

Valutazione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni

*Primo monitoraggio
sull'attuazione del d.lgs. n.150/2009
nelle amministrazioni centrali e regionali*

Marzo 2011

Per anni abbiamo nascosto i ritardi strutturali del Paese sotto il tappeto, come la polvere. Ci bastava infatti ricorrere periodicamente al 'trucco' della svalutazione competitiva della lira che, sia pure importando inflazione, determinava una crescita drogata e illusoria. Con l'avvento dell'euro questo non è stato più possibile e ancora oggi paghiamo il gap di competitività accumulato con le altre economie continentali. In questo contesto, i cittadini hanno iniziato a percepire come sempre più insopportabile l'arretratezza della nostra Pubblica Amministrazione: un mostro acefalo, inefficiente e co-gestito per decenni dal cattivo sindacato e dalla cattiva politica. Poiché il pesce puzza sempre dalla testa, è indubbio che le responsabilità più gravi vadano attribuite innanzitutto ai vari policy maker (più preoccupati di gestire il potere e acquisire consenso che non di garantire la soddisfazione dei clienti della PA) così come ai dirigenti, spesso distratti quando non incapaci. I cittadini italiani – siano essi di destra, di centro o di sinistra – esigevano una profonda riforma e noi abbiamo avvertito il dovere di soddisfare le loro legittime aspettative.

Come sapete, la lotta ai fannulloni e contro l'assenteismo è stata solo il primo tassello della nostra azione. Ma fin dal mio primo giorno a Palazzo Vidoni ho più volte sottolineato come tantissimi pubblici dipendenti abbiano in questi anni lavorato bene (in molti casi benissimo) pur in assenza di un datore di lavoro, in assenza di mercato, in assenza di una cultura del merito. Ecco, io mi sono battuto e mi batto anche per questi lavoratori. Non ho alcuna intenzione di rassegnarmi al fatto che il Paese che primeggia nel mondo in tanti settori (dalla meccanica di precisione ai prodotti enogastronomici, passando per la moda e il design) fornisca ai suoi cittadini servizi pubblici da Terzo e Quarto mondo.

Da qui la mia Riforma della Pubblica Amministrazione (decreto legislativo n. 150/2009), le cui vele sono state gonfiate dal vento dell'innovazione tecnologica: la prima infatti non può procedere senza la seconda. Ecco perché il piano e-Gov 2012 è stato concepito con l'obiettivo di garantire la riforma digitale della burocrazia, della sanità, della giustizia e della scuola. Obiettivo? Far sparire una volta per tutte la montagna di carta prodotta ogni anno da oneri burocratici. Con la recente entrata in vigore del nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo n. 235/2010), questa rivoluzione non è più soltanto una dichiarazione di principio. Forti delle esperienze maturate in questi anni, il nuovo CAD introduce infatti un insieme di innovazioni normative che vanno a incidere concretamente sui comportamenti e sulle prassi delle amministrazioni e sulla qualità dei servizi resi. Dalla razionalizzazione della propria organizzazione e dall'informatizzazione dei procedimenti, le pubbliche amministrazioni ricaveranno dei risparmi che potranno utilizzare per il finanziamento di progetti di innovazione e per l'incentivazione del personale in essi coinvolto.

Per tutti questi motivi ho deciso di avviare un primo monitoraggio degli effetti delle nuove norme, convinto peraltro che l'affermazione concreta del merito, della trasparenza e della valutazione personale stiano già cambiando in meglio la produttività della Pubblica Amministrazione: una grande azienda con oltre 3,5 milioni di dipendenti che produce beni fondamentali per il cittadino-cliente. Come scriveva Seneca, la fama segue il merito così come l'ombra segue l'uomo. Ma la fama, per produrre risultati duraturi, ha bisogno di tempo. Il mio augurio è che questa riforma segni in breve tempo il passaggio a una Pubblica Amministrazione finalmente efficiente, efficace, al servizio di ogni cittadino.

Renato Brunetta

Premessa

La necessità di migliorare l'organizzazione e le modalità di gestione delle amministrazioni pubbliche, scaturisce dall'esigenza di aumentarne il rendimento istituzionale, accrescendo la qualità dei servizi erogati all'utente.

Realizzare ed implementare una riforma del settore pubblico è un'operazione difficile sia sul piano tecnico sia in termini di consenso poiché l'impatto di una politica che insiste sull'apparato organizzativo, sui processi, sulle regole e non direttamente sui servizi è quanto di più difficile da sottoporre a valutazione.

In assenza di meccanismi tipici del mercato, la comprensione dei costi e dei benefici attesi, la maggior parte dei quali attiene ad un valore simbolico del messaggio riformatore, non è quasi mai adeguatamente sviluppata in sede di programmazione.

L'impianto della riforma del settore pubblico avviata in Italia negli ultimi due anni si basa su un'architettura integrata di leggi, regolamenti e azioni di accompagnamento che pongono al centro del sistema amministrativo il cittadino e le imprese con l'ambizione di attribuire "valore" concreto all'azione pubblica in primo luogo attraverso una corretta identificazione degli obiettivi e delle azioni consequenziali per il loro raggiungimento, ma anche recuperando un senso di appartenenza (*civil servant*) ed una professionalità che possono essere utilmente incentivati attraverso meccanismi di premialità-sanzione sia a livello individuale che organizzativo.

Le azioni messe in campo e la pressione sui risultati nelle sue declinazioni di merito, premialità e trasparenza, vengono individuate come le leve capaci di elevare gli standard minimi di qualità dei servizi erogati e produrre vantaggi reali alla gestione della cosa pubblica.

I principi e gli intenti non sono del tutto nuovi: sono presenti e oggetto di interventi legislativi dagli anni '90 in poi che hanno dato, a tratti, risultati più o meno importanti riducendo sempre più, ma mai abbastanza, il divario esistente tra pubblica amministrazione e cittadini.

Il loro ripensamento nasce quindi dalla scarsa efficacia che essi hanno dimostrato, dipesa essenzialmente dalla mancanza di coesione a fronte dell'interdipendenza di alcuni fattori e da una cronica opacità nell'azione pubblica ritenuta erroneamente un meccanismo di tutela della discrezionalità amministrativa.

La riforma del 2009, tuttora nella prima fase di implementazione, pretende invece di insistere sul "sistema amministrativo" e di farlo con un approccio "sistemico" in cui performance measurement è funzionale a performance management.

Un'ulteriore elemento di novità è l'applicazione dei principi della riforma alla riforma medesima, affiancando lo sforzo regolamentare ad un vero sforzo di implementazione in termini di azioni di monitoraggio, di audit, di supporto alle amministrazioni, di sviluppo delle competenze, oltre che delle conoscenze, attraverso formazione e assistenza demandata ad una rete di co-attori del cambiamento.

La formazione per il cambiamento si rivolge ai soggetti attivi che effettivamente sono chiamati ad operare la trasformazione: i dipendenti pubblici, primi fra tutti i manager, ma essa da sola non è sufficiente ad innescare un circuito virtuoso.

La pressione sociale e la veicolazione della conoscenza sono fattori altrettanto importanti ed è questa una delle, riteniamo, felici intuizioni della riforma che già dai suoi primi passi attiva meccanismi di monitoraggio e verifica in un'ottica di correzione e adeguamento coerente con quanto dichiara.

Le azioni di monitoraggio della riforma sono state avviate da FormezPA in collaborazione con le agenzie di regolazione con l'obiettivo di far emergere le principali criticità, ma anche successivamente il punto di vista dei cittadini coerentemente con le indicazioni contenute nel recente rapporto *OECD Modernising the public administration. A study on Italy* ove si sottolinea ad esempio come, in relazione alle azioni di riforma, sia indispensabile agire con azioni mirate e concrete di verifica che tengano anche conto dell'interesse dei cittadini¹.

I risultati del monitoraggio avviato vengono e verranno comunicati in chiave divulgativa intellegibile anche ai "non addetti ai lavori" con l'obiettivo di accrescere il potenziale di cambiamento e di controllo sociale e di stabilire un canale di comunicazione costante tra Pubblica Amministrazione e realtà del Paese.

¹ "It is essential to act on the feedback and implement concrete and targeted follow up actions that address the concern expressed by users" - OECD Modernising the public administration. A study on Italy, Venice 15-16 novembre 2010

Sintesi del rapporto

Il documento si suddivide in cinque capitoli: il primo fa riferimento alla attività svolta dalla Commissione indipendente per la Valutazione l'Integrità e la Trasparenza nelle Amministrazioni Pubbliche - CIVIT tratteggiandone in maniera estremamente semplice e sintetica le attività svolte nel primo anno di lavoro con l'obiettivo di rappresentare efficacemente l'azione della neonata autorità anche a quanti non operano nel settore della Pubblica Amministrazione. Per una illustrazione maggiormente tecnica e dettagliata si veda la *Relazione Civit al Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività del 2010* (art. 13, comma 9, decreto legislativo 150 del 2009) disponibile sul sito istituzionale www.civit.it.

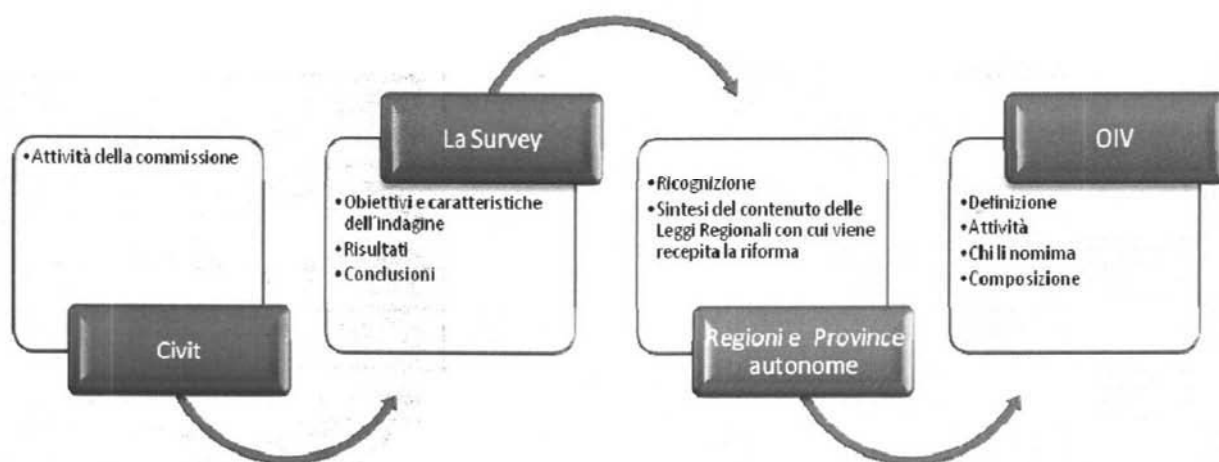
Il secondo capitolo è dedicato all'indagine rivolta alle Amministrazioni Centrali ed agli Enti Pubblici Nazionali con riferimento allo stato di implementazione del D.Lgs. 150/2009, il cui testo integrale è disponibile in Appendice, con riferimento sia agli adempimenti prescritti dalla norma, sia individuandone connotati applicativi nei diversi contesti amministrativi. Il tentativo è quello di indagare anche aspetti problematici o quanto meno significativi per le amministrazioni con la finalità di armonizzare le azioni di supporto alle effettive esigenze espresse delle organizzazioni.

Il capitolo 3 è riferito ai risultati della ricognizione sullo stato di implementazione della riforma nelle Regioni e nelle Province Autonome. Per ciascuna Regione viene presentata una scheda riassuntiva dello stato di implementazione della riforma articolato per ambiti di intervento: l'insieme delle schede forma un quadro sinottico complessivo sulla situazione del Paese.

Ad un approfondimento sui dati relativi agli Organismi Indipendenti di Valutazione è dedicato il capitolo 4, risultato dell'analisi desk sui dati forniti dalla Commissione CIVIT su tutte le amministrazioni che risultano aver nominato tali organismi alla data del 7 marzo 2011. Ci si concentra sulle caratteristiche strutturali di tali organismi e su aspetti specifici delle loro attribuzioni in relazione ai requisiti delineati dalla legge e dalla commissione Civit.

Completa il report il capitolo 5, relativo alle azioni di supporto alla riforma messe in campo sul piano della formazione e assistenza alle amministrazioni nel 2010.

In appendice sono riportate alcune delle principali delibere della commissione Civit (n. 88, 89, 104, 105, 112, 114 del 2010) per una più rapida consultazione. In allegato il questionario/intervista rivolto alle amministrazioni centrali, l'elenco delle amministrazioni censite e dei componenti OIV, materiali questi disponibili sui siti istituzionali di FormezPA e di CIVIT.



1. L'attività della Commissione CiVIT

La Civit - Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche, è stata istituita d.lgs. 150/2009, art. 13. Si è insediata il 22 dicembre 2009 è un organo collegiale composto da cinque componenti esperti di elevata professionalità. Ha il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione, garantendo la trasparenza dei sistemi adottati e la visibilità degli indici di andamento gestionale delle amministrazioni pubbliche.

Opera in relazione a tre importanti settori:

- misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale
- determinazione degli standard dei servizi pubblici
- trasparenza e integrità delle amministrazioni pubbliche.

Principali attività:

Costituzione degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV)

La costituzione degli OIV nella quasi totalità delle amministrazioni pubbliche centrali, è stata possibile grazie all'adozione di alcune importanti delibere, in cui la Civit:

- ha definito i requisiti per la nomina dei componenti degli OIV
- ha fornito le indicazioni da utilizzare al fine di una loro corretta collocazione all'interno dell'organizzazione degli enti
- ha affrontato alcuni problemi in ordine alla applicabilità delle regole relative alla costituzione degli OIV in particolari tipologie di enti
- ha formulato i pareri richiesti dalle singole amministrazioni ai fini della nomina degli OIV (93 i pareri relativi a questo tema)
- ha formulato una serie di risposte a quesiti delle amministrazioni centrali e locali,

Misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale

Attraverso le delibere n. 89/2010 e n. 104/2010 la Civit ha fornito i parametri e modelli di riferimento per l'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance da parte delle singole amministrazioni. Ha condotto incontri con gli OIV dei ministeri e degli enti pubblici nazionali finalizzati ad approfondire le principali problematiche riscontrate, ha messo a punto una raccolta di parole chiave al fine di uniformare la terminologia utilizzata.

Piano della performance

Con delibera n. 112/2010, ha definito la struttura e la modalità di redazione del Piano della performance, strumento che, come previsto dalla Riforma, dà avvio al ciclo di gestione della performance.

Si tratta di un documento programmatico triennale in cui, in coerenza con le risorse assegnate, sono esplicitati, in ottica di “trasparenza”, gli obiettivi, gli indicatori ed i target.

Ha elaborato i contenuti della delibera n. 112/2010, tenendo conto degli incontri tenuti con gli OIV, e delle migliori pratiche nazionali ed internazionali sul tema, nonché di quanto già disposto dalle precedenti delibere.

Pareri in tema di performance

In risposta ai quesiti formulati ha espresso pareri ed ha affrontato le seguenti questioni:

- definizione degli obiettivi e degli indicatori di performance
- rapporto tra Piano della performance e documentazione della programmazione economica finanziaria
- definizione dei soggetti competenti in ordine alla valutazione individuale dei superiori gerarchici, del personale non dirigente e del responsabile della struttura tecnica permanente
- conseguenze della mancata adozione del Piano della performance nei confronti dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, in assenza di un'espressa previsione normativa sul punto
- rapporto tra la disciplina del d.lgs. n. 150 del 2009 e la disciplina precedentemente introdotta in materia di controllo interno
- adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance nelle Università e alla istituzioni scolastiche.
- applicazione del Sistema di misurazione e valutazione al personale in comando o distacco e al personale che usufruisce di una temporanea sospensione del servizio (aspettativa, congedo straordinario, ecc.).

Valutazione individuale, contrattazione collettiva e premialità

Nella delibera n. 111/2010 ha esaminato il problema, relativo alla valutazione individuale, della immediata applicazione (o meno) dell'art. 19, in relazione all'art. 65 del d.lgs. n. 150 del 2009, alla luce anche di quanto disposto sul punto dal citato art. 9 del d. l. n. 78 del 2010, sul blocco dei rinnovi contrattuali per il triennio 2010-2012, nonché il congelamento del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti e delle risorse destinate al trattamento accessorio all'ammontare stabilito per il 2010. Si è impegnata a promuovere, nei primi mesi del 2011, incontri seminariali a carattere teorico-pratico sull'argomento.

Trasparenza e integrità delle amministrazioni pubbliche

La Civit, ha adottato con la delibera 105/2010 le “Linee guida per la predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l’integrità” attraverso cui descrive: la nuova nozione di trasparenza introdotta nell’ordinamento dal d. lgs. n. 150 del 2009, chiarisce i rapporti della nuova disciplina della trasparenza sia con la normativa in materia di protezione dei dati personali, sia con le disposizioni e i limiti contenuti nella legge n. 241 del 1990 sull’accesso ai documenti amministrativi.

Determinazione degli standard dei servizi pubblici e carte dei servizi

Con la delibera n. 88/2010 ha emanato le “Linee guida per la definizione degli standard di qualità dei servizi pubblici”, previste dal d.lgs. n. 198 del 2009 sull’azione collettiva nel settore pubblico. L’adozione di tale documento costituisce un passaggio fondamentale ai fini dell’attuazione della disciplina sulla class action nel settore pubblico.

L’attuazione della riforma negli enti locali

Particolare attenzione è stata rivolta a questo punto, seppure l’attuazione della riforma è in parte subordinata alla definizione di Protocolli d’Intesa (art.13 del D.lgs n. 150 del 2009). Protocolli sono stati stipulati con Anci (delibere n. 76 del 13 maggio 2010) e UPI (delibera n. 81 del 26 maggio 2010). I protocolli prevedono attività di raccordo e l’istituzione di un tavolo tecnico di confronto sulle materie rilevanti per l’attuazione del d.lgs n. 150 del 2009 nelle regioni e negli enti locali.

Altre attività di rilievo della Commissione sono relative a Risposte a quesiti, coordinamento delle attività con altri organi ed enti pubblici, il sito istituzionale, i progetti sperimentali e innovativi

Tutte le deliberazioni e i documenti prodotti dalla Commissione per favorire il rapido processo di attuazione della riforma sono pubblicati sul sito istituzionale (www.civit.it)

I numeri della CiVIT (22 dicembre 2009 – 15 marzo 2011)

15	I mesi di attività della Commissione
70	Le riunioni della Commissione
141	Le Delibere approvate e pubblicate sul sito istituzionale
600	I Quesiti a cui la Commissione ha dato risposta
40	I Quesiti di interesse generale pubblicati sul sito
102	I Pareri relativi agli OIV
84	Gli OIV finora costituiti da parte dei Ministeri e degli Enti pubblici nazionali
79	I Sistemi di misurazione e valutazione della performance inviati dalle Amministrazioni e all'esame della Commissione (Ministeri, Enti nazionali, Università)
71	I Piani della performance inviati dalle Amministrazioni e all'esame della Commissione (Ministeri, Enti nazionali, Università)
36	I Programmi della trasparenza e integrità inviati dalle Amministrazioni e all'esame della Commissione (Ministeri, Enti nazionali, Università)
6	Gli Standard di qualità inviati dalle Amministrazioni e all'esame della Commissione (Ministeri, Enti nazionali, Università)
2.600	Gli iscritti alla newsletter CiVIT *
325.000	Le visite totali al sito www.civit.it in 13 mesi di funzionamento *
123.000	Il numero totale di visitatori unici al sito www.civit.it *
1.584.000	Le pagine del sito visitate complessivamente.

* Tutti i dati relativi alle visite al sito istituzionale si riferiscono al periodo 12 febbraio 2010 – 14 marzo 2011.

2. La Survey rivolta alle Amministrazioni Centrali

Obiettivi e caratteristiche dell'indagine

L'iniziativa, realizzata nel periodo 16 febbraio – 5 marzo 2011, ha avuto l'obiettivo principale di coadiuvare l'attività della Commissione Civit attivando un canale di comunicazione con i protagonisti dell'innovazione e del cambiamento cercando di far emergere le principali esigenze e criticità riscontrate nel primo anno di attuazione del D.Lgs. 150/2009.

L'indagine si inserisce inoltre in un sistema di monitoraggio ampio ed articolato che il Dipartimento della Funzione Pubblica sta avviando in collaborazione con FormezPA e che riguarda tutto il panorama amministrativo del Paese a partire dalle Amministrazioni Centrali² finalizzato a migliorare le azioni di supporto all'implementazione delle riforma e soprattutto a delinearne contorni maggiormente coerenti con i diversi comparti amministrativi.

I tempi ristretti di esecuzione della survey, collocati peraltro a ridosso dei termini per la predisposizione del piano delle performance, hanno determinato un trade off tra la necessità di rilevare informazioni attendibili ed accurate, non direttamente desumibili dai documenti trasmessi o in corso di trasmissione, e la necessità di contenere il numero ed il livello di dettaglio degli item da somministrare all'intervistato.

Per tale ragione si è scelto di non approfondire i livelli di adeguatezza degli strumenti operativi della riforma (sistema di misurazione delle performance, piano della performance, piano triennale della trasparenza) rispetto alle caratteristiche ed ai gradi di maturità organizzativa delle amministrazioni-enti, ma di privilegiare la possibilità di disporre di informazioni tempestive, nonché di effettuare una non trascurabile azione di impulso e sensibilizzazione delle amministrazioni destinatarie.

Più specificatamente l'indagine ha inteso rilevare informazioni relative ai seguenti temi:

1. ruolo e caratteristiche degli OIV e delle strutture tecniche permanenti;
2. adempimenti formali previsti, quali rispetto dei tempi e dei contenuti minimi della documentazione che le amministrazioni sono tenute a produrre;
3. soggetti coinvolti nell'implementazione del dettato normativo e l'eventuale deficit di competenze delle amministrazioni;
4. adeguatezza delle indicazioni formulate dalla Commissione Civit;

² Di seguito si fa riferimento alla classificazione per tipologia delle Amministrazioni Centrali così come definite nell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato individuate ai sensi dell'art.1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009 n. 196 (Legge di contabilità e finanza Pubblica).

5. criticità e grado di consapevolezza da parte dell'organizzazione rispetto ad alcuni elementi topici della riforma.

Il questionario intervista è stato rivolto ai Presidenti degli Organismi Indipendenti di valutazione (o a loro delegati) delle Amministrazioni Centrali prime destinatarie della Riforma ex D.Lgs. 150/2009 per un totale di 12 Dicasteri e 69 Enti Pubblici Nazionali.

Il formulario, organizzato in sei sezioni oltre alla sezione anagrafica iniziale si concentra quindi su aspetti quali:

- adempimenti formali
- soggetti coinvolti
- attività della commissione Civit
- standard di qualità
- criticità

La partecipazione all'indagine è stata possibile sulla base della trasmissione di un invito e-mail effettuato da FormezPA cui ha fatto seguito una attività di assistenza e sollecito on distance via telefono e e-mail.

La compilazione è avvenuta, alternativamente, on line attraverso l'attivazione di link dedicati, uno per amministrazione, o attraverso la compilazione del file e la trasmissione via e-mail .