



Associazione Nuova Etica Pubblica

Burocrazia: la rivoluzione possibile.

Uno dei nodi principali che il candidato premier, Matteo Renzi, si trova ad affrontare come priorità è quello della "burocrazia".

Su questo punto, all'ordine del giorno da decenni, si registrano - dai tempi di Brunetta Ministro della Funzione pubblica - prese di posizione più orientate al facile consenso di un'opinione pubblica esasperata che ad affrontare i veri punti di caduta dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Al coro pressoché unanime di dichiarazioni di insofferenza nei confronti della "burocrazia immobile" si sono aggiunte di recente ripetute prese di posizione e richieste esplicite dalle parti sociali, come quella di Confindustria. Necessariamente sintetiche, perciò generiche, talvolta semplicistiche.

Quanto ai programmi del candidato premier, sul nostro sito nei giorni scorsi abbiamo dato informazione a proposito di quelle, assai condivisibili, sulla trasparenza totale - modello del *Freedom of information act U.S.A.* - e sull'introduzione del metodo della valutazione come cardine principale del rapporto fra politica e dirigenza pubblica.

Ora ci siamo: tra pochi giorni il paese si troverà di fronte ad una squadra e ad un programma di governo in cui sarà riconoscibile, più o meno chiaramente, una linea di politica amministrativa. Vengono promessi provvedimenti radicali, ma la materia è complessa e poco nota ai non addetti ai lavori. Perciò, schematicamente, ci sono due possibilità: la prima è che la linea seguita finora venga accentuata nei toni degli annunci e nell'entità degli interventi, ovvero aggiungendo la soppressione di alcuni Enti ai tagli orizzontali alla spesa pubblica, alle operazioni di semplificazione delle procedure ed al blocco del *turn over* e dei contratti del personale pubblico; potature più energiche, ma che non toccherebbero le distorsioni strutturali del sistema amministrativo.

La seconda strada, più difficile da praticare ma l'unica in grado di risolvere definitivamente i problemi, è quella di interventi qualitativi finalizzati ad incidere su queste distorsioni: è **la rivoluzione possibile**, che negli ultimi due-tre anni si è cominciata a delineare, anche sul nostro sito.

Dei punti d'attacco abbiamo già trattato e ne tratteremo ancora. In questa sede, sinteticamente, ne ricorderemo quattro.

1. **Composizione, funzionamento e direzione degli Uffici di diretta collaborazione, ovvero dei Gabinetti.** Scegliere i Capi di Gabinetto è importante (quasi) quanto scegliere i Ministri. Se il funzionamento degli uffici di Gabinetto resta quello di sempre, resterà dominante la cultura giuridico-amministrativo-contabile e la conseguente prassi dell' eccesso di regolazione, che imbriglia tutta l'Italia ma consente ai regolatori di trovare le " pezze a colori" per qualunque operazione, senza controlli di sorta sugli esiti della medesima. Negli Uffici di diretta collaborazione, invece, va affermata la prevalenza della funzione di progettazione e definizione delle politiche pubbliche di competenza, nonché del controllo sulla realizzazione di queste da parte dell' amministrazione e della valutazione dei risultati raggiunti. Ovvero, affiancare ai giuristi statistici, economisti, esperti di settore, coi Capi di Gabinetto come direttori d'orchestra, e non necessariamente reclutati dalle magistrature amministrativa e contabile. Condividiamo l'idea avanzata dal candidato premier circa un anno fa di istituire una *Task Force (Delivery Unit)* presso la Presidenza del Consiglio, responsabile del raggiungimento degli obiettivi strategici previsti dalle Leggi promulgate, che valuti e controlli, in altri termini, i risultati delle politiche pubbliche poste in attuazione.
2. L' **eccesso di regolazione**, che va affrontato alla radice. Non si tratta solo di accelerare i processi di semplificazione e deregolazione dello stock di norme esistenti, che vanno avanti da lustri come la fatica di Sisifo. E' necessario cambiare il modo di legiferare. Oggi si producono migliaia di norme attraverso ripetuti decreti legge e leggi di conversione, o leggi delega e decreti delegati e conseguenti DPR regolamentari, ad opera di Gabinetti ed Uffici ministeriali sostituitisi al Parlamento nella funzione legislativa. I tempi e le modalità di attuazione delle leggi sono inaccettabili, si pensi ad esempio alla Legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale oggi totalmente inattuata. Le nuove leggi di riforma, d'iniziativa parlamentare o governativa che siano, dovranno contenere poche norme chiare d'ordine generale, la cui attuazione va affidata a direttive ministeriali (non a decreti o regolamenti), linee d'indirizzo per i provvedimenti amministrativi di conseguenza. E l'ultima delle poche norme chiare dovrà essere l' abrogazione dell' intera legislazione di settore vigente oppure, quando proprio è necessario, il suo declassamento al rango di normativa amministrativa, aggredibile con interventi di semplificazione senza ricorrere alla legge. Avendo come principio generale la norma introdotta dalla legge 15 del 2005: *La pubblica amministrazione, nell' adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme del diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente.*
3. Il terzo punto attiene alla **regolazione dei flussi di risorse finanziarie**, dove è essenziale operare solo col bilancio di cassa com'è per tutti i paesi sviluppati, eliminando definitivamente il bilancio di competenza. Non è una questione tecnica, di contabilità di Stato. E' una questione politica: iscrivere in bilancio le somme che si prevede di incassare e di spendere effettivamente, e non quelle per cui si prevede di acquisire il titolo giuridico ad incassare o a spendere, lasciando indeterminato il momento della transazione reale, è una questione di trasparenza della gestione finanziaria e perciò di democrazia. Si elimina, così, il potere della burocrazia contabile e, per il tramite di questa, della politica di rinviare od accelerare i pagamenti, di occultare risorse nelle pieghe del bilancio, di spostarle da un'esigenza all' altra. Si rende più semplice definire i programmi di spesa pubblica relativi alle singole politiche, e si rende possibile collegare, ufficio per ufficio, la previsione di spesa con il piano di performance ed il consuntivo delle spese effettuate con la relazione sulle prestazioni realizzate. In questo senso muove il ddl presentato dal CNEL (A.C.1999/2013).

4. **L'inamovibilità della burocrazia.** Abbiamo già ricordato che sia gli "Uffici di diretta collaborazione", compresi i Capi di gabinetto, sia i vertici della burocrazia interna sono di nomina politica e possono essere revocati dalla politica. Ciò non accade mai, e bisognerebbe chiederne conto proprio alla politica. Quanto ai dirigenti intermedi, vincitori di concorso e, la legge ed i contratti collettivi già oggi ne prevedono la revocabilità dagli incarichi ricoperti ed il licenziamento, anche *ad nutum*, per giusta causa. Quest'ultima possibilità è usata assai di rado, perché comunque occorre motivare il venir meno del rapporto di fiducia. Senza una motivazione legata al servizio, il licenziamento di un dirigente è contrario alla Costituzione, per giurisprudenza costante della Consulta. In base alla legge ed ai contratti collettivi altre sanzioni possono essere applicate – dalla riduzione dello stipendio alla mobilità, fino al licenziamento – in caso di violazione di legge, di inosservanza di direttive, di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati. Dunque le norme ci sono. Ciò che manca e che può rispondere alle attese di cittadini e imprese è un reale e credibile sistema di valutazione delle performance di tutta la dirigenza pubblica. Oggi, invece, in quasi tutte le Amministrazioni, le direttive sono generiche, gli obiettivi non vengono quantificati oppure sono "manipolabili", i piani di performance restano sulla carta. Perciò il sistema di valutazione non funziona e non è possibile sanzionare i dirigenti incapaci od infedeli, né premiare i più efficienti. La conclusione è che per superare l'inamovibilità di fatto della burocrazia è necessario far funzionare il sistema di valutazione. A partire dalla valutazione delle politiche pubbliche, e dei loro esiti, per arrivare alla valutazione dell'operato dei singoli dirigenti e dei risultati conseguiti. Del resto, la centralità della valutazione è stata ribadita anche dagli interventi già citati, di persone vicine al nuovo premier. Comunque, il taglio indifferenziato delle retribuzioni non è la soluzione per promuovere il salto di qualità giustamente preteso da tutti.

In conclusione, va ricordato che il regime giuridico della dirigenza, così come quello di tutti gli altri dipendenti da pubbliche amministrazioni, è quello del diritto privato. Conseguentemente, si basa sul Codice civile, sul DPR 165 del 2001 che applica il diritto privato all'impiego pubblico e sulla contrattazione collettiva, anche per i dirigenti. Questo intreccio ha prodotto distorsioni serie, per responsabilità di tutte le parti in causa, che aggiunte alla esigenze di riduzione della spesa pubblica hanno portato al blocco della contrattazione collettiva. Questo blocco dura da cinque anni e non se ne prevede la fine. In sostanza, abbiamo un sistema regolativo fondato sulla contrattazione collettiva e i contratti collettivi non si stipulano più. E' evidente la necessità di un intervento di riforma, anche su questo punto, ma si tratta di una questione di grande complessità, sulla quale bisognerà tornare.

18 febbraio 2014