotidiano. A questo fine possono tornare utili le considerazioni che seguono.
- Le politiche di settore toccano in primo luogo alla politica, e non solo perché vanno ricondotte ad una visione generale del Paese, ma perché vanno progettate coinvolgendo cittadini, categorie, imprese. Ciò, per una esigenza primaria di democrazia, ovvero di maggiore aderenza possibile alla volontà popolare, ma anche perché i cittadini costituiscono una riserva immensa di competenze e conoscenze, un giacimento culturale profondo che, se portato in superficie ed attivato, anche parzialmente, può fornire contributi preziosi all'approfondimento dei problemi ed alla individuazione di possibili soluzioni. Questo coinvolgimento di cittadini informati e consapevoli attraverso forme di democrazia deliberativa dovrebbe diventare il compito prioritario dei partiti politici, per avviare dalla società la costruzione di politiche di settore razionali e condivise. Compito prioritario rispetto a quello della conduzione delle partite di potere, locali e nazionali. Compito da garantire, nella misura del possibile, con scelte statutarie che sanciscano la distinzione tra attività di

partito ed attività di governo ai diversi livelli, e che nell'attività di partito privilegino l'impegno nei processi di democrazia deliberativa, rivolti all'esterno, rispetto ai meccanismi di funzionamento interno.

- Dal punto di vista del Governo, per progettare e gestire processi di riforma di medio – lungo periodo, è evidente l'opportunità di avere governi – e maggioranze – di legislatura. Questo, perciò, dovrebbe essere l'obiettivo della riforma costituzionale in materia. Sul “ *modo di governare* ” dobbiamo citare ancora una volta la lezione di Sabino Cassese, che, “ *per ristabilire un rapporto ordinato tra la “politica” e le “politiche”*”, propone l'esempio britannico, con la preventiva redazione di un “*Testo di analisi dei principali obiettivi del programma di Governo sul quale raccogliere proposte e commenti*” da varare formalmente per poi fondarvi la formulazione delle politiche vere e proprie. Per queste v'è una seconda fase, *tutta all'interno della macchina statale*, che dovrebbe prevedere la redazione di “ *libri verdi* ” o comunque documenti di idee e proposte, sui quali realizzare procedure ben strutturate di informazione e consultazione dei soggetti coinvolti. Ovviamente, queste procedure di democrazia deliberativa sarebbero fortemente facilitate se i partiti svolgessero la funzione di cui s'è detto sopra. Il tutto dovrebbe sfociare nella determinazione delle politiche e della loro traduzione in programmi definiti, con risorse, tempi ed obiettivi. Invece “ *I vertici politico-amministrativi ministeriali sembrano incapaci di mettere a punto obiettivi e programmi Mentre vi sarebbe bisogno anche di esperti di progettazione, monitoraggio e valutazione..* ” non solo nei Gabinetti, ma anche nella Presidenza del consiglio. A questa spetterebbe la funzione di coordinamento, a partire dalla redazione del Testo sul programma, e poi nel componimento dell'impostazione e della gestione delle diverse politiche di settore. Anche con l'ausilio del CNEL, organo di rappresentanza istituzionale delle forze sociali, oggi condannato all'inutilità delle sue elaborazioni su questioni complesse, del tutto fuori fuoco e fuori tempo rispetto ad un'agenda politica tutta concentrata sulle questioni a breve.
- Una corretta *governance* delle politiche di settore rimanda anche al ruolo delle Commissioni parlamentari le quali, oltre ad operare nella fase di produzione di leggi, dovrebbero rendere effettiva la vigilanza sulla regolare e concreta applicazione delle stesse, prevista dalle norme in vigore sull'Analisi e sulla Valutazione dell'impatto della regolazione.
- Per quanto riguarda l'Amministrazione, le conseguenze dei ragionamenti fin qui esposti sono evidenti. Una delegificazione effettiva che intervenga su interi settori, la traduzione in programmi ed in obiettivi delle politiche pubbliche, la redazione dei Bilanci di cassa per missioni e progetti, la realizzazione di questi, l'esame dei risultati ottenuti, l'eventuale riformulazione dei programmi e delle politiche, comportano l'apertura di spazi effettivi alla responsabilità decisionale dei manager pubblici. Non solo: anche nella fase istruttoria delle politiche, la conoscenza delle situazioni, degli attori in campo, della regolazione vigente posseduta dalle burocrazie di settore costituisce un fattore indispensabile di successo. Ne deriva la necessità di avere burocrazie competenti e permanenti, amovibili solo per l'insuccesso nella realizzazione dei progetti e nel conseguimento degli obiettivi, o comunque in caso di mancanze gravi; lo spoils system, con la precarizzazione della dirigenza, è funzionale all'uso distorto dell'amministrazione a fini di manovra politica, ed è per questo che è stato più volte dichiarato incostituzionale dalla Consulta. Inoltre, la priorità delle politiche, dei programmi e dei risultati comporta, nell'organizzazione delle strutture e dei processi di produzione dei servizi, la priorità del confronto con le organizzazioni dei cittadini e degli utenti rispetto al confronto, pur necessario, con i sindacati dei dipendenti pubblici. L'azione dei dirigenti e dei dipendenti, come singoli e come apparati, va in ogni caso ricondotta ai principi etici della Carta

costituzionale. In sintesi: L' *onore* (art. 54) nell' adempiere alle funzioni pubbliche sta nell' indirizzarle al *servizio esclusivo della Nazione* (art. 98), ovvero al servizio dei cittadini, singoli ed associati, costituenti famiglie, esercenti imprese, per *rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale* (art. 3) *al pieno sviluppo della loro persona*.