

Aboliamo i ministeri

di Bruno Dente

La Finanziaria approvata dal Senato ripristina la legge Bassanini e riporta a dodici il numero dei dicasteri. Ma modificare la struttura dell'amministrazione ha un costo, soprattutto perché la costruzione di organizzazioni efficaci ed efficienti è un processo lungo e faticoso. Va perciò evitato il ripetersi di trasformazioni dettate da contingenze politiche. La soluzione migliore potrebbe essere l'abolizione dei ministeri come organi di amministrazione attiva, trasformandoli in piccole organizzazioni di supporto all'attività dei ministri.

All'articolo 8bis della Finanziaria approvata la scorsa settimana dal Senato viene ripristinata la legge Bassanini, il decreto legislativo 300 del 1999, con la riduzione a dodici degli attuali diciannove ministeri. Il ministro per il Commercio internazionale Emma Bonino ha dichiarato che si tratta di una "stronzata pazzesca", sulla base di due argomenti molto differenti.

Una decisione politica

In primo luogo, Bonino ha rivendicato che la composizione del governo è una decisione politica del presidente del Consiglio. Il che è assolutamente vero, ma non c'entra quasi nulla con il numero di ministeri. La Costituzione non pone nessun limite al numero dei ministri, ma prevede che i ministeri possano essere istituiti solo per legge. Si tratta quindi di una decisione del Parlamento, e non del presidente del Consiglio. In verità molti ritengono che un gabinetto composto da ventinove persone come l'attuale (il presidente, i 19 ministri con portafoglio, gli 8 ministri senza portafoglio e il sottosegretario alla presidenza) sia un organismo pletorico, nel quale discutere seriamente è quasi impossibile e che sarebbe meglio ridurlo di almeno un terzo. L'esperienza internazionale è contraddittoria: in Germania i membri del governo sono sedici e in Spagna diciassette. In Gran Bretagna, invece, ai ventitre membri del cabinet si aggiungono altri sette partecipanti obbligati, e in Francia il numero totale è di trentatre. La numerosità dei ministri incide sui "costi della politica", uno dei temi che più sembrano appassionare i commentatori, sulla funzionalità del Consiglio e sulla coerenza dell'indirizzo politico. Tuttavia, molto dipende da fattori contingenti (la personalità del primo ministro, la compattezza programmatica della coalizione, e così via) ed è difficile affermare con certezza che avere pochi ministri sia necessariamente meglio che averne tanti.

La struttura dell'amministrazione

Un discorso differente vale per la questione dei ministeri. "Vi rendete conto – ha detto il ministro Emma Bonino – che stiamo solo adesso completando gli atti amministrativi conseguenti alla separazione dall'ex ministero delle Attività produttive? Ricominciare questo processo al contrario è assolutamente demenziale".

L'argomento ha un suo peso, ma va rovesciato: modificare la struttura dell'amministrazione per risolvere problemi prettamente politici è un'operazione dannosa. Non solo perché le trasformazioni hanno un costo, ma soprattutto perché la costruzione di organizzazioni efficaci ed efficienti è un processo lungo e faticoso, che non deve essere deviato da "esigenze politiche" (leggasi appetiti individuali o di partito) contingenti. E quindi Bonino sembra affermare che, se la composizione del gabinetto è una decisione politica, la struttura dell'amministrazione pubblica a tutti i livelli – nello Stato, ma anche nelle regioni e nei comuni – non può e non deve esserlo.

Se, come tutti sembrano a parole riconoscere, uno dei problemi chiave del nostro paese è la scarsa efficienza del suo apparato amministrativo, che si traduce nella bassa produttività della spesa pubblica, una delle prime cose da fare sarebbe quella di mettere al sicuro i processi di ristrutturazione dalla necessità di soddisfare questo o quel partito, questa o quella corrente, questa o quella personalità.

Fare a meno dei ministeri

A questo punto, le alternative sono due. La prima è “blindare” la struttura amministrativa. Oggi il pendolo si è di nuovo diretto verso la riduzione dei ministeri riprendendo una tendenza che si era affermata con il governo Ciampi dei primi anni Novanta e si era interrotta con il governo Berlusconi e il governo Prodi. Ma nessuno può garantire che domani le difficoltà di formare una coalizione non inducano a ripetere il precedente del 2006, quando la trasformazione è stata decisa con un decreto legge all’atto della formazione del governo. Occorrerebbe allora affermare, in sede di revisione costituzionale, che questo genere di decisioni debbono essere prese in modo meditato, ad esempio prevedendo che sia una delle materie sulle quali si deve pronunciare il Senato federale.

Oppure si potrebbe cambiare impostazione e semplicemente abolire i ministeri, trasferendo ad agenzie esterne, legate allo Stato da contratti di servizio, le attività amministrative in senso stretto, vale a dire il rilascio di tutte le autorizzazioni, la gestione di tutti i servizi, la stipula di tutti i contratti e l’erogazione di tutti i trasferimenti finanziari.

L’amministrazione svedese è interamente basata su questo modello, e lo stesso vale in larga misura per quella britannica dopo il rapporto “Next Steps” della seconda metà degli anni Ottanta. In Italia il modello adottato per le agenzie fiscali non è dissimile e sembra aver dato buona prova di sé anche nella transizione da Visco a Tremonti e ritorno. In Francia una delle raccomandazioni della commissione Attali va in questa direzione.

Abolire i ministeri come organi di amministrazione attiva, trasformandoli in piccole organizzazioni di supporto all’attività dei ministri, comporta una serie di vantaggi significativi:

1. viene resa ancora più flessibile la composizione del governo dal momento che il numero delle agenzie sarebbe certamente superiore a quello degli attuali ministeri;
2. viene data una sanzione organizzativa alla distinzione tra politica e amministrazione, soprattutto se al vertice delle agenzie venissero messi manager scelti con una procedura trasparente e possibilmente bipartisan (advice and consent parlamentare, ad esempio);
3. si costruirebbero organizzazioni nelle quali da un lato la trasparenza delle risorse impiegate sarebbe assoluta in ragione del contratto di servizio e dall’altro la responsabilità per i risultati si congiungerebbe a quella per l’uso delle risorse stesse;
4. si evita il gigantismo di alcune amministrazioni pubbliche, uno dei principali argomenti contro la fusione dei ministeri, senza contemporaneamente essere obbligati alla moltiplicazione del personale politico.

Ciò non vuol dire, ovviamente, che la diminuzione dei ministeri decisa dalla Finanziaria sia inutile o dannosa. Qualsiasi rilancio della stagione delle riforme amministrative degli anni Novanta è più che auspicabile, dato il penoso stato del dibattito corrente. Il punto è che il puro e semplice risparmio in termini di stipendi dei ministri e del personale di supporto, se forse soddisfa il moralismo corrente, non può certamente migliorare efficacia ed efficienza delle politiche pubbliche. Un ripensamento del modello organizzativo e istituzionale delle amministrazioni, al contrario, potrebbe far fare qualche passo avanti alle trasformazioni necessarie.