

Falsa partenza istituzionale

di Bruno Dente

La composizione del Governo Prodi induce chi si occupa professionalmente di istituzioni pubbliche ad alcune considerazioni sconsolate.

Una premessa che non dovrebbe essere necessaria: la Costituzione della Repubblica italiana all'articolo 95 dice testualmente "La legge provvede all'ordinamento della presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri". Ciò significa che mentre non c'è nessun limite prestabilito al numero dei ministri, quello dei cosiddetti portafogli ministeriali è predefinito per legge. La confusione che spesso i giornali fanno dimostra solo il livello di ignoranza sulle nostre istituzioni (stiamo parlando della Costituzione, mica di una oscura norma) diffuso nel paese.

Nuovi ministeri, una questione di modo

In sede di costituzione del nuovo Governo sono stati nominati diciotto ministri con portafoglio e sette senza. Poiché però i ministeri erano in tutto quattordici, con un decreto legge approvato dal primo Consiglio dei ministri ne sono stati creati quattro nuovi. Per la cronaca: Università e ricerca, Solidarietà sociale, Trasporti e Commercio internazionale.

Si tratta di una decisione senza precedenti nella storia repubblicana.

Il problema non è tanto – o solo – la moltiplicazione dei ministeri, che pure qualche problema nella funzionalità del Consiglio dei ministri la porrà. Ma è soprattutto il modo.

Nel 2001 la sinistra aveva addirittura criticato il presidente Ciampi per aver firmato il decreto legge col quale non si dava attuazione alla fusione tra ministero della Sanità e ministero del Welfare e tra ministero delle Comunicazioni e ministero delle Attività produttive. Adesso ha fatto, molto di peggio creando per decreto legge nuovi ministeri, e modificando, sempre attraverso tale strumento, in maniera molto sostanziale le competenze di altri.

C'è ovviamente un problema di costituzionalità (è un caso straordinario di necessità e d'urgenza?), c'è un problema di opportunità pratica (quali sono i benefici di separare le competenze di chi si occupa delle strade da quelli di chi si occupa delle ferrovie, porti e aeroporti?). Ma c'è in maniera molto più preoccupante una concezione dei rapporti tra politica e istituzioni, direi di più, del rapporto tra "fare politica" e "governare", che denota una deriva pericolosa e foriera di ulteriori passaggi.

Sul primo punto non insisto. Altri meglio di me potrà argomentare sulla incostituzionalità del ricorso al decreto legge.

Il secondo punto è altrettanto importante. Quando nello stesso decreto si spezzettano le competenze del dipartimento delle politiche di sviluppo tra ministero dell'Economia, ministero dello Sviluppo economico e presidenza del Consiglio, qualcuno si è chiesto quali sono le conseguenze per i processi di programmazione degli investimenti pubblici? C'è una analisi in merito? Si sono sentiti i principali attori della politica stessa (le Regioni, ad esempio)? A nessuno è venuto il sospetto che allontanando le decisioni in materia di investimenti dalla gestione del bilancio sarà molto più difficile rispettare i programmi di spesa? Gli osservatori che hanno chiesto la riunificazione delle competenze sull'economia reale, sanno quali sono le attività concrete che vengono compiute nelle diverse sedi?

Cosa significa "governare"

Ma il punto fondamentale è il terzo. Governare non vuol dire solo fare leggi, né a maggior ragione singoli atti puntuali. Vuol dire assicurare continuità, coerenza e direzione a un insieme di attività, in parte svolte dallo Stato e in parte da altri soggetti che contribuiscono ad affrontare e possibilmente risolvere un problema collettivo. Per far questo ci vogliono qualche volta (molto meno di quanto generalmente si creda) nuove norme, ci vogliono risorse finanziarie, ma soprattutto ci vogliono persone che siano capaci di tradurre gli indirizzi in atti puntuali, in relazioni permanenti con gli altri soggetti interni ed esterni necessari all'attuazione degli obiettivi, e così via. Montare e smontare con un tratto di penna strutture organizzative senza le quali svolgere tali funzioni è impensabile, significa sostanzialmente rendere impossibile il governare.

Tutti coloro che di fronte a qualsiasi problema affermano la necessità di una scelta organizzativa (facciamo un'agenzia, facciamo un authority, eccetera) farebbero bene a riflettere sul fatto che in primo luogo tali trasformazioni hanno sempre delle conseguenze molto pratiche (quanto costa trasferire il personale alla presidenza del Consiglio?) e che comunque si tratta di processi che implicano persone, competenze, tecnologie, risorse e che come tali hanno bisogno di essere costruiti, assistiti, curati. Se non si dedica ad essi l'attenzione di cui hanno bisogno, non si ha il diritto di lamentare l'inefficienza amministrativa.

Ma forse c'è ancora di più e si tratta di una eredità avvelenata della legislatura che si è appena chiusa. Anzitutto, la convinzione che governare male non fa perdere le elezioni. Ora, a parte il fatto che Silvio Berlusconi le elezioni le ha perse (per la precisione, dato che si tende a dimenticarlo, Forza Italia ha perso quasi 2 milioni di elettori malgrado il fatto che il numero dei voti validi sia aumentato di un milione), si poteva sperare di meglio dal Governo dell'Ulivo.

Infine, forse, gioca la convinzione che liberarsi delle regole aumenta il margine di manovra di chi occupa posizioni di potere. E questo è completamente falso: non avere regole espone proprio chi occupa posizioni di potere a ogni forma di pressione da parte di tutti coloro che sono interessati a eccezioni, privilegi, interventi ad hoc, eccetera. Rende, appunto, la funzione del governare terribilmente difficile. Il precedente che è stato consumato in questa occasione sarà pagato duramente in sede di composizione di tutti i prossimi governi: non è un caso – e non è nemmeno per mera virtù repubblicana – che in quasi cinquanta anni di governi a guida democristiana una cosa di questo genere non sia mai stata fatta.

Il Governo è nato – ribadisco: dal punto di vista istituzionale – nel modo peggiore possibile. Speriamo che il futuro ci riservi qualcosa di meglio.

TESTO ORIGINALE

Sulla composizione del governo

Bruno Dente – Politecnico di Milano
23 maggio 2006

La composizione del governo Prodi induce chi si occupa professionalmente di istituzioni pubbliche ad alcune considerazioni sconsolate.

Una premessa che non dovrebbe essere necessaria: la Costituzione della Repubblica Italiana all'art. 95 dice testualmente "La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e

determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri". Ciò significa che mentre non c'è nessun limite prestabilito al numero dei Ministri, quello dei cosiddetti portafogli ministeriali è predefinito per legge. La confusione che spesso i giornali fanno dimostra solo il livello di ignoranza sulle nostre istituzioni (stiamo parlando della Costituzione, mica di una oscura norma) diffuso nel paese.

Ebbene in sede di costituzione del nuovo governo sono stati nominati 18 ministri con portafoglio e 7 senza. Poichè però i ministeri erano in tutto 14, con un decreto legge approvato dal primo consiglio dei ministri ne sono stati creati 4 nuovi (per la cronaca: Università e ricerca, Solidarietà sociale, Trasporti e Commercio internazionale).

Si tratta di una decisione senza precedenti nella storia repubblicana.

Il problema non è tanto – o solo – la moltiplicazione dei ministeri, che pure qualche problema nella funzionalità del Consiglio dei Ministri la porrà. Ma è soprattutto il modo. Dopo che nel 2001 la sinistra aveva addirittura criticato il presidente Ciampi per aver firmato il decreto legge col quale non si dava attuazione alla fusione tra ministero della Sanità e ministero del Welfare e tra ministero delle Comunicazioni e ministero delle Attività produttive, adesso ha fatto, ohimè, molto di peggio creando per decreto legge nuovi ministeri, e modificando, sempre attraverso tale strumento, in maniera molto sostanziale le competenze di altri.

C'è ovviamente un problema di costituzionalità (è un caso straordinario di necessità e d'urgenza?), c'è un problema di opportunità pratica (quali sono i benefici di separare le competenze di chi si occupa delle strade da quelli di chi si occupa delle ferrovie, porti ed aeroporti?), ma c'è in maniera molto più preoccupante una concezione dei rapporti tra politica ed istituzioni, direi di più, del rapporto tra "fare politica" e "governare" che denota una deriva pericolosa e foriera di ulteriori passaggi.

Sul primo punto non insisto. Altri meglio di me potrà argomentare sulla incostituzionalità del ricorso al decreto legge.

Il secondo punto è altrettanto importante. Quando nello stesso decreto si spezzettano le competenze del Dipartimento delle politiche di sviluppo tra Ministero dell'Economia, Ministero dello Sviluppo Economico e Presidenza del Consiglio qualcuno si è chiesto quali sono le conseguenze per i processi di programmazione degli investimenti pubblici? C'è una analisi in merito? Si sono sentiti i principali attori della politica stessa (le Regioni, ad esempio)? A nessuno è venuto il sospetto che allontanando le decisioni in materia di investimenti dalla gestione del bilancio sarà molto più difficile rispettare i programmi di spesa? Gli osservatori che hanno chiesto la riunificazione delle competenze sull'economia reale, sanno quali sono le attività concrete che vengono compiute nelle diverse sedi?

Ma il punto fondamentale è il terzo. Governare non vuol dire solo fare leggi, nè a maggior ragione singoli atti puntuali. Vuol dire assicurare continuità, coerenza e direzione ad un insieme di attività, in parte svolte dallo Stato e in parte da altri soggetti che contribuiscono ad affrontare e possibilmente risolvere un problema collettivo. Per far questo ci vogliono qualche volta (ma molto meno di quanto generalmente si creda) nuove norme, ci vogliono risorse finanziarie, ma soprattutto ci vogliono persone che siano capaci di tradurre gli indirizzi in atti puntuali, in relazioni permanenti con gli altri soggetti interni ed esterni necessari all'attuazione degli obiettivi, e così via. Montare e smontare con un tratto di penna strutture organizzative senza le quali svolgere tali funzioni è impensabile, significa sostanzialmente rendere impossibile il governare. Tutti coloro che di fronte a qualsiasi problema affermano la necessità di una scelta organizzativa (facciamo un'agenzia, facciamo un authority, eccetera) farebbero bene a riflettere sul fatto che in primo luogo tali trasformazioni hanno sempre delle conseguenze molto pratiche (quanto costa trasferire il personale alla Presidenza del Consiglio?) e che comunque si tratta di processi che implicano persone, competenze, tecnologie, risorse e che come tali hanno bisogno di essere costruiti, assistiti, curati. Se non si dedica ad essi l'attenzione di cui hanno bisogno, non si ha il diritto di lamentare l'inefficienza amministrativa.

Ma forse c'è ancora di più e si tratta di una eredità avvelenata della legislatura che si è appena chiusa. Anzitutto la convinzione che governare male non fa perdere le elezioni. Ora, a parte il fatto che Berlusconi le elezioni le ha perse (per la precisione, dato che si tende a dimenticarlo, Forza Italia ha perso quasi 2 milioni di elettori malgrado il fatto che il numero dei voti validi sia aumentato di un milione), si poteva sperare di meglio dal governo dell'Ulivo.

Infine, forse, gioca la convinzione che liberarsi delle regole aumenta il margine di manovra di chi occupa posizioni di potere. E questo invece è completamente falso: non avere regole espone proprio chi occupa posizioni di potere ad ogni forma di pressione da parte di tutti coloro che sono interessati ad eccezioni, privilegi, interventi ad hoc, eccetera. Rende, appunto, la funzione del governare terribilmente difficile. Il precedente che è stato consumato in questa occasione sarà pagato duramente in sede di composizione di tutti i prossimi governi: non è un caso – e non è nemmeno per mera virtù repubblicana – che in quasi 50 anni di governi a guida democristiana una cosa di questo genere non sia mai stata fatta.

Il governo è nato – ribadisco: dal punto di vista istituzionale – nel modo peggiore possibile. Speriamo che il futuro ci riservi qualcosa di meglio.