

VIII
LA RIFORMA DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

LINDA LANZILLOTTA *

1. Il tema del mio intervento riguarda la riforma della Presidenza del Consiglio. Come è noto, nel corso della Legislatura che si è appena conclusa è stata definita sul piano legislativo e in parte concretamente avviata, un'ampia riforma dell'amministrazione pubblica. Di tale impegnativo ed organico disegno la riforma della Presidenza del Consiglio è, insieme, parte essenziale e, come si dirà meglio in seguito, coerente implicazione.

La riforma dell'Amministrazione delineata dalla legge delega n. 59 del 1997 è sostanzialmente impostata lungo tre assi fondamentali. In primo luogo essa prevede una massiccia devoluzione di poteri e di competenze al sistema delle autonomie territoriali, Regioni ed enti locali, sulla base dei criteri di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza tra funzioni e livello territoriale di competenza. Il decreto legislativo 112 ha attuato questa parte della delega realizzando un "federalismo a Costituzione invariata", vale a dire che esso ha trasferito competenze amministrative nella misura massima consentita dall'ordinamento costituzionale vigente, anticipando sul piano amministrativo la riforma del Titolo V della Costituzione che sarebbe stata poi approvata dal Parlamento nell'aprile del 2001 e successivamente ratificata dal referendum confermativo dell'autunno.

Il secondo asse della riforma è rappresentato dalla riorganizzazione delle funzioni statali di indirizzo politico e di coordinamento amministrativo nonché di gestione delle funzioni amministrative mantenute al livello centrale: questa operazione viene realizzata (dal decreto legislativo 300 del 1999) attraverso un processo di riduzione, accorpamento, integrazione di competenze e strutture mini-

* *Ex* segretario Generale della Presidenza del consiglio dei Ministri. Professore a contratto di programmazione e controllo delle pubbliche amministrazioni presso l'Università di Roma Tre.

steriali sulla base di criteri di complementarità ed omogeneità; infine il terzo asse è rappresentato da interventi volti alla razionalizzazione e all'“efficientamento” della macchina amministrativa attraverso modifiche dell'organizzazione degli uffici, dell'ordinamento della dirigenza statale e del rapporto di impiego pubblico tutte complessivamente orientate al graduale allineamento delle organizzazioni pubbliche ai principi organizzativi e lavoristici del settore privato.

In tale quadro, inoltre, vengono modificati alcuni dei punti cardine dell'organizzazione amministrativa italiana, a cominciare da quello dell'unicità del modello amministrativo rappresentato dalla tradizionale struttura ministeriale, sino a ieri concepita per articolazioni verticali, in quanto struttura deputata all'attuazione degli indirizzi dell'organo di governo prevalentemente attraverso la emanazione di provvedimenti. La legge 59, per la prima volta dopo quasi un secolo, delinea modelli nuovi e diversificati ognuno dei quali tende a valorizzare la funzione specifica o prevalente di ciascuna struttura e/o livello amministrativo. Al governo nazionale è riservato in via prevalente l'attività di indirizzo, di coordinamento e di concertazione interistituzionale; in altre parole, il compito principale degli apparati centrali finisce di essere quello di gestire competenze amministrative attraverso la produzione di atti e diviene essenzialmente quello di definire *policies*, valutarne l'impatto, coordinare i livelli di governo di un sistema istituzionale policentrico. L'esempio più chiaro e coerente di questo nuovo modello di amministrazione è rappresentato appunto dalla Presidenza del Consiglio.

2. In effetti già con la legge 400 del 1988 la Presidenza del Consiglio aveva iniziato a differenziarsi rispetto al classico modello ministeriale; la legge 59 e il decreto legislativo 303 completano questa evoluzione disegnando un'organizzazione ormai completamente depurata di funzioni amministrative e pressoché totalmente concentrata su compiti di supporto all'attività degli organi di indirizzo politico, Presidente del Consiglio e Consiglio dei Ministri. Vengono quindi affidate a specifici Ministeri o ad organismi tecnici funzioni che negli anni, talvolta con criteri scarsamente coerenti e in via residuale, erano state affastellate nella Presidenza del Consiglio (la gestione delle provvidenze per l'editoria, gli interventi per Roma capitale, la protezione civile); viceversa vengono potenziate e qualificate le strutture dedicate all'attività di *policy making* e di coordinamento nel governo e tra livelli di governo.

Il compimento del disegno già abbozzato dalla legge 400 riceve ovviamente una forte accelerazione dalla riforma amministrativa disegnata dalla legge 59 che rende il suo completamento una esigenza di fatto ineludibile. Ciò in quanto il forte processo di devoluzione di competenze amministrative al livello regionale e lo-

cale richiede che ad un esercizio della funzione di governo ispirata ad una logica gerarchica si sostituisca piuttosto un'azione organizzata secondo criteri di armonizzazione, integrazione, concertazione che sia in grado di portare il sistema istituzionale, pur nella sua complessità, a soluzioni sinergiche e condivise: da qui l'esigenza di rafforzare gli strumenti della concertazione quali le Conferenze Stato Regioni, Stato Città e la Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie e, sul piano amministrativo, le relative strutture di supporto essenziali per istruire sul piano tecnico le decisioni.

Allo stesso tempo la nascita di Ministeri con competenze integrate e assai ampie (si pensi al Ministero dell'Economia che unifica Tesoro e Finanze, a Infrastrutture e Territorio che assorbe Lavori pubblici, Trasporti e alcune competenze dell'ambiente, a Politiche sociali che integra Sanità, Lavoro e Politiche sociali) modifica il sistema di relazioni interne al Governo e muta anche il ruolo del premier. Il Presidente del Consiglio solo raramente viene ora chiamato a svolgere la funzione (un tempo assai frequente) di mediazione tra Ministeri e Ministri portatori di interessi contrapposti o comunque fortemente dialettici, ruolo che faceva del Presidente il "coordinatore" del Consiglio dei Ministri e il mediatore tra posizioni politiche dei diversi partiti della coalizione rappresentati dai Ministri, piuttosto che il leader portatore e interprete di un proprio indirizzo politico capace di rappresentare la sintesi delle posizioni delle forze politiche della sua maggioranza. Il Presidente tende così ad assumere nel Governo un ruolo di *leadership* peraltro coerente con il rafforzamento della figura del premier conseguente alla riforma elettorale maggioritaria.

La riorganizzazione delle funzioni ministeriali, operata con l'obiettivo di affidare a ciascun Dicastero la gestione unitaria di settori organici per dare coerenza ed efficacia all'azione di governo, elimina alla radice i contrasti istituzionali che avevano in passato assai spesso paralizzato l'intervento dell'esecutivo chiamando in causa il ruolo di bilanciamento del Presidente del Consiglio. Nascono così Ministeri forti e compatti, dotati di forti apparati di supporto, capaci di esprimere proprie visioni politiche, rispetto ai quali quindi il Presidente del Consiglio, se non vuole divenire completamente tributario dei propri potenti Ministri, ha bisogno di disporre di un'autonoma capacità di analisi e di elaborazione di indirizzi e di valutazione delle politiche.

3. Il decreto legislativo 300 attua quindi il nuovo modello di Presidenza del Consiglio attribuendo a specifici Ministeri le funzioni amministrative da essa gestite, rafforzando le strutture organizzative di *staff* e riconoscendo alla Presidenza forti poteri di autorganizzazione, di autonomia amministrativa e contabile in analogia a quanto previsto per gli organi costituzionali.

In coerenza con questo nuovo modello specifici Decreti del Presidente del Consiglio (d.p.c.m. 15 aprile e 4 agosto 2000) tra il 2000 ed il 2001 adeguano la struttura organizzativa interna da una parte potenziando i Dipartimenti e gli uffici destinati a svolgere attività di analisi, di elaborazione di *policies*, di coordinamento e raccordo istituzionale e, nel contempo, tendendo ad asciugare e marginalizzare le strutture preposte oltre che alle funzioni amministrative trasferite anche a quelle di gestione e autoamministrazione; dall'altra parte, avviando un processo di adeguamento delle professionalità interne ai nuovi compiti della Presidenza. Operazione non semplice ma irrinunciabile per fare il salto di qualità richiesto. E infatti Palazzo Chigi non ha, ad oggi, neppure un proprio organico in quanto il cosiddetto "organico di fatto" si è venuto via via costruendo per "consolidamento" del personale distaccato al seguito delle segreterie politiche di Presidenti del Consiglio, Ministri senza portafoglio e sottosegretari alla Presidenza succedutisi legislatura dopo legislatura, ciascuno dei quali, cessato dall'incarico, tendeva a garantire ai propri collaboratori la permanenza presso la Presidenza. Anno dopo anno il corpo della Presidenza si è via via ingrossato senza che però a tale ampliamento corrispondesse una politica di reclutamento selettiva e mirata. Questo personale, in prevalenza con profilo professionale genericamente amministrativo, venuto meno l'interlocutore politico "fiduciario" veniva destinato agli uffici amministrativi (personale, bilancio, servizi di manutenzione, supporti operativi e tecnologici) che ancora oggi assorbono più della metà del personale in forza alla Presidenza.

4. Vediamo le strutture di *policy*. L'unico settore tradizionalmente preposto ad attività di *staff* nella Presidenza del Consiglio è stato, fino alla riforma del 1999, l'ufficio del coordinamento legislativo (ora Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi – DAGL) struttura di eccellenza posta a supporto dell'azione di coordinamento legislativo e di istruttoria dell'attività del Consiglio dei Ministri. Area peraltro ulteriormente potenziata nel corso della XIII legislatura che, con l'approvazione di importantissime leggi delega, quali quelle di riforma dell'amministrazione e di riforma fiscale, nonché con il processo di delegificazione e semplificazione della regolazione, ha visto spostarsi drasticamente dal Parlamento al Governo il baricentro dell'attività normativa. Nell'ambito della Presidenza del Consiglio viene anzi istituita una nuova struttura – il Nucleo per la semplificazione – cui la legge attribuisce il compito di gestire, sul piano tecnico, tutta l'attività di semplificazione normativa con l'obiettivo di snellire i procedimenti amministrativi e redigere testi unici per i diversi settori della regolazione

A partire dal 1999, però, proprio nell'ottica della riforma, si procede ad una importante riorganizzazione del Dipartimento degli affari economici. Una struttura che fino a quel momento aveva avuto taluni marginali compiti di coordina-

mento dei Dicasteri economici ma che, prevalentemente, aveva svolto il compito di gestire le relazioni tra Presidenza del Consiglio e parti sociali. Un ruolo di natura essenzialmente politico istituzionale, che raramente aveva comportato attività di analisi, di messa a punto di proposte di politica economica, di valutazione dell'impatto delle ipotesi elaborate dai singoli Dicasteri. Questa situazione inizia a modificarsi con l'immissione nei ruoli della Presidenza di una trentina di funzionari di altissima professionalità con compiti di studio e di consulenza. Un drappello di giovani dotati di un alto livello di qualificazione universitaria che consente alla struttura di Palazzo Chigi di confrontarsi con le strutture dei Ministeri economici con una autorevolezza del tutto nuova, a fornire al premier analisi e *position papers*, a coordinare la preparazione dei Consigli europei e dei relativi documenti, a tenere rapporti con gli organismi internazionali quali l'OCSE o il FMI.

È comunque innegabile che il concreto realizzarsi dell'assetto organizzativo della Presidenza è strettissimamente collegato al ruolo che il premier intende giocare nella compagine governativa, al tipo di equilibrio che si instaura tra Presidente e Ministri, e anche alla personale sensibilità, formazione e cultura del Presidente del Consiglio. Non a caso il Governo insediatosi dopo le elezioni del maggio 2001 ha ridimensionato il Dipartimento affari economici di fatto delegando *in toto* al Ministro dell'Economia l'indirizzo politico di tutte le questioni attinenti la politica economica e finanziaria.

Nel corso della Legislatura che si è appena conclusa l'area della politica internazionale si è cominciata a strutturare per svolgere una più intensa azione di analisi, elaborazione e supporto dell'attività del Primo Ministro che intrattiene ormai in modo diretto e personale rapporti con i Capi di Stato e di Governo definendo posizioni e dossier per i quali occorre un approccio multidisciplinare in quanto si tratta di questioni che coinvolgono l'intera attività di governo e sui quali, talvolta, i vari Dicasteri coinvolti (principalmente Esteri, Difesa, Economia) hanno posizioni non collimanti. Il premier avverte quindi sempre più l'esigenza di una propria unità di analisi e di valutazione dei problemi di politica internazionale che lo renda in grado di gestire la fitta rete di relazioni che quotidianamente intercorre con gli altri Capi di Governo e di definire, anche rispetto ai propri Ministri, posizioni di sintesi e di equilibrio. Spetta naturalmente al Ministero degli Esteri la gestione ordinaria delle relazioni internazionali attraverso la fitta rete delle rappresentanze diplomatiche e consolari; ma non vi è dubbio che ad una dimensione sempre più globale dei problemi (dall'economia all'ambiente, dai conflitti regionali alle operazioni di *peace keeping*, dall'energia all'immigrazione) ha inevitabilmente corrisposto un ruolo del Primo Ministro di sempre più diretto protagonista della gestione della politica internazionale.

A questo si aggiunga la dimensione europea dell'azione di governo che comporta una continua interrelazione del premier con i leader degli altri Paesi euro-

pei e con i responsabili delle istituzioni europee le cui iniziative ed azioni si intrecciano e condizionano ormai praticamente tutte le decisioni di livello nazionale.

Questa espansione del ruolo internazionale del Primo Ministro ha comportato, sul piano organizzativo, la messa a punto del progetto di trasformare il tradizionale Ufficio del Consigliere diplomatico in un vero e proprio Dipartimento di politica internazionale con il compito di dare supporto, insieme con il Dipartimento per gli affari economici (i due profili sono ovviamente inscindibili e quasi sempre intrecciati), all'attività internazionale del Presidente del Consiglio.

Altra area che tende ad assumere maggiore rilevanza con il nuovo ordinamento è quella affidata al Dipartimento per il coordinamento amministrativo; una struttura incaricata di gestire in modo alquanto burocratico alcune delle funzioni amministrative di competenza della Presidenza, con la riforma continua a svolgere alcuni compiti amministrativi non particolarmente consistenti ma assai delicati (quali, ad esempio, il riparto delle somme derivanti dalla devoluzione allo Stato dell'otto per mille) e inizia anche ad assumere un nuovo e importante compito: quello cioè di raccordare i diversi livelli istituzionali allorché per la realizzazione di un'opera, di un progetto o di altri interventi amministrativi occorra la convergenza di più soggetti. Tale compito diviene tanto più strategico quanto più aumentano, intrecciandosi con quelle dello Stato, le competenze trasferite a Comuni e Regioni. Si tratta in linea generale di operazioni che attengono alla gestione del territorio (ad esempio l'istruttoria delle decisioni del Consiglio dei Ministri a conclusione di conferenze di servizio nelle quali non si è raggiunto l'accordo dei soggetti coinvolti) o di gestione del patrimonio statale la cui valorizzazione richiede l'intervento attivo dei poteri locali. Si tratta peraltro di iniziative e decisioni solo apparentemente marginali ma che possono avere invece un grande impatto nel Paese poiché in molti casi sono in grado, grazie al coordinamento e alla concertazione dei soggetti pubblici coinvolti, di riqualificare aree importanti delle città sottraendole al degrado ambientale e sociale o a sbloccare la realizzazione di un'opera strategica per il territorio interessato.

Nel corso della scorsa legislatura si è poi venuta ampliando e strutturando l'area della comunicazione istituzionale, settore che peraltro sarà oggetto di una riassetto profondo in un prossimo futuro a seguito della concreta attuazione della legge sulla comunicazione istituzionale approvata nel corso del 2001 (legge n. 150 del 15 marzo 2001). Si tratta di un'area destinata ad assumere importanza sempre crescente poiché la comunicazione è la chiave del rapporto tra istituzioni e cittadini. Paradossalmente rischia di essere del tutto irrilevante ciò che le Amministrazioni realizzano se non sono in grado di comunicarlo efficacemente. L'accesso ai servizi, la loro organizzazione, la loro erogazione avviene ormai in

misura crescente attraverso i media e quindi la comunicazione istituzionale non è più un accessorio dell'organizzazione amministrativa ma ne è parte integrante. Peraltro è assai sottile, per non dire inesistente, il confine tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica. Attraverso i siti internet, attraverso le interviste su giornali e televisioni, attraverso le compagne di informazione certo si pubblicizzano i servizi a disposizione delle diverse categorie di cittadini ma si promuove anche l'immagine politica dei leader e delle maggioranze politiche che governano le Amministrazioni preposte alla gestione di quei servizi. Da qui l'estrema sensibilità della materia anche alla luce del fatto che alla comunicazione istituzionale le Amministrazioni destinano cospicui *budget*.

La Presidenza del Consiglio gestisce la propria comunicazione istituzionale ed ha anche il compito, in base alla nuova legge, di coordinare le iniziative di comunicazione promosse dalle altre Amministrazioni dello Stato. Si tratta di una responsabilità quanto mai delicata poiché implica la difficile valutazione del punto di equilibrio tra comunicazione istituzionale e di servizio e comunicazione politica. Una materia sulla quale non esiste competenza di autorità indipendenti ma che attiene direttamente all'ambito della responsabilità politica che si realizza nel rapporto Governo-Parlamento. D'altra parte, la spinta dei singoli Ministri ad avere la propria "visibilità" rende anche quanto mai arduo, e talvolta persino velleitario, il compito di coordinare le iniziative di comunicazione assunte dai diversi componenti del Governo. Non a caso già la legge 400 aveva tentato di contenere la loquacità dei singoli Ministri prevedendo l'obbligo di ciascuno di essi di concordare con il Presidente del Consiglio le dichiarazioni riguardanti l'attività di Governo: ma probabilmente mai norma è stata più disattesa. E anche per la comunicazione non sarà semplice realizzare un'effettiva unità di indirizzo e di coordinamento e raccordo delle varie iniziative.

5. Passiamo alle strutture di raccordo interistituzionale. Tra le principali funzioni della Presidenza del Consiglio è quella di snodo e di raccordo tra le diverse istituzioni – statali e non – affinché l'indirizzo politico del Governo si sviluppi con coerenza ed efficacia attraverso i diversi canali istituzionali. Fondamentale a questo fine è il rapporto Governo-Parlamento da cui dipende la capacità del Governo di realizzare il proprio programma legislativo: il concorso nella determinazione dell'ordine del giorno dell'Aula e delle Commissioni, il rapporto con la maggioranza parlamentare con la spesso faticosa costruzione del necessario consenso intorno ai progetti di legge presentati dal Governo, la valutazione degli emendamenti e il coordinamento della posizione che il Governo, attraverso i propri rappresentanti, assume nelle diverse Commissioni parlamentari; coordinamento assolutamente necessario per evitare che i provvedimenti, a conclusione

del loro *iter*, escano del tutto snaturati: questi complessi compiti sono affidati al Ministro per i rapporti col Parlamento, delegato dal Presidente del Consiglio, che per la sua attività si avvale di uno specifico Dipartimento della Presidenza del Consiglio.

Ma, come si è detto, il processo di decentramento amministrativo realizzato in attuazione della legge 59 ed ora, dopo l'approvazione della modifica del Titolo V della Costituzione, l'attribuzione al sistema regionale e locale di vastissimi poteri legislativi ed amministrativi impone al Governo di organizzare ancor più che in passato la funzione di coordinamento, raccordo e concertazione istituzionale. Funzione essenziale da cui dipende la capacità del sistema di orientare poteri, iniziative e risorse verso obiettivi condivisi, tali cioè da massimizzare l'efficacia dell'azione dei diversi livelli di governo ed evitare, al contrario, distonie, contraddizioni o duplicazioni che produrrebbero risultati quanto mai negativi.

Analoga attività di raccordo il Governo deve realizzare con le istituzioni europee sia per ciò che attiene alla presenza italiana nella fase ascendente della regolazione comunitaria, sia per quel che riguarda il coordinamento, a livello nazionale, tra norme comunitarie e legislazione statale e regionale. Il Governo, in altri termini, è un delicatissimo snodo dalla cui fluidità ed efficienza dipende la razionale gestione di un sistema istituzionale sempre più articolato e complesso. Una complessità che consente certo di valorizzare le identità locali attraverso l'autonomia e integrarle in un unico progetto europeo ma che se non governata rischia di produrre effetti dispersivi e paralizzanti. A tali fini il ruolo della Presidenza del Consiglio è fondamentale.

Di conseguenza hanno assunto crescente importanza e spessore professionale le strutture preposte alla istruttoria delle attività svolte dalle sedi in cui si realizza la concertazione interistituzionale. Si tratta delle Conferenze Stato Regioni e Stato Città e della Conferenza unificata, sedi che hanno progressivamente assunto un ruolo centrale per la costruzione – sui singoli provvedimenti legislativi e, più in generale, sulle iniziative del Governo di comune interesse – di soluzioni convergenti e condivise. Decisioni concordate in queste sedi risultano spesso immutabili anche da parte del Parlamento; mentre il mancato accordo da parte del sistema delle autonomie annuncia una navigazione tempestosa. Si comprende quindi perché le strutture che curano l'istruttoria degli atti e delle questioni esaminate dalle Conferenze hanno via via assunto crescente importanza, dimensione e professionalità. Ciò grazie anche a una sorta di contaminazione tra culture ed esperienze burocratiche diverse dipendente dalla possibilità, che la legge offre, di distaccare presso queste strutture della Presidenza funzionari dipendenti dalle Amministrazioni regionali o locali i quali vengono quindi a trovarsi a lavorare fianco a fianco con i loro colleghi statali. Ciò aiuta a creare una visione più ampia e consapevole dei problemi con cui ciascun livello di governo è chiamata

a misurarsi e concorre a realizzare, in concreto, quel federalismo cooperativo che meglio dovrebbe ottimizzare l'azione complessiva del sistema istituzionale e amministrativo.

Uno specifico Dipartimento affianca poi il Ministro che, per delega del Presidente del Consiglio, segue i rapporti con le istituzioni europee che rappresentano l'altro versante strategico del raccordo interistituzionale. Sul versante europeo l'azione di coordinamento delle politiche nazionali è estremamente complesso e, bisogna dire, fino ad oggi, alquanto insoddisfacente. Anche qui il ruolo del Ministero degli Esteri, che partecipa con il suo titolare al Consiglio degli Affari generali e coordina la rappresentanza italiana a Bruxelles, è fonte di confusione istituzionale poiché si trova a svolgere, nelle fasi di definizione e negoziazione delle normative comunitarie, un ruolo di indirizzo proprio, in linea di principio, della Presidenza del Consiglio da cui, quindi, le Amministrazioni di settore tendono a sottrarsi. Il risultato è che, in assenza di un centro forte e autorevole di indirizzo e coordinamento, le posizioni italiane nelle sedi comunitarie si rivelano settoriali, frammentarie e corporative. È un tema su cui occorrerà lavorare nel quadro della nuova regolazione della composizione e delle funzioni degli organi comunitari cui sta lavorando la Convenzione europea.

Nel corso della legislatura è poi emersa sempre più netta l'esigenza di disporre, presso la Presidenza del Consiglio, di strutture in grado di monitorare l'attuazione del programma di governo per verificare tempi, criticità, inerzie e consentire alle strutture di volta in volta responsabili di adottare le necessarie iniziative correttive, sostitutive, ispettive o di altra natura ma in grado anche di valutare l'impatto, in termini di efficacia, delle politiche decise e messe in atto al fine di verificare la rispondenza del singolo strumento al relativo obiettivo di *policy*. Ad esempio: la legge finanziaria dispone una serie di interventi finalizzati all'emersione del lavoro nero, dell'evasione fiscale e ambientale ovvero per la creazione di nuova occupazione nel Mezzogiorno. La Presidenza, attraverso il coordinamento dell'attività svolta dalle singole Amministrazioni e dagli organismi di rilevazione statistica, verifica innanzi tutto che tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legge siano adottati entro i termini previsti e, successivamente, raccoglie i dati relativi all'impatto delle misure adottate organizzandoli sulla base di una serie di indicatori quantitativi e qualitativi capaci di misurare in modo specifico il grado di realizzazione dell'obiettivo. Si tratta di una attività fondamentale per consentire una programmazione razionale e selettiva che modifica profondamente la concezione dell'attività di controllo e dà corpo e sostanza al principio di separazione tra politica e amministrazione perseguito nell'ultimo decennio. Quanto al primo aspetto, infatti, si spostano i controlli dai profili formali di legalità e regolarità a quelli sostanziali di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e dell'uso delle risorse pubbliche (finanziarie, strumentali, umane); dall'altra par-

te, si organizza la funzione politica di indirizzo e controllo per realizzare una stretta connessione tra determinazione dei macroobiettivi (ad esempio, stabilità finanziaria, crescita dell'occupazione, crescita del sistema infrastrutturale, capitalizzazione delle imprese, miglioramento della qualità di alcune prestazioni sociali, ecc.), determinazione degli strumenti e controllo dell'azione amministrativa. L'esercizio di una funzione politica effettivamente separata ed autonoma rispetto alla gestione richiede che gli organi di indirizzo siano dotati di strutture di altissima professionalità capaci di indicare, in termini non generici, gli obiettivi e di misurarne il grado di realizzazione. In tal senso la Presidenza del Consiglio, in quanto Amministrazione quasi esclusivamente dedicata all'attività di indirizzo e coordinamento politico, deve costituire una sorta di laboratorio. Attività di valutazione nei termini sopra descritti sono state avviate nella Presidenza, a partire dal 1999 nell'ambito del Dipartimento Affari economici e in quello per il Coordinamento legislativo. Il Governo costituitosi nel giugno 2001 ha addirittura affidato ad uno specifico Ministro il compito di monitorare l'attività del Governo e lo stato di attuazione del suo programma. Va detto, peraltro, che la missione che il Presidente del Consiglio ha affidato a questo Ministro, o almeno quella che tale è apparsa sul piano della comunicazione, cioè quella di fare la pagella dei Ministri, è assolutamente fuori luogo: la valutazione infatti non è un voto che si mette per classificare i buoni e i cattivi, ma un'attività che si fa insieme alle Amministrazioni, che diviene essa stessa strumento dell'azione di governo in quanto indispensabile a capire, correggere, integrare obiettivi, strumenti e modalità operative. Se semplicisticamente interpretata come i "voti ai Ministri" la valutazione rischia di trasformarsi rapidamente in uno dei tanti controlli esterni di cui le Amministrazioni sono già inutilmente oberate.

6. Nel corso del primo anno di attuazione della riforma, coinciso di fatto con il Governo Amato, si è lavorato per dare ad essa attuazione, sul piano amministrativo ed organizzativo, attraverso l'adozione dei regolamenti di organizzazione e di contabilità, strumenti che, peraltro, grazie al nuovo regime di autonomia riconosciuto alla Presidenza risultano ora quanto mai semplificati e flessibili e, dunque, adattabili alle diverse necessità che la Presidenza, in ragione anche degli obiettivi e delle priorità di governo, è chiamata a gestire. Ma la riforma, così innovativa nei suoi obiettivi di sistema, richiede di essere portata avanti con coerenza e condivisione del disegno anche nel corso della legislatura che si è appena avviata. Occorre che il nuovo modello funzionale e organizzativo si affermi e orienti le strutture e le politiche di reclutamento e gestione del personale, di allocazione delle risorse e, soprattutto, resista alle forti spinte restauratrici della burocrazia interna.

I primi atti del nuovo Governo non sono del tutto confortanti: della lettura as-

sai riduttiva del ruolo e delle finalità della valutazione delle politiche pubbliche e della conseguente banalizzazione del compito del Ministro *ad hoc* nominato più per esigenze di equilibri politici interni alla coalizione che per reale convinzione circa la sua effettiva utilità, si è già detto.

Analoghe motivazioni “spartitorie” hanno ispirato il decreto legge che, con procedura costituzionalmente alquanto spregiudicata, ha portato, ancor prima del voto di fiducia, a modificare con decreto legge l’assetto del Governo definito dal decreto legislativo 300 per istituire nuovamente i due Ministeri della Salute e della Comunicazione alterando così il disegno di riportare ad unità la gestione, rispettivamente, delle politiche sociali e delle politiche industriali. Con la legge di conversione dello stesso decreto legge Governo e maggioranza sono poi intervenuti su due aspetti di diretta rilevanza per la Presidenza del Consiglio cui sono state nuovamente attribuite competenze amministrative in materia di protezione civile e di gestione delle provvidenze alle imprese editrici.

Con ciò tendendo a riportare la Presidenza del Consiglio verso il suo ruolo tradizionale di amministrazione attiva piuttosto che spingerla a costruire la sua nuova identità di struttura di *staff* del Primo Ministro. Tendenza che viene ulteriormente accentuata da una parte dall’indebolimento del Dipartimento Affari Economici a favore del monopolio assoluto del Ministero dell’Economia in materia di politica economica e, dall’altra parte, dalla rinuncia a costruire un Dipartimento affari internazionali dopo che l’attribuzione dell’*interim* del Ministero degli Esteri al Presidente del Consiglio ha naturalmente indotto il premier ad avvalersi del supporto esclusivo della diplomazia.

Infine, il concreto avvio dell’attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione ha posto in termini del tutto nuovi la questione dei raccordi interistituzionali con il sistema delle autonomie territoriali. La riforma federale – di cui forse avete già parlato e di cui sicuramente vi occuperete in futuro – rappresenta un mutamento radicale nell’assetto dei poteri e dell’organizzazione amministrativa. Non si tratta infatti di una mera devoluzione di poteri statali al sistema regionale e locale ma di una riorganizzazione complessiva basata su due criteri costituzionali fortemente innovativi: la separazione tra competenze legislative e competenze amministrative e la allocazione delle competenze amministrative al livello più vicino al cittadino, fermi restando i principi di proporzionalità e di adeguatezza. Ciò, ad esempio, significa che se il legislatore statale (o regionale) definisce, sul piano legislativo, gli obiettivi da realizzare ovvero le caratteristiche e gli standard dei servizi da erogare al cittadino, non sarà necessariamente l’amministrazione statale o regionale ad avere la responsabilità di realizzare gli obiettivi indicati ovvero ad assicurare l’erogazione delle prestazioni disciplinate dal legislatore. Addirittura, non essendovi un rapporto organizzativo gerarchico tra i diversi livelli istituzionali, solo attraverso politiche di coordinamento, relazioni conoscitive standardiz-

zate, costruzione di indicatori efficienti sarà possibile al livello competente sul piano legislativo conoscere l'effettivo impatto della propria regolazione, il suo grado di attuazione amministrativa e la relativa efficacia. Il sistema amministrativo che scaturirà dall'attuazione del nuovo Titolo V segnerà il definitivo superamento del modello gerarchico e la costruzione di un sistema a rete che per essere coeso e non subire devastanti spinte centrifughe dovrà essere legato da un sistema di forti interconnessioni informative, di procedure concertative, di costruzione di obiettivi e valori condivisi in grado di orientare l'autonoma azione dei molteplici soggetti istituzionali. In questo nuovo sistema il Governo nazionale finisce di essere il detentore di tutte o della maggior parte delle leve necessarie a realizzare il proprio programma politico programmatico per essere invece lo snodo, il punto di convergenza e di interoperatività dei diversi soggetti titolari di competenze differenziate ma concorrenti. È evidente che si tratta di uno snodo cruciale che richiede una fortissima capacità di *leadership* politica e istituzionale. Il primo banco di prova sta, oggi, nella gestione di una equilibrata attuazione del nuovo sistema costituzionale. Un'impresa quanto mai impegnativa che richiede innanzi tutto, da parte del premier, di fare accettare a ciascun Ministro la ridefinizione dei propri poteri a vantaggio del sistema locale e, di contro, da parte del sistema delle Regioni e degli enti locali la disponibilità a gestire in modo graduale il processo attuativo della riforma sì da evitare, prima di tutto al cittadino, una reazione di disorientamento e di confusione rispetto al nuovo sistema di competenze e di responsabilità. L'esigenza di una *premiership* autorevole credibile non è dunque solo legata all'evoluzione maggioritaria del sistema politico ma è imposta in pari misura dalla trasformazione federalista dello Stato e dalla necessità di governare un'eccezionale complessità istituzionale. Peraltro, l'autorevolezza della *leadership* si preserva e si consolida nell'azione di governo se questa viene esercitata senza improvvisazioni ma sulla base di istruttorie solidamente costruite da strutture dotate di alta professionalità e di indipendenza.