



PROGRAMMA
AFFARI COSTITUZIONALI
MOVIMENTO 5 STELLE

INTRODUZIONE

L'esperienza di questa legislatura ci ha consentito di approfondire tutte le materie collegate alla macchina dello Stato.

Abbiamo incontrato esperti, accademici, rappresentanti di varie categorie, ma anche moltissimi comuni cittadini

Abbiamo imparato a diffidare delle grandi riforme che pretendono di sconvolgere le regole che sono di tutti a beneficio di una parte sola, intervenendo sulla macchina dello Stato in modo disorganico e confuso, con risultati pessimi. Per questo abbiamo pensato a un programma di innovazioni puntuali e mirate che possono produrre cambiamenti radicali, senza distruggere le garanzie a tutela di tutti e senza complicare ulteriormente e inutilmente i processi amministrativi.

Per costruirlo abbiamo studiato le storture del sistema attuale e i motivi per i quali le alternative proposte dal Governo in carica e da quelli precedenti sono state fallimentari.

È grazie a tutte queste esperienze che abbiamo elaborato la nostra proposta in questo delicato e essenziale ambito.

Difesa dei valori della Costituzione dagli assalti antidemocratici che mirano a stravolgerla, semplificazione, partecipazione, democrazia diretta, miglioramento del rapporto tra cittadini e istituzioni, trasparenza, meritocrazia, lotta agli sprechi, ai privilegi e ai conflitti di interesse che allontanano la macchina dello Stato e le sue articolazioni dai bisogni comuni: sono questi gli obiettivi principali del nostro programma per le riforme istituzionali. Il fine comune a tutte le innovazioni che proponiamo è quello di aumentare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e, al contempo, di avere un'amministrazione più efficiente, efficace, trasparente: una democrazia e un'amministrazione più partecipate e al servizio dei cittadini.

RIFORME COSTITUZIONALI E PRIVILEGI DELLA POLITICA

La Costituzione della Repubblica, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, ha garantito in questi ultimi 70 anni libertà e democrazia in una misura sconosciuta nella precedente storia italiana. Pensiamo che la Costituzione del 1948 non abbia bisogno di riforme estese e generali. Oltre che per la sua pericolosità democratica, anche per questo ci siamo opposti allo stravolgimento della Costituzione proposto dal Governo Renzi nel 2016 sulla falsa riga di quanto già aveva prospettato il Governo Berlusconi nel 2006. Il popolo italiano ci ha dato ragione: come il referendum del 2006 aveva respinto la proposta di Berlusconi, così il 4 dicembre scorso è stata respinta quella di Renzi.

Questo non esclude che il cammino della democrazia e della libertà abbia bisogno di innovazioni. Per questo, il Movimento 5 Stelle intende proporre alcune puntuali modifiche di parti circoscritte della Costituzione. Le modifiche dovranno essere raggruppate in argomenti unitari, soprattutto perché il procedimento di revisione costituzionale potrà comportare un referendum popolare. Noi crediamo nella democrazia diretta! Così, affinché il referendum popolare possa davvero esprimere la volontà del popolo, occorre che il suo oggetto – ossia la proposta di revisione – sia chiaro, univoco e circoscritto.

Ecco quindi i punti del nostro programma per le riforme costituzionali, nell'ordine di priorità votato dai nostri iscritti:

Tagli ai costi della politica e lotta ai privilegi

Una prima area di intervento di revisione costituzionale è giustificata dalla necessità di combattere gli eccessi e i privilegi della classe politica.

Alcune disposizioni costituzionali devono essere modificate, non perché fossero sbagliate quando sono state introdotte, ma perché l'abuso che ne è stato fatto ne ha distorto il funzionamento concreto. Occorre quindi stabilire un tetto agli stipendi ed ai rimborsi parlamentari e ricondurre il sistema dei vitalizi, anche per il passato, al sistema pensionistico che vale per tutti i cittadini. Anche gli ex parlamentari e gli ex consiglieri regionali, come ogni altro lavoratore, dovranno ricevere una pensione commisurata ai contributi versati: niente di meno ma niente di più! Per arrivare a questo obiettivo di semplice equità abbiamo già tentato di utilizzare tutti gli strumenti a nostra disposizione: a livello costituzionale, a livello di regolamenti parlamentari e a livello legislativo. Tutti i tentativi sono stati sempre fermati dai

vecchi partiti che hanno ogni volta rinviato l'approvazione delle proposte in questo senso e addirittura rifiutato l'approvazione al Senato di una legge sui vitalizi che era stata approvata dalla Camera. Il Movimento Cinque Stelle è l'unica forza politica credibile su questo per la semplice ragione che già applica a sé stessa le limitazioni che vuole applicare a tutti, anche in assenza di un obbligo normativo.

Allo stesso modo occorrerà intervenire su quelle prerogative parlamentari che oggi sottraggono deputati, senatori e ministri dall'applicazione della giustizia e alle regole che valgono per tutti i cittadini.

Una seconda area di intervento di revisione costituzionale è giustificata dalla necessità di rendere la politica un servizio per i cittadini e non una carriera privilegiata per la cui tutela si è disposti a tutto. Non vogliamo politici di professione, ma cittadini eletti tra i cittadini e al servizio dei cittadini. Per questo occorre introdurre un tetto di due mandati per i parlamentari.

Infine deve essere ridotto il numero complessivo dei parlamentari, che in Italia risulta eccessivamente elevato in proporzione alla popolazione in comparazione a quanto è previsto nelle altre principali democrazie.

Fermare i voltagabbana in parlamento

Allo stesso modo, bisogna cercare di far sì che i parlamentari rispettino la volontà dei loro elettori e si conformino al mandato che hanno ricevuto. L'ultima legislatura ha registrato oltre 500 casi di cambi di casacca: politici che una volta eletti con un partito e un programma sono passati a un altro partito e attuato un programma del tutto diverso da quello per il quale si erano candidati. Nuovi partiti sono nati direttamente in Parlamento senza essere mai stati votati da nessuno e ciononostante hanno potuto usufruire dei finanziamenti pubblici.

Sarà quindi essenziale fermare i voltagabbana e lo scandaloso trasformismo parlamentare che tradisce la volontà degli elettori. Per farlo intendiamo modificare i regolamenti parlamentari in modo da far sì che i Gruppi parlamentari possano essere costituiti solo da forze politiche che si siano effettivamente presentate alle elezioni e abbiano ottenuto l'elezione di un numero di parlamentari sufficienti a formare un gruppo ma anche per penalizzare quelli che nel corso della legislatura lasciano il Gruppo parlamentare al quale appartengono e quindi la forza politica con la quale sono stati eletti. Per costoro, da un lato occorre ridurre le risorse economiche e di personale che la Camera concede ai gruppi e, dall'altro lato, è necessario ridurre la loro possibilità di incidere sulle procedure parlamentari.

Referendum obbligatori sui trattati ue

Una quinta area di intervento è quella relativa alla partecipazione italiana all'Unione europea. Nel nostro sistema attuale è stato possibile cedere progressivamente quote di sovranità alle istituzioni europee senza che i cittadini siano stati chiamati a dire la loro! Vogliamo che d'ora in poi le modifiche ai Trattati che regolano la partecipazione italiana all'Unione europea siano sottoposti, prima della ratifica, a referendum popolare obbligatorio. Solo così il popolo italiano potrà contare nel decidere le politiche europee.

Abolizione del pareggio di bilancio

Nel frattempo, però, va subito abolito l'obbligo costituzionale del pareggio di bilancio, che è stato introdotto dai partiti sotto il Governo Monti. È essenziale anche cancellare il Fiscal Compact ma chi, come fanno alcuni rappresentanti dei vecchi partiti, parla di rimuovere il Fiscal Compact dai Trattati e poi non vuole toglierlo dalla Costituzione fa solo inutile propaganda. Deve essere il Parlamento italiano a decidere liberamente quando è il caso di stringere la cinghia e quando è il caso di investire per lo sviluppo, se serve, anche ricorrendo al deficit, come avviene negli Stati Uniti o nel Regno Unito.

Sì all'introduzione dei referendum propositivi e senza quorum

La democrazia diretta è la rivoluzionaria concezione della politica grazie alla quale ciascuno è chiamato a impegnarsi in prima persona e di condividere le scelte per il governo e la gestione del bene comune. I referendum sono uno dei principali strumenti attraverso cui si realizza questa forma di partecipazione diretta.

In quest'ambito intendiamo potenziare lo strumento già esistente in Costituzione e introdurre uno nuovo, la cui rivoluzionaria portata può cambiare il modo di intendere la politica: il referendum propositivo.

La storia del referendum abrogativo già previsto dall'articolo 75 rappresenta in parte la prova di quello che intendiamo: grazie a questo strumento in Italia sono state portate avanti e vinte battaglie di importanza essenziale che hanno portato risultati, trasformando la società, che i partiti di tutte le epoche non avrebbero mai conseguito da soli. Ma anche in questo caso i partiti hanno scelto di abusare dello strumento del quorum strutturale senza il quale il referendum non è valido, inizialmente previsto per giuste ragioni ma in seguito distorto da politici che hanno addirittura invitato i cittadini a non andare a votare per fermare i referendum. Per questo intendiamo anzitutto eliminare il quorum e mettere fine così a questa assurda distorsione grazie alla quale sono stati fatti fallire la maggior parte dei referendum degli ultimi vent'anni.

Il secondo rivoluzionario strumento che intendiamo introdurre è il referendum propositivo: il referendum non deve essere più soltanto un sistema per cancellare le decisioni del Parlamento e del Governo ma anche un mezzo per trasformare in legge proposte nuove, fatte direttamente dai cittadini e votate dai cittadini. Si tratta di uno strumento che esiste da moltissimo tempo in Stati come la Svizzera o la California e qui si integra perfettamente con il sistema rappresentativo previsto dalle loro Costituzioni.

Cancellazione degli enti inutili

Ulteriore area di intervento per la riduzione degli sprechi è quella della cancellazione degli enti inutili. A livello costituzionale questo significa l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e delle Province: per farlo è sufficiente una legge costituzionale di poche righe e non una riforma complessiva di tutta la legge fondamentale in cui nascondere di tutto dietro queste semplici abolizioni.

Con legge ordinaria vanno invece soppressi tutti quegli enti pubblici non economici, inutili, che nel corso degli anni si sono moltiplicati e sono stati utilizzati come poltronificio da parte dei partiti politici.

Cittadinanza digitale

La sesta area di intervento è rappresentata dalla rivoluzione della Rete. Vogliamo introdurre in Costituzione una vera e propria cittadinanza digitale per nascita, un diritto che accompagni, ai diritti di cittadinanza, un'identità anche online riconosciuta dallo Stato: una rivoluzione necessaria non solo per assicurare a tutti i cittadini quello che oggi è un nuovo diritto

fondamentale, cioè il diritto di accesso alla rete, ma anche per semplificare il rapporto con la pubblica amministrazione. Un diritto che potrebbe essere anche alla base di una maggiore partecipazione politica, diretta attraverso la rete, che deve essere sicuramente implementata con la legislazione ordinaria, ma che vorremmo introdurre a livello costituzionale, in modo da riconoscerne il rilievo nell'Italia del XXI secolo e vincolare il legislatore alla sua attuazione.

Tutte queste misure, come già detto, dovranno essere portate avanti con modifiche della Costituzione puntuali e raggruppate per argomenti omogenei.

Abbassamento dell'età per votare e per candidarsi

Una quarta area di intervento di revisione costituzionale è giustificata dalla necessità di aumentare la partecipazione politica dei cittadini. Da questo punto di vista ci sembra importante ridurre l'età del diritto di voto, per consentire la partecipazione politica di un più ampio numero di cittadini. Basti pensare che ora per votare per il Senato occorre aver compiuto 25 anni. Allo stesso tempo, ci sembra opportuno abbassare l'età per candidarsi al Senato, che oggi è fissata a 40 anni. Noi riteniamo che sia giunto il momento di dare spazio alle generazioni più giovani, dando la possibilità di esercitare il diritto di voto fin dai 16 anni.

Le proposte di riforma fin qui elencate riguardano direttamente delle modifiche, poche e puntuali, con le quali è possibile intervenire sulla Costituzione senza scalfire nulla della sua struttura fondamentale, sia dal punto di vista dei diritti che da quello dell'organizzazione dei poteri pubblici, mantenendo intatto il presidio di libertà e democrazia che ha rappresentato per 70 anni.

Successivi ulteriori interventi che hanno uno stretto collegamento con la materia costituzionale pur non essendo direttamente parte del testo costituzionale sui quali intendiamo di lavorare nell'ambito del nostro programma sono i seguenti:

Istituzione del comitato di controllo parlamentare

Se si vuole accorciare la distanza tra cittadini e Istituzioni occorre fare in modo che le leggi approvate siano attuate e che si faccia un bilancio dei risultati della loro attuazione. Purtroppo ci siamo accorti che attualmente non si procede in questo senso.

Proponiamo quindi che venga istituito un Comitato parlamentare di controllo le cui attribuzioni principali dovrebbero essere:

- "fare il tagliando alle leggi", per capire a distanza di uno o due anni se gli effetti sono quelli che ci si era proposti, se sono necessarie modifiche, integrazioni o se, per esempio, la legge è stata dannosa e quindi è opportuno procedere alla sua abrogazione;

- svolgere una attività di monitoraggio dei tassi di risposta agli atti di sindacato ispettivo e sull'attuazione degli atti di indirizzo (mozioni, risoluzioni e ordini del giorno) che il Parlamento approva nei confronti del Governo.

La composizione del Comitato dovrebbe essere paritetica tra maggioranza e opposizioni e dovrebbe essere presieduto da un esponente di un gruppo di opposizione.

Riorganizzazione della normativa in codice

Noi diciamo spesso che in Italia abbiamo troppe leggi inutili. Noi non vogliamo limitarci ad abrogare qualche legge qua e là spacciando questo per "semplificazione".

Il MoVimento 5 Stelle vuole riordinare in codici specifici per materia tutte le leggi che esistono. Ogni settore del nostro ordinamento dovrà avere un proprio specifico codice. Il nostro obiettivo è quello di "disboscare la giungla normativa" riorganizzando organicamente tutte le leggi per materia ed eliminando tutta la burocrazia inutile che crea questa immensa quantità di norme. Così un cittadino che dovrà risolvere un problema non dovrà consultare 50 commi di 50 leggi diverse per avere un quadro chiaro, ma sarà sufficiente che consulti il codice di riferimento. Per fare questo è necessario che siano istituite presso il Governo delle Commissioni di studio composte da esperti del settore che procedano ad una ricognizione delle norme vigenti. Siamo consapevoli che si tratta di un lavoro lungo e complesso, per questo è utile iniziarlo il prima possibile.

Successivamente, per mantenere l'ordine raggiunto, ogni nuova norma contenuta nelle leggi approvate dovrà obbligatoriamente modificare un codice vigente. Non escludiamo di procedere con una circoscritta modifica costituzionale per fare di questo meccanismo un principio del nostro Stato.

La credibilità di questa proposta è data dal fatto che in altri ordinamenti europei, come quello francese, lo stesso principio è già seguito.

Impedire il conflitto di interessi

Dopo numerosi proclami caduti nel vuoto un'altra legislatura è trascorsa senza che l'Italia sia stata dotata di una seria legge sul conflitto di interessi.

Dalla nostra esperienza abbiamo potuto constatare come il conflitto di interessi nasca già nelle aule parlamentari: chi dovrebbe fare questa legge sono infatti gli stessi soggetti che versano in gravi situazioni di conflitto di interessi, che ancora oggi vengono valutate per i parlamentari alla luce di norme risalenti agli anni '50. Anche la natura parziale dell'organo chiamato a giudicare su tali situazioni di ineleggibilità o incompatibilità che è la Giunta per le elezioni, ovvero un organo composto da politici, contribuisce a rendere sostanzialmente inattuata qualsiasi normativa in materia.

I tentativi di introdurre nuove norme, oltre a non essere andati in porto, sono stati del tutto insufficienti, lasciando aperta la possibilità che il conflitto di interessi in capo al titolare di cariche di governo si potesse risolvere attraverso la semplice astensione dello stesso da atti suscettibili di porlo in conflitto di interessi, anziché con sanzioni serie e prevenzione.

Per risolvere davvero il male endemico del conflitto di interessi che pregiudica tutta l'azione della politica intendiamo anzitutto rivoluzionare l'ambito di applicazione della disciplina estendendo l'ipotesi di conflitto di interessi oltre quella del semplice "interesse economico".

Riteniamo infatti che debba qualificarsi come possibile conflitto di interessi l'interferenza tra un interesse pubblico e un altro interesse pubblico o privato che possa influenzare l'esercizio obiettivo, indipendente o imparziale di una funzione pubblica, non solo quando questo possa portare un vantaggio economico a chi esercita la funzione pubblica e sia in condizione di un possibile conflitto di interessi ma anche in assenza di un vantaggio immediatamente qualificabile come monetario da momento che, spesso, specialmente in tempi recenti, il vantaggio monetario che ottiene chi è in conflitto di interesse e svolge il ruolo di decisore pubblico è sostituito da altri tipi di vantaggio.

Intendiamo inoltre estendere l'applicazione della disciplina oltre i semplici incarichi di Governo: esistono infatti moltissimi soggetti che hanno molto più potere e capacità di influenzare decisioni politiche o che riguardano la gestione della cosa pubblica che non hanno incarichi di governo, come ad esempio i sindaci delle grandi città o i dirigenti delle società partecipate dallo Stato.

Per la valutazione effettiva dei conflitti di interessi occorre inoltre il vaglio di un'autorità realmente indipendente, tema che si collega alla nostra ulteriore proposta di riforma delle autorità indipendenti.

Impedire gli abusi delle fondazioni politiche

La questione del finanziamento della politica è da sempre al centro delle attenzioni del Movimento 5 Stelle, in quanto da questa dipende la qualità della nostra democrazia. Negli ultimi decenni si sono sviluppati una serie di enti quali fondazioni, associazioni e i cosiddetti think tank. Questi, dietro l'intento di sviluppare tematiche politiche da promuovere e proporre ai partiti, nascondono troppo spesso finalità di finanziamento degli stessi politici e delle relative campagne elettorali.

Non è raro, purtroppo, che le fondazioni siano istituite e gestite da soggetti e società passibili di essere favoriti dalla funzione pubblica.

Tali forme di finanziamento al momento sono occultabili, perché la normativa in materia anche secondo i massimi soggetti istituzionali che se ne sono occupati è del tutto carente: non si possono conoscere entrate e uscite, non c'è trasparenza sui finanziatori, non ci sono controlli. In questo modo le fondazioni politiche sono diventate il mezzo favorito dai partiti per eludere le norme sulla trasparenza nel finanziamento della politica.

Intendiamo porre fine a questo fenomeno, non eliminando le fondazioni che, non di rado, sono portatrici di interessi e di voci articolate capaci di fornire spunti eccellenti al decisore politico, bensì rendendo trasparente la loro attività finanziaria quando essa è collegata direttamente o indirettamente alla politica, ponendo anzitutto stringenti obblighi di pubblicazione dei bilanci e del dettaglio dei finanziamenti ricevuti. Inoltre vogliamo vietare alle società titolari di concessioni pubbliche e ai loro manager di finanziare fondazioni e associazioni con finalità politiche, per spezzare il legame tra la cattiva politica affaristica e la gestione dei servizi pubblici. A sanzionare le violazioni di queste ed altre norme di trasparenza verranno tra le altre poste norme riconducibili ad ostacolare il sistema delle cosiddette "porte girevoli" ovvero previsioni

che impediscano per un certo periodo ai titolari di incarichi in società partecipate o concessionari di servizi pubblici che abbiano posto in essere condotte in violazione delle norme sulla trasparenza nella gestione delle fondazioni di partecipare a gare pubbliche o di essere nominati in aziende pubbliche o partecipate da enti pubblici in modo tale da annullare gli effetti dei finanziamenti in frode alla legge.

Così facendo le fondazioni verrebbero private di quel ruolo oscuro che le ha rese occulte finanziatrici della politica negli ultimi 20 anni.

LA LEGGE ELETTORALE DEI CITTADINI: IL DEMOCRATELLUM

In materia di legge elettorale, la storia recente delle istituzioni ha tracciato la netta differenziazione tra il MoVimento 5 Stelle e le altre forze parlamentari, resesi tutte complici della reiterata approvazione di sistemi elettorali illegittimi e lesivi della rappresentatività del voto.

Durante la XVII legislatura, l'Italia è stata costretta ad assistere ad uno spettacolo senza precedenti e dai risvolti inquietanti per la tenuta democratica del Paese: la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la legge elettorale vigente, il cosiddetto "*Porcellum*", la stessa legge con cui erano stati eletti i componenti delle Camere.

Questo ha leso fortemente la rappresentatività e la legittimazione politica del Parlamento. Ma il modo in cui la maggioranza di governo ha scelto di sanare tale ferita istituzionale si è rivelata una cura ancora peggiore del male: la nuova legge elettorale, comunemente nota come "*Italicum*", è stata scritta dalle forze di maggioranza lontano dalle sedi parlamentari preposte per poi essere approvata attraverso un percorso costellato di forzature che è culminato addirittura con l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo.

A ciò si aggiunga poi che il testo dell'"*Italicum*" includeva una serie di vizi di legittimità palesi che sono stati inutilmente denunciati con forza durante tutto l'iter legislativo all'interno e all'esterno delle aule parlamentari.

Un tale atteggiamento della classe politica di governo ha portato ad una seconda e più netta stroncatura da parte della Corte, la quale si è pronunciata cassando il grosso dell'impianto dell'"*Italicum*".

Non soddisfatta di aver realizzato il capolavoro di approvare a colpi di maggioranza e strappi istituzionali la seconda legge elettorale incostituzionale consecutiva, la maggioranza di governo, all'approssimarsi della conclusione della legislatura, sceglieva di forzare nuovamente l'iter parlamentare per giungere all'approvazione del cosiddetto "*Rosatellum bis*", una legge elettorale i cui profili di incostituzionalità risultano palesi ma che verranno accertati solo a votazioni già effettuate, posta l'esiguità dei tempi che separano l'approvazione della stessa e il ritorno alle urne.

La legge elettorale in vigore ha la duplice colpa di favorire il divaricarsi dei rapporti tra elettorato ed eletti, incentivando la disaffezione della cittadinanza nei confronti delle istituzioni, e di portare ad una composizione delle Camere quanto più frammentaria e instabile, impedendo così la realizzazione di una qualsiasi efficace azione di governo.

Ponendosi in netta contrapposizione con l'arroganza della classe politica, il Movimento 5 Stelle ha deciso di scegliere il proprio modello elettorale di riferimento tramite il ricorso alla democrazia diretta.

Così, a seguito di un adeguato percorso informativo, i cittadini sono stati chiamati ad esprimersi attraverso la rete su otto quesiti tecnici. Hanno partecipato alle votazioni circa 30.000 cittadini ad ogni consultazione, per un totale di più di 200.000 voti espressi.

Attraverso questo percorso partecipato i parlamentari del Movimento hanno potuto presentare alle altre forze politiche e al Paese la prima proposta di legge elaborata attraverso la partecipazione diretta dei cittadini.

Individuato con il nome di "*Democratellum*", il modello così proposto è stato presentato durante la XVII legislatura, in seno alla discussione che ha condotto all'approvazione del fallimentare "*Italicum*".

L'obiettivo di profondo rinnovamento del Paese e del suo sistema democratico di cui il Movimento si fa da sempre portatore è pienamente rappresentato anche nel "*Democratellum*" che oggi entra a far parte del programma elettorale del Movimento stesso.

Il principale apporto di novità offerto dal "*Democratellum*" è dato dal definitivo scioglimento della contrapposizione tra sistemi che garantiscano la rappresentatività e sistemi orientati alla governabilità. Questo perché non si ritengono divisibili gli assunti secondo cui, pur di garantire la governabilità, sia necessario rinunciare a strumenti democratici importantissimi quali la selezione degli eletti da parte degli elettori e la possibilità per i cittadini di avere un reale rapporto con i propri rappresentanti durante il mandato parlamentare. La governabilità non è in contrasto con tali finalità, anzi, è dimostrato che laddove vengano perseguite esse portino ad una spontanea e reale stabilità dei Governi, consolidando le decisioni da questi assunte.

Il "*Democratellum*" ha lo scopo di incentivare l'aggregazione tra forze politiche e, contemporaneamente, favorirne l'omogeneità interna, disincentivando scissioni e frammentazioni.

Gli obiettivi alla base del "*Democratellum*" possono dunque essere così sintetizzati:

1. ridare ai cittadini la possibilità di scegliere liberamente i propri rappresentanti;
2. rendere più stretto ed immediato il rapporto tra eletti, forze politiche ed elettori;
3. garantire che siano i cittadini a indirizzare le scelte politiche fondamentali attraverso un Parlamento rafforzato, capace di rappresentare le istanze che muovono dai medesimi cittadini e di costituire un solido ponte tra la società e le istituzioni;

4. assicurare una genuina governabilità del Paese attraverso un'elevata selettività del sistema elettorale, disincentivando la frantumazione delle forze politiche, la loro disomogeneità interna e la creazione di coalizioni fittizie a meri fini elettorali.

Si tratta quindi di un sistema proporzionale con circoscrizioni di ampiezza media.

Vi è poi il ricorso alle preferenze per la scelta degli eletti attraverso però un sistema volto a annullare i risvolti negativi dei tradizionali sistemi di preferenza.

Invece di una soglia di sbarramento prestabilita, si va incontro ad una soglia di sbarramento naturale e flessibile, oscillante intorno al 5%, garantita dalla formula del divisore corretto, in grado di garantire l'elezione di Camere governabili.

Il sistema mira alla produzione dei seguenti effetti: un Parlamento rappresentativo di più forze politiche capaci di attrarre un certo consenso elettorale; esclusione dei partiti piccoli e piccolissimi, salvo quelli molto forti a livello regionale; incentivo alla stabilità intrapartitica; facilitazione alla creazione di maggioranze stabili; rafforzamento delle opposizioni parlamentari, anch'esse concentrate in pochi gruppi di minoranza e quindi in grado di svolgere con più forza la loro funzione di controllo, di proposta e di critica. Il tutto senza produrre fittizie e artificiose costrizioni bipolari.

LA DEFINIZIONE DEI RAPPORTI FRA STATO-REGIONI E LE AUTONOMIE LOCALI

Un decentramento migliore per una democrazia più partecipata

Il Movimento 5 Stelle è per una democrazia il più possibile partecipata. Per questa ragione pensiamo che le istituzioni pubbliche debbono essere organizzate in modo da rendere possibile per i cittadini contribuire alla formazione dei processi decisionali. Più si avvicinano i luoghi delle scelte pubbliche ai cittadini, più è possibile che siano proprio loro a decidere. Più si allontanano le scelte dai cittadini, più queste vengono sottratte a procedimenti democratici e finiscono per essere prese da soggetti sempre meno responsabili verso la collettività. Qualche volta si tratterà di politici che, tanto più sono lontani dai cittadini, quanto meno risponderanno delle scelte che assumono. Altre volte queste decisioni saranno rimesse a soggetti anche privati, che orienteranno le loro decisioni al profitto, piuttosto che al benessere degli utenti. È il caso, per esempio, della gestione di alcuni servizi – dall'acqua ai trasporti – che qualcuno vuole togliere alla gestione da parte delle comunità per consegnarli a qualche multinazionale straniera. Per questo difendiamo l'impostazione della Costituzione del 1948 che, con riguardo all'organizzazione dei diversi livelli di governo in cui si articola l'organizzazione pubblica, ha stabilito che «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» (art. 5).

Nel 2001, tuttavia, una riforma costituzionale molto abborracciata, varata dalla risicata maggioranza che sosteneva il il Governo Amato, ha complicato i rapporti Stato-Regioni. Alle Regioni è stata devoluta una serie molto confusa di materie, che sono elencate nel nuovo art. 117 Cost., e così si è dato luogo a un esasperato contenzioso presso la Corte costituzionale, che da allora è stata chiamata a dirimere numerose controversie circa le rispettive competenze proprio tra lo Stato e le Regioni.

Si potrebbe dunque migliorare la formulazione dell'articolo 117 Cost., per assegnare alle Regioni ben specifiche competenze legislative e lasciare il resto allo Stato.

Occorre, tuttavia, anche tenere in considerazione che una riforma dell'art. 117 Cost., richiederebbe l'impiego di molto tempo e di molte risorse politiche. Inoltre, ritoccare la formulazione dell'art. 117 dopo più di quindici anni di applicazione e di giurisprudenza della

Corte costituzionale, rischia di complicare ulteriormente le cose. Pensiamo, infatti, che si potrebbe orientare la legislazione dello Stato in senso più rispettoso delle Regioni. In questo modo, i conflitti tra Stato e Regioni diminuirebbero molto, anche senza una specifica riforma dell'art. 117 Cost.

Occorre avvicinare i cittadini alla formazione del processo decisionale

Indipendentemente dalla riforma dell'articolo 117 della Costituzione, c'è ancora molto da fare per avvicinare ai cittadini le decisioni pubbliche. Un modo, che sembra suggerito dall'articolo 5 Costituzione, è quello di trasferire funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e poi ai Comuni. Lo Stato, infatti, deve continuare a legiferare ma non è necessario che si assuma anche la gestione dei servizi, degli uffici e del personale, che potrebbe, invece, essere assegnato alle Regioni e ai Comuni, che sono enti pubblici più direttamente controllabili dai cittadini. Ecco perché proporremo innovazioni che trasferiscano alle Regioni e ai Comuni funzioni amministrative oggi detenute dallo Stato, riducendo gli apparati burocratici statali e facendo della Regione l'ente di raccordo fra lo Stato e i Comuni, nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Responsabilità politica e maggiore autonomia fiscale

Un altro modo per attuare il decentramento ed avvicinare i cittadini alla formazione del processo decisionale, è quello di intervenire sull'organizzazione del sistema fiscale. Oggi Regioni e Comuni spendono soldi che, per lo più, sono raccolti dallo Stato attraverso l'imposizione fiscale, e poi redistribuiti ai livelli inferiori. Succede così che, chi spende – Regioni e Comuni – non è responsabile del prelievo fiscale e ciò favorisce sprechi e non responsabilizza gli amministratori locali. Il sistema fiscale dovrebbe, invece, essere riorganizzato nel senso di ridurre le tasse statali e, corrispondentemente, i trasferimenti statali di fondi a favore delle Regioni e dei Comuni. In compenso, alle Regioni e ai Comuni sarebbero trasferite alcune imposte ora statali per compensare la riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato. Regioni e Comuni, inoltre, dovrebbero poter abbassare tali imposte gravanti sui loro cittadini, tutte le volte che si dimostrassero abbastanza efficienti da produrre dei risparmi nella gestione dei servizi. Allo Stato resterebbe il compito di stabilire le regole generali del prelievo fiscale locale e di riequilibrare le differenze a favore delle regioni economicamente più svantaggiate. Un sistema

così congegnato ha il vantaggio di responsabilizzare gli amministratori locali che rispondono dei servizi offerti dall'Amministrazione, così i cittadini saprebbero con più facilità se i loro amministratori stanno amministrando bene o male le risorse pubbliche. Allo stesso tempo allo Stato spetterebbe il compito di gestire un ammontare di risorse inferiori. Per questo introdurremo modifiche nel sistema fiscale che, fatto salvo l'intervento perequativo dello Stato a favore delle Regioni con minore capacità contributiva, diminuiscano il prelievo fiscale dello Stato e attribuiscono alle Regioni la possibilità di manovrare alcune aliquote fiscali nell'ambito di una forchetta stabilita dalla legge.

Quelle finora descritte erano le possibili strade alternative per raggiungere il risultato di un miglior decentramento territoriale con il fine di una democrazia più partecipata ma al tempo stesso più responsabile.

Dalla votazione degli iscritti online in riferimento a questo tema sono emerse le seguenti linee guida:

- intervenire per la valorizzazione delle autonomie attraverso la legislazione ordinaria senza toccare nuovamente il Titolo V della Costituzione;

- applicare le norme costituzionali vigenti trasferendo alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative che possono essere meglio gestite nel loro livello territoriale attraverso la legislazione ordinaria

- trasferire alle Regioni e agli enti locali una parte delle entrate fiscali dello Stato per l'espletamento delle funzioni amministrative ad esse attribuite

LE RIFORME NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

I punti di intervento programmatici sono presentati nell'ordine di priorità indicate dai cittadini iscritti al MoVimento Cinque Stelle nella votazione online

Introduzione ed estensione del dibattito pubblico sulle grandi opere e sugli interventi territoriali di interesse collettivo

Oggi i cittadini chiedono giustamente di essere inclusi nel processo politico, anche andando al di là del solo momento del voto, il giorno delle elezioni. Questo è il solo modo per superare quella mancanza di democrazia causata dalla crisi del tradizionale sistema partitico, che ha portato sfiducia nelle istituzioni e diminuito di molto la partecipazione attiva alla politica.

Per migliorare la partecipazione attiva e, dunque, aumentare la “democrazia partecipativa”, sono fondamentali le scelte che hanno un forte impatto sul territorio, dove i cittadini avvertono, in maniera più forte, il bisogno di partecipare alla formazione delle decisioni che investono direttamente le loro vite.

Tuttavia, le attuali forme di inclusione/partecipazione previste dall'ordinamento nazionale sembrano insufficienti, compresa l'apertura, per ora non attuata, introdotta nel nuovo Codice degli appalti.

Sono infatti ben note le contestazioni sorte attorno alla costruzione del “Treno ad Alta Velocità” o i disordini recentemente avvenuti in Puglia, in riferimento alla costruzione del gasdotto Trans Adriatic Pipeline, meglio noto come TAP .

Noi proponiamo, dunque, di sviluppare una specifica legge nazionale dedicata al “dibattito pubblico”, (sulla base dell'esperienza francese del *débat public*), che preveda specifiche forme di partecipazione, in piena trasparenza, per la costruzione delle grandi opere ma anche più in generale per interventi di rilevante impatto che interessano un dato ambito territoriale.

L'obiettivo è quello di allargare la partecipazione attiva della cittadinanza, aprendo un dialogo sulle finalità del progetto e sulle modalità di realizzazione dello stesso, diffondendo tutta la documentazione progettuale per consentire un'informazione piena, che permetta di elaborare domande ed ottenere risposte esaurienti sull'impatto ambientale e sociale del progetto, nonché sulle possibili conseguenze relative alla costruzione dell'opera.

Il procedimento di svolgimento del *débat public* dovrebbe essere governato da un'autorità amministrativa indipendente, sul modello "Commission nationale du débat public", anche quale elemento di garanzia per la tutela dei vari interessi in gioco.

È indispensabile, infatti, tentare una vera rivoluzione non semplicemente normativa e procedurale, ma culturale: il decisore pubblico non può far piovere le sue scelte sui diretti interessati, senza prima aver tenuto adeguatamente conto dei loro interessi e delle loro obiezioni, ma deve ricorrere al dialogo come metodo. Un metodo che non è solo un modo per riavvicinare i cittadini alla politica e alla condivisione delle scelte, ma anche un sistema per adottare scelte migliori, tenendo conto dei soggetti coinvolti, in modo che siano realizzabili in modo più efficace e efficiente.

Valutazione dei dirigenti e del personale sulla base delle performance

Per garantire l'efficacia dei servizi delle Pubbliche Amministrazioni e per dare spazio alle competenze professionali del personale e della dirigenza pubblica, da premiare esclusivamente in base al merito e ai risultati ottenuti, è essenziale un buon sistema di valutazione delle performances della pubblica amministrazione nel suo complesso, e del personale e della dirigenza pubblica.

La corretta comprensione dell'andamento e gli interventi di miglioramento della crescita e della qualità dei servizi erogati alla collettività, e dei livelli di funzionamento della struttura, dipendono necessariamente dalla valutazione e dai controlli. Da questi dovrebbero, quindi, dipendere anche gli sviluppi di carriera individuali dei dipendenti pubblici ma anche, in generale, i sistemi premiali collettivi.

Le riforme che si sono susseguite negli ultimi venti anni sul sistema di controlli interni e sulla valutazione delle performances, anche se nel loro modo di presentarsi potevano essere in teoria condivisibili, hanno prodotto risultati del tutto inadeguati perché nella pratica in assenza di sistemi di controllo realmente oggettivi hanno creato un sistema in cui tutte le amministrazioni hanno sempre ottenuto il massimo nelle valutazioni o valutazioni vicine al massimo nonostante i servizi resi siano considerati da cittadini e imprese spesso tutt'altro che soddisfacenti.

Questa discrepanza tra risultati e premi, anche quando ci si è posti l'obiettivo politico di legare i risultati agli incentivi o ai disincentivi, è la conseguenza di un uso distorto nella pratica del sistema di controlli e di valutazione delle performances.

Il sistema di controlli, infatti, salvo limitate *best practice*, è rimasto sostanzialmente sulla “carta”, ed il suo malfunzionamento dopo il 2009 è stato aggravato da un appesantimento burocratico, che, come quasi chiunque può constatare dalla propria esperienza personale, non ha garantito in definitiva ricadute realmente positive in termini di miglioramento dei servizi. Obiettivi posti male, controlli effettivi assenti, necessità di adeguamento: la causa dell’inefficienza percepita della P.A. non deriva solo da casi singoli o anche collettivi che, spesso, diventano di pubblico dominio, a seguito di inchieste e scandali, ma anche da queste mancanze strutturali che rendono difficile un miglioramento dei servizi, anche lì dove in teoria si potrebbe avere.

Quello che occorrerebbe è quindi una revisione mirata del sistema di valutazione delle performance, con alcuni interventi fondamentali:

a) Stabilire un meccanismo che garantisca a monte l’adozione tempestiva della Direttiva annuale e degli strumenti di pianificazione strategica analoghi. Per poter valutare occorre stabilire e, successivamente, assegnare gli obiettivi strategici ed operativi. Se non vengono assegnati correttamente gli obiettivi, e questi sono troppo generici o troppo facili da raggiungere, la pianificazione annuale sarà di scarsa efficacia. Gli obiettivi saranno tutti raggiunti perché non chiaramente definiti, oppure l’ordinario andamento verrà posto come obiettivo. Il momento della programmazione è, quindi, centrale e strategico ma, finora, è stato caratterizzato da una carenza di attenzione da parte della politica, la cui responsabilità consiste proprio nel dare questo indirizzo di pianificazione, affinché la Pubblica amministrazione realizzi i suoi obiettivi. Allo stesso modo la politica è stata carente nel tradurre gli obiettivi in specifici incarichi dirigenziali. Occorre, quindi, prevedere un intervento che renda questo momento di pianificazione realmente obbligatorio e soprattutto efficace.

b) Occorre garantire l’adeguata partecipazione dei cittadini e, più in generale, dei diretti interessati nella valutazione dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche, in modo da poter influire sul processo di miglioramento delle amministrazioni e da poter incidere sulla valutazione della dirigenza e del personale, garantendo la reale premialità dei meritevoli (e quindi, di converso, un disincentivo a chi non lavora adeguatamente).

c) prevedere - ad opera di un soggetto esterno - un reale controllo di efficacia, efficienza ed economicità dei sistemi di valutazione delle performances, che consenta di indirizzare

e monitorare l'efficacia del sistema ed incidere attivamente quando vengono individuate delle inefficienze.

L'obiettivo finale della combinazione di questi interventi non è quello di intervenire casualmente su questo o quel comparto della Pubblica amministrazione, ma di intervenire a monte sul sistema di pianificazione e di definizione degli obiettivi ed a valle sul sistema di controlli/valutazione delle performances per garantire un miglioramento dei risultati delle amministrazioni pubbliche, per una adeguata soddisfazione dei cittadini e in particolari dei diretti interessati ai risultati negli specifici settori di competenza delle Pubbliche amministrazioni.

Per una dirigenza pubblica realmente imparziale rispetto alla politica

La Costituzione prevede che i pubblici uffici siano organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione e che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione. In realtà, contrariamente a quanto previsto da queste norme, il rapporto tra politica e amministrazione è sempre stato molto stretto. Gli organi esecutivi, per cercare di imporre il proprio volere o semplicemente per tentare di attuare il proprio programma, hanno da sempre tentato di influenzare i dirigenti. A partire dagli anni novanta sono state introdotte norme per separare la politica dall'amministrazione, disponendo che compito della prima è esclusivamente quello di fornire indirizzi che la seconda è chiamata ad attuare, ma, come contraltare nel corso del tempo, si è tentato di equilibrare i rapporti di forza attraverso la nomina dei dirigenti di vertice da parte dei politici. In questo campo occorre sfuggire da logiche semplicistiche. Non è bene che i dirigenti siano completamente fuori controllo e che non siano chiamati a rispondere a nessuno; d'altra parte non è tollerabile neppure che il politico possa imporsi sull'amministrazione chiedendo di violare il principio di legalità o di far assumere amici o accoliti.

Il MoVimento 5 Stelle, per questo motivo, ritiene che vada ricercato un punto di equilibrio. Il vertice politico deve continuare a poter individuare tra i dirigenti pubblici il vertice amministrativo, che resta tuttavia il responsabile esclusivo degli atti che adotta, secondo ciò che prevede la legge. Allo stesso tempo devono essere introdotti dei criteri meritocratici preventivi per i dirigenti apicali in modo da ridurre la discrezionalità. Garanzie vanno inoltre previste sulla possibilità di rimuovere i dirigenti di vertice, tanto nelle amministrazioni centrali quanto in

quelle locali, e devono essere rafforzate le cautele quando questi si occupano dei controlli contro la corruzione. Occorre però rafforzare dall'altra parte il sistema di responsabilità del dirigente rispetto agli obiettivi che gli sono richiesti (cfr. valutazione dei dirigenti sulla base delle performance).

Per un'amministrazione terza va eliminata la disposizione attraverso la quale i politici possono consentire a persone a loro fedeli di entrare nella pubblica amministrazione con contratti a tempo determinato che si trasformano spesso in contratti a vita. Su questo specifico punto è stata presentata una proposta di legge, ma tale principio va esteso alle amministrazioni locali, per le quali invece il governo Renzi ha ampliato la possibilità di effettuare assunzioni su basi sostanzialmente fiduciarie. Va ribadito soprattutto il principio secondo il quale si diventa dipendenti pubblici soltanto per concorso e che altre vie devono essere ritenute assolutamente eccezionali. Solo in questo modo sarà possibile dire basta a gestioni clientelari nel pubblico impiego e affermare la meritocrazia.

Trasparenza attraverso la riforma degli obblighi di pubblicità e del diritto di accesso nei procedimenti amministrativi

Il nostro Paese è da tempo impegnato in riforme volte a delineare la P.A. come "casa di vetro", che opera in piena trasparenza ed al "servizio dei cittadini" con l'obiettivo, non ancora raggiunto, di riallacciare i rapporti di fiducia tra cittadini ed amministrazione, far emergere i comportamenti virtuosi delle pubbliche amministrazioni, nonché ridurre il livello di corruzione percepita (che ci vede ancora in posizione "di fanalino di coda" nelle classifiche internazionali). Sul piano delle riforme amministrative il percorso verso "la trasparenza come regola ed il segreto come eccezione" è iniziato nel 1990 e proseguito negli anni successivi.

La trasparenza è dunque, oggi, concepita, almeno in teoria, come l'accessibilità totale ai dati ed ai documenti delle pubbliche amministrazioni e in forme diffuse di controllo sul perseguimento degli obiettivi e sull'utilizzo dei soldi pubblici. Inoltre, in linea di principio, la trasparenza è "misura fondamentale" di prevenzione della corruzione.

Un punto nodale delle riforme più recenti del 2016 è stata l'implementazione del cosiddetto "accesso civico", una sorta di versione italiana del cosiddetto "Freedom of Information Act - FOIA" che però, per essere efficace, necessita di interventi rilevanti.

Riteniamo che sia necessario razionalizzare gli obblighi di pubblicazione e ridurre le aree di sovrapposizione o duplicazione dei dati da pubblicare, che rischiano di incidere negativamente sull'efficienza delle amministrazioni.

In particolare occorre:

- a) razionalizzare il contenuto del testo del d.lgs. n. 33 del 2013, coordinandolo adeguatamente con le disposizioni in tema di privacy. Occorre razionalizzare gli obblighi di pubblicazione in base ai soggetti ed all'oggetto delle pubblicazioni, ottimizzando gli "sforzi" di pubblicazione delle amministrazioni, nel rispetto degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

- b) migliorare l'accesso civico – Freedom of Information Act – FOIA (all'italiana) per evitare i problemi di sovrapposizione con la disciplina in tema di accesso al documento amministrativo del 1990. Sul punto sarebbe utile un'unica disciplina, armonica e con precise ma più circoscritte limitazioni che tengano conto della tutela degli interessi, reali, di carattere nazionale e della privacy dei cittadini, evitando scelte arbitrarie delle pubbliche amministrazioni che vietino l'accesso ad atti che dovrebbero invece essere sottoposti al regime di trasparenza.

Obiettivo finale è quello di perfezionare le disposizioni sulla trasparenza nel senso di:

- i) perseguire una maggiore trasparenza, ma evitando di subissare l'amministrazione di adempimenti non necessari;

- ii) avvicinare il cittadino all'amministrazione, sia per la conoscenza dei servizi erogati, sia per attuare un controllo diffuso sull'operato delle amministrazioni stesse; anche, ma non solamente, come misura di prevenzione della corruzione e di promozione dell'agire etico dell'amministrazione al servizio dei cittadini.

Semplificazione amministrativa attraverso l'attuazione della legislazione vigente

La semplificazione amministrativa è un processo che riguarda tutte le attività amministrative e interessa l'iter di una pratica, la presentazione di una dichiarazione, la presentazione di una istanza per avviare un procedimento, ecc.

La semplificazione serve a ridurre i tempi di risposta di una amministrazione, a fronte di una richiesta del cittadino: possiamo semplificare la modalità di richiesta che presentiamo, possiamo fare una istanza/richiesta tramite una procedura digitale e quindi in rete.

Oggi l'iter di una pratica o di un procedimento amministrativo è quasi sempre complesso, lungo, pieno di moduli da riempire e, soprattutto, mentre nel settore privato (commercio elettronico, banche digitali, servizi di comunicazione elettronica) i soggetti interessati operano in rete in modalità digitali ed in tempi rapidi, nel settore pubblico i cittadini e le imprese presentano delle richieste senza un iter ben definito, senza informazioni generali sui servizi, in una modalità mista carta/digitale, con siti web che non offrono con chiarezza e semplicità le informazioni necessarie per fare una pratica o per accedere ad un servizio.

Da 27 anni (dal 1990: anno di approvazione della legge 241/90) le Pubbliche Amministrazioni al di là di proclami e impegni assunti sulla carta di fatto non semplificano e non aiutano i cittadini nei loro rapporti con le burocrazie e le imprese nelle loro attività. La burocrazia non semplificata costituisce un enorme vincolo allo sviluppo delle imprese, alla concorrenza, alle imprese che vorrebbero investire in Italia.

La semplificazione amministrativa costituisce già oggi, almeno sulla carta, un diritto dei cittadini e delle imprese ed è un obbligo delle amministrazioni pubbliche (obbligo a semplificare tutto: iter, fasi, durata, modularità dei procedimenti, delle procedure, facilità di accesso ai siti, completezza dei siti, qualità dell'informazione, qualità dei servizi, ecc.).

La norma che lo stabilisce principalmente è la legge 241/1990 che ha stabilito i criteri di base che devono caratterizzare le attività amministrative: economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza. Questa legge ha anche stabilito che, per ogni procedimento, c'è un responsabile, una durata certa del procedimento e ha introdotto il diritto di accesso ai documenti che riguardano i procedimenti e le attività amministrative.

La stessa legge ha stabilito che la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento, se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

La semplificazione caratterizza ancora di più le amministrazioni sul piano telematico: i cittadini e le imprese hanno il diritto alla cittadinanza digitale, ai servizi in rete, il diritto di presentare istanza e dichiarazioni digitali, il diritto a poter fruire di siti web completi delle informazioni necessarie e facilmente accessibili e consultabili, ecc.

La norma che supporta la semplificazione delle amministrazioni digitali è costituita dal Codice dell'amministrazione digitale o CAD (decreto legislativo 82/2005). In particolare l'art. 15 del Codice, al comma 2 stabilisce che, per garantire una digitalizzazione corretta delle Pubbliche amministrazioni, è necessario semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese.

I soggetti responsabili della semplificazione sono gli organi politico-amministrativo (i decisori pubblici) e la dirigenza.

Gli organi programmano e verificano l'attuazione dei programmi. La dirigenza attua i programmi approvati dagli organi.

In particolare, gli organi devono dare indirizzi specifici per semplificare le attività amministrative e devono vigilare perché la semplificazione diventi reale e concreta.

Gli organi politico-amministrativi devono verificare l'attuazione dei programmi di semplificazione e di digitalizzazione.

In particolare gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) devono intervenire per valutare le performance della dirigenza: cosa ha fatto la dirigenza per semplificare l'azione amministrativa, per garantire la trasparenza sull'operato dei pubblici decisori, per la digitalizzazione amministrativa.

I cittadini hanno il diritto di verificare l'operato della dirigenza tramite il sito web delle amministrazioni sul quale vi è l'obbligo di pubblicare le informazioni relative all'operato della dirigenza.

I diritti che i cittadini potrebbero già esercitare oggi:

- il diritto all'amministrazione semplificata (legge 241/1990);
- il diritto all'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005, Codice dell'amministrazione digitale - CAD);
- il diritto all'alfabetizzazione informatica del cittadino (art. 8 CAD);
- il diritto ai siti web funzionali, facilmente consultabili, che garantiscono informazioni complete, aggiornate, affidabili (art. 53 CAD);
- il diritto all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per eliminare il divario digitale (art. 3, CAD);
- il diritto al domicilio digitale (art. 3 bis CAD);
- il diritto all'identità digitale (art. 3 CAD);
- il diritto alla qualità dei servizi e alla verifica della soddisfazione dei cittadini (art. 7 CAD);
- il diritto alla partecipazione democratica elettronica (art. 9 CAD);
- il diritto a procedimenti amministrativi semplificati e non aggravati (art. 1, comma 1 della legge 241/90);
- il diritto a procedimenti amministrativi informatici (art. 41 CAD)
- il diritto alla trasparenza amministrativa (d.lgs. 33/2013);
- il diritto di verificare, mediante strumenti informatici, i termini previsti ed effettivi per lo specifico procedimento e il relativo stato di avanzamento, nonché di individuare l'ufficio e il funzionario responsabile del procedimento (art. 3,1 quater CAD);
- il diritto all'utilizzo delle istanze "nativamente" digitali per avviare procedimenti amministrativi o inviare dichiarazioni (art. 65 CAD);
- il diritto alla conservazione del documento informatico da parte della Pubblica amministrazione competente, e non dei cittadini e delle imprese, che possono richiederlo in ogni momento (art. 43, 1 bis CAD);
- il diritto alla richiesta ed erogazione dei servizi amministrativi tramite la rete (art. 63 CAD).

Sulla carta e nella legge, tutti questi diritti esistono già. La nostra proposta in materia di semplificazione consiste non tanto nell'introdurre nuovi diritti e nuove leggi, quanto nell'attuare ed applicare, finalmente, quelli finora solo sbandierati ma non effettivi.

In sostanza la nostra proposta consiste nel consentire effettivamente ai cittadini di esercitare i loro diritti nell'ambito dell'amministrazione digitale con la possibilità per il cittadino e ile

imprese di utilizzare procedure che si basano sul principio delle autodichiarazioni (d.p.r. 445/2000) e della decertificazione totale (art. 15 della legge 183/2011) eliminando così documenti inutili da allegare.

Modifica dei criteri di nomina delle autorità amministrative indipendenti

Le autorità amministrative indipendenti (l'Anitrust, l'Autorità per l'energia, il Garante della Privacy, l'Autorità Anticorruzione, la CONSOB...), sono enti che esercitano funzioni essenziali in settori "sensibili o di alto contenuto tecnico" (la concorrenza, la privacy, l'energia, le comunicazioni...), che hanno importanti ricadute sul Sistema Paese e sui cittadini. Per questo i loro vertici rivestono una posizione specifica di autonomia e di indipendenza dal Governo al fine di garantire "una maggiore imparzialità/neutralità rispetto agli interessi coinvolti". A prima vista può sembrare una questione lontana dai comuni cittadini: ma non lo è. Garantendo che i posti chiave per decisioni che riguardano la vita di tutti i giorni in settori quali l'energia, la telefonia, i trasporti, gli scioperi nei servizi pubblici, ma anche la vigilanza sui mercati azionari, che di recente ha avuto ricadute dirette sui piccoli risparmiatori. Possiamo rivoluzionare un intero sistema, sia dal punto di vista della sua efficienza, sia dal punto di vista della sua distanza da interessi privati estranei a quelli della collettività.

Per questo sarebbe necessario riformare le procedure per le nomine dei membri del vertice delle Authority, che oggi sono molto diverse tra loro, e presentano un deficit di tutela nel caso in cui siano nominati soggetti non in possesso dei requisiti di competenze tecniche e di indipendenza (anche se questi requisiti sono richiesti espressamente dalle leggi vigenti).

Abbiamo vertici di Autorità indipendenti nominati dai Presidenti delle Camere, altri nominati dalle Commissioni parlamentari, altri dal Governo...il risultato è che in moltissimi casi ad occupare questi posti essenziali di controllo e tutela di questi interessi dei cittadini sono spesso politici e ex politici "promossi" o riciclati in questo modo. In passato in ruoli così importanti sono state nominate persone prive dei requisiti richiesti dalla legge (in particolare per la carenza di legittimazione tecnica e la carenza della "indipendenza"). Basti pensare, ad esempio, alle nomine di alcuni membri dell'Antitrust (anno 2004), per le quali alcune associazioni di consumatori hanno lamentato per alcuni nominati la carenza di "notoria indipendenza", a causa dell'eccessiva vicinanza al Governo e agli interessi del Presidente del Consiglio, per altri la carenza di legittimazione tecnica richiesta dalla legge.

Le modalità di “scelta” attuali, che hanno consentito di “aggirare” i criteri individuati dalla normativa per la nomina dei membri delle Authority, sono quindi gravemente lesive nei confronti della stessa tutela del buon funzionamento del sistema di regolazione dei servizi di pubblica utilità e degli interessi dei cittadini che i vertici di tali Autorità indipendenti sono tenuti a garantire.

Nel sistema attuale non è neanche agevole la contestazione davanti a un giudice delle nomine effettuate in violazione dei criteri normativi di competenza tecnica ed indipendenza, perché non è prevista una specifica legittimazione processuale a ricorrere da parte dei cittadini, delle associazioni dei consumatori e, più in generale, degli stakeholder.

Sarebbe, quindi, fondamentale definire una procedura omogenea, trasparente e partecipata delle nomine dei vertici delle Autorità indipendenti, in modo da sostituire le attuali discipline, tutte diverse tra loro, e prevedere procedure che comprendano: 1) Una sollecitazione ed una valutazione pubblica delle candidature dei curricula dei soggetti da nominare; 2) Un possibile coinvolgimento attivo, in tale scelta, dei cittadini-utenti o delle associazioni rappresentative degli stessi; 3) Specifiche aperture per la legittimazione a ricorrere in giudizio, nel caso di nomine di vertici della Autorità indipendenti, privi dei requisiti di competenza tecnica ed indipendenza, previsti dalle disposizioni normative.