

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Il Sole
24 ORE

In collaborazione con



10Lug 2017

Performance, da oggi si valuta insieme ai cittadini

di Sergio Talamo

La riforma della Pa 2015-2017 (legge 124/2015 e relativi decreti attuativi) non solo ha una sua intrinseca coerenza, nel senso di prevedere corrispondenze fra i diversi provvedimenti e con circolari e linee guida applicative, ma si collega anche con le parti più significative della legislazione dell'ultimo decennio. Un link che prescinde dal colore politico dei governi, quasi a voler indicare una direzione di marcia nei punti fondamentali condivisa. Ci sarebbe molto da dire sui benefici che avrebbe nel nostro sistema l'applicazione piena del principio di continuità amministrativa. In questa sede possiamo comunque esaminare come la ratio del riformismo amministrativo italiano si concentri sulla cultura del risultato. Ad esempio, la trasparenza totale del Foia italiano (Dlgs 97/2016) e della circolare 2/2017 prosegue il cammino della trasparenza estesa intrapreso dalla legge 15 e dal decreto 150/2009 (ministro Renato Brunetta), e consolidato dal decreto 33/2013 (ministro Filippo Patroni Griffi). Il punto di evoluzione non è solo nell'accesso generalizzato ma anche nel fatto che la trasparenza modello Foia mira all'effettività dell'accesso da parte degli utenti, al contrario di quanto era avvenuto negli anni precedenti.

La misurazione della performance

La stessa linea si coglie su un punto-chiave della Riforma: la misurazione della performance. Nella nuova normativa (Dlgs 74 del 25 maggio 2017, che riforma il Dlgs 150/2009 in attuazione della delega contenuta nella 124/2015), il ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione viene non solo irrobustito nei suoi poteri di controllo sulle Pa, ma anche allargato ad un contatto diretto con i cittadini. Nel Portale della Performance sul sito del ministero Pa, l'Oiv è definito come "un soggetto nominato in ogni amministrazione pubblica dall'organo di indirizzo politico (che) svolge in modo indipendente alcune importanti funzioni nel processo di misurazione e valutazione della performance (e che) offre al cittadino una via d'accesso unica per accedere e consultare i dati pubblicati dalle amministrazioni, verificarne il livello di trasparenza e il raggiungimento degli

obiettivi di performance dichiarati”. Questi i passaggi più significativi del nuovo articolo 19-*bis* del decreto 150: “I cittadini, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione della performance organizzativa, anche comunicando direttamente all’Organismo indipendente di valutazione il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dallo stesso Organismo. Ciascuna amministrazione adotta sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati, favorendo ogni più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi...I risultati della rilevazione del grado di soddisfazione... sono pubblicati, con cadenza annuale, sul sito dell’amministrazione...”.

Il coinvolgimento degli utenti

La stella polare della normativa, insomma, è il coinvolgimento degli utenti, in una logica di effettività delle policies che prova a sfidare le tradizionali resistenze degli apparati. Nelle Linee guida emanate dal ministero Pa, a seguito del Dlgs 74, si sottolinea che “il Piano deve acquisire la sua funzione di strumento di pianificazione e programmazione e perdere quella di adempimento burocratico”, e in questo spirito si annuncia l’avvio di “laboratori interattivi”, luoghi di “interazione con le amministrazioni... al fine di condividere buone pratiche esportabili e individuare criticità comuni da superare”. Nel 2017 i laboratori riguardano diversi ministeri: Economia e Finanze, Beni culturali, Istruzione, Infrastrutture, Lavoro (le Linee guida, infatti, pur se applicabili anche agli enti locali in attesa di definizione in sede di Conferenza unificata, sono rivolte alle amministrazioni centrali).

La comunicazione

Le indicazioni definiscono, “a partire dal ciclo 2018-2020, la nuova struttura e modalità di redazione del piano della performance”. Ma qual è il cuore della programmazione che mira a sostituire l’adempimento? La Funzione pubblica precisa che “sebbene il quadro normativo di riferimento (il decreto 150, *n.d.a.*) resti sostanzialmente confermato nel suo impianto originario, alcune delle modifiche apportate dal recente decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, introducono rilevanti novità di cui si è tenuto conto. E fra le novità spiccano quelle che le stesse Linee guida riportano alla comunicazione e all’accountability. Dopo i primi due punti, infatti (“supportare i processi decisionali, favorendo la verifica di coerenza tra risorse e obiettivi” e “migliorare la consapevolezza del personale rispetto agli obiettivi”) si enuncia l’obiettivo di “comunicare anche all’esterno (accountability) ai propri portatori di interesse (stakeholder) priorità e risultati attesi”. Una delle caratteristiche fondamentali della Riforma Pa è infatti la scelta di misurarsi con il giudizio dei cittadini, secondo il criterio dei “controllo civico diffuso” teso a migliorare la qualità dei servizi.

Criticità

Si tratta di un programma di lavoro che apre scenari del tutto inediti e si salda appieno con la cittadinanza digitale fissata dal decreto 179/2016 di riforma del Cad e soprattutto con la trasparenza totale (si vedano, nella circolare applicativa 2 del 2017, il “dialogo cooperativo”, “la pubblicazione proattiva” e il rapporto con i “watchdogs”, cioè associazioni civiche e stampa). Il punto che merita attenzione è che anche in questa importante innovazione il compito di dialogare con i cittadini parrebbe affidato a organismi di controllo, gli Oiv, generalmente composti da esperti di diritto e di finanza pubblica. Stessa situazione si riscontra nella gestione della trasparenza totale, in quanto non

solo i responsabili trasparenza, unificati a quelli anticorruzione, sono spesso giuristi, ma anche gli help desk di contatto non sono ben definiti come strutture di comunicazione. Si asseconda in questo caso l'indefinitone della legge, che inserisce gli Urp fra gli uffici che, fra gli altri, possono ricevere la richiesta del cittadino ma non affida espressamente a loro il punto-chiave dell'accesso, cioè il rapporto con i cittadini e la rilevazione del feedback (citizen satisfaction), né tantomeno la decisione finale sulla richiesta. Per completare il quadro, anche la gestione delle procedure di accreditamento necessarie all'identità digitale non è ben identificata quale funzione comunicativa e relazionale, in quanto finalizzata al servizio. Si avverte, in definitiva, una non sufficiente valorizzazione delle professionalità comunicative, dovuta certamente anche all'obsolescenza della legge regolatrice della comunicazione pubblica, la 150/2000, su cui peraltro sono state avanzate articolate proposte di revisione (si veda quella dell'associazione #PAsocial lanciata al recente ForumPA del maggio scorso). Questo nonostante che tutta la produzione normativa della Riforma sia incentrata sul cittadino-utente, e che nella circolare 2/2017 sia fatto espresso invito alle amministrazioni ad avvalersi della comunicazione social per il dialogo cooperativo con il cittadino e la pubblicazione proattiva (che di fatto "anticipa" la domanda di informazione). Occorre muoversi nella direzione indicata dalla stessa ministra Marianna Madia in una recente intervista al Sole 24 Ore: uno dei punti-chiave per il successo della trasparenza totale è "il dibattito pubblico informato". Del resto, tornando sulla performance, e sempre a proposito di stile comunicativo, nella novella si può leggere che "l'Oiv deve verificare l'effettiva adozione di tali sistemi di rilevazione, assicurare la pubblicazione dei risultati in forma chiara e comprensibile e tenerne conto per la valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance". In sostanza, è ormai chiaro al legislatore che la possibilità di partecipazione del cittadino è legata al requisito di chiarezza e sinteticità dei documenti, in questo caso la relazione sulla performance. Del resto, se un documento deve essere postato o twittato, va da sé che debba essere comprensibile e "giudicabile".

La trasparenza comunicativa

In definitiva, assistiamo ad un fondamentale collegamento fra i principi e i metodi della trasparenza totale e l'effettiva organizzazione delle attività pubbliche, che proprio la performance ha il compito di valutare e misurare. In coerenza con questa visione, in un quadro di indicazioni che evidenzia la centralità della performance organizzativa, fra i vari elementi di impatto si possono individuare almeno quattro fattori di "trasparenza comunicativa": *a)* "il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle aspettative della collettività"; *b)* "la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi"; *c)* "lo sviluppo quantitativo e qualitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi"; *d)* la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati". Si tratta ora di uscire dall'astratto, attraverso un monitoraggio che indirizzi le attività formative e soprattutto con un'attività mirata e professionale di comunicazione al cittadino.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

<http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/sviluppo-e-innovazione/2017-07-06/performance-oggi-si-valuta-insieme-cittadini-174748.php?uuid=AEuRxzsB>