

**Alberto Stancanelli 12.2.2013**

## **PER UNA DIVERSA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

La competitività e la crescita dell'Italia sono strettamente legate all'innalzamento della qualità delle nostre pubbliche amministrazioni e delle loro prestazioni: da ciò dipendono l'attuazione delle politiche pubbliche, l'efficienza nel *modus operandi*, il miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini e alle forze produttive, ma anche uno **Stato meno invasivo per mezzo di una forte deregolazione, la riduzione degli oneri burocratici per le imprese e per i cittadini ed una razionalizzazione degli apparati pubblici.**

Il conseguimento di tali obiettivi richiede l'impiego di una mirata "politica per la crescita" improntata ad un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, in un quadro di solidarietà che garantisca dignità all'individuo e la possibilità di esprimere a tutti le proprie potenzialità nella società.

I benefici della libera concorrenza sono noti: miglioramento dell'allocazione delle risorse, riduzione dei costi per le imprese e per i cittadini, aumento dell'innovazione e della produttività, diversificazione dell'offerta e miglioramento della qualità delle prestazioni rese. L'effettiva realizzazione di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza richiede però una definizione chiara e corretta delle **"regole del gioco"** e **una pubblica amministrazione collaborativa** e di ausilio alla libera iniziativa, capace di garantire il rispetto di quelle stesse regole che nella pratica applicativa non siano mai di freno alla libera iniziativa.. Per questo è necessario realizzare piani di riorganizzazione delle strutture pubbliche e indicare misure di razionalizzazione e riduzione dei loro costi. In sostanza, il coacervo burocratico in cui ciò che non si comprende si tramuta in insidia, dovrebbe, invece, ispirarsi ad un principio chiaro e irrinunciabile: ***tutto ciò che non è espressamente vietato o vincolato dalla legge è permesso.***

Per ottenere tutto questo a monte occorre **rivedere la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo nell'ottica della chiara responsabilità e della semplificazione.** Da una revisione delle funzioni, dando una nuova e concreta missione alla pubblica amministrazione, è possibile poi procedere ad una revisione delle organizzazioni e delle strutture e quindi pervenire ad un'amministrazione semplice, efficiente ed efficace.

- ***Per una nuova organizzazione del governo.*** Occorre avviare un processo di riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri in un quadro di de regolazione, federalismo e sussidiarietà, ritornando ai principi del d.lgs. 303 del 1999. Il d.lgs. n. 303/1999, nel rispetto dei principi costituzionali, ha affidato alla Presidenza precisi compiti con funzioni di “staff” al Presidente del Consiglio dei Ministri, volti ad assicurare - anche attraverso il collegamento funzionale con le altre amministrazioni interessate - l’unità di indirizzo politico ed amministrativo del governo. Su questa base, va rivista l’organizzazione della Presidenza e vanno riattribuite ai Ministeri quelle funzioni che con il tempo hanno trovato una collocazione impropria nella Presidenza stessa.

Per la competitività e la crescita del paese non è più procrastinabile una riorganizzazione delle funzioni e dei compiti dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio, anche alla luce di un riassetto delle competenze tra amministrazione centrale ed altri livelli di governo.

- ***Come organizzare le amministrazioni dello Stato:.*** Un’amministrazione che provveda all’esercizio delle proprie competenze per mezzo di un’organizzazione flessibile, senza duplicazioni di strutture e uffici è un’amministrazione efficiente, rapida e meno costosa. La legge deve prevedere solo la macrorganizzazione, gli altri uffici possono essere istituiti, modificati e soppressi con atti non amministrativi, superando gli attuali schemi organizzativi delle strutture dirigenziali a vantaggio di strutture flessibili (unità operative – centri di costo) Un’organizzazione efficiente impone una gestione unitaria del personale e dei servizi comuni e un ampio ricorso all’innovazione tecnologica e amministrativa, con la rimodulazione dell’organizzazione delle strutture periferiche dello Stato. Si dovrebbe riavviare e potenziare l’Utg (Ufficio territoriale del Governo con funzioni di raccordo anche del sistema delle autonomie territoriali).

Per gli enti pubblici con funzioni omogenee, si deve continuare quel processo di razionalizzazione avviato negli ultimi anni come l’accorpamento di INPS e INPDAP, prevedendo un unico ente pubblico per materia ed evitando duplicazioni nel medesimo settore di competenza. Tale principio dovrebbe essere esteso anche alle Regioni, introducendo vincoli finanziari. Nel caso sia necessario costituire nuovi enti pubblici ciò dovrà avvenire sempre senza prevedere ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato, ma riducendo gli stanziamenti previsti per altri enti e utilizzando personale pubblico posto in mobilità.

- ***Per un diverso federalismo e per la valorizzazione della sussidiarietà*** Uno dei primi obiettivi è la **realizzazione compiuta del federalismo costituzionale, amministrativo e fiscale con il trasferimento**

delle funzioni, delle risorse umane e finanziarie e dei beni strumentali agli enti territoriali. Per raggiungere questo traguardo occorre monitorare e valutare i processi di trasferimento già avvenuti e le eventuali disfunzioni che si sono prodotte, avendo il coraggio di **correggere quell'attribuzione legislativa alle Regioni effettuata con la riforma della Costituzione del 2001 in modo affettato, come ha dimostrato il contenzioso davanti alla Corte costituzionale, che ha generato conflitti, ritardi, incertezza, farraginosità legislativa, e al tempo stesso vanno introdotti sistemi di responsabilizzazione finanziaria degli amministratori regionali per le materie legislative attribuite.**

Il federalismo non deve essere lo strumento per trasferire l'inefficienza, la disorganizzazione, la complessità dell'azione amministrativa dalle amministrazioni statali alle regioni e agli enti locali, ma uno strumento di forte responsabilizzazione dei territori. Al federalismo deve corrispondere anche una concreta effettività della sussidiarietà orizzontale. Un'idea di uomo e del valore della sua iniziativa; l'individuo non in senso isolato, ma come protagonista responsabile che può realizzare i suoi scopi mettendosi insieme ad altri uomini, o cooperando con gli altri.

Bisogna valorizzare le professionalità individuali, aprire con coraggio il servizio pubblico a nuovi soggetti come fondazioni, imprese sociali, aziende private. Il federalismo deve realizzare un trasferimento di funzioni ad enti (sussidiarietà verticale) dotati dei requisiti di adeguatezza ed efficienza, favorendo l'autonomia dei privati e degli enti funzionali (sussidiarietà orizzontale), garantendo standard minimi.

**- Poche chiare regole:** In Italia ci sono troppe leggi e regolamenti ed ancora oggi la politica cerca di disciplinare con atti normativi ogni aspetto o passaggio della nostra vita. Negli ultimi anni, poi, le cose sono peggiorate, perché il principale canale di legislazione è consistito in leggi finanziarie, caratterizzate da dimensioni abnormi, e da una tecnica legislativa pessima. Inoltre, la riforma costituzionale del 2001 ha contribuito a creare un intreccio tra i vari livelli di legislazione, Stato-Regioni, ai quali seguono atti regolamentari, ai quali si aggiunge la normativa comunitaria. Tutto ciò determina per i cittadini e le imprese (ma anche per le amministrazioni pubbliche) un intreccio di norme farraginose e molte volte incomprensibili che impone una vera e propria caccia alla norma applicabile al caso concreto. Le amministrazioni in concomitanza al processo di deregolazione devono, in un concreto processo di trasparenza e di collaborazione, predisporre dei "manuali d'uso" in favore delle imprese e dei cittadini per ogni singolo procedimento amministrativo: così si può prevenire la corruzione con chiarezza e trasparenza dell'azione amministrativa.

Occorre, pertanto, coadiuvare il processo di delegificazione con un'opera di riordino del sistema normativo, realizzando una consistente deregolazione a vantaggio di controlli successivi pena

l'assenza di effetti concreti a vantaggio del cittadino. Il ricorso alla disciplina con leggi o regolamenti deve essere limitato alle materie fondamentali: persona, ambiente, territorio, salute, sicurezza.

- ***Per un'amministrazione imparziale e per una diversa dirigenza pubblica*** La trasparenza nell'amministrazione è la prima tutela per i cittadini e la si favorisce rafforzando l'autonomia della dirigenza pubblica rispetto alla politica. La trasparenza e la semplificazione sono antidoti efficaci contro la corruzione. Occorre, infatti, **rafforzare la dirigenza rispetto al potere politico e rendere più trasparente l'assegnazione degli incarichi di vertice.** Bisogna prevedere strumenti concreti e obiettivi di valutazione della dirigenza, la rimozione o la non conferma deve avvenire solo in caso di oggettivo mancato raggiungimento degli obiettivi, ma il dirigente deve essere valutato anche per le sue capacità organizzative, ossia per le capacità di costruire un'organizzazione funzionale e lavorativa veramente servente alla collettività e a supportare concretamente i cittadini e le imprese al fine di contribuire come parte attiva allo sviluppo e alla crescita del Paese. Al tempo stesso deve essere prevista per tutti i dirigenti di vertice la pubblicazione dello stato patrimoniale, come avviene per i parlamentari e i componenti del governo. **Bisogna limitare ai soli Capi Dipartimento e Segretari Generali la possibilità di nomina degli esterni all'amministrazione pubblica e prevedere un'audizione presso le competenti Commissioni Parlamentari.** Non ultimo estendere il principio di accesso concorsuale in tutte le società partecipate da soggetti pubblici. Prevedere l'esclusione di eccezioni al meccanismo concorsuale pubblico per l'accesso all'impiego, anche attraverso la modifica della norma dell'art. 97 della Costituzione, comma 3, che consente oggi molteplici eccezioni al concorso pubblico.

-

- ***Per un'amministrazione efficace.*** Tradizionalmente in Italia è stata posta l'attenzione sulla legittimità dell'azione amministrativa e di recente, anche se tardivamente, sull'efficienza e sui costi. Sembra che oggi l'amministrazione pubblica debba solo contribuire alla riduzione del debito, costando di meno, e non all'incremento del Pil lavorando di più e meglio. Non è mai affermata in Italia una cultura dell'efficacia che consentisse di valutare i risultati delle amministrazioni e comunque di renderli trasparenti realizzando un contesto di irresponsabilità sostanziale sulle policy di cui non si percepiscono nell'immediato i danni. Il mancato sviluppo del Paese è quasi sempre dovuto alla cattiva spesa, alla mancanza di programmazione, ai ritardi nell'attuazione delle politiche e ad un non *facere* mai rilevato e censurato. Nell'ambito di una politica generale di promozione del merito occorre rendere trasparenti le *performance* delle amministrazioni sugli atti e le politiche più importanti e valutarle.

-

- ***Procedure più semplici:*** È necessario introdurre meccanismi di snellimento dell'amministrazione che rendano più celere l'azione amministrativa. Liberare le imprese e i cittadini dalle molteplici incombenze amministrative e documentali. Le innovazioni introdotte dal Governo Monti con i recenti provvedimenti di semplificazione si muovono sulla strada giusta e rappresentano una inversione di tendenza rispetto alla vecchia politica degli annunci. Bisogna implementare e accentuare i processi di semplificazione nel quadro della de regolazione. È necessaria la creazione presso ogni amministrazione di uno "Sportello unico per il cittadino", per tutti i provvedimenti di competenza, del tutto speculari a quello per le attività produttive, istituzionalizzando uno strumento già utilizzato in diverse realtà locali. Deve essere previsto uno sbarramento temporale in capo all'Amministrazione per le richieste di istruttorie documentali formulate per ogni singolo procedimento.

- Il potenziamento dell'opera di semplificazione dell'attività amministrativa deve incidere anche sulle prassi amministrative, realizzando concretamente il principio già presente nel nostro ordinamento di usare strumenti del diritto comune.

-

- ***Per una concreta meritocrazia.*** Lo strumento premiale della valutazione meritocratica opera sul sistema delle responsabilità delle pubbliche amministrazioni e innesca un meccanismo partecipativo del dipendente nella realizzazione di un progetto condiviso. Il riconoscimento del merito nell'accesso, nella progressione di carriera e nella stabilità della funzione, infatti, sono strumenti essenziali per garantire l'efficienza dell'amministrazione, l'eguaglianza ai cittadini ed un sistema di equilibrio tra i poteri. A tal fine è necessario introdurre strumenti premianti del merito individuale e sanzionatori per scarsa produttività legati anche al giudizio degli utenti, anche attraverso la valorizzazione della contrattazione di secondo livello; infatti la responsabilità delle pubbliche amministrazioni verso i cittadini implica la valutazione del loro operato, da svolgersi sulla base di standard minimi definiti a livello nazionale e obiettivi strategici specifici per ciascuna di esse. Perché il sistema funzioni è necessaria invece una chiara individuazione degli obiettivi dell'azione amministrativa con il coinvolgimento delle categorie interessate (organizzazioni sindacali, cittadini, organizzazioni di categoria).

- ***Come controllare le amministrazioni:*** Lo strumento del controllo è la lente di ingrandimento con cui osservare la correttezza di un *modus operandi* anche attraverso il ricorso al meccanismo

partecipativo dell'utente. Devono essere ripensati i controlli interni e i controlli di gestione affidati ad esperti indipendenti dalla politica che sappiano costruire, all'interno di ogni amministrazione, uno strumento economico ed efficace di valutazione dei costi-benefici dell'azione amministrativa e abbiano al tempo stesso concreti poteri di intervento. Allo stesso tempo dovrebbero essere istituiti all'interno di ogni amministrazione servizi ispettivi con il compito di verificare anche a campione l'attività di ogni singolo ufficio con l'esame puntuale dei procedimenti amministrativi posti in essere. Per garantire una maggiore trasparenza nei rapporti con i cittadini le pubbliche amministrazioni devono rendere pubbliche le scelte operate, le attività svolte, i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate e descrivendo i processi decisionali e operativi intrapresi, attraverso la redazione del bilancio sociale e del piano della *performance*.

- **Autorità utili e indipendenti:** Un Paese che avverta la necessità di tutelare taluni interessi collettivi di particolare importanza, predispone una forma rafforzata di salvaguardia e di vigilanza degli stessi affidandone la cura a organismi autonomi sottratti al circuito politico-istituzionale. E' opportuno rivedere i poteri delle Autorità indipendenti e la disciplina del loro funzionamento per renderle veramente e sostanzialmente indipendenti dalla politica, dalle imprese e dalle *lobbies* economiche, come indicato peraltro dall'Unione Europea, nonché affidare loro un ruolo più incisivo nel quadro istituzionale. Dalla nomina a Presidente o a componente dell'Autorità dovrebbero essere esclusi quei soggetti che abbiano svolto negli ultimi cinque anni un ruolo politico (non solo elettivo). Sulle incompatibilità ben potrebbe esprimersi in via preventiva un Comitato di Saggi (scelti per esempio tra gli ex presidenti della Corte Costituzionale o dalle Magistrature superiori) istituito presso le Camere. Allo stesso modo deve essere previsto un rigoroso sistema di restrizioni *post-employment*, escludendo, tra l'altro, la possibilità di essere nominati in altre Autorità alla scadenza del mandato. Deve essere rafforzata l'autonomia delle Autorità amministrative indipendenti, garantendo la piena indipendenza dei suoi vertici e deve essere data piena e concreta effettività alle decisioni, anche con poteri d'intervento verso le pubbliche amministrazioni.