L’iniziativa del PD per la TRASPARENZA E VALUTAZIONE DELL’EFFICIENZA NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Incontro-dibattito con Pietro Ichino

sul disegno di legge 5 giugno 2008

Milano, Circolo PD 2015, 7 luglio 2008

Un discorso avviato due anni fa

- i progetti di legge gemelli elaborati in seno al DSLW dell'Università di Milano

  - 18 dicembre 2006 n. 2080 Turci e altri alla Camera dei Deputati

  - 22 dicembre 2006 n. 1233 Polito e altri al Senato
- l'iniziativa della Regione Lazio, 2007-2008
- il disegno di legge 5 giugno 2008 Ichino, Treu, Roilo, Finocchiaro, Zanda, Morando, Nerozzi, Passoni, Fioroni, Sangalli, Rutelli, D'Ambrosio e altri

Il tema originario:

If no ***exit***, at least ***voice***

- nel mercato, l'utente sanziona l'inefficienza rivolgendosi altrove: ***exit***
- alternativa all'opzione *exit* è la possibilità di farsi sentire, protestare, interferire: ***voice***

  (Hirschman)
- nella nostra p.a. oggi non si dà al cittadino né *exit* né *voice*
- occorre garantire con forza l'opzione *voice*
- per dare voce occorre piena **trasparenza**

Il nostro disegno di legge:
LA TRASPARENZA

- Art. 1: "*La **trasparenza costituisce livello essenziale** delle prestazioni erogate dalle a.p., a norma dell'art. 117 Cost.*

  *"... la trasparenza è intesa come **accessibilità totale** delle informazioni concernenti **ogni aspetto** dell'organizzazione ... degli indicatori relativi agli andamenti gestionali ... dei risultati*
- Artt. 3-4: obbligo del ***programma*** e del ***portale*** per la trasparenza; l'***Autorità*** la garantisce
- Art. 8: il provvedimento amministrativo acquista efficacia con la pubblicazione *on line*

LA TRASPARENZA
secondo il ministro Brunetta

- Alcune iniziative isolate di pubblicazione dei redditi, dei tassi di assenze, delle consulenze
- il d.d.l. prevede che siano resi pubblici solo i risultati delle valutazioni
- ma la trasparenza che serve realmente riguarda i dati sul funzionamento delle p.a., su cui le valutazioni vengono costruite
- e occorre che i dati siano resi leggibili

Tema originario:
GARANZIA DELLA TRASPARENZA, VALUTAZIONE, INDIPENDENZA

- necessità di un garante della *leggibilità* dei dati e dell'indipendenza del valutatore
- *disclosure* e valutazione indipendente in Svezia e altri Paesi scandinavi, in Gran Bretagna (il *Right to Information Act 2000*), negli USA (il *Federal Funding Accountability and Transparency Act 2006*)

Il nuovo disegno di legge:
CARATTERISTICHE E FUNZIONI DELL'AUTORITA' CENTRALE

- art. 5: una struttura autorevole, snella e a costo zero per lo Stato...
- ... davvero indipendente: 2/3 del voto delle Commissioni parlamentari
- garantisce l'indipendenza degli OIV periferici e li coordina per renderne efficaci e confrontabili le valutazioni

NEL PROGETTO DEL GOVERNO MANCA LA FIGURA DEL VALUTATORE INDIPENDENTE

- si prevede soltanto che la valutazione sia svolta "in autonomia", ma non si dice da chi …
- e non se ne garantisce una vera indipendenza (come quella delle *audit commission* dei Paesi nord-Europei)

PERCHÉ UNA *AUTHORITY* PER L'AMMINISTRAZ. PUBBLICA

- come occorre un'Autorità antitrust per la garanzia dell'opzione *exit* (mercato) …
- … dove è impossibile garantire l'*exit*, occorre un'Autorità per garantire la *voice*
- occorre garantire alla cittadinanza l'accessibilità totale dei dati, la loro leggibilità e la possibilità di interferire nelle scelte della p.a.
- le migliori esperienze straniere dicono che per questo occorre garantire indipendenza e omogeneità dei criteri della valutazione interna

Tema originario:

IL *BENCHMARKING* COMPARATIVO

- ordinare le amministrazioni che svolgono le stesse funzioni utilizzando lo stesso tipo di risorse, in base a indici di efficienza e produttività
- imporre alle amministrazioni meno virtuose di allinearsi alla media
- l'allineamento costituisce obiettivo preciso, misurabile e soprattutto esigibile
- nel progetto del Governo il *B.C.* non c'è

IL *BENCHMARKING* COMPARATIVO nel disegno di legge del PD

- art. 9: *"Al fine di promuovere la confrontabilità tra le prestazioni delle p.a., l'Autorità stabilisce annualmente indicatori longitudinali, trasversali alle diverse a.p. ..."*

  "Attraverso i portali per la trasparenza ... devono essere rese agevolmente leggibili le comparazioni tra le prestazioni misurate in base agli indicatori di cui al comma 1."
- art. 10, lett. n: *"obbligo per le amministrazioni, i cui indicatori ... risultino peggiori rispetto alla media delle amministrazioni omologhe, di fissare ai propri dirigenti l'obiettivo di allineamento alla media entro un termine ragionevole."*

Tema originario:
LA *PUBLIC REVIEW*

- Il grande "tesoro nascosto": la capacità di valutazione della cittadinanza
- le molte intelligenze diverse con cui si può valutare lo stesso servizio
- necessità di incrociare l'*internal audit* con il *civic audit*

LA *PUBLIC REVIEW* nel disegno di legge del PD

- art. 4, 3° c.: *"Il programma* [per la trasparenza] *definisce ... il calendario e le modalità di partecipazione al confronto annuale sul funzionamento e la valutazione delle p.a."*
- art. 10, lett. *o*: *"organizzazione di un confronto pubblico annuale sul funzionamento di ciascuna amministrazione, sulla relativa valutazione interna ed esterna, sugli obiettivi di miglioramento, con la partecipazione di associazioni di consumatori o utenti, studiosi qualificati e organi di informazione"*

  "... disponibilità permanente, mediante i portali ... della registrazione di tale confronto pubblico"

Tema originario:

COME DEVONO ESSERE GLI OBIETTIVI

Gli obiettivi *SMART* nel Regno Unito:

Specific

Measurable

Achievable

Repeatable

Timely

La retrib. incentivante dipende dal conseguimento dell'obiettivo fissato

Il nuovo disegno di legge:
IL COLLEGAMENTO FRA RETRIBUZIONE E RISULTATI

- art. 10, lett. *m*: *"attribuzione delle indennità di risultato esclusivamente sulla base della valutazione"* di cui alla lettera *a*
- art. 12, c. 1°: *"Per i dirigenti delle p.a., la componente della retribuzione legata al risultato deve essere fissata in una misura non inferiore al 30 per cento della retribuzione complessiva."*

  art. 12 c. 2°: *"In mancanza di una valutazione* [secondo i criteri fissati dall'Autorità], *è fatto divieto alle p.a. di corrispondere ai propri dirigenti la componente della retribuzione legata al risultato*

Il nuovo disegno di legge:
LA RIMOZIONE DELLE SITUAZIONI DI GRAVE INEFFICIENZA

- art. 12, c. 4°: *"E' fatto divieto di attribuire aumenti retributivi di qualsiasi genere ai dipendenti di uffici o strutture che siano stati individuati* [dagli O.I.V.] *per grave inefficienza, improduttività o sovradimensionamento dell'organico"*
- art. 12, c. 3°: stesso divieto per il dirigente che *"senza adeguata giustificazione, non abbia avviato il procedimento disciplinare nei confronti di dipendenti individuati"* dagli O.I.V. come gravemente inadempienti

Tema originario:
LA PARALISI DEL POTERE DISCIPLINARE

- procedimenti disciplinari macchinosi
- i circoli viziosi che impediscono la sanzione disciplinare
  - la tolleranza passata diventa “dovuta”
  - l’ostacolo della “parità di trattamento”
  - la rarità della sanzione ne aumenta la gravità
- l’equivoco tra responsabilità e disciplinare
- per il dirigente solo disincentivi all’esercizio del potere disciplinare

Il disegno di legge del PD:
DISINCENTIVARE L'INERZIA DEI DIRIGENTI

- art. 11, lett. *a*: limitazione della responsabilità civile dei dirigenti in materia di provvedimenti disciplinari
- art. 11, lett. *b*: segnalazione di casi gravi da parte dell'Autorità o di O.I.V. ai dirigenti competenti e alla Corte dei Conti
- art. 12, c. 3°: *"E fatto divieto di corrispondere al dirigente il trattamento economico accessorio nel caso in cui egli, senza adeguata giustificazione, non abbia avviato il procedimento disciplinare nei confronti di dipendenti individuati"* dagli O.I.V. come gravemente inadempienti

Tema originario:

IL PRINCIPIO CONTRATTUALISTICO DIMENTICATO

"Per il pluralismo, un accettabile compromesso [tra le parti] non è sempre inevitabile o disponibile.
Senza il rischio di *non* raggiungere un accordo, la contrattazione collettiva sarebbe una mistificazione"
(H. Clegg)

segue

il contratto si stipula soltanto
se tra le parti c’è un minimo di
condivisione dei vincoli da rispettare
e degli obiettivi da raggiungere

Il disegno di legge del PD:

RIPRISTINARE IL PRINCIPIO CONTRATTUALISTICO

art. 13: *"Qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo nazionale o integrativo, l'amministrazione interessata provvede in via provvisoria sulle materie oggetto della mancata contrattazione, con atto che rimane in vigore fino alla successiva sottoscrizione dell'accordo"*