

di Davide Grignani (**ASSOCIAZIONE CIVICUM** per la Trasparenza ed il Merito nella PA)

TRASPARENZA, EFFICIENZA ED EFFICACIA DELLA PA

PREMESSE

1. La contrazione dell'economia privata rispetto all'espansione della PA non è un gioco a somma maggiore o uguale a zero: storia di secoli ed analisi econometriche dimostrano che il saldo è stato perlopiù molto negativo sia per il benessere collettivo sia per la crescita del mero prodotto nazionale. Vale la pena di ricordare per un attimo come l'Unione Sovietica al momento della sua implosione politica fosse oppressa da una classe di amministratori corrotti che attraverso la PA intermediavano la pressoché totalità del PIL; percentuali elevatissime del PIL venivano intermedate anche negli anni post-bellici successivi alla prima guerra mondiale in Italia e Germania agli albori dei regimi totalitari del ventesimo secolo. Oggi nel meridione d'Italia la PA intermedia circa l'80% del PIL, una record che ci condanna senza appello.

2. Il riallineamento del peso della PA sul prodotto nazionale su livelli significativamente inferiori a quelli attuali (ora stimati intorno al 53 % del PIL) appare "conditio sine qua non" per un cambio di passo reale e duraturo della sostenibilità economica del paese: se non viene soddisfatta tale condizione, ogni discorso, ogni progetto, ogni programma per la ripresa della competitività del paese perderà ogni concreta efficacia applicativa ed ogni effettiva probabilità di realizzazione.

3. L'esistenza di un saldo primario positivo tra spese ed entrate pubbliche, al netto dei ca. 80 mld di euro necessari per sostenere gli interessi sul debito nazionale, tassi oggi ridottissimi in termini nominali e reali, significa che esiste un eccesso di tassazione (arrivata alla pressione record di ca il 45 %) e non che la spesa pubblica è equa, corretta e, soprattutto, sostenibile per il sistema economico italiano. A questo proposito, raccomando vivamente la lettura dell'introduzione di Nicola Rossi al suo interessante volume intitolato "Sudditi". Stante l'attuale profondo disequilibrio strutturale tra economia privata ed economia pubblica (ricordiamo che, in media, il valore aggiunto sul costo del lavoro in Italia si colloca in coda all'intera Europa), il "test acido" - che non ci auguriamo - della estrema fragilità del sistema Italia verrebbe a realizzarsi non appena gli attuali bassissimi tassi di interesse, per una qualunque malaugurata ragione esogena, riprendessero a salire.

4. “Corruptissima re publica plurimae legis” afferma Tacito negli Annales (e lo cita Alberto Vannucci nel suo interessante “Atlante della Corruzione”, 2012). L’Italia è l’unico paese ad aver permesso da molti decenni la progressiva deriva di malcostume pubblico: leggi, decreti (ad oggi 478 decreti varati dagli ultimi due governi attendono ancora di essere attuati), dispositivi attuativi e regolamenti amministrativi formano oggi una rete inestricabile ed opaca in cui si annidano e con cui si difendono enormi e assurdi privilegi a favore della PA a danno del paese: in tale “dedalo dei privilegi” si annida anche il triste primato, tanto tacciato di essere una “bufala” quanto negativo qualunque sia il numero grande a piacere (perché certamente di un numero enormemente grande si tratta), della corruzione e/o della “percezione di corruzione” italiana menzionato nella Relazione della Commissione Europea sulla Corruzione 2014. In tale contesto di mancanza di trasparenza e di merito, alla corruzione vengono attribuiti dai diretti interessati valori quasi salvifici di semplificazione ed efficienza (1), unica via residuale per “iter burocratici snelli” altrimenti non ottenibili.

Senza una drastica inversione di questa deriva culturale la battaglia per una maggiore trasparenza non potrà avere mai successo e la PA che controlla se stessa - vedasi ad esempio le critiche dirette della signora Malmstrom alla CIVIT - è un modello che non ha funzionato e che necessita di un’urgente e radicale modifica strutturale.

(1) Vedasi “La Corruzione come Scelta Strategica”, recente analisi di G. Birhanu, A. Gambardella, G. Valentini dell’Università Bocconi in cui si illustra come le tangenti per le imprese siano un mezzo efficiente per assicurarsi l’accesso alle risorse pubbliche per favorire la performance di breve periodo a discapito degli investimenti in capitale fisso.

5. Provocatoriamente... (varo di una nuova “campagna” intitolata **PA/2=W*ITA** ?): se la PA in Italia fosse significativamente ridotta in termini del suo peso sul PIL così come leggiamo sulla stampa in questi concitati giorni di cambiamento politico (il 20 % del prodotto interno vale ca 320 miliardi di euro mal contati, ma portare il rapporto DEBITO/PIL al 60 % in un ventennio - così come dagli impegni presi nel “fiscal compact” ratificato solo il 14 gennaio scorso - in presenza di denominatore decrescente (2), significa soffrire assai di piu’) in una decina di anni con un programma cogente, controllato e credibile per l’intera comunità internazionale, allora si l’Italia avrebbe speranze vere di vedere maggiore produttività complessiva, reale equità sociale ed effettiva minore corruzione.

(2)Vedasi in Adriana Cerretelli (il Sole24ORE 13/02/2014) “Riforme e crescita, l’Italia maglia nera UE” dove sulla base di dati della Economist Intelligence Unit e del FMI negli ultimi 15 anni l’Italia è l’unico paese dell’Eurozona dove il PIL pro-capite ha avuto una riduzione in termini assoluti del 3 % sull’intero periodo a fronte di una crescita del 21,3 % della Germania ed una media Euro12 di oltre il 10 % (Italia compresa).

L'ASSOCIAZIONE CIVICUM

CIVICUM lavora da anni sui "tools" della trasparenza, del merito, della responsabilizzazione e rendicontazione a 360 gradi della PA. Usando meglio questi "attrezzi di lavoro", mediante sintesi di analisi complesse e comprensione delle problematiche contabili ed operative degli enti pubblici, si riesce ad aiutare il cittadino-contribuente, il lavoratore, il professionista, finanche le società e gli stessi enti pubblici, ad acquisire maggiore consapevolezza dei grandi vantaggi individuali e collettivi che il raggiungimento di una migliore performance e struttura della PA possono portare a tutti noi nel presente, ma soprattutto alle generazioni più giovani nel prossimo futuro, oggi così cinicamente utilizzate come "ammortizzatore sociale" degli sprechi e privilegi del paese.

Corruzione e mancanza del principio di legalità e del rispetto delle regole rappresentano categorie strettamente correlate: CIVICUM parte dall'assunto che sia la legalità, sia le regole vadano sempre rispettate. Sappiamo tuttavia che così non è, e che questo assunto di partenza non è spesso soddisfatto.

Einaudi soleva dire: " la statistica è l'ancella della democrazia" e CIVICUM ha molto trattato di numeri e statistiche seguendo questa linea guida: questi non avranno forse la proprietà di "scaldare i cuori" ma quella sì di "accendere dei fari" su evidenze numeriche e lacune informative rilevandone storture e carenze. Grazie a questi "fari" la società civile può mettere alle strette tutti quei comportamenti opachi, omissivi, di malcostume o, peggio, illeciti in cui si annida la corruzione stessa.

Oggettività del dato e pluralità di attori, in regime di concorrenza, sono fattori determinanti per la lotta alla corruzione: CIVICUM lavora sui dati e incoraggia la pluralità e la concorrenza.

Altro fattore cruciale ove si può radicare l'incentivo alla corruzione è la ricerca perversa di "scorciatoie": il continuo e crescente "default operativo" dell'apparato pubblico della burocrazia nazionale (ne abbiamo decine di migliaia di esempi, dai più banali a gravissimi) costituisce già di per sé un'opportunità continua di "lecito rimedio" corruttivo attraverso le migliaia di diverse forme illecite di "bribing". La corruzione continuata diviene in un simile contesto "il minore dei mali", mezzo necessario e socialmente accettabile per rimediare alla cronica inefficienza della PA.

Complessità e corruzione sono positivamente correlate. Leggendo alcuni passaggi del rapporto abbiamo avvertito un certo "fastidio" là dove si auspicano maggiori investimenti in risorse umane e tecnologie "to cope with complexity".

Evidente è l'inadeguatezza alla grande complessità della macchina burocratica ed amministrativa di un paese civilizzato, immerso nel gioco della competitività globale, ma il problema del nostro paese sta proprio nel colpevole eccesso di complessità artificiale ed occorre fare molta attenzione a guardare la luna e non il dito: non è incrementando ulteriormente le spese per personale "specializzato" e gli stipendi pubblici che si riuscirà a "svoltare". Solo il radicale snellimento e la drastica semplificazione di micro-procedure e processi, ridondanti ed intenzionalmente complicati all'n-sima potenza potrà creare lo spazio per una vera riduzione della asfissiante burocrazia italiana ed una conseguente vera riduzione delle inefficienze con miglioramenti sensibili della produttività complessiva del paese e quindi della sua crescita: è proprio nei mille e mille intrighi della nostra amministrazione che la macchina della corruzione trova "il carburante per il suo motore".

La semplicità, la comprensibilità, la linearità, l'essenzialità e - abusando il termine - "la frugalità" dell'azione della gestione pubblica sono i prerequisiti essenziali di una casa comune dove si possa fondare e sostenere la crescita di una nazione capace di ripudiare il bisogno di scorciatoie infinite ed illegali per sopravvivere ad un'oscura ed ostile selva di migliaia di leggi e regolamenti (46000 ca in un conteggio del 2010, cinque volte tanto quelle della Germania), che paiono essere stati messi in atto ad uso e consumo esclusivo di chi le regole non le vuole rispettare. Il paradosso è quotidianamente sotto gli occhi di tutti e rende l'intero paese ridicolo e non credibile agli occhi nazionali ed esteri: assistiamo increduli e scandalizzati a provvedimenti che vengono licenziati ogni giorno dal nostro "idrante legislativo" senza essere poi mai attuati, sino al paradosso di provvedimenti varati con date di termine prorogabili per la loro attuazione antecedenti alla loro stessa data di approvazione (si veda il recente provvedimento sulla cessione dei cespiti immobiliari pubblici, entrato in vigore nei primi giorni del 2014 che prevedeva il termine ultimo per le dismissioni entro e non oltre il 31 dicembre 2013).

I PROGETTI

- La promozione di un'educazione scolastica (mediante anche l'erogazione di CIVICUM Fellowship per tesi sulla Trasparenza ed il miglioramento dell'Efficienza e dell'Efficacia della PA) e professionale per una cultura della NON-corruzione attraverso il riconoscimento del merito, della trasparenza e della rendicontazione ("accountability") con la promozione di testimonianze, corsi, forum a 360 gradi all'interno delle scuole di tutti i

livelli dall'asilo all'università: il concetto del "chi sbaglia paga" in termini civili più che penali deve essere maggiormente diffuso dato che il trend europeo ed internazionale punta a sempre maggiori controlli e complessità (che si spera non si sovrappongano e degenerino anch'essi in un'ulteriore asfissiante PA europea);

- La promozione di una responsabilità civile ed una moralizzazione transnazionale (oggi l'Europa conta spesso più dell'Italia in questi ambiti) che coinvolga attivamente i dipendenti pubblici attraverso una responsabilizzazione maggiore, supportata da nuovi incentivi e disincentivi incrociati: occuparsi della responsabilità civile (o civica) è un fatto di cultura e valori sociali distintivi di cui si deve occupare l'intera società civile "bottom up" ed in primis la PA;
- Lo studio, l'elaborazione e l'applicazione operativa di modelli di semplificazione ed efficientamento del funzionamento della PA (cfr. Galbraith sull'utilizzo della rete per la fornitura di servizi in outsourcing e di creazione di social impact works), anche attraverso lo sviluppo di piattaforme integrate di "cittadinanza digitale".

CIVICUM si sta espandendo e sta crescendo da sola ed insieme alle molte associazioni che dividono con noi valori ed iniziative comuni; spero con oggi di aver convinto almeno due di voi ad intraprendere insieme alla nostra associazione questo affascinante viaggio di "volontariato civico".

Grazie

Milano 15 febbraio 2014