



Per una riforma istituzionale e amministrativa di Roma.

di **Antonio Zucaro**, presidente dell'Associazione "Nuova Etica Pubblica"



PREMESSA.

Nel nostro Paese, ed in particolare a Roma, la corruzione fiorisce su una distorsione profonda del sistema istituzionale-amministrativo: quella per cui i soggetti investiti di un potere pubblico tendono ad usarlo non per i fini istituzionali previsti dalla legge, ma per i propri fini particolari, di parte o privati. Questa distorsione, naturalmente, è presente in tutti i sistemi pubblici, ed entro certi limiti si potrebbe considerare fisiologica, ma in Italia la prevalenza dell'uso di parte dei poteri pubblici assume dimensioni patologiche (un esempio fra tutti: la vicenda del conflitto di interessi di Berlusconi). Sia per i soggetti istituzionali sia per quelli amministrativi, i poteri pubblici vengono esercitati non (tanto) per soddisfare gli interessi pubblici cui sono finalizzati, ma (soprattutto) per difendere ed allargare la quota di potere che ciascun soggetto ha nel sistema. I soggetti istituzionali, ovvero politici, operano scelte che mirano ad ottenere voti e finanziamenti, a favorire sodali ed alleati e a danneggiare gli avversari; i soggetti amministrativi producono decisioni che puntano ad ampliare i poteri dei propri uffici, ad aumentare budget ed organici, a garantirsi posti e retribuzioni. Si parla, perciò, di politica autoreferenziale e di amministrazione autoreferenziale, ma occorre evidenziare che tra le due distorsioni c'è una stretta connessione, uno scambio complice a danno del buon funzionamento del sistema, di una spesa razionale e della soddisfazione degli interessi della collettività.

Questo rapporto perverso tra politica ed amministrazione si colloca in un quadro più generale in cui: nonostante le leggi in materia, ancora non v'è una sostanziale trasparenza sulle spese, le attività, i risultati conseguiti dalle amministrazioni; nella maggior parte delle situazioni le competenze istituzionali ed amministrative sono frammentate ed intrecciate tra loro in modo da rendere impossibile individuare le responsabilità per l'esercizio delle singole funzioni; l'insieme delle leggi e dei regolamenti in vigore è proliferato in una giungla di norme che producono una situazione di incertezza generale del diritto, e potere per quei soggetti che conoscono a fondo il proprio pezzo di giungla.

E' in questo ambiente che si sviluppa la metastasi della corruzione, nonostante l'impegno dei politici onesti e dei funzionari fedeli (ve ne sono), che rispettano la prescrizione dell'art. 54 della Costituzione: *I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore*. Al fondo, è una questione di **ETICA PUBBLICA**. Al di là delle varie considerazioni possibili sulla storia o il costume degli italiani, il problema che

abbiamo, qui ed ora, è come riformare il sistema istituzionale ed amministrativo, in particolare a Roma, in modo da ribaltare la tendenza all' autoreferenzialità della politica e dell' amministrazione, da rimettere al primo posto le funzioni pubbliche e gli interessi dei cittadini, da ricondurre entro limiti fisiologici la corruzione.

LE ISTITUZIONI.

Il Comune di Roma va governato insieme al suo hinterland. Centinaia di migliaia di persone abitano nei Comuni dell' ex Provincia e lavorano, studiano, spendono tempo libero a Roma, spostandosi ogni giorno. I problemi dell' edilizia, dei trasporti, dei servizi sono intrecciati in tutta l' area dell' ex Provincia, dunque vanno affrontati a questo livello.

Perciò in primo luogo occorre **unificare “Roma Capitale “ e “ Città metropolitana “** in un solo Ente che ricomprensca tutto il territorio dell' ex Provincia, attribuendogli un ruolo di definizione delle politiche necessarie ad una città che è una delle Capitali del mondo, ed forte potere di programmazione, indirizzo e coordinamento degli altri Comuni e degli attuali **Municipi, da trasformare in Comuni.**

L' attuale Comune, ovvero “ Roma capitale “ è troppo debole sulle grandi questioni collegate al ruolo di Roma nel mondo, ed insieme è troppo distante dai problemi quotidiani dei cittadini: il traffico, le buche nelle strade, gli autobus, l' immondizia, le cento situazioni di degrado urbano. I Municipi, coi Presidenti e i Consiglieri eletti dai cittadini, stanno sul territorio ad affrontare questi problemi, ma senza poteri e senza risorse. E' necessario, perciò, elevare i Municipi al rango di Comuni, con piena autonomia di bilancio, di organizzazione, di rapporto con le Aziende comunali, in un quadro reso coerente dall' azione di programmazione e coordinamento del nuovo Ente unificato.

In che modo ? Le vie possibili sono note: la prima è quella di una riforma costituzionale che unifichi l' ex Comune e l' ex Provincia in un Ente con il rango di Regione ed il conseguente potere legislativo; sarebbe l' ideale, perché si configurerebbe come una sorta di Distretto federale, com' è in molti Stati federali, ma comporterebbe un ridisegno dell' attuale Regione Lazio e dell' insieme delle Regioni, oggi impraticabile. La seconda è quella tracciata dalla proposta di legge di Walter Tocci, che arriva all' unificazione dei due Enti partendo dall' intricata normativa della legge 56/2014 e dallo Statuto della città metropolitana approvato a Dicembre, nel generoso tentativo di rendere possibile l' elezione diretta del Sindaco e del Consiglio dell' Ente unificato già da questa tornata elettorale; obiettivo improbabile, e comunque poco incisivo sulla situazione dei Municipi, trasformati in “ zone omogenee “ in accordo alla legge 56, ma non in Comuni. Una terza ipotesi sarebbe quella di un doppio intervento legislativo, a livello nazionale per unificare i due Enti, e a livello regionale - come prevede la Costituzione - per trasformare i Municipi in Comuni. Tramontata l' ipotesi di una legge “ veloce “, utile per le prossime elezioni, la soluzione migliore appare la terza, centrata su una legge nazionale che superi la 56 e disciplini compiutamente la specificità di Roma Capitale. Saranno poi decisivi, al riguardo, oltre alla legge regionale istitutiva dei nuovi Comuni, sia lo Statuto dell' Ente unificato, sia, in coordinamento con questo, gli Statuti dei Comuni. Per decentrare responsabilità e funzioni, sia a livello politico-istituzionale, sia a livello amministrativo.

L' AMMINISTRAZIONE.

Riprendendo dalla premessa, l' apparato amministrativo - come le Aziende del Comune, di cui non qui trattiamo - è autoreferenziale; ovvero, esiste più per sé che per dare servizi ai cittadini. Troppi Uffici centrali, troppe strutture di staff o di supporto rispetto alle strutture di linea, troppe risorse impiegate nelle procedure burocratiche, una contabilità incomprensibile, poca trasparenza. Difetti che si riproducono, in scala minore, negli apparati dei Municipi. E' in questa palude che si sviluppa la mala pianta della corruzione. Perciò è necessario ribaltare l' autoreferenzialità, nel senso di rendere l' amministrazione un BENE COMUNE, della comunità e non degli addetti ai lavori. Per realizzare ciò occorre riformare l' amministrazione, lungo gli assi del decentramento, della connessione tra Uffici, funzioni e Bilancio, del controllo democratico su spesa ed attività amministrativa.

- 1) Sul **decentramento**: all' Ente unificato devono andare le funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione e controllo, nei confronti dei Comuni vecchi e nuovi, delle Aziende, dei Corpi. Le funzioni di indirizzo competono agli Uffici di diretta collaborazione degli organi politici; le funzioni di programmazione strategica, a cominciare dal bilancio, vanno affidate a strutture con una forte connotazione tecnica; la funzione di coordinamento si connette alle prime due e richiede la creazione di una rete di collegamento coi Comuni; la funzione di controllo e valutazione investe sia l' attività dell' Ente unificato, sia il rispetto degli indirizzi e dei programmi da parte dei Comuni. Ai Comuni, vecchi e nuovi, vanno tutte le funzioni operative spettanti a questo livello istituzionale, nel quadro degli indirizzi, dei programmi e dei controlli stabiliti dall' Ente unificato.

- 2) Sul **collegamento tra conti ed amministrazione**, sia nell' Ente unificato che nei nuovi Comuni:
 - a. gli Uffici - come previsto dalla legge 196/2009 per tutte le Amministrazioni ed i Bilanci pubblici - vanno riorganizzati sulla base delle funzioni, ovvero **per missioni, programmi, progetti, azioni**, non per “ competenze “ astratte, in verticale (Patrimonio, Urbanistica, Servizi sociali, etc.); l' identificazione di missioni, programmi, progetti, è un punto politico essenziale, sul quale è fallita la riorganizzazione dei Ministeri, dove questa articolazione è stata ricalcata sulle competenze delle Direzioni generali esistenti.
 - b. anche il Bilancio va riarticolato per missioni, programmi, progetti, corrispondenti agli Uffici, così che ognuno di questi abbia il suo *budget*. E il Bilancio da sottoporre all' Assemblea va redatto in termini di cassa, e non di competenza giuridica, com'è oggi; perché si ragioni sui quattrini e non sul titolo giuridico ad averli o a darli, evitando i giochi contabili sull' intervallo di tempo tra il perfezionamento del titolo giuridico e il movimento effettivo delle risorse.
 - c. Vanno collegati, per ogni Ufficio, i documenti di performance e i documenti contabili. Ovvero, insieme al bilancio preventivo di un Ufficio va presentato il piano di performance, ed insieme al bilancio consuntivo la relazione sulla performance, così che l' Assemblea sia in grado di valutare il rapporto tra il costo di una attività ed i risultati dell' attività stessa e decidere di conseguenza.

- d. Per realizzare ciò, diviene centrale la funzione della **valutazione, a partire dalla valutazione degli effetti sociali (*outcome*) delle attività svolte, oltre che della quantità di atti prodotti (*output*)**. Per questa funzione è necessaria una struttura autonoma, altamente professionalizzata, che si rapporti direttamente all'Assemblea, superando i limiti burocratici dimostrati dall'esperienza della valutazione impostata sulla base della Legge 15/2009 (Brunetta). E tenendo fermo il controllo di legalità sugli atti, necessario, ma che non basta ad assicurare la sostanziale correttezza di questi.
- e. La ristrutturazione degli apparati e delle funzioni svolte non può non coinvolgere anche i dirigenti, i funzionari *professional* e l'insieme del personale. Per le maggiori responsabilità, il cambiamento di funzioni, il mutamento del posto di lavoro. Progetti così complessi non possono essere elaborati trascurando i contributi che possono arrivare dall'interno degli apparati e soprattutto sottovalutando la necessità di poter contare su un'area di consenso all'innovazione. Perciò è necessario progettare e realizzare questi interventi attraverso un confronto con le organizzazioni sindacali del personale, senza concedere diritti di veto, ma proponendo, in sostanza, uno scambio tra mobilità, territoriale e funzionale, e valorizzazione, anche attraverso la formazione.

3) Sul **controllo democratico**: è l'obiettivo politico delle innovazioni proposte. Nel sistema vigente ci sono già norme (un intero Titolo dello Statuto del Comune), istituti, esperienze, accordi, ma con scarsi risultati, per via della scarsa trasparenza, dei bilanci di competenza, della confusione delle attribuzioni. Soprattutto, della mancanza di un preciso indirizzo politico da parte delle forze politiche di maggioranza e dei vertici istituzionali degli Enti, nel senso della continuità e dell'organicità di queste procedure. Sia nell'Ente unificato che nei nuovi Comuni, il controllo democratico va realizzato a due livelli (Assemblee elettive e cittadinanza) e su due ordini di questioni (Atti generali: Bilancio, PEG, Piano regolatore, e singoli procedimenti, dalle gare d'appalto ai concorsi o alle concessioni). Ad entrambi i livelli su entrambi gli ordini, per quanto giuridicamente e tecnicamente possibile.

- a. **sul Bilancio**: all'Assemblea vanno sottoposti non solo il rapporto tra entrate e spese, e l'articolazione di entrambe, ma anche, Ufficio per Ufficio, missione per missione, progetto per progetto, le risorse assegnate insieme al piano di performance, coi relativi obiettivi. Questo, in sede di bilancio preventivo. Poi, in sede di approvazione del bilancio consuntivo, per ogni Ufficio-missione-progetto va presentata la relazione di performance, con gli obiettivi raggiunti, insieme al quadro delle risorse impiegate. Dalla valutazione del rapporto spese/attività/risultati, col supporto decisivo dell'organo di valutazione, deriveranno le scelte dell'Assemblea in ordine al successivo Bilancio di previsione. Ufficio per Ufficio. All'insieme dei cittadini, singoli ed organizzati in Associazioni, va fornita attraverso l'*open data* una informazione completa su tutti i documenti di cui sopra, per metterli in grado di segnalare ai componenti dell'Assemblea le criticità emergenti dal punto di vista dell'utenza. Sull'insieme di ciascun documento contabile, e in particolare sul Bilancio di previsione, va

generalizzata una procedura di consultazione della cittadinanza, come il Bilancio partecipato.

- b. **Sull' esercizio delle singole funzioni**, le Assemblee esercitano una funzione di controllo in sede di approvazione del Bilancio, come detto al punto precedente. Inoltre, con l' ausilio dell' organo di valutazione, dovranno esercitare un controllo sulla rispondenza delle attività, in corso d'opera, ai piani ed ai programmi approvati dalle Assemblee medesime. La cittadinanza, con le sue Associazioni, va coinvolta in procedure di *customer satisfaction*, decisive per valutare l' impatto delle politiche ed anche i risultati prodotti dalla gestione dei singoli Uffici. Va attivata, inoltre, una funzione di segnalazione alle Assemblee delle criticità emergenti sul territorio.

Per concludere su questo punto, va sottolineato come queste forme di controllo democratico partecipato ed informato possono costituire la strategia vincente contro la corruzione, perché fanno emergere le alterazioni del rapporto tra costi, attività amministrative e risultati ottenuti.

CONCLUSIONI

Come s'è detto, questa relazione non tratta delle Aziende comunali, che saranno oggetto di un' altra relazione; tuttavia, il modello qui proposto può contribuire ad impostare il dibattito sulle privatizzazioni in termini più razionali e meno ideologici, superando la contrapposizione tra un " privato " più efficiente ed un " pubblico " corrotto e spendaccione. L' esperienza ci insegna che le Aziende comunali, anche con la veste giuridica di società per azioni, magari quotate in Borsa, non funzionano come Aziende private *tout court*, perché la fornitura di servizi pubblici rende inevitabili alcune diseconomie rispetto ad una logica di puro profitto; perché questa fornitura avviene in regime di monopolio o di oligopolio; perché in ogni caso la proprietà dei pacchetti azionari di maggioranza resta nelle mani della vecchia politica autoreferenziale, che con l'alibi delle diseconomie e del monopolio usa le Aziende per operazioni clientelari o peggio. Finché la politica rimarrà a questo livello, le Aziende " private " continueranno a funzionare peggio delle strutture pubbliche, comunque sottoposte a vincoli procedurali e controlli che le Aziende non hanno.

Se invece, partendo dagli Uffici comunali, ogni apparato che produca servizi per i cittadini di Roma deve rendere conto puntualmente di come spende per fare cosa, sia all' Assemblea che ai cittadini, conta poco che sia una Divisione amministrativa, un' Azienda a regime privatistico o una Cooperativa: si tratta di scegliere il soggetto più adatto a svolgere quella determinata funzione nel modo più efficace e meno costoso. Quel che conta è avere una amministrazione per obiettivi (o, se si vuole, un *performance management*), una rendicontazione veritiera e il controllo democratico a valle. Ed una politica che si occupi, più che delle proprie manovre di piccolo cabotaggio, di definire ed attuare politiche pubbliche rispondenti alle esigenze dei cittadini, rese ineludibili dalla crisi economica e sociale in atto.

Roma, 25 febbraio 2016.