

SULLA SEMPLIFICAZIONE DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO E GOVERNO DEL TERRITORIO di Paolo Castelnovi (intervento a Udine 10 maggio 2014 al Convegno Oltre la Burocrazia)

A. Le attività sul territorio generano impatti complessi che incidono sul bene comune, spesso in modo insostenibile.

Siamo ormai d'accordo che il **bene comune** comprende le risorse primarie (aria, acqua, suolo, energia, clima) ma anche le basi della società: sicurezza, memoria/identità, mobilità nello spazio pubblico senza dimenticare la **democrazia in atto**, cioè la capacità operativa che si deve riscontrare nella macchina pubblica per dare seguito ai programmi e alle decisioni sostenibili che competono agli eletti.

Da oltre due secoli sappiamo che è fondamentale che lo stato democratico si doti di un apparato tecnico per attivare la migliore tutela e la valorizzazione scelta del bene comune. Per quanto riguarda il governo del territorio questo apparato tecnico, che costituisce il corpo della burocrazia, è legittimato in quanto promuove e agevola sia un controllo adeguato alla complessità delle trasformazioni indotte dalle attività dei cittadini sia i programmi e le strategie degli eletti. Anzi, la buona burocrazia è quella che coniuga e rende le iniziative private sostenibili e sinergiche con le scelte pubbliche, per realizzare entrambe.

Questi aspetti, positivi, rischiano di essere trascurati a fronte di molte altre componenti dell'attività dell'apparato tecnico e burocratico che non hanno più alcuna utilità e quindi, per il tempo e il denaro che fanno perdere, sono percepite come sprechi e vessazioni ormai insopportabili.

In gran parte l'effetto negativo si è generato per accidia della macchina burocratica: siamo in uno Stato che da oltre 50 anni ha coltivato il *laissez-faire* in burocrazia come *refugium peccatorum* di fronte alla complessità della *governance*. Si sono lasciate regioni e stato concorrenti nella legislazione, sovrapposizione di enti di controllo settoriali, nessuna soluzione per i loro veti incrociati, non applicazione delle norme sulle conferenze dei servizi, non punizione incisiva per i corrotti e i corruttori, i fannulloni o i tecnici mendaci etc.

Oggi siamo al punto critico: siamo esasperati e prima o poi butteremo via l'acqua sporca, probabilmente con qualche bambino dentro. Probabilmente dobbiamo calmarci per poter affrontare il problema alla radice: tornare a utilizzare la burocrazia per far fronte ai problemi del territorio e del suo governo ma, come per gli antibiotici, controllandone con cura le dosi e i tempi.

Come le allergie da antibiotico abusato, gli aspetti negativi della burocrazia ci fanno imbestialire, caso per caso, quando ci toccano, ma sono gli aspetti sistemici che, se non controllati, minano nel profondo i possibili equilibri.

Perciò bisogna sviluppare attenzioni sistemiche, senza fermarsi ai casi eclatanti. Anzi, credo ci possano venire idee rinnovatrici solo se pensiamo gli effetti di insieme, superando la fase dello scandalo dei singoli casi di perversione burocratica.

B. Nella fase attuale la burocrazia è il regolatore più organizzato del rapporto pubblico-privato. I cittadini italiani, da tempo sfiduciati della capacità della mano pubblica ad agire per il bene comune (sia nella tutela che nella decisione innovativa), spesso sono portati a trascurare il lavoro fondamentale della coppia pubblico-privato e non si preoccupano se la componente pubblica non funziona per la parte attiva che dovrebbe svolgere.

Al contrario si finisce per dare per scontato che il soggetto pubblico sia una controparte e ciascuno riserva l'indignazione per la pressione dei controlli sulle proprie attività, come se la qualità della vita dipendesse solo dalla libertà di ciascuno a procurarsela. Da qui l'attenzione quasi esclusiva alla burocrazia che non semplifica e l'ossessione per la complicazione derivante dai controlli, finendo per pensare che i controlli non servano a nulla di utile.

Ma, come sappiamo, siamo in un paese in cui la ricchezza dei singoli si fonda molto spesso sulla capacità di lucrare sul bene comune, sprecandolo o consumandolo per sé, o di lucrare sulle differenze provocate artificialmente da rendite di posizione rispetto a regole generali. In questo paese la **complicazione differenziata** delle regole è campo fertile per la ricchezza dei furbi, non solo perché si serve al mercato della corruzione, ma perché mina la concorrenza leale (ed è quello che preme all'UE).

Dunque pare che ai furbi convenga si mantengano apparati burocratici ostici, anzi invalicabili se non attraverso particolari fessure nascoste (purché siano loro furbi a godere della fessura) e che permanga una solida inefficienza della macchina pubblica, in modo che non si possa progettare di razionalizzare il suo rapporto con il sistema economico.

Solo così si spiega l'apparente inettitudine a semplificare la burocrazia di chi per vent'anni ha governato sventolando la bandiera della deregulation in nome della libertà individuale: in realtà non si è voluto fare alcunché per ridare alla burocrazia il posto dovuto, impedendole di debordare e degenerare.

C. D'altra parte è evidente la testardaggine colpevole di chi crede di affrontare il problema avanzando provvedimenti specifici, apparentemente di semplificazione di una o l'altra procedura, ma del tutto inefficaci a fronte della resilienza dell'insieme. La resilienza complessiva deriva dalla passività dei singoli uffici rispetto all'innovazione e dalla tendenza al permanere dei comportamenti abituali. E' una resilienza che diventa isterica quando l'innovazione scalfisce il principio primario del rifiuto di responsabilità, che costituisce il faro di riferimento negativo del sistema burocratico. L'insieme delle procedure è quasi sempre costruito in modo da evitare ogni possibile accertamento di responsabilità del controllore e spesso anche del proponente. E' un sistema che mira a non permettere di trovare colpevoli in caso di contenzioso, e che quindi è gradito a tutti, *pro bono pacis*. Insomma si è disposti a pagare con l'inefficienza e le lungaggini pur di non avere responsabilità perseguibili.

Esempio eclatante: quando è stata introdotta la procedura semplificata delle DIA, in molti luoghi i tecnici privati hanno favorito la reintroduzione di procedure di controllo formale non richieste dalla nuova norma, purché si riducessero le loro responsabilità rispetto agli esiti degli interventi.

Quindi è comprensibile: se innovare non premia chi lo fa, anzi tende ad eliminare *commodities* dei tecnici e dei funzionari, perché si dovrebbe cambiare?

Come dimostra nella pratica l'uso stupido dell'ottimo strumento (ad esempio le Conferenze dei servizi), ogni innovazione semplificatrice si riassorbe velocemente nell'entropia complessiva se s'accetta la resistenza al cambiamento nelle applicazioni pratiche dei singoli funzionari e non s'affronta una ristrutturazione sistemica delle procedure di controllo.

Quindi da una parte si deve riorientare ogni strategia della PA al bene comune e dall'altra si deve verificare l'efficacia delle norme e dei comportamenti dei controllori, sia nei confronti dei cittadini che dei decisori pubblici.

Ci sembra dunque che per semplificare (come per economizzare) nella macchina pubblica sia necessario un lavoro complessivo: almeno rendere efficiente il sistema dei controlli e contemporaneamente rendere efficace il lavoro tecnico che realizza le strategie dei legittimi decisori.

Dunque per semplificare durevolmente non basta una sola strategia di intervento, demolitrice, ne occorrono almeno 3, di razionalizzazione, da avviare contestualmente:

1. la verifica di efficienza dei piani e dei programmi pubblici
2. la verifica di efficacia dei processi di controllo
3. l'uso di modalità standard nelle procedure

1. Verifica di efficienza dei piani e dei programmi pubblici, per misurare quanto servono agli scopi propositivi per i quali sono stati predisposti (e quindi poter scegliere ed agire, in itinere o ex post, in ragione di tali scelte).

Se le attività solo private vanno controllate per i loro effetti potenzialmente negativi, **i programmi operativi devono essere verificati nella loro efficacia positiva**, di azione sostenibile e risolvete nei confronti del problema individuato programmaticamente.

Agli amministratori pubblici deve essere associato il successo (o meno) di un programma dichiarato, nella sua fase attuativa e nella successiva gestione; i tecnici (o i funzionari gestori) devono essere coinvolti in tale successo o fallimento, garantendo l'efficienza dell'intera procedura in termini di capacità e di tenuta gestionale con la necessaria flessibilità e adattabilità ai casi e alle situazioni specifiche. Ciò

vale anche per i programmi pubblico-privati, dove comunque il soggetto pubblico deve necessariamente avere la regia e imporre i criteri di valutazione e le possibilità di retroazione ex-post e in itinere.

NB. La valutazione gli impatti (positivi) rispetto agli obiettivi dichiarati del programma (o del piano) si può effettuare se gli obiettivi sono espressi in forma esigenziale-prestazionale, in modo da poter verificare nei singoli fattori il successo o meno dell'azione avviata.

Un'applicazione non trascurabile di questo criterio è la verifica di congruenza economica e funzionale dell'insieme interventi- gestione-manutenzione, che gli enti pubblici non fanno, e che è all'origine di una parte importante del dissesto delle casse comunali e della difficoltà ad individuare dove e come tagliare (c'è l'obbligo di un programma gestionale in sede di progetto, che però non viene verificato ex post, quando la sostenibilità gestionale si può effettivamente controllare nei fatti). Quello dei costi di gestione è un tema fondamentale che potrebbe aprire mille criteri valutativi: se la manutenzione del verde pubblico o gli impianti della scuola vengono messi a norma spendendo a mq. la metà nel comune A che nel comune B... se la nuova piazza che ha assorbito i contributi di un intero quartiere non è utilizzata da nessuno... oppure anche: se nel comune A il permesso di costruzione costa lavoro d'ufficio doppio del comune B...

Una buona pratica: **i programmi pubblico privato di costruzione e gestione** o meglio di gestione con parti di costruzione (soprattutto esteri; per l'Italia ad esempio i Parchi Val di Cornia);

Tre cattive pratiche:

- **l'incapacità di utilizzo dei finanziamenti previsti nei programmi europei** (che richiedono strumenti di controllo della loro efficacia che in Italia spesso non sappiamo come gestire),
- **la mancanza di ogni valutazione di efficienza dei piani urbanistici** (che vengono rinnovati o variati senza un bilancio degli effetti generati dalla fase precedente e quindi senza la minima possibilità di valutare l'efficienza del piano vigente e le responsabilità dello stato delle cose conseguente al Piano),
- **le strategie per l'edilizia ec. e pop.** che negli ultimi 40 anni non hanno prodotto risultati sostenibili, né economicamente (costi gestionali, target che trascura i più deboli etc.) né territorialmente (PEEP incompiuti, mancanza di servizi etc.).

Quattro azioni per ottenere risultati *low cost* per la PA:

- a. **l'obbligo di valutazione strategica complessiva (non solo ambientale) dei piani e programmi** rispetto agli obiettivi, ex ante, in atto e ex post, comprensiva degli impatti gestionali e operativi (dei costi pubblici e dei benefici per il bene comune) degli interventi, con effetti efficaci durante tutto il percorso e ricadute sui successivi piani e programmi. Questi ultimi dovrebbero essere obbligati a sanare le magagne rilevate su quelli precedenti o almeno ad attivare procedure che non portino ai medesimi errori (ad esempio sulle ricadute gestionali di interventi scriteriati);
- b. **la valutazione di efficienza della spesa pubblica territoriale** in ragione dei piani e dei programmi, con riduzione progressiva delle spese correnti non legate a programmi. Anche per la spesa non si sono attivati strumenti per misurare gli effetti incrociati degli interventi di certe strategie territoriali rispetto ad altre (ad esempio i costi in termini di mobilità (e quindi inquinamento, costi in denaro e in tempo etc.) di scelte insediative residenziali o industriali del tutto localistiche);
- c. **l'obbligo di contenimento dei costi di attuazione del piano o dell'intervento entro quelli preventivati** a livello programmatico, con adeguamento delle norme per appalti e servizi gestionali che consentano la corrispondenza tra costi programmati e spese reali (con individuazione delle responsabilità delle imprese, delle DL, dei progettisti e dei RUP) e consentano di sviluppare i contenziosi solo in sede amministrativa, per discutere solo di denari e responsabilità, senza bloccare i cantieri (che in caso di contenzioso devono poter essere affidati ad altri senza pericolo di retroazioni ex post).
- d. **la valutazione di qualità delle modalità gestionali e convenzionali di ciascun intervento e dei funzionari e degli operatori privati coinvolti, in ragione dell'efficienza attuativa rispetto ai programmi:** cioè se una convenzione, una procedura, un comportamento non rendono rispetto al

programma (o alle regole di ingaggio rispetto all'incarico o all'appalto) sulla base delle valutazioni precedenti, deve essere possibile modificare velocemente la situazione (i team di lavoro e i ruoli nei team, i rapporti convenzionari con gli operatori privati).

2. Verifica di efficacia dei processi di controllo, presi nel loro insieme (ex ante, in atto e ex post). E' un lavoro che tocca ad un soggetto politecnico, che deve poter modificare regole e procedure facendole rendere meglio non ciascuna per conto suo ma come parte di un processo di controllo complessivo.

L'efficacia di ogni parte si deve misurare rispetto agli obiettivi dichiarati e la verifica complessiva deve offrire la **possibilità di retroazione sanzionatoria** nei confronti di chi non è efficace e di modifica automatica delle procedure inefficaci, stabilendo standard e benchmark di produttività (della procedura stessa e non delle "cose" a cui si riferisce).

NB. Una procedura di controllo è efficace se si verifica che ottiene l'obiettivo della norma, che è sempre e solo migliorare o almeno evitare danni al bene comune derivanti dalle attività e dalle trasformazioni. Per poter fare questa valutazione di nuovo **occorre che la norma sia espressa in modo esigenziale**: si deve dire "occorre ottenere questo risultato per queste ragioni". Le norme che stabiliscono soglie, standard o fattori di valutazione soggettiva senza specificare l'obiettivo si sottraggono alla valutazione di efficacia e quindi, come per il doping, sono equivalenti ad una ammissione di inefficacia.

Una buona pratica: le procedure POE (Post operam evaluation) talvolta adottate in Italia sulla scorta di un modello largamente utilizzato negli USA, dai committenti che collegano una parte significativa dei pagamenti finali di importanti interventi edilizi ad un esame condotto 6/12 mesi dopo l'inizio dell'utilizzo degli edifici, e che rilevano l'efficienza delle costruzioni anche per quanto riguarda gli aspetti funzionali rilevati "in azione", dagli utenti stessi. Le sanzioni rispetto alle inefficienze rilevate ex post sono pesantissime e inducono gli operatori ad interventi perfettamente rispondenti ai requisiti di progetto.

Una cattiva pratica: le procedure autorizzative degli interventi edilizi, che ex post e sul territorio vengono controllate solo formalmente e quindi consentono la diffusione dell'abusivismo (mescolando sempre quello formale, legato alla dissonanza con la lettera della norma, e quello sostanziale, legato all'effetto contrastante con gli obiettivi, in termini di carico urbanistico, di dotazione di servizi, di efficienza energetica, di offesa al contesto ambientale e paesistico etc.).

Quattro azioni per ottenere risultati *low cost* per la PA:

- a. l'aggiornamento delle normative in termini esigenziali, sostitutive di quelle esistenti (da adottare a livello statale, con possibilità di precisazione regionale o comunale solo sui punti che riguardano aspetti specifici e locali). Risultato: eliminazione di norme balzane o inefficaci e criteri di verifica unificati (che si offrono al controllo di esterni, con abolizione del "da noi si usa così", vedi punto 3). Così si può ottenere una buona trasparenza, potenziata se le procedure si osservano sul web, con attente risposte alle FAQ e forum dialoganti sugli aspetti problematici e ne costituiscono un registro a livello nazionale. Così si impediscono blocchi capestro, si riduce l'imposizione di standard e parametri fissi per ottenere una falsa "oggettività" e si fa circolare l'informazione sul "come fare", rendendola comune sia agli utenti che ai controllori (con rimozione delle finte "privacy" o dei presunti "copyright" dei progettisti);
- b. la responsabilizzazione totale dei tecnici professionisti che sottoscrivono i progetti, da iscrivere in album di qualificazione, con premi e sanzioni a seguito di controlli a campione. Ad esempio chi non ha avuto contenziosi viene verificato più raramente, e chi ne ha troppi deve pagare (richiede più controlli e quindi costa all'amministrazione) e nei casi gravi e reiterati viene limitato nell'esercizio della professione rispetto all'ente pubblico, perché non affidabile;

- c. la selezione dei funzionari addetti alle procedure, individuando quelli in grado di sostenere il ruolo di “accompagnatore” front office o sul web e mandando gli altri a gruppi sul campo per controlli a campione, prevalentemente in territori diversi da quelli da cui dipendono e con rotazione frequente (tipico caso di applicazione: le aree metropolitane o le unioni dei comuni intorno alle città maggiori). In ogni caso il ridimensionamento dei ruoli, reso possibile dall’unificazione complessiva e dalla responsabilità assegnata ai tecnici professionisti, potrebbe contribuire non poco alla *spending review* degli enti, senza togliere servizi del welfare;
- d. la possibilità di aprire contenziosi “interni” (non ricorrendo alla magistratura) tempestivi a fronte di decisioni monocratiche immotivate o di ritardi eccessivi (o viceversa di professionisti mendaci, vedi b) con commissioni giudicatrici miste (di vari settori, pubblico-private etc.) e possibilità di sanzione “interna” ai soggetti contendenti a fronte di comportamenti scorretti reiterati (con un nuovo ruolo per gli Ordini).

3. **Semplificazione delle modalità di controllo**, è una strategia conseguente e complementare alla precedente, di riorganizzazione della *governance*, che è teoricamente ottenibile unificando le procedure e usando al meglio le norme organizzative a disposizione (legge Bassanini etc.) o introducendo alcune poche innovazioni.

Ma nella pratica la semplificazione, anche dopo lo sforzo di verifica di efficacia delle normative, richiederà ai livelli operativi un lavoro mostruoso distinto in mille rivoli, miranti nell’insieme ad un unico obiettivo: rimuovere il principio fondamentale dell’autoconservazione della burocrazia, basico della *weltanschauung* del funzionario secondo il quale si deve **ridurre il campo di azione fino a rendere il proprio servizio inattaccabile all’assunzione di responsabilità**.

NB il principio di autoconservazione costituisce riferimento per gli imboscati ma anche per i solerti: tanto che si rischia di aver più danni in termini di complicazione e lungaggini dal bravo funzionario che svolge a puntino la sua mansione parcellizzata rispetto a quello svogliato che ci si è abituati a far andare avanti a suon di mance. In ogni caso il danno deriva dalla ingiudicabilità delle parti rispetto al funzionamento di insieme e si torna ai problemi del punto precedente: la responsabilizzazione di tecnici e funzionari di fronte alle procedure prese nel loro insieme e riferite a criteri di efficacia rispetto a problemi reali.

Una buona pratica: le procedure antiincendio, come sono state messe a punto dopo l’incendio del cinema Statuto a Torino, e come sono applicate nella maggior parte dei casi in tutta Italia, con i funzionari che aiutano il progettista a risolvere i problemi nello spirito prestazionale della norma.

Una cattiva pratica: l’uso ormai prevalente dell’aggiramento delle conferenze dei servizi (tutti gli uffici divisi che dicono la loro imponendo veti su veti, spesso inviando le loro valutazioni in ritardo e non consentendo quindi un contraddittorio e un qualsiasi tentativo di sintesi risolvete).

Quattro azioni per ottenere risultati *low cost* per la PA:

- a. Capacità organizzativa degli uffici che costringa ogni settore a rendere conto del proprio ruolo di servizio rispetto all’insieme, in modo da **obbligare ordinariamente a motivare con evidenza i giudizi e i criteri di controllo di ciascun pezzo sugli altri**, nella consapevolezza che, se la norma generale ammette l’intervento, tutte le norme particolari incrociate devono consentire agevolmente di trovare il modo di farlo e che queste condizioni devono essere condivise ex ante (e non ex post) con il proponente;
- b. Utilizzo sistematico del web, con pubblicazione della **normativa integrata** (tra norme e con regolamenti e tutte le indicazioni da osservare sono riunite in un solo elaborato di riferimento), e conseguente **modulistica integrata e totale con istruzioni per l’uso** ed esempi, da compilare in

modo il più possibile inequivoco, a cui dovrebbero rispondere valutazioni automatiche per la maggior parte dei casi, riducendo il lavoro di istruttoria delle pratiche alla valutazione del merito progettuale. (questo comporta la responsabilizzazione dei tecnici progettisti proponenti, per i quali valgono i ragionamenti fatti al punto precedente);

- c. **piena attuazione delle conferenze dei servizi e degli sportelli unici** (con impossibilità del singolo servizio a porsi per traverso a meno di credibile motivazione accettata), con **rispetto automatico delle scadenze** (ad es. silenzio assenso oltre i 60 giorni);
- d. **sanzioni pesantissime a fronte di abusi che derivano dal tradimento dello spirito della norma** e che vengono rilevate ex post, accompagnamento e correzione in tutti gli altri casi, da intercettare a livello di progetto, salvo segnalazione e sanzione dei tecnici inclini ad abusare dell'abuso "leggero".