

## Le competenze non si improvvisano

### Realtà e leggende sui “mandarini” di Stato

di Salvatore Sfrecola da *Un Sogno Italiano*

Qualche sera fa a *In Onda*, la trasmissione di approfondimento de *La7*, si è parlato di “mandarini di Stato”, gli alti burocrati, ma soprattutto i magistrati amministrativi e gli avvocati dello Stato che, legati ai potenti dei governi, entrano ed escono dai ministeri, ora come Capi di gabinetto, ora come Capi degli Uffici legislativi, ora come consiglieri giuridici, per cui l'espressione ripetutamente usata della “porta girevole”, quella attraverso la quale, negli alberghi, si entra e si esce. Ne hanno parlato, stimolati dai conduttori Alessandra Sardoni e Salvo Sottile, il Presidente della Sezione del Consiglio di Stato Filippo Patroni Griffi, il giornalista de *L'Espresso* Stefano Liviadotti e il Sottosegretario per la semplificazione la pubblica amministrazione, Angelo Rughetti, collegato in video.

Devo dire, con il massimo rispetto per gli illustri partecipanti alla trasmissione, che raramente ho sentito una somma di luoghi comuni che non avranno certamente consentito agli ascoltatori di comprendere di cosa si stesse parlando, se non della innegabile professionalità del Presidente Patroni Griffi, che tutti continuavano a chiamare consigliere, il quale ha dato conto con estrema chiarezza del ruolo dei magistrati che collaborano con i ministri ed in particolare dei Consiglieri di Stato, categoria della quale fa parte, appunto, avendo ricoperto, proprio per le sue conoscenze delle problematiche della pubblica amministrazione, tra gli altri, il ruolo di Capo di Gabinetto, di Ministro della funzione pubblica e di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del consiglio.

Detto questo è stato evidente, per chiunque conosca anche solo un po' l'amministrazione, come da un lato i giornalisti, dall'altra il Sottosegretario, dessero soprattutto voce all'uomo della strada, cui si deve il massimo rispetto, ma che conosce le cose dall'esterno, in modo superficiale e influenzato dall'eterno vezzo italiano dell'invidia per i potenti, specialmente se, si immagina, guadagnano bene e hanno non pochi vantaggi, primo di tutti l'auto di servizio, forse i biglietti per cinema, teatri e manifestazioni sportive. Inoltre, probabilmente, piazzano figli e nipoti qua e là nelle amministrazioni e negli enti.

Dico questo perché il tema è serio e va affrontato seriamente, sotto vari profili: dell'interesse pubblico generale, in primo luogo, e dell'interesse dei Ministri ad avvalersi di collaboratori di fiducia, professionalmente dotati, per esercitare le rilevanti funzioni di vertice politico delle amministrazioni.

Cominciamo col dire che tradizionalmente i ministri della Repubblica, come quelli che ricoprivano analoga funzione nel Regno d'Italia, si sono costantemente avvalsi della collaborazione di magistrati amministrativi, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, e di Avvocati dello Stato, quali responsabili dei Gabinetti o degli Uffici legislativi. I magistrati ordinari, infatti, sono presenti soprattutto nel Ministero della giustizia e in alcuni Uffici legislativi (ad esempio al Ministero delle finanze, ora dell'Economia e delle Finanze, l'Ufficio legislativo è stato spesso retto da un Consigliere di Cassazione).

Questa prassi, tranne casi rari, non è stata mai gradita dagli alti vertici dell'amministrazione che ritengono non necessari questi “estranei”. Ed è proprio qui il centro di una riflessione che va fatta con riferimento al ruolo che questi magistrati hanno svolto nell'Amministrazione dello Stato, che è molto diverso da quello che avrebbe, secondo quel che si dice, indotto il nuovo Premier ad avvalersi di altre

categorie di pubblici dipendenti, in particolare di Consiglieri parlamentari, funzionari sulla cui professionalità non c'è nulla da dire, avendo esperienza dell'attività delle Camere e degli Uffici Studi che presso di esse hanno formato nel tempo studiosi di grande valore, molti dei quali successivamente hanno retto con riconosciuto prestigio cattedre universitarie.

Diremo anche di un altro profilo, spesso utilizzato per contestare la preposizione di magistrati agli uffici di cui si è detto, quello della separazione dei poteri che risulterebbe contraddetta dall'esercizio di queste funzioni da parte di giudici amministrativi e contabili, sia pure fuori ruolo.

Cerchiamo di chiarire, in primo luogo, qual'è il motivo per il quale i ministri si sono tradizionalmente circondati di magistrati amministrativi e di avvocati dello Stato.

La *vulgata* parla di casta che si alimenta, che mantiene le posizioni, che trasmette da uno all'altro come in una staffetta il testimone dello specifico ruolo, così individuando una situazione di fatto, senz'altro concretizzatasi in alcuni casi, ma che non modifica l'impianto fondamentale della vicenda, il motivo per il quale i ministri si avvalgono di queste professionalità.

È evidente che il ministro, posto alla guida di un ministero, struttura complessa e distribuita sul territorio, anche se fosse un tecnico di grande professionalità, non conosce nel dettaglio la normativa organizzativa e procedimentale dell'amministrazione, ma neppure i dirigenti preposti agli uffici. Sicché, insediandosi al vertice dell'Amministrazione, diventa in qualche modo, nel bene e nel male, prigioniero dell'apparato. Nel senso che capi dipartimento e direttori generali, cioè i detentori delle posizioni nelle quali si esprime il potere di quell'amministrazione, lo orientano nelle scelte relative alle politiche pubbliche di quel settore. Sono loro che portano i provvedimenti alla firma e ne giustificano l'adozione (come può il ministro esercitare un controllo sulla decisione al suo esame se non utilizzando persona di fiducia, estranea agli interessi in gioco?). Non solo. L'influenza di questa classe dirigente dell'amministrazione si esprime anche attraverso le nomine e i conferimenti di funzioni proprie dell'alta dirigenza, come gli incarichi nei consigli di amministrazione di enti e organismi controllati (basti pensare ai dirigenti della Ragioneria Generale dello Stato e, in genere, del Ministero dell'economia e delle finanze che siedono in Consigli di amministrazione, da Finmeccanica a Ferrovie, tanto per fare due esempi la cui importanza tutti possono percepire), nomi suggeriti al ministro il più delle volte, proprio dalla dirigenza, magari direttamente dagli interessati alla nomina. La motivazione è sempre la stessa: quella posizione è tradizionalmente retta dal dirigente della direzione x o y.

Inoltre nei ministeri si formano delle "cordate", di colleghi di concorso, di chi ha maturato una determinata esperienza in un particolare settore, con la conseguenza, che evidentemente non ha nulla di illecito, che se uno della cordata raggiunge una determinata posizione è naturale che porti con sé e imponga, in posizioni di controllo dell'apparato, amici e amici degli amici.

Questa situazione, che nella trasmissione non è assolutamente emersa. è la ragione della scelta, da parte dei ministri, di collaboratori i quali abbiano un prestigio pubblicamente riconosciuto e possano quindi fare da tramite tra il ministro e la struttura e viceversa senza che l'apparato si senta in qualche modo condizionato in ragione del fatto che il Capo di gabinetto viene col ministro e, il più delle volte, se ne va con il ministro. Così, tra l'altro, impedendo le famose cordate deleterie per il buon andamento dell'Amministrazione, quando non hanno interessato i giudici di varie giurisdizioni.

Questa situazione ha determinato effetti positivi per il ministro e per l'amministrazione perché ha posto accanto al vertice politico ed a quello amministrativo personalità di rilevante preparazione

giuridico-amministrativa e di vasta e variegata esperienza, con importanti relazioni negli apparati pubblici, ciò che ha consentito spesso di superare difficoltà interpretative ed operative rispetto a normative coinvolgenti più amministrazioni.

Vediamo, infine, l'eccezionale incompatibilità dei ruoli con riferimento alla separazione dei poteri tra amministrazione e organismi con funzioni giurisdizionali, che vale solo per i magistrati e non per gli Avvocati dello Stato che sono ottimi funzionari tecnici, il cui compito è quello di difendere lo Stato in giudizio e di fornire, quando previsto, pareri in ordine a pratiche che possono avere profili contenziosi.

È chiaro che, a prima vista, possa sembrare strano o anche in contrasto con il richiamato principio della separazione dei poteri, fonte del buon governo nell'insegnamento di Montesquieu, che il Ministro si avvalga come diretto collaboratore di un magistrato che potrebbe svolgere funzioni giudicanti in una controversia amministrativa (se del T.A.R. o del Consiglio di Stato) o in una vicenda di responsabilità per danno erariale (se della Corte dei conti).

Al riguardo soccorrono regole giuridiche e comportamenti deontologici, le une e gli altri sempre verificabili e verificate nell'esperienza.

Un dato formale è il collocamento "fuori ruolo" del magistrato che, per il periodo nel quale ricopre l'incarico, non esercita le funzioni proprie del suo ruolo. E ove, tornando ad indossare la toga, si trovasse a giudicare di un caso che coinvolge l'amministrazione presso la quale ha operato a fianco di un ministro avrebbe il dovere di astenersi dal giudicare.

Sotto il profilo deontologico il magistrato, nel momento in cui ha una collaborazione ministeriale, "dimentica" di essere componente di un organo giurisdizionale e quando torna ad indossare la toga "dimentica" di essere stato Capo di Gabinetto o Capo di Ufficio legislativo.

Immagino la replica. Sono chiacchiere. Non sono fatti e comportamenti che ho potuto verificare in tante occasioni. D'altra parte anche il funzionario di carriera può venir meno al suo codice deontologico e al dovere di agire, secondo Costituzione, con "disciplina e onore" (art. 54), di esercitare le sue funzioni in modo che siano assicurati "il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione" (art. 97), essendo "al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98). Ma questo non impedisce che, di tanto in tanto, si scoprano autentici delinquenti che provocano sprechi e che si fanno corrompere perché "al servizio" delle lobby politiche o affaristiche. È cronaca di queste ultime settimane.

Aggiungo che nella *forma mentis* del magistrato, cui è stato insegnato fin dall'ingresso in carriera che è necessario non solo "essere" indipendente ma "apparire" anche tale, è chiara la distinzione dei ruoli sicché cambiando ruolo cambia mentalità. Ma comprendo che non tutti possano esserne convinti. L'esperienza dimostra che l'eventuale caso contrario attesta proprio che la regola è rispettata.

C'è gente che ha alto il senso dello Stato. È così, dobbiamo ammetterlo, pur in un Paese in cui è diffuso il disprezzo per la legalità.

D'altra parte la Corte costituzionale, chiamata a decidere della conformità alla legge fondamentale dello Stato delle norme che consentono la nomina, da parte del Governo, di una aliquota di magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, ha detto che la provenienza della nomina dall'Esecutivo non incide sulla indipendenza del magistrato, che una volta indossata la toga recide ogni legame con chi lo ha nominato.

Chiarite dunque, le ragioni per le quali i ministri hanno ritenuto di doversi avvalere della competenza professionale di magistrati e avvocati dello Stato, il nuovo Presidente del Consiglio ha

ritenuto, secondo una propria personale convinzione, di doversi avvalere di altre professionalità per svolgere funzioni di Capo di gabinetto in vari ministeri, così come di Segretario generale della Presidenza del Consiglio e di Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), proponendo ai due uffici, rispettivamente, l'ex Direttore generale del Comune di Reggio Emilia e l'ex Comandante del Corpo della Polizia Municipale di Firenze. Funzionari certamente preparati ma che indubbiamente non possono vantare l'esperienza e le relazioni di coloro che li hanno preceduti, considerata la complessità delle funzioni attribuite ai detti uffici, in ragione delle quali non possono essere sufficienti le esperienze che i due hanno maturato in realtà del tutto diverse, quanto al tipo delle attribuzioni svolte ed alle dimensioni delle città nelle quali hanno operato. Ricordando che Firenze, città che è nel cuore non solo degli italiani ma di tutte le persone di cultura per la sua storia e la sua arte, ha un numero di abitanti inferiore al più piccolo municipio di Roma. E tali, ovviamente, sono i problemi che hanno dovuto affrontare e sui quali si sono formati.

Detto questo, da osservatore esterno, può darsi che tutte le persone che il Presidente del Consiglio e i suoi ministri hanno messo in campo si rivelino straordinari collaboratori. Ma è certo che non parlare il linguaggio dell'Amministrazione non consente facilmente di trasmettere la volontà politica del Presidente del Consiglio e dei ministri agli apparati che dovranno dare esecuzione alle scelte che l'esecutivo mette in campo.

Per chi considera gli apparati ministeriali la prima cura dei governi lo shock di Renzi rischia di rivelarsi fonte di risultati negativi, come dimostrano i provvedimenti fin qui adottati che, a fronte della necessità di significative, urgenti trasformazioni degli apparati e delle procedure, si limitano ad alcuni interventi che è dubbio abbiano la capacità di restituire alle strutture di governo quella efficienza che il cittadino attende.

Un dato formale, ma non irrilevante, ne è la prova. Il decreto legge sulla Pubblica Amministrazione, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 13 giugno, a leggere i giornali, è stato profondamente modificato nei giorni successivi fino al 24, quando lo ha firmato il Capo dello Stato. Infatti ne sono state diffuse versioni diverse. Doveva tornare al Consiglio dei Ministri, 30 secondi per una nuova approvazione. Il più modesto dei "mandarini" non avrebbe esitato per garantire la legittimità del provvedimento.

Da ultimo, è evidente che dietro l'ex sindaco di Firenze, che ha amministrato un microcosmo rispetto alla competenze delle quali è investito a Palazzo Chigi, c'è un suggeritore. Accade a tutti i politici. L'importante è sceglierlo giusto. Sul punto il giudizio, ovviamente, è rinviato.

8 luglio 2014