

Documento di discussione per la riunione preparatoria per la creazione di un Intergruppo Parlamentare sul tema della trasparenza e dell'efficienza nella Pubblica Amministrazione

Civicum promuove la creazione di un Intergruppo Parlamentare per la trasparenza con lo scopo di perseguire una maggiore efficacia ed efficienza della Pubblica Amministrazione, una migliore immagine del Parlamento e delle Istituzioni presso i cittadini ed una fattiva collaborazione tra cittadini e Stato.

Civicum ha avviato la costituzione di un tavolo permanente tra associazioni che perseguono gli obiettivi sopra citati. L'Intergruppo Parlamentare potrà quindi trarre ispirazione anche da questo tavolo più ampio.

1. Una premessa

L'intervento pubblico può essere letto da quattro diverse prospettive:

- la norma, la legge, il diritto...
- il budget: la gestione delle entrate e della spesa
- il management: la gestione delle organizzazioni pubbliche
- le politiche: l'applicazione di logiche di soluzione dei problemi alla gestione delle necessità della collettività

Ciascuna di queste logiche ha i propri strumenti tecnici di analisi ex ante, per migliorare la decisione, e di valutazione ex post, per apprendere dagli errori, per correggere gli errori e per dare conto ai cittadini dei risultati.

Sia il legislativo che l'esecutivo dovrebbero preparare e realizzare la propria azione con riferimento a ciascuna di queste prospettive con l'ausilio di proprie strutture tecniche, che ne facilitino e precisino l'azione con un'attività di rendicontazione ed informazione che renda trasparenti le proposte operative ed i risultati effettivamente conseguiti.

2. La scelta di Civicum

Civicum ha scelto per ora di concentrarsi sulla logica "Budget" e in questo campo ha già ottenuto i successi significativi. E' una prospettiva che apre molte opportunità di intervento e che nei programmi dell'Associazione e' stata declinata anche attraverso interventi di pressione sulle autorità (advocacy/lobby dei cittadini e di informazione/educazione dell'opinione pubblica).

3. Proposte operative

Civicum ha identificato la nomina del nuovo Ragioniere Generale dello Stato ("RGS") come una dei più significativi e positivi segnali di discontinuità dati dal Governo Letta ed ha subito inviato al nuovo RGS una lettera aperta per esprimere il proprio supporto e l'auspicio che la Ragioneria si faccia promotrice di un miglioramento della trasparenza e comprensibilità dei conti pubblici nei confronti dei cittadini.

La prevista istituzione dell'Ufficio Parlamentare del Bilancio dovrebbe rendere più facile per il Parlamento favorire questa auspicata evoluzione.

Civicum propone perciò la costituzione di un **Intergruppo Parlamentare** avente tali obiettivi : controllo sui conti pubblici , sulla gestione amministrativa, sull'implementazione delle politiche.

In particolare, oltre alle molteplici iniziative che i parlamentari potranno elaborare, si propone di agire in merito a quanto segue:

1. **Il controllo, divulgazione e semplificazione dei conti pubblici** consuntivi e previsionali per renderli intellegibili a cittadini a Parlamento, possibilmente facendo propri i contenuti della lettera al RGS. In questo ambito si potrebbero valutare eventuali proposte legislative inerenti il miglioramento, la soppressione o la costituzione di apparati pubblici predisposti alla raccolta ed elaborazione di dati.
2. **Le modalità di nomina dei dirigenti delle imprese e delle istituzioni pubbliche**, cioè la reale applicazione di criteri trasparenti di merito, a cominciare dalla trasparenza dei criteri di nomina del costituendo Ufficio Parlamentare del Bilancio
3. **Il controllo della gestione amministrativa** in funzione del raggiungimento di obiettivi di efficienza ed efficacia della spesa pubblica, anche mediante la diffusione di premi ai responsabili di caso eccellenza amministrativa. **In particolare andrebbe proposta una semplificazione degli organigrammi della Pubblica Amministrazione** con sostanziale accorciamento e semplificazione delle catene dei processi decisionali e degli adempimenti burocratici intermedi che oggi soffocano letteralmente l'efficienza e l'efficacia della Pubblica Amministrazione. A sua volta questo riduce il tasso d'imprenditorialità del sistema la competitività complessiva del Paese verso i concorrenti.
4. **Il controllo sulla efficacia** delle politiche adottate
5. **Verifica dello stato di avanzamento** ed attuazione della normativa sulla trasparenza nella PA e valutazione dei risultati ottenuti

Quadro di riferimento

1. La confusione italiana

In Italia la predominanza della prospettiva giuridica ha di fatto soffocato tutte le altre logiche.

Causa l'emergenza e la crisi strutturale negli ultimi anni la situazione emergenziale dei conti pubblici ha dato forza alla logica 'budget'.

Le riforme dell'amministrazione hanno cercato senza grande successo, di promuovere la logica 'management' mentre il metodo delle politiche/programmi/progetti è rimasto sostanzialmente estraneo al funzionamento delle Istituzioni.

A questo si aggiunge una costante confusione terminologica: vengono usati con significati diversi termini quali *performance*, *outcome*, *program*, *audit*, *efficiency*, *effectiveness* e la declinazione tecnico letterale di questi termini internazionali viene adattata con grande ed equivoca libertà concettuale

In Italia spesso si fa riferimento a controlli di efficacia, di efficienza, di performance, senza una precisa consapevolezza della prospettiva analitica a cui ci si riferisce e dei metodi e metodiche di valutazione che si dovrebbero utilizzare.

Le nostre istituzioni spesso non hanno strutture tecniche adeguate: sono molto carenti l'analisi ex ante, praticamente assente – e comunque assolutamente non percepita dai cittadini - valutazione ex post della performance dell'organizzazione amministrativa e delle politiche pubbliche.

2. La distinzione dei poteri tra legislativo e esecutivo in Italia è molto debole.

Il parlamento, in cui sono rappresentati tutti i cittadini elettori contribuenti, non ha un'effettiva autonomia né nella fase pre-legislativa, né in quella di controllo post-legislativo.

L' esecutivo avrebbe tutto da guadagnare da un legislativo davvero capace di esercitare un efficace controllo sui conti pubblici, sulla gestione amministrativa e sull'implementazione delle politiche.

3. Gli strumenti a disposizione del parlamento per l'analisi delle decisioni di bilancio

Al Senato, il 'Servizio del Bilancio' è strutturato in tre unità organizzative chiamate a collaborare strettamente tra loro: i due Uffici per la verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi, rispettivamente in materia di entrata e di spesa, nonché l'"Ufficio per la documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi"
http://www.senato.it/3182?newsletter_item=1439&newsletter_numero=136.

Idem per quanto riguarda il Servizio Bilancio dello Stato della Camera che ha come compito istituzionale la verifica tecnica delle quantificazioni degli effetti finanziari conseguenti ai progetti di legge, agli emendamenti e agli altri testi normativi;

- dei dati relativi all'effettivo andamento degli effetti finanziari delle leggi in corso di gestione;
- delle stime sottostanti alle previsioni di entrata e di spesa del bilancio e alle quantificazioni sugli andamenti dei flussi di finanza pubblica;

- dell'attuazione delle leggi, in concorso con gli altri Servizi ed Uffici della Segreteria generale interessati."

Nonché l'analisi ed il monitoraggio dei principali flussi di finanza pubblica

<http://legislature.camera.it/amministrazione/315/592/677/644/documentotesto.asp>

Ciò nonostante i conti pubblici restano assolutamente incomprensibili al comune cittadino e anche alla maggior parte dei parlamentari che ne approvano il bilancio.

APPENDICI

A. Esempi di impegno civico nella logica 'budget'

Gli esempi di successo possono essere raggruppati secondo questi obiettivi.

A.1. Rendere più trasparente il processo di bilancio

In un blog World Bank , le *Good Public Financial Management Practices* sono rappresentate in questo modo:

da <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/node/6000>

Alcune associazioni civiche all'estero hanno deciso di farsi da sole degli schemi semplificati, per far emergere le scelte chiave. Es: *National Priorities Project. Bringing the Federal Budget Home*

<http://data.nationalpriorities.org/search-the-database/>

A.2. Tracciare la spesa pubblica

In questo caso, l'obiettivo è portare il governo a rendere trasparente l'uso del denaro pubblico. Il più noto esempio di successo di pressione civica in questo campo è FedSpending.org: "In 2006, the Center for Effective Government (then known as OMB Watch) launched FedSpending.org after years of frustration over not being able to obtain information about federal contracts and grants – the public has a right to know how government spends money so that citizens can hold elected officials accountable for the national priorities they set. Once FedSpending.org proved what could be done, the federal government used the software developed by the Center for Effective Government for the site to launch the Office of Management and Budget's spending website called USAspending.gov".

E tuttavia il sistema USAspending.gov non è perfetto: "May 21 2013- Senators Warner and Portman Introduce Bipartisan DATA Act

WASHINGTON -- U.S. Sens. Mark R. Warner (D-VA) and Rob Portman (R-OH) today introduced bipartisan legislation to improve and expand federal fiscal accountability. The legislation requires standardized reporting of federal spending to be posted to a single website, allowing citizens to track spending in their communities and agencies to more easily identify improper payments, waste and fraud."

http://www.budget.senate.gov/democratic/index.cfm/press?ContentRecord_id=3723ceaa-b816-

[4731-b091-64b012dba84d&ContentType_id=b231a2ab-079f-4ba1-a464-2d98c3b795c3&Group_id=c7222c74-faee-4378-81ae-d4651e212c1a](http://www.budget.senate.gov/democratic/index.cfm/press?ContentRecord_id=3723ceaa-b816-4731-b091-64b012dba84d&ContentType_id=b231a2ab-079f-4ba1-a464-2d98c3b795c3&Group_id=c7222c74-faee-4378-81ae-d4651e212c1a)

B. La lettera di Civicum al Ragioniere Generale dello Stato

Milano 21 giugno 2013

Egregio Ragioniere Generale dello Stato,

mai come ora si parla di conti pubblici. Eppure nessuno, o quasi, li conosce. Noi di Civicum, che di conti della pubblica amministrazione ci occupiamo da quasi un decennio, lo abbiamo sperimentato in molte occasioni.

I cittadini vengono continuamente esposti a cifre su quanto incidono la riduzione dell'IMU e l'aumento dell' IVA sui conti dello Stato e sull'impossibilità di fare alcunché per far ripartire lo sviluppo del Paese se non calcolandone i costi per l'erario e individuando analoghi importi in nuove tasse o in riduzioni di costi, ma tali cifre sono spesso imprecise e non omogenee e generano nella maggior parte dei casi confusione e non contribuiscono alla reale comprensione dei fenomeni analizzati.

Il cittadino comune si perde nel mare magnum di numeri, grafici, percentuali senza venire a capo di nulla, ed anche quello che voglia tenersi informato dedicando tempo e competenze al dibattito pubblico rimane frastornato, preso com'è tra il pressapochismo degli interventi di molti esponenti politici e le diatribe tra gli esperti che illustrano, ciascuno, cifre spesso contraddette da altri esperti.

Ci auguriamo che la Ragioneria Generale inizi a svolgere un ruolo di informatore dei cittadini sui conti dello Stato e, in collaborazione con la Corte dei Conti, di tutta la Pubblica Amministrazione, rendendoli comprensibili e consultabili facilmente in rete. Ci auguriamo che questo possa avvenire non solo per quelli passati, ma anche per le previsioni dell'anno in corso e quelli prossimi.

Ugualmente auspichiamo che la Ragioneria Generale, in collaborazione con il costituendo Ufficio Parlamentare di Bilancio, possa illustrare gli effetti e le proiezioni sui conti pubblici delle diverse proposte di intervento in discussione a livello governativo o in parlamento, semplificando e rendendo rintracciabile agevolmente quanto già viene fatto per il Parlamento.

La trasparenza e una comprensione più diffusa dei conti pubblici aumentano l'informazione dei cittadini e rendono lo Stato più vicino, migliorano la qualità del dibattito pubblico e quindi anche della produzione legislativa e dell'azione del Governo.

L'Associazione Civicum prosegue l'attività di promozione della trasparenza dei conti pubblici iniziata sugli Enti Locali dalla Fondazione Civicum (www.civicum.it) alla quale avevano collaborato l'Università Bocconi, il Politecnico di Milano, l'Ufficio Studi Mediobanca, IRS, Ernst&Young, PriceWaterhouse, KPMG, Deloitte.

Chiediamo a Lei, che inizia ora il suo nuovo incarico, e ai suoi collaboratori di:

1. **prendere un impegno pubblico alla promozione di una sempre più ampia diffusione di conti pubblici comprensibili** ai cittadini, indicando un responsabile della Ragioneria dello Stato per l'informazione al pubblico e dotandolo di staff e budget adeguati.

2. introdurre **nel sito della Ragioneria Generale una sezione di facile leggibilità** che sviluppi sempre più quanto già avviato con l'iniziativa del "bilancio in rete", rendendola

aggiornata, completa e comprensibile al comune cittadino. Ci auguriamo che questo modello di trasparenza venga poi promosso con riferimento ai conti di ogni soggetto pubblico, in collaborazione con gli altri organi competenti dell'Amministrazione dello Stato.

3. avviare una **rendicontazione pro-capite**, ed esporre per quanto possibile un confronto con i conti pubblici degli altri Paesi con cui ci confrontiamo.

4. avviare, in collaborazione con le istituzioni preposte all'istruzione e alla cultura, **una campagna di alfabetizzazione sui conti dello Stato**, che sono i conti di tutti e che dovrebbero essere compresi, nelle loro linee generali, da ogni cittadino.

Egregio Ragioniere Generale, ci rendiamo conto che alcuni di questi punti sono realizzabili rapidamente, altri sono più ambiziosi. L'importante è avere la volontà di perseguire una strada di trasparenza e educazione dei cittadini. Se Lei e i suoi collaboratori avvierete con misure concrete questa evoluzione avrete dato un contributo importante al miglioramento di questa nostra Italia e anche l'immagine della Pubblica Amministrazione e della Ragioneria Generale dello Stato ne trarranno un beneficio.

Civicum, se lo ritiene, le sarà accanto per darle per quanto possibile il contributo di idee proprie e degli esperti con cui collabora e il supporto dei tanti cittadini che condividono l'ideale di trasparenza e di collaborazione con gli amministratori pubblici.

Potremmo ad esempio organizzare un incontro annuale di confronto sulle migliori esperienze italiane ed estere.

Se lo desidera, saremmo felici di organizzare fin d'ora con Lei un incontro (anche pubblico, se lo riterrà opportuno) per confrontarci con lei sui temi sopra indicati.

Ci auguriamo che questa lettera sia di spunto per affrontare quella che ci sembra essere una situazione di estrema emergenza: cittadini e istituzioni devono conoscere la situazione reale del Paese e dei conti dello Stato per prendere corrette decisioni.

Facendole i più "civici" auguri per il suo nuovo incarico, le inviamo i migliori saluti.

Associazione Civicum

Il Presidente

Federico Sassoli de Bianchi