

# **Buona amministrazione e buona politica**

## **Trasparenza e partecipazione per innovare la P.A.**

*Introduzione di Beatrice Magnolfi al convegno organizzato dal Partito dei Democratici di Sinistra e da L'Unione - Roma- 10 novembre 2005*

I guasti dell'etica pubblica sono purtroppo radicati nella storia italiana, ma il berlusconismo ha molto contribuito ad aggravarli, determinando una crisi morale del paese che è ormai conclamata.

Insieme alla sua maggioranza, con le parole e con i fatti, Berlusconi ha contribuito ad affermare la regola della mancanza di regole, il trionfo del conflitto di interessi e dell'alterazione della concorrenza, ha premiato il cinismo di chi evade le tasse e trucca i bilanci, ha fatto da testimonial per affossare i principi di eguaglianza e di imparzialità.

Questi comportamenti c'erano prima e, purtroppo, ci saranno anche dopo di lui, ma negli ultimi anni sono diventati un vero e proprio modello per il paese.

Un'Italia così non è solo ingiusta: è inefficiente e bloccata, incapace di produrre lavoro, meriti, innovazione, di far quadrare i conti pubblici e selezionare le risorse, di far crescere i talenti dei giovani; **un'Italia così è destinata a perdere la partita della modernità.**

C'è un problema di legalità, che peraltro è presidiata dalla giurisdizione. Ma c'è un terreno più ampio, che attiene alle regole e ai comportamenti, al valore civico dell'impegno pubblico, alla sua stessa dignità. E di questo nessuno può occuparsi se non la politica.

La storia recente del nostro paese contiene un monito forte, soprattutto per chi ha visto sprofondare grandi vicende politiche e ideali nella gogna mediatica e nelle aule dei tribunali.

Anche in questa materia serve la "politica preventiva", senza moralismi strumentali, senza rincorrere ingenui miti di "diversità" antropologica, ma sapendo che la posta in gioco è molto alta, soprattutto in una fase di enormi difficoltà che colpiscono tanti cittadini italiani.

L'Unione di centro-sinistra ha un compito difficile. Dalle Primarie è venuta una forte domanda di partecipazione, ma anche un bisogno di "aria pulita", come l'ha definito Fassino.

Anche per questo **il tema della sobrietà, della trasparenza, della partecipazione, in una parola della "buona politica", non è un lusso da moralisti, ma è un pezzo del progetto riformista per l'Italia, indispensabile per vincere e per governare con successo.**

Questo hanno inteso dire i Democratici di Sinistra approvando l'ordine del giorno del Consiglio Nazionale del luglio scorso e ponendo mano ad un progetto, affidato ad un apposito gruppo di lavoro che presenterà nelle prossime settimane i propri risultati: una **"Carta del buon governo" da proporre a tutta l'Unione**, in cui siano indicate le proposte per il rilancio dell'etica pubblica, anche a cominciare da noi, dai nostri impegni concreti e dalla nostra capacità di produrre innovazione politica.

E' una questione ampia, che attraversa molti campi: dagli assetti istituzionali alla selezione dei gruppi dirigenti, dalle norme elettorali al regime delle incompatibilità fino al complesso tema dei rapporti fra la sfera politica a quella economica.

L'approfondimento odierno si inserisce in questo percorso ed è dedicato, in particolare, alla pubblica amministrazione

Del resto, **il rapporto fra politica e gestione della cosa pubblica è strettissimo, la qualità dell'una dipende dalla qualità dell'altra.**

Molti tentativi di riforma, dalla nascita dello stato unitario ad oggi, hanno in comune uno schema: i riformatori, che rappresentavano la buona politica, hanno fallito non solo per le fortissime resistenze corporative interne, ma soprattutto perché un'amministrazione rinnovata, autonoma, efficiente non sarebbe stata altrettanto utile per alimentare la cattiva politica.

Per questo non sono da condividere le tentazioni, che avverto nel dibattito sulla nuova questione morale, di tornare indietro rispetto alle riforme degli anni '90. Quelle riforme hanno rappresentato il cantiere più ambizioso e coerente di cambiamento della pubblica amministrazione. Ciò che non funziona non dipende dalle innovazioni introdotte, ma dalla timidezza delle innovazioni, dal fatto che sono state distorte, inapplicate, non aggiornate allo scenario odierno.

La controriforma strisciante del centrodestra è stata un grande veleno culturale, che ha contagiato anche il centro-sinistra.

La modernizzazione della P.A. è il vero deterrente, più dei codici etici, perché le distorsioni, e perfino le patologie, attecchiscono sui ritardi, sui meccanismi inceppati della burocrazia, si fondano sulle sue disfunzioni.

Per rilanciare questa tensione riformatrice, nel luglio scorso abbiamo presentato le nostre proposte per la semplificazione amministrativa, nel corso di un'iniziativa politica che ha coinvolto molti attori sociali, amministratori ed esperti.

Oggi l'impegno continua mettendo al centro due valori fondamentali per la qualità della democrazia e per la modernizzazione del paese: la trasparenza e la partecipazione nel rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini.

### **Che fine ha fatto la trasparenza?**

L'idea della trasparenza si è affermata nella difficile transizione dei primi anni '90, come fattore di moralizzazione della vita pubblica e, insieme, di miglioramento della qualità dei servizi. Di quella stagione sono figlie alcune leggi molto importanti e parecchie innovazioni culturali.

Oggi quelle innovazioni sembrano appannate, perfino a livello simbolico. Non c'è più un assessore alla trasparenza in nessun ente locale; non ci sono corsi universitari o titoli recenti, si fatica anche a trovare i relatori che rechino un punto di vista aggiornato.

Eppure non è il momento di archiviare il problema, tutt'altro.

*Transparency International* è un *network* voluto da 46 paesi, che misura la percezione della trasparenza a livello mondiale e ogni anno pubblica il *Corruption Perception Index*, una ricerca affidata all'Università di Passau per monitorare la percezione dell'"abuso del pubblico ufficio per guadagno personale".

Per la metodologia impiegata, l'indice non consente comparazioni con gli anni precedenti. Tuttavia, è abbastanza eloquente il dato assoluto di quest'anno: su 146 nazioni, l'Italia si trova alla 42° posizione, con un punteggio di 4,9 su 10. Fra i partner dell'Europa a 15, solo la Grecia è dopo di noi, con 4,3. Il fenomeno raggiunge il 5% del reddito a livello mondiale e per l'Italia si ipotizza la cifra enorme di 70 miliardi di euro.

Di fronte a questi allarmi, il nostro governo da un lato manda in prescrizione i reati di corruzione contro la pubblica amministrazione, dall'altro lato istituisce l'"Alto Commissariato contro la corruzione", che per il momento ha solo aggiunto una struttura burocratica –peraltro molto costosa-, ponendola in mano a figure che non garantiscono affatto sul piano della terzietà.

Del resto, il centro-destra ha più volte dimostrato di voler neutralizzare anziché razionalizzare il sistema dei controlli, che in questa materia è importantissimo, con procedure di nomina delle *Authorities* ispirate a logiche di parte e addirittura, con la manovra 2006, prevedendo che le autorità di controllo vengano finanziate da coloro che dovrebbero controllare!

Ma, lasciando da parte gli indici e i numeri, anche la percezione diffusa ci dice che in ogni settore è tornata in vigore l'opacità: opacità nella democrazia, anche a causa del nuovo sistema elettorale, proporzionale con liste bloccate regionali, che impedirà agli elettori di sapere per chi votano e incoraggerà il trasformismo parlamentare.

Opacità nella pubblica amministrazione, ma anche nel mercato finanziario, nei movimenti di capitale, nelle relazioni fra politica, economia, sistema mediatico, organizzazioni professionali e perfino religiose. Un paese che “entra dalla porta posteriore” e che è costretto a ricorrere alle intercettazioni telefoniche, dove l’affiliazione politica e il nepotismo determinano la mappa dei poteri, è un terreno di coltura per le distorsioni dell’etica pubblica, grandi e piccole; certamente non è un paese competitivo.

**Dunque la trasparenza merita un rinnovato impegno politico e culturale e un forte aggiornamento degli strumenti.**

### **La cornice legislativa**

Censire tutte le leggi che affermano, in qualche dispositivo, il dovere della trasparenza nella P.A. richiederebbe un lavoro sistematico molto grande, che pure non sarebbe inutile fare, anche in un’ottica di riordino e di aggiornamento.

Tuttavia, il testo che meglio rappresenta la volontà di cambiamento rispetto alla vecchia concezione burocratica è la L. 241 del 1990, che può essere considerata la pietra angolare di una nuova visione della P.A..

Dalla “società dei favori” alla “società dei diritti”, si disse allora, “dalla procedura al servizio” e anche: “da *clientes* a clienti”. Saranno slogan un po’ logori, ma funzionano ancora, anzi il riflusso degli ultimi anni li ha resi più che mai attuali.

Parlando ad un pubblico di addetti ai lavori, non ho bisogno di dimostrare perché gli istituti previsti dalla L. 241 rappresentino una rivoluzione del rapporto fra amministrazione e cittadini:

- il diritto di accesso agli atti prende il posto del segreto d’ufficio;
- la definizione in forma pubblica di procedure e tempi certi tutela l’imparzialità;
- la nomina dei responsabili per ciascun procedimento combatte l’indeterminatezza dei poteri e la deresponsabilizzazione;
- l’autocertificazione, la denuncia di inizio di attività (DIA), il silenzio-assenso danno un colpo alla concezione autoritativa della P.A.;
- la conferenza dei servizi, con tempi predeterminati, dovrebbe prendere il posto degli infiniti passaggi fra le varie amministrazioni competenti.

Anche se la parola “trasparenza” nel testo della legge viene usata una sola volta, l’ispirazione culturale di fondo è proprio questa: **la pubblica amministrazione è più imparziale solo se è più efficiente, è più impermeabile alla corruzione se è più semplice e veloce, se fa circolare le informazioni e le rende accessibili ai cittadini.**

A distanza di 15 anni, e dopo che le riforme Bassanini hanno messo a regime tutti gli istituti previsti dalla L. 241, è doveroso chiedersi a che punto siamo, sia dal punto di vista dell’applicazione formale della legge, che pure è una verifica fondamentale, sia dal punto di vista dei miglioramenti sostanziali e di quelli percepiti dai cittadini e dalle imprese.

Una recente indagine dell’ISTAT, realizzata insieme a un manipolo di coraggiosi che lavorano all’Ufficio per l’innovazione della Funzione Pubblica, ha messo a fuoco lo stato di attuazione della Legge 241, su un campione di 1.035 amministrazioni centrali e locali.

Uno dei risultati più evidenti è quello della curva temporale del processo di applicazione degli istituti previsti dalla 241: la curva sale lentamente dal ’90 al ’94, accelera in maniera marcata fino al ’99 e si appiattisce quasi completamente fino al 2005. Il riflusso culturale viene rappresentato in maniera plastica, come riconosce la stessa indagine: “Alla fine degli anni ’90, questa tensione generale subisce una attenuazione che dura ancora alla fine del periodo considerato.” (Semplificazione e trasparenza. Lo stato di attuazione della Legge 241, pag. 45).

Un altro dato costante e facilmente leggibile è il divario fra l’impegno degli enti locali e quello della P.A. centrale.

Per fare qualche esempio: la fissazione dei termini e del responsabile dei procedimenti amministrativi ha avuto luogo nel 71,4 % delle amministrazioni locali, e solo nel 44,25 di quelle centrali; il silenzio-assenso è praticato nel 37,3% delle P.A. locali, ma solo nel 13,8 di quelle centrali.

Ma dalle interviste emergono dati qualitativi ancora più interessanti. Il regolamento per la fissazione dei procedimenti amministrativi spesso è un inutile tomo, che fotografa pigramente le mille procedure esistenti e indica tempi biblici per la loro conclusione; chi lo ha redatto ha inteso difendersi dalla legge invece di applicarla.

Il responsabile del procedimento in molti casi coincide con il dirigente, quindi viene vanificato l'obiettivo della responsabilizzazione.

Qualche ufficio per la semplificazione dei procedimenti, per ammissione degli intervistati, è stato istituito solo per offrire una posizione organizzativa –così complicando l'assetto invece di semplificarlo- e i criteri per la concessione di sovvenzioni vengono sì predeterminati dal 58,9% degli enti locali (e dal 47% degli uffici centrali), ma in maniera così generica da lasciare intatta qualsiasi discrezionalità.

Infine, nonostante il tempo trascorso, quasi **il 10% delle amministrazioni censite non ha adottato nessuna delle innovazioni previste dalla Legge 241 e molte altre le hanno adottate in maniera burocratica, in modo da annullare qualunque contenuto innovativo.**

La conclusione del rapporto è piuttosto impressionante: "...un buon numero di amministrazioni continua ad agire, in misura più o meno pervasiva, all'interno di un *cono d'ombra* e, dunque, concedendo ai proprio operatori margini di discrezionalità ancora imperscrutabili. ”

L'indagine più interessante da fare sarebbe quella sulla soddisfazione degli utenti.

Sono diminuiti i passaggi burocratici? Si sono abbreviati i tempi? E, soprattutto, la pubblicità degli atti ha determinato la *conoscenza* da parte dei cittadini dei meccanismi amministrativi, che è il presupposto per la partecipazione e il controllo?

Nel nostro Convegno del 6 luglio scorso è emerso che i tempi del procedimento sono in gran parte migliorati grazie all'autocertificazione, soprattutto quando coinvolgono una pluralità di soggetti (ad es. le procedure per i concorsi o la formazione di graduatorie), ma sono rimasti insoddisfacenti i tempi di risposta per le attività economiche, anche oltre i termini di legge; il direttore generale di Confindustria ha denunciato un costo della burocrazia per le imprese quantificabile in 10 miliardi di euro all'anno.

Questo enorme carico non è solo un freno alla competitività, ma incoraggia il ritorno alla società dei favori, alla prassi della raccomandazione o, peggio, all'illegalità.

Se questa è la situazione, **colpisce che il centro-destra, nel rivedere la L. 241 con la Legge 15 del 2005, si sia unicamente preoccupato di restringere la trasparenza, limitando il diritto di accesso agli atti, piuttosto che individuare gli strumenti per costringere le amministrazioni ad applicarla in maniera non burocratica e non formale.**

Del resto, questo **divario fra la cornice legislativa e la prassi diffusa** si può allargare a molte altre questioni.

Nella discussione che si è aperta sugli abusi negli incarichi e nelle consulenze, si tende a dimenticare che molti strumenti di trasparenza ci sono già nella legislazione.

Ad esempio, la Legge 412 del '91 già prevedeva l' "Anagrafe delle prestazioni dei dipendenti pubblici", per combattere il doppio lavoro e soprattutto per prevenire i conflitti di interesse. Quanto alle consulenze esterne, ogni amministrazione dovrebbe aver approvato il proprio Regolamento e ha l'obbligo di comunicare l'elenco, per via telematica, due volte l'anno alla Funzione Pubblica, "con l'indicazione delle ragioni dell'incarico e dell'ammontare del compenso corrisposto" (art. 53 D. lgs 165/2001).

Il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", aggiornato con decreto il 1 dicembre 2000, definisce in maniera minuziosa i doveri e le incompatibilità, per scongiurare i rischi di conflitto di interessi fino al quarto grado di parentela, l'obbligo di dare informazioni, a richiesta dei dirigenti, sulla situazione patrimoniale e tributaria, l'iscrizione ad associazioni, ecc...

Anche la Comunicazione pubblica è stata una grande frontiera di innovazione, con l'istituzione della rete degli U.R.P., con le Carte dei servizi, con gli istituti previsti dalla legge 150 del 2000.

Comunicare un servizio contribuisce a semplificarlo, ad accorciare i tempi di erogazione e a dare ai cittadini strumenti di controllo. Il potere dell'informazione viene distribuito anziché detenuto da pochi.

Purtroppo anche in questo campo la condizione emergenziale in cui operano molte amministrazioni ha ridotto alcuni istituti a meri strumenti di marketing politico e il contagio della cultura dominante ha confuso molto le carte: negli staff di molti ministri e anche di qualche regione o ente locale sempre di più si annullano i confini fra comunicazione istituzionale e comunicazione politica e quest'ultima tende a scivolare verso la propaganda vera e propria.

Insomma, **per illuminare il “cono d'ombra” non ci sono tante nuove leggi da approvare**: il centro-sinistra avrà un compito molto più difficile, cioè quello di monitorare e far applicare le norme esistenti, con una svolta culturale rispetto al centro-destra che sia immediata e visibile e sfrondandole dal rischio di “burocratizzare le innovazioni”.

Dal lavoro della Commissione progetto sono emerse alcune proposte.

In particolare mi piace qui sottolineare la proposta di **far evolvere le Carte dei servizi a veri e propri Contratti di servizio** a favore degli utenti, con strumenti che li legittimino ad esigerne l'applicazione.

Avrebbe un grande impatto, anche politico, la **redazione di un “Testo unico sulla trasparenza”**, che razionalizzi e renda più cogenti alcuni istituti, evitando la dispersione in tante normative di settore.

Allo scopo di rinnovare il patto di fiducia, il nuovo Testo unico potrebbe essere accompagnato da uno **Statuto dei diritti dei cittadini**, che aiuti a configurare gli atti della pubblica amministrazione come servizi a favore dei cittadini e delle imprese.

Per queste ultime, occorre un grande investimento sullo **Sportello unico per le imprese (SUAP)** attraverso la formazione degli addetti e la cooperazione fra i sistemi informativi degli Enti che sono coinvolti nel procedimento: l'obiettivo è quello del **“Procedimento unico”** che le nuove tecnologie possono rendere una realtà, al tempo stesso recidendo legami impropri fra mondo economico e pubblica amministrazione.

Accanto alla revisione delle norme, la leva tecnologica e le politiche delle risorse umane sono le direzioni in cui concentrare la sfida per passare dal diritto formale al diritto sostanziale.

## **Il fattore tecnologico**

Alla fine degli anni '90, presentando il programma dell'amministrazione americana *“Reinventing government”*, Bill Clinton indicò il nesso sempre più stretto fra democrazia e tecnologie dell'informazione con un nuovo grande disegno dell'amministrazione pubblica.

Anche Tony Blair ha posto mano con coerenza all'innovazione amministrativa, con un progetto (*“Modernizing government”*) che pone la leva tecnologica al centro del rilancio dei servizi pubblici, con obiettivi di razionalizzazione della spesa e di miglioramento della qualità.

Per la sua stessa configurazione, **la Rete presenta un potenziale enorme per contaminare in positivo il modello burocratico**: non è gerarchica, sostituisce il principio di relazione al principio di autorità, costringe un apparato rigido a misurarsi con la flessibilità, impone una visione orizzontale dei processi e delle filiere, spinge verso l'integrazione anziché verso la separatezza dei comparti.

Ma soprattutto, la rete può essere un formidabile strumento di trasparenza sia nei processi interni, sia nel rapporto con i cittadini.

Per questo noi proponiamo un **Patto per l'innovazione tra Governo, Regioni, Enti locali e parti sociali**, con un Piano per uno sviluppo dei servizi innovativi alle persone che abbia due fondamentali direttrici:

- **la riorganizzazione del *back office*** e dei processi di servizio attraverso gli strumenti informatici e telematici;
- **la condivisione degli archivi e delle banche dati** fra le diverse amministrazioni attraverso la cooperazione applicativa.

I risultati potranno essere enormi sul piano della qualità dei servizi e del risparmio delle risorse, ma anche su quello dell'accesso ai servizi (basti pensare alle nuove piattaforme multicanale) e del rispetto dei tempi: la gestione informatizzata dei flussi procedurali (workflow) consente la conoscenza immediata dello stato di avanzamento della pratica e il controllo della durata di ciascun procedimento.

Una delle prime sfide, per il prossimo governo, sarà quella della **trasparenza dei conti pubblici**.

Mentre per le entrate un passo avanti significativo si è fatto con il Fisco telematico, per quanto concerne la spesa pubblica ci sono ancora enormi problemi, che il ministro Tremonti non ha minimamente affrontato: dall'inaffidabilità dei dati al ritardo con cui affluiscono le informazioni sull'andamento della spesa degli enti decentrati e degli enti locali.

Ha rilevato Enzo Visco su Limes: "l'organizzazione delle nostre Pubbliche amministrazioni è rimasta quella che era prima della rivoluzione Ict. Un buon sistema informativo (attraverso sistemi informatici integrati e che dialogano fra loro in automatico, ndr.) potrebbe consentire di effettuare la verifica costante degli andamenti di spesa, individuare sprechi, inefficienze, creare emulazione fra gli enti, attività di *benchmarking*."

Si sono persi 5 anni con investimenti inutili e sbagliati, che non hanno minimamente trasformato l'architettura dei sistemi: basti pensare che al ministero dell'economia e delle finanze, solo per la parte che riguarda il Tesoro ci sono 8 diversi sistemi informativi e 136 progetti informatici.

In questo caso la tecnologia non migliora i processi della P.A. L'informatica c'è, la trasparenza manca completamente.

La riorganizzazione del *back office* potrebbe offrire un miglior controllo sui conti pubblici non solo a chi li deve far quadrare, ma anche ai cittadini.

Pensiamo, ad esempio, alle recenti polemiche sugli sprechi e sui costi dei servizi. Se i flussi informativi vengono resi disponibili attraverso l'allineamento delle banche dati, non è difficile **realizzare un monitoraggio continuo per un paniere di servizi universali**: quanto costa ai cittadini e alla collettività un pasto alla mensa scolastica nelle varie città italiane?

E quanto costa lo smaltimento di un metro cubo di rifiuti nelle singole regioni? O un posto-letto in ospedale?

Non voglio semplificare troppo : so bene che dietro questi **sistemi di *benchmarking*** c'è un grande lavoro di standardizzazione degli indicatori contabili e perfino di codificazione lessicale. Ma la tecnologia è pienamente disponibile ed è lo strumento più a basso costo. E negli altri paesi europei queste innovazioni cominciano a funzionare.

Per garantire l'applicazione del diritto di accesso possiamo cogliere, come una grande opportunità, la propensione degli italiani al consumo tecnologico.

Dai dati sul traffico internet resi pubblici al Com-Pa di Bologna due giorni fa, risulta che sei navigatori italiani su dieci visitano i portali della P.A., quelli dei ministeri e soprattutto quelli degli enti locali. Se è vero quello che afferma il ministro Stanca, 12,3 milioni di navigatori negli ultimi tre mesi hanno cliccato qualche pagina.

A questo punto, la qualità informativa dei siti pubblici è una priorità da cui non si può più prescindere.

Occorre **definire i "Livelli minimi di trasparenza" delle pagine web, perché non siano solo una vetrina, ma un grande fattore di partecipazione**. Il "Codice per l'amministrazione digitale" recentemente approvato stabilisce che ogni amministrazione debba avere un sito internet; si tratta di definire le informazioni obbligatorie.

A nessuno sfugge l'importanza di **rendere pubblici, attraverso *internet*, gli Albi dei fornitori, (preferibilmente suddivisi per tipologia di prodotto e corredati dai relativi prezzi), i Disciplinari delle procedure di acquisto, le regole di svolgimento dei concorsi, assicurare**

**concretamente l'accesso all'iter delle pratiche: ad esempio quello delle pratiche edilizie o la formazione delle graduatorie per l'assegnazione della casa.**

Se il **Registro nominativo degli incarichi e delle consulenze**, corredato dalle motivazioni e dai costi, non viene solo inviato alla Funzione Pubblica, ma aggiornato due volte all'anno sul sito dell'amministrazione, l'effetto di deterrenza sugli abusi e sugli sprechi sarà molto maggiore di tanti regolamenti.

Nel settore degli acquisti, occorre dare una spinta decisiva al **Mercato elettronico (e-procurement)** della pubblica amministrazione.

La nuova direttiva europea in materia di appalti pubblici (N. 2004/18/CE) richiede una immediata attivazione degli strumenti, considerato che l'*Action Plan* prevede che in Europa entro il 2010 tutti gli appalti pubblici dovranno transitare su strumenti telematici di acquisto.

Si deve incoraggiare un modello non centralistico, secondo il quale le amministrazioni mantengano totale autonomia verso la selezione dei prodotti e dei fornitori, ma all'interno di una piattaforma di regole comuni e in un regime di interoperabilità dei sistemi.

Sui siti della P.A. occorre rendere obbligatoria la pubblicazione delle trattative private e degli affidamenti *in house* sotto la soglia Consip, generando così un doppio effetto benefico (rispetto a terzi e nei rapporti Consip-P.A.)

Qualche Comune aveva deciso di pubblicare su *internet* l'elenco delle imprese da cui si acquistano beni e servizi, ma è stato scoraggiato dai ricorsi ai sensi della normativa sulla *privacy*: credo che la *privacy* sia un baluardo democratico, ma in questi casi si impone una scelta delle priorità che la politica ha il dovere di fare.

La tecnologia, se applicata con una visione strategica di innovazione, favorisce un nuovo patto di fiducia fra amministrazione e cittadini.

Non è ottimistico pensare, anche grazie alla rivoluzione della convergenza digitale e alla multicanalità, che possa presto consentire anche la partecipazione diretta (**e-Democracy**) attraverso l'interattività.

Gli strumenti ci sono: si tratta di decidere se vogliamo usarli solo per interagire con l' "Isola dei famosi" oppure se i nuovi contenuti dovranno rispondere alle nuove domande di democrazia che la società della conoscenza reca con sé.

Si stanno diffondendo in altri paesi forme di consultazione telematica, dirette o indirette, attraverso il coinvolgimento delle associazioni di cittadini e di consumatori al processo decisionale.

Del resto, se non si vuol lasciare il diritto di rappresentanza unicamente alle *lobbies* economiche, è una priorità democratica quella di far crescere un diffuso sistema di soggetti sociali, autorevoli e rappresentativi, che aiutino le istituzioni ad assumere decisioni condivise.

Questo è anche un modo per prevenire i conflitti sociali, si tratti dell'Alta velocità o dello smaltimento dei rifiuti. Per farlo, occorre garantire degli spazi effettivi di partecipazione.

Gli interessanti studi di Luigi Bobbio sulle "Arene deliberative" possono trovare una declinazione molto concreta nelle politiche territoriali, anche grazie alla disponibilità di alcune Regioni ad assumerne i principi in appositi strumenti partecipativi.

Partecipazione e trasparenza sono due valori inscindibili, senza i quali non c'è alcuna innovazione.

Questo è il motivo per cui in tutte le tappe del nostro lavoro abbiamo sempre coinvolto le associazioni dei cittadini e dei consumatori, a cui vogliamo dare ascolto e valore.

## **Il fattore umano**

Nessun progetto di riforma della pubblica amministrazione è credibile se non prevede la centralità delle risorse umane.

In questo campo i guasti del centro-destra sono stati notevolissimi.

Molte volte abbiamo denunciato il balzo all'indietro prodotto dalla generalizzazione dello *Spoil system*, ma più ancora dalla connotazione clientelare e addirittura familista che hanno avuto le politiche del personale.

Tutto ciò ha un riflesso pesante sulla spesa pubblica.

Non si può chiamare buona amministrazione l'assunzione di 103 direttori generali in più, mentre il governo è passato, per effetto delle nostre riforme, da 24 a 14 dicasteri.

La spesa per gli "Uffici di diretta collaborazione con gli organi politici" (segreterie, uffici stampa, gabinetti, "uffici eventi", ecc...), si aggira intorno 195 milioni di euro, con un aumento del 20% rispetto al 2001.

Solo negli *staff* del MEF si contano quasi 450 persone, fra cui decine di dirigenti, con un incremento della spesa di 6 milioni di euro rispetto a quelle sostenute nel 2001 per gli analoghi uffici del Tesoro e delle Finanze.

Alla Scuola Superiore dell'economia e delle Finanze, dove peraltro lavorano in qualità di docenti figure di vertice dell'amministrazione, con relativo trascinarsi della retribuzione, sono state istituite una decina di figure dirigenziali in più con un mero provvedimento rettorale.

Al CNIPA sono stati assunti, come dirigenti con contratto quinquennale, la segretaria e il capo ufficio stampa del ministro, per metterli al riparo da eventuali cambi di stagione.

E nel maxiemendamento alla Finanziaria questa prassi potrebbe essere generalizzata.

Sarà un'eredità pesante, sul piano della spesa, ma più ancora sul piano culturale.

**Il danno più rilevante è aver inceppato il processo di innovazione sostituendo al criterio del merito –che è stato faticosamente conquistato dalla cultura riformista- quello dell'affiliazione politica.**

Questa prassi ha purtroppo contagiato anche qualche amministrazione regionale, fino a determinare fenomeni di nepotismo, ma non deve indurre a buttar via anche le innovazioni positive.

L'assunzione di dirigenti dall'esterno, prevista dalla riforma Bassanini nella quota limitata del 5%, è lo strumento attraverso il quale si sono immesse esperienze professionali diverse dalla carriera pubblica, che hanno aiutato ad accelerare il cambiamento e a diffondere la cultura del servizio.

Sarebbe incoerente anche mettere in discussione alla radice il criterio della discrezionalità: occorre consentire a un sindaco o ad un presidente di regione di affidare progetti strategici a dirigenti di loro fiducia, anche se bisogna **definire procedure di incarico più trasparenti, accompagnate da momenti di "pubblicità" e di valutazione dei curricula.**

Lasciare discrezionalità non vuol dire che non vi debbano essere strumenti visibili per scegliere fra i migliori nel campo professionale a cui si riferisce l'incarico.

La qualifica generica di "manager" può non essere sufficiente per fare indifferentemente il direttore di un teatro o il direttore generale di una Azienda ospedaliera.

Per la nomina di questi ultimi, in particolare, i DS hanno da tempo depositato la loro proposta attraverso un emendamento al D.l. governativo sul "Governo clinico" (Labate-Turco) che disegna con precisione il ricorso a procedure europee, attuate secondo il metodo *random*.

Per alcune figure, ad esempio i Direttori generali dei Comuni, parte da loro stesse l'esigenza di favorire meccanismi di certificazione di qualità e competenza professionale, per evitare che la politica tenda ad invadere anche questa sfera tecnica.

In linea generale, **occorre difendere in maniera rigorosa il principio di autonomia dell'azione amministrativa.**

Oggi che stanno tornando in vigore la "gestione ministeriale" o le "politiche assessorili", non si possono avere timidezze nel difendere il modello della separazione fra le due sfere.

Il blocco delle assunzioni ha favorito, in questi anni, una grande diffusione del lavoro precario: secondo il Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato, il personale a rapporto flessibile, escluso il comparto scuola, sarebbe di 150.000 unità, a cui vanno aggiunti i 200.000 contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

La precarietà è un problema per molti motivi, ma anche perché indebolisce l'autonomia e l'imparzialità.



Inoltre, con la legge Frattini, oltre alla generalizzazione dello Spoil system , si è prodotta una sorta di ripubblicizzazione degli incarichi dirigenziali, con l'obiettivo di ottenere una dirigenza totalmente fidelizzata, perché priva di ogni potere di negoziazione contrattuale.

Occorre abrogare queste norme controriformatrici e sostituirle con un organico sistema di regole sulla dirigenza, volte a

- rafforzare il **principio di responsabilità** dell'azione amministrativa separata dall'azione politica;
- assicurare i meccanismi per il **ricambio dell'azione dirigenziale** (nessuno può essere inamovibile), consentendo al tempo stessa una **durata significativa degli incarichi** che non esponga i dirigenti alla totale dipendenza dalla politica;
- rafforzare il principio della trasparenza nelle procedure di accesso, che non possono mai prescindere dalla **valutazione dei meriti** ;
- realizzare un adeguato **sistema di incentivi e di penalità**, con la costruzione di efficaci **indicatori di risultato, quantitativi e qualitativi**, e legare alla valutazione le progressioni di carriera e la retribuzione. A questo scopo è opportuna una verifica seria sull'attuazione degli strumenti di *audit* interni, a partire dal Controllo di gestione e dal Nucleo di valutazione per i dirigenti.

Nell'importante lavoro della Commissione progetto, coordinato da Franco Bassanini sono descritti gli strumenti necessari per raggiungere questi obiettivi, anche facendo tesoro delle migliori esperienze straniere.

Dopo i programmi, saranno i primi atti del futuro governo a dimostrare se c'è una reale volontà di cambiamento.

Per fare solo qualche esempio, è importante concordare sul fatto che, in caso di vittoria elettorale, il futuro governo non si dedicherà al *contro-spoil system*, ma si impegna a modificare la legge Frattini; favorirà una maggiore distinzione fra gli uffici di *staff* e quelli di *line* e assottiglierà notevolmente i primi per responsabilizzare di più i secondi; userà il necessario rigore sul diffuso regime dei doppi (e tripli) incarichi, che in qualche caso configurano veri e propri conflitti di interesse (come nel caso dei magistrati contabili che diventano capi degli *staff*).

Non mi faccio illusioni sulla difficoltà di mantenere nei fatti questi impegni, ma nella pubblica amministrazione è possibile ottenere qualche successo solo se si è disposti a fare sul serio.

-----

Scegliere il tema della trasparenza è un atto di coraggio. Vuol dire essere disponibili a mettersi in gioco. Farlo nel bel mezzo dei clamori della cronaca (dalla ex-Cirielli alle varie inchieste che toccano varie regioni italiane) richiede un esercizio di rigore in più, per non cedere a derive demagogiche e tenendo ben presente il confine fra i compiti della politica e i poteri di controllo della legalità.

Del resto, il fatto che i riflettori si accendano sugli abusi è un sintomo positivo, significa che gli anticorpi ancora funzionano. *Oportet ut scandala eveniant*, l'importante è che siano utili a correggere.

Mettere a punto i correttivi richiede di non fermarsi allo scandalismo, è un esercizio più complicato; occorre uscire dai proclami generici per entrare nello specifico dei vari settori, senza farsi travolgere dalla pervasività della materia e senza cedere alla rassegnazione.

Oggi sono presenti molti esperti, rappresentanti dei consumatori e delle imprese, amministratori e dirigenti locali. In un compiuto sistema federale è indispensabile creare contesti di forte condivisione delle scelte, perché l'innovazione dovrà coinvolgere tutti i livelli di governo.

Ho esposto le nostre riflessioni ed ho avanzato alcune proposte, ancora molto parziali.

Sono certa che il contributo di tutti i relatori ci aiuterà a metterle a punto e a formularne altre e di questo, davvero, tutti li ringrazio.