

Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione

PIANO INDUSTRIALE

Documento di valutazione e di proposte a cura di Cittadinanzattiva

Roma, 3 giugno 2008

Premessa

In questo testo si forniscono alcuni elementi di valutazione e alcune proposte di miglioramento sul Piano Industriale presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, on. prof. Renato Brunetta, alle Associazioni dei consumatori e degli utenti il 28 maggio 2008. Dato il poco tempo disponibile e le esigenze di sintesi si è preferito rimandare a documenti successivi la formulazione di contributi più analitici sui numerosi spunti offerti dal testo presentato dal Ministro Brunetta.

Il presente documento di valutazione e proposte si articola nei seguenti cinque punti: una duplice ed importante novità; una valutazione complessiva; i punti più convincenti; aspetti da approfondire; proposte per il miglioramento del progetto di riforma.

1. Una duplice ed importante novità

Occorre, anzitutto, esprimere un particolare apprezzamento per la scelta fatta dal Ministro di convocare preventivamente, tra le parti sociali coinvolte, le Associazioni dei consumatori e degli utenti, oltre a Confindustria e alle Organizzazioni sindacali (è la seconda volta che questo si verifica: la prima volta accadde nel 1993 grazie all'allora ministro Cassese in vista dell'adozione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sulle Carte dei Servizi).

La seconda novità, anch'essa di rilievo dal punto di vista culturale e simbolico oltre che politico, è la scelta di proporre il confronto sul Piano Industriale, uno strumento innovativo per la PA perché si basa sulla considerazione di quest'ultima come di un vero e proprio sistema produttivo.

2. Una valutazione complessiva

Il documento elaborato dal Ministro Brunetta propone una analisi di tipo macro, basata su un forte impianto strategico. Molte delle affermazioni e dei principi dichiarati nel testo (merito, misurazione, valutazione, responsabilità, innovazione tecnologica) sono ampiamente condivisibili e da anni auspicati dalla pubblica opinione. Il documento costituisce dunque, in generale, uno sforzo molto apprezzabile d'innovazione che merita il massimo sostegno da parte delle organizzazioni civiche e di tutela dei diritti dei cittadini consumatori. Per un giudizio compiuto del provvedimento, sarà però necessario verificare le realizzazioni concrete, i meccanismi attuativi e il ruolo assegnato ai diversi attori coinvolti all'interno e all'esterno della PA.

Per Cittadinanzattiva *il punto cruciale* per l'auspicato buon esito del progetto di riforma dipenderà soprattutto dalla capacità o meno di promuovere un effettivo coinvolgimento dei cittadini e

delle organizzazioni civiche, oltre che degli stessi dipendenti pubblici, nelle diverse fasi di *definizione*, di *attuazione* e di *verifica* delle sue parti.

3. I punti più convincenti

Si indicano in maniera schematica i punti del progetto di riforma che per Cittadinanzattiva appaiono più convincenti:

- la forte responsabilizzazione della dirigenza grazie all'affermazione del “principio della responsabilità datoriale (politica e amministrativa)”
- la distribuzione del personale attorno alle attività inerenti la missione istituzionale della PA e a netto favore del territorio
- le linee-guida di carattere culturale del piano contenute nelle pagg. 11-12
- l'introduzione di sistemi di selezione, valutazione e gestione improntati al merito e alla trasparenza
- le direttrici individuate dal piano per ottimizzare la produttività del lavoro contenute a pag.16
- il ruolo fondamentale riconosciuto al bilancio di ogni amministrazione per valutarne l'efficienza complessiva.
- la centralità assegnata alla valutazione del personale, alla pubblicità dei risultati della valutazione, alla possibilità per i cittadini di formulare proposte di miglioramento e di segnalare difetti e disservizi
- la piena responsabilizzazione della dirigenza e la scelta di fare della valutazione della stessa “il primo tassello dell'intero sistema di valutazione di tutto il personale”, prevedendo la differenziazione delle retribuzioni di risultato dei dirigenti sulla base esclusiva del merito (pagg. 20/21).
- la parte su diritti e doveri del dipendente pubblico
- le misure volte ad accelerare le procedure di contrattazione sindacale e integrativa
- la riorganizzazione della PA secondo il principio della mobilità delle funzioni e della sussidiarietà orizzontale e verticale; le politiche della qualità e della customers' satisfaction; le politiche di raccolta fondi mediante sponsorizzazioni e di finanziamento di progetti specifici della PA
- la riorganizzazione della PA, mediante la generale riconfigurazione di tutti i processi organizzativi (re-ingegnerizzazione focalizzata dei flussi procedurali e amministrativo) e la revisione delle politiche di acquisto di beni e servizi (pag. 32).
- il forte investimento strategico sulla innovazione tecnologica, in particolare mediante la digitalizzazione della pubblica amministrazione (pagg. 35/38).

4. Aspetti da approfondire

Si segnalano alcuni punti della proposta di piano industriale, rispetto ai quali Cittadinanzattiva ritiene necessario acquisire chiarimenti e approfondimenti utili a poter esprimere una propria valutazione. Essi sono i seguenti.

a) Merito, rendicontazione, partecipazione. L'accentuato riferimento che il documento fa al principio della “società meritocratica” e di una “pubblica amministrazione meritocratica” andrebbe meglio argomentato. Non si tratta di assiomi assoluti in grado da soli, quasi automaticamente, di produrre chissà quali risultati. Per Cittadinanzattiva, ad esempio, il principio del merito è centrale per il miglioramento della pubblica amministrazione. Ma non può prescindere dalla coesistenza con alcuni principi guida: l'esercizio del ruolo attivo da parte dei cittadini (la partecipazione civica), il sostegno e la valorizzazione delle risorse umane (intese come individui ma anche come équipe preposte ad un

medesimo ufficio) che operano all'interno della PA, la rendicontazione delle attività svolte e dei risultati conseguiti.

b) Trasparenza e controllo nelle dismissioni. Vanno verificate le modalità previste per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni (pagg 29/30), mediante l'utilizzo ottimale degli immobili. I recuperi strutturali di efficienza e il conseguimento di "benefici one-shot di cassa, attraverso la dismissione di quote inessenziali del patrimonio", nel testo attuale, appaiono delineati soprattutto come delle affermazioni di principio, a discapito di una più puntuale o chiara illustrazione delle loro modalità di attuazione e dei sistemi di controllo e di garanzia rispetto alla tutela dell'interesse generale delle comunità coinvolte.

c) Trasparenza nella trasformazione degli enti a vocazione economica. Serve maggiore chiarezza sulle modalità con cui s'intende procedere alla trasformazione, pur mantenendone la proprietà in mano pubblica, degli enti e istituti a vocazione economica, in società per azioni o agenzie.

d) Valutazione dell'impatto territoriale delle dismissioni. Occorre precisare le modalità attuative - e gli strumenti di controllo e di garanzia per i cittadini - per giungere: alla dismissione delle quote residue dei patrimoni immobiliari delle amministrazioni e degli enti; alla razionalizzazione delle sedi e degli uffici periferici delle amministrazioni; alla re-ingegnerizzazione della presenza delle sedi e dei servizi sul territorio. Si fa notare, rispetto alla prevista dismissione delle sedi "minime" delle amministrazioni pubbliche (quelle sotto i 20/30 addetti) che rientrerebbero in questo parametro circa 5.000 comuni di piccole dimensioni.

e) Superamento del *Digital Divide*. Nel momento in cui si procede all'informatizzazione generalizzata, servono misure adeguate di orientamento e accoglienza per aiutare le fasce di popolazione che - per una pluralità di ragioni sociali, anagrafiche, sanitarie, culturali - potrebbero trovarsi, loro malgrado, nella difficoltà di cogliere le straordinarie opportunità offerte dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana. Allo stesso tempo, bisognerà immaginare misure volte ad un corretto uso dei dati sensibili e ad evitarne la dispersione.

5. Proposte per il miglioramento del progetto di riforma

Le proposte di miglioramento e completamento della bozza di Piano industriale indicate di seguito nascono dall'esperienza maturata da Cittadinanzattiva nel campo dei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione.

Esse sono sostenute dalla consapevolezza che il progetto del Ministro Brunetta ha bisogno, per essere attuato, di essere accompagnato ed alimentato da un vasto consenso politico, sociale e culturale e da un forte coinvolgimento attivo dei cittadini e delle organizzazioni civiche e di tutela dei diritti dei cittadini. Occorre dunque scommettere sulla capacità della iniziativa civica di promuovere e curare la PA come un grande "bene pubblico".

Ecco, in estrema sintesi, le nostre proposte:

1. Valutazione civica della qualità ovvero *audit civico*

- coinvolgimento della cittadinanza nella valutazione dei servizi mediante procedure concordate di audit esterno, anche a partire da esperienze già condotte e realizzate
- utilizzo dei risultati per introdurre miglioramenti concordati con gli utenti (tavoli di miglioramento)
- promozione di una misurazione basata su standard di qualità e indicatori legati all'orientamento al cittadino

- pubblicità dei risultati degli audit civici realizzati
- realizzazione degli audit sia presso i servizi che presso gli uffici centrali
- allargamento di procedure analoghe per il controllo sui servizi gestiti in appalto o in concessione
- uso, a tal proposito, di procedure di benchmarking e di premi legate alla valutazione degli utenti
- censire e diffondere pratiche di qualità negli uffici pubblici ed esperienze di successo

2. Verifica del personale (con particolare riferimento ai dirigenti)

- collegamento del premio di rendimento alla valutazione dei cittadini (vale a dire: uso dei risultati del punto precedente per misurare l'adeguatezza delle performances professionali dei dirigenti) sulla base di esperienze già realizzate nella PA
- revisione del sistema degli obiettivi con l'inserimento di una quota di incentivi per tutto il personale e per le equipe legati ad obiettivi indicati dall'utenza e la eliminazione di obiettivi non-obiettivi (legati alla semplice attività istituzionale)
- presenza di rappresentanti delle associazioni dei cittadini nei nuclei di valutazione dei dirigenti onde favorire una maggiore indipendenza e apertura dell'organo
- presenza analoga nell'organismo centrale di valutazione in seno al Dipartimento della Funzione Pubblica previsto dal disegno di legge Brunetta
- presenza delle organizzazioni degli utenti nei tavoli di contrattazione per il rinnovo dei contratti

3. Lotta agli sprechi, alla corruzione e all'assenteismo

- rendere possibile la riorganizzazione dei servizi mediante la semplificazione delle procedure per la mobilità territoriale, tra servizi e tra enti, evitando che accorpamenti e semplificazioni si trasformino in riduzione dei servizi per i cittadini (perché il personale non si sposta)
- utilizzare la norma su sequestro e la confisca dei beni in casi di truffe e corruzione (prevista dalla Finanziaria dell'anno scorso, L. 296/06 artt.220-221)
- ridurre i tempi del procedimento disciplinare rendendolo efficace e operativo anche a prescindere dalle pendenze giudiziarie in corso
- ridurre il numero dei dirigenti, ormai ipertrofico e costoso per la collettività, legandolo a funzioni effettivamente svolte
- consentire un allargamento dell'azione risarcitoria collettiva alla PA e prevedere procedure di conciliazione in caso di conflitto con gli utenti
- introdurre forme di risparmio energetico nella PA
- rendere trasparenti e comprensibili i bilanci pubblici (a partire dagli enti locali)