



NOI CI FICCHIAMO IL NASO!

Congresso Regionale Cittadinanzattiva Sicilia
Maggio 2012

Bozza di riflessione

PREMESSA

Questo documento rappresenta una prima proposta di lavoro per le Assemblee territoriali con un duplice obiettivo: proporre una piattaforma di impegni che possa essere condivisa anche nell'ambito del congresso nazionale di cianciano del Giugno prossimo e declinare nel territorio – prima di tutto siciliano - politiche per la trasparenza, la valutazione e la rendicontazione delle amministrazioni pubbliche. Queste politiche sono spesso condizione indispensabile per la adeguata partecipazione dei cittadini al policy making di singoli settori (per es. il welfare locale, le politiche per la sicurezza dei territori, le politiche scolastiche a livello comunale e provinciale, ecc.) e, più in generale, alla *governance* dei sistemi pubblici a livello locale. Se il Congresso regionale lo riterrà potrebbe diventare un contributo della Delegazione siciliana al Congresso nazionale, per esempio nella forma della mozione o dell'ordine del giorno.

I. IL CONTESTO

L'Operazione Trasparenza avviata con la **Riforma Brunetta (dlgs 150/2009)** mira a conseguire una migliore organizzazione del lavoro delle amministrazioni pubbliche, ad assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico e ad ottenere adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti dei dirigenti pubblici e del personale.

Le parole chiave della riforma sono: trasparenza e integrità della PA; valutazione della performance; merito-premialità. In questa sede, costruita per fornire strumenti di azione per gli attivisti di Cittadinanzattiva, è il caso di soffermarsi su due di queste parole chiave: trasparenza/integrità e valutazione della performance¹.

Per rafforzare la cultura della valutazione e della trasparenza nelle Amministrazioni è stata istituita la CIVIT, una apposita Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità. Inoltre, ciascuna amministrazione deve istituire Organismi indipendenti di valutazione. La Commissione – almeno in teoria – dovrà predisporre ogni anno una graduatoria di performance delle singole amministrazioni statali in base alla quale la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse premiando le migliori strutture e alimentando una sana competizione.

Val la pena, di ricordare che le norme sulla trasparenza intesa come accessibilità totale delle informazioni sull'organizzazione e la vita delle amministrazioni pubbliche e le norme sulla qualità dei servizi pubblici e sulla

¹ **1. Il principio di trasparenza.** Come principio ispiratore della riforma, la trasparenza è intesa come accessibilità totale di tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati, l'attività di misurazione e valutazione, per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno (anche da parte del cittadino). A tal fine, ogni amministrazione adotta un programma triennale per la trasparenza della performance e per la integrità e prevede una apposita pagina web sul programma di trasparenza e integrità.

In questo quadro ricade anche il tema della legalità/integrità e della lotta alla corruzione. In verità, su questi temi (fatti salvi i riferimenti alla trasparenza dei compensi e al rilancio della logica del merito), la riforma non ha granché approfondito. Inoltre, un ddl anticorruzione giace ancora in Commissione Affari costituzionali della Camera in attesa di approvazione. Tuttavia, seppur povero di strumenti pratici, il principio di trasparenza così formulato rappresenta per i cittadini un mezzo valido per realizzare iniziative per la legalità e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

2. La valutazione della performance. Il decreto realizza il passaggio dalla cultura di mezzi (input) a quella di risultati (output ed outcome) al fine di produrre un tangibile miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche. Per facilitare questo passaggio si mette il cittadino al centro della programmazione degli obiettivi, grazie alla customer satisfaction, alla trasparenza e alla rendicontazione; si rafforza il collegamento tra retribuzione e performance.

Per rafforzare la cultura della valutazione e della trasparenza nelle Amministrazioni è stata istituita la CIVIT, una apposita commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità. Inoltre, ciascuna amministrazione deve istituire Organismi indipendenti di valutazione. La Commissione – almeno in teoria – dovrà predisporre ogni anno una graduatoria di performance delle singole amministrazioni statali in base alla quale la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse premiando le migliori strutture e alimentando una sana competizione.

tutela degli utenti rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato e sono direttamente applicabili alle Regioni.

In questo contesto, assumono nuova luce le norme contenute nell'**art.2, comma 461, della Legge n.244/2007 (Finanziaria 2008)**. Com'è noto, il comma 461 dell'art. 2 della legge prevede, in estrema sintesi, due categorie di interventi: la prima riguarda la trasformazione delle carte dei servizi in carte della qualità; la seconda l'istituzione di un nuovo sistema di monitoraggio dei servizi e di partecipazione dei cittadini².

I contenuti di questo provvedimento – ad oggi quasi completamente disatteso dagli Enti locali - vanno interpretati e usati al meglio alla luce della riforma Brunetta, che non soltanto non li elimina, ma addirittura li rafforza.

In conclusione, si può certamente affermare che con queste novità si aprono spazi enormi per la declinazione della sussidiarietà orizzontale e per il pieno protagonismo della cittadinanza attiva. Allo stesso tempo, sono richieste nuove capacità: in particolare, di pretendere la pubblicità di informazioni dovute, di chieder conto dell'operato delle PA, di valutare l'azione dei soggetti pubblici, di vigilare sulla erogazione dei servizi, di partecipare direttamente alla *governance* delle istituzioni locali. Se si usa la chiave di lettura dell'empowerment, Cittadinanzattiva ha l'occasione di costruire una strategia complessiva e coerente di rafforzamento della propria base di attivisti e di assemblee territoriali in tutta Italia.

II. LE ATTIVITÀ A LIVELLO NAZIONALE

Il quadro normativo e istituzionale sommariamente descritto offre ai cittadini (e al Movimento) numerose opportunità, a partire dal livello nazionale. In questo paragrafo, in modo sintetico, se ne indicano alcune a titolo esemplificativo:

- l'interlocuzione con la CIVIT e con il CNEL: Cittadinanzattiva è stata audita, ha partecipato ai primi seminari nazionali, sta monitorando il lavoro della Commissione e del Consiglio;
- il Gruppo di Lavoro sulla Trasparenza istituito presso il CNCU (Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti): Cittadinanzattiva vi partecipa con un proprio dirigente ed esercita - con le altre associazioni dei consumatori – poteri consultivi di valutazione dei programmi per la trasparenza formulati dalle amministrazioni pubbliche;
- le Giornate della Trasparenza: si tratta di eventi pubblici ai quali dovrebbero normalmente essere invitate le associazioni dei consumatori (Cittadinanzattiva è intervenuta ad alcune di queste) e che rappresentano un luogo ideale per il confronto e la verifica con gli stakeholder;
- l'interlocuzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica: Cittadinanzattiva ha realizzato dei programmi comuni (anche attraverso il Formez) e mantiene relazioni;
- l'interlocuzione con i vari Ministeri che devono predisporre programmi per la trasparenza e piani delle performance;
- rafforzamento del tradizionale rapporto di amicizia con Forum PA;
- avvio di un dialogo con ANCI al fine di predisporre un Protocollo d'Intesa;
- il lancio della Campagna *Ridateceli! I soldi della corruzione al servizio dei cittadini*.

Lo staff nazionale presidia già queste piste di lavoro.

III. PISTE DI LAVORO A LIVELLO LOCALE, A PARTIRE DALL'ESPERIENZA SICILIANA

Ma gli spunti più interessanti sotto il profilo dello sviluppo del Movimento (e della cittadinanza attiva tutta) si possono cogliere soprattutto nel territorio. Infatti, il dlgs 150/2009 non esaurisce i suoi effetti sulle amministrazioni centrali, bensì contiene una serie di principi fondamentali dell'ordinamento cui si adeguano le amministrazioni territoriali (in particolar modo le disposizioni sul sistema di misurazione e valutazione della performance³).

² Circa le carte della qualità, la novità consiste nelle norme che ne dispongono l'obbligatorietà per tutti i servizi locali, nella loro rispondenza ad un accordo che deve essere raggiunto tra aziende, associazioni dei consumatori e associazioni imprenditoriali del settore interessato, nel contenuto obbligatorio che deve riportare, tra l'altro, gli standard di quantità e di qualità indicati nel contratto di servizio.

Circa il nuovo sistema di monitoraggio e di partecipazione dei cittadini le novità sono che, in primo luogo, il sistema viene istituito per legge; che ne viene affidata la responsabilità agli enti locali; che è sempre garantita la partecipazione delle associazioni dei consumatori e il diritto dei cittadini ad veder prese in considerazione idee e proposte; che i costi del monitoraggio e della partecipazione vengono inclusi nei costi del servizio che gravano sui gestori; che viene istituita una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi con la partecipazione delle associazioni dei consumatori che deve prendere in esame, in primo luogo, le osservazioni e i reclami provenienti dai cittadini.

³ Le altre disposizioni riguardano il merito e i premi; la selettività delle progressioni economiche; le progressioni in carriera con riserva massima del 50% per il personale interno; l'accesso ai percorsi di alta formazione; il premio di efficienza (quota fino al 30% dei risparmi derivanti dalla riorganizzazione destinata a premiare coloro che hanno partecipato attivamente alla stessa); le aree funzionali

Basti pensare allo stato di dissesto al quale sono stati ridotti, da parte di amministrazioni inefficienti, capoluoghi come Palermo e Catania. Oppure alle diverse situazioni di spreco e di cattiva gestione nelle Asl siciliane. O ancora ai tanti casi di malaffare e collusione che capita di incrociare nella realtà variegata delle amministrazioni locali.

I filoni di intervento sui quali le assemblee territoriali potrebbero essere chiamate a lavorare sono i seguenti: a) adozione, attuazione e monitoraggio dei programmi per la legalità e la trasparenza e b) valutazione dei piani e del ciclo della performance.

Si ricorda, a questo proposito, che un capitolo dell'Osservatorio civico sul Federalismo è esplicitamente dedicato all'attuazione di queste norme da parte delle Asl, anche siciliane, con risultati assai poco confortanti.

a) Trasparenza e legalità

Ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire: un adeguato livello di trasparenza (anche sulla base delle linee guida elaborate dalla CIVIT), la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità (art. 11, comma 2, dlgs.150/2009).

In sostanza, ciò significa che gli Enti locali potrebbero/dovrebbero compiere una serie di azioni, tra le quali si possono indicare le seguenti (individuare tra quelle contenute nei programmi triennali per la trasparenza già redatti):

- elaborazione di **strumenti di programmazione e di rendicontazione delle attività** imperniati su principi di efficacia, efficienza, responsabilizzazione e trasparenza (piano strategico e/o bilancio di mandato; relazione al bilancio previsionale; piano esecutivo di gestione/piano dettagliato degli obiettivi; report in corso di esercizio e di fine esercizio; controllo di gestione e controllo strategico; rendicontazione sociale);
- adeguamento dei regolamenti dei comuni ai nuovi principi in materia di **selezione del personale** (dirigenziale e non) e di affidamento degli **incarichi esterni**;
- elaborazione del **nuovo sistema di valutazione del personale**;
- nomina degli **Organismi indipendenti di valutazione**;
- adeguamento immediato da parte di tutti gli enti alle disposizioni in materia **disciplinare** (ad es. norme sui cartellini di riconoscimento, in relazione al personale a contatto con il pubblico);
- verifica costante della regolarità e completezza delle comunicazioni previste per legge (**Anagrafe delle prestazioni; Anagrafe delle partecipazioni societarie; ecc.**);
- attivazione in tutti gli enti delle **caselle di posta elettronica**, come previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale;
- attivazione del nuovo **Albo pretorio telematico**;
- approvazione del nuovo **regolamento dei procedimenti** nei tempi previsti dalla legge 241/90 (e successive modificazioni);
- revisione delle procedure di **acquisizione di beni e di servizi** e degli **appalti di lavori pubblici**, sentite le forze economiche e sociali del territorio;
- completamento della **guida ai servizi telematica** e pubblicazione dei **moduli on line**;
- razionalizzazione degli **strumenti informativi/partecipativi** delle amministrazioni secondo gli standard previsti dalla legge 150/2000 e dal d.lgs. 150/2009 (valutazione periodica dei servizi da parte dei cittadini);
- realizzazione di **Giornate della Trasparenza a livello locale**, con la possibilità di coinvolgere i cittadini (e gli altri stakeholder) in un confronto pubblico sui risultati dell'azione amministrativa locale.

b) Valutazione delle performance

Il ciclo della performance prevede la definizione degli obiettivi (rilevanti, specifici, misurabili, sfidanti, tempificati, condivisi e realizzabili), la misurazione e valutazione (misurazione delle performance individuale e organizzativa attraverso la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi, la rendicontazione (*Performance report*) ai fini del controllo interno e esterno (che comprende il coinvolgimento dei cittadini).

Il processo è ancora ampiamente in corso. La gran parte degli Enti locali è in forte ritardo. Ma questo significa pure che ci sono tempi sufficienti per preparare le Assemblee territoriali di Cittadinanzattiva ad affrontare le future sfide. A rafforzare questo impegno conviene ricordare che, nell'ottobre 2009, DFP e ANCI hanno sottoscritto un Protocollo che prevede tra l'altro le seguenti tre linee di azione:

1. definizione ed implementazione di un sistema sperimentale di misurazione e valutazione della performance dei Comuni ed alla definizione di un sistema di ranking fra gli Enti, nonché alla definizione di meccanismi di valutazione della performance individuale e organizzativa dei dirigenti e del personale.
2. sostegno e supporto alle amministrazioni nel processo di adeguamento delle proprie discipline ordinamentali al nuovo quadro normativo.
3. monitoraggio dell'attuazione da parte degli Enti delle disposizioni previste dal Decreto, secondo le modalità e nel rispetto della tempistica definita dalla norma. In particolare, nell'ambito di questa linea si provvederà al monitoraggio delle attività poste in essere dagli Enti ed alla relativa raccolta di dati che siano omogenei e confrontabili.

L'ESPERIENZA DI CITTADINANZATTIVA

Partecipazione, sussidiarietà, trasparenza, lotta alla corruzione, valutazione civica. Queste parole chiave possono costituire per Cittadinanzattiva Sicilia – e per tutto il Movimento - la base per un rinnovato impegno nel territorio attraverso le Assemblee.

Sul piano del curriculum del movimento, si potrebbero mettere a sistema le risorse umane, cognitive e strumentali che in anni recenti sono state mobilitate e che oggi costituiscono un patrimonio molto concreto di idee e strumenti al quale attingere. Si pensi, in particolare, alle seguenti:

- Le iniziative per lo sviluppo della governance sussidiaria. A titolo esemplificativo si possono citare le seguenti attività: comitato quelli del 118, Labsus, Convenzioni della sussidiarietà, collaborazioni con Formez e forum PA;
- L'esperienza più che decennale dell'Audit civico con i suoi risultati: report sulla qualità dei servizi, Osservatorio civico sul federalismo, Agenzia per la valutazione civica, albo di monitori nel territorio, ecc.;
- I protocolli su sussidiarietà, trasparenza e valutazione civica stipulati con il Dip. della Funzione Pubblica dai quali sono derivati sperimentazioni locali, seminari nazionali, report e indagini sulla trasparenza. In questo contesto val la pena di ricordare il progetto sulla valutazione civica della qualità urbana, citato dall'OCSE in uno studio sulla riforma della PA in Italia⁴;
- Le iniziative di lotta alla corruzione che hanno portato all'approvazione di una norma sulla confisca e l'uso sociale dei beni dei corrotti, alla celebrazione di un congresso sulla legalità (Roccella 2006), alla realizzazione di un convegno nazionale sul tema a Montepulciano e di un convegno al Senato nel marzo scorso dal titolo *Corruzione vs Welfare*;
- Le iniziative per la legalità e la trasparenza che ci hanno visto collaborare con Transparency International (Patti di Integrità con le amministrazioni pubbliche), Fondazione Civicum (trasparenza dei bilanci comunali e misurazione dell'azione amministrativa dei sindaci), Fondazione Etica (valutazione delle performance amministrative dei comuni), SOS Impresa (costituzione della Rete per la legalità);
- Le numerose iniziative specifiche nel territorio (in particolare, nella lotta contro le mafie) che dovrebbero essere monitorate e raccolte.

IN CERCA DI UNA STRATEGIA

Alla luce di queste considerazioni, questo documento si propone come tentativo di costruire una strategia unitaria del Movimento a livello locale, imperniata su tre coordinate principali.

La prima è quella della cittadinanza attiva come “contrappeso”⁵. Con le riforme della legge elettorale dei sindaci dei primi anni '90 e del Titolo V della Costituzione del 2001, nel comune si sono concentrate le funzioni amministrative principali del territorio e i cittadini hanno avuto la possibilità di scegliere direttamente le persone che governano le loro città. Queste importanti novità se da un lato hanno aumentato la facoltà di scelta diretta dei candidati da parte dei cittadini, dall'altro hanno rafforzato a tal punto i poteri dei sindaci e delle giunte da rischiarne di fatto l'irresponsabilità nelle attività ordinarie. In questo senso, il ruolo della cittadinanza attiva diventa cruciale come contrappeso alla luce dell'art.118, u.c..

La seconda coordinata che consegue è quella dell'*accountability*⁶ delle amministrazioni locali. I cittadini chiedono sempre più conto dell'operato degli amministratori. E i processi di *accountability* si sostanziano proprio di trasparenza (quindi, accessibilità totale alle informazioni e agli atti del comune), di responsabilità (ovvero, capacità di rendere conto delle decisioni e dei loro effetti sulla vita quotidiana sulle persone) e di compliance (cioè di rispetto delle norme, sia quelle contenute nelle leggi sia quelle adottate negli accordi con la 'parte civile'). Questa sfida riguarda dunque, da una parte, l'integrità degli amministratori e la lotta alla corruzione anche a

⁴ Per un'analisi dettagliata dell'esperienza si rimanda alla Relazione conclusiva del progetto

⁵ http://www.labsus.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2633&Itemid=188

⁶ Per un approfondimento v. Rapporti Cittadinanzattiva sulla Trasparenza (Protocollo con il DFP)

livello degli enti locali e delle società partecipate e, dall'altra parte, il tema della rendicontazione attraverso strumenti sempre più raffinati ma comprensibili dai cittadini.

La terza coordinata riguarda la sfida dell'empowerment delle comunità locali⁷ e dei cittadini attivi che le animano. Il che rimanda allo sviluppo di attività formative nel territorio, al trasferimento di risorse e informazioni alle assemblee territoriali, alla costruzione di strumenti di lavoro e di azione che mettano i cittadini nelle condizioni di interloquire con le istituzioni pubbliche locali e di costruire partnership nel contesto territoriale. In una parola si tratta di aumentare le capacità dei singoli e delle assemblee al fine di promuovere i diritti e tutelare i beni comuni a livello locale, pretendendo la massima responsabilità da parte delle amministrazioni e cooperando con esse.

Soggetti e alleanze. Al livello nazionale di Cittadinanzattiva, i soggetti che potrebbero animare una siffatta strategia unitaria del Movimento nel territorio sono il Dipartimento cura del Movimento, l'area delle Politiche per la Trasparenza, l'Agenzia per la valutazione civica. In più, esiste un gruppo per la legalità in seno alla Direzione Nazionale che potrebbe fare da sponda con interventi finalmente definiti.

Alla luce del curriculum delineato, questa strategia può contare su una serie di possibili partner nella società civile: per fare qualche primo esempio, sui bilanci comunali con la Fondazione Civicum, sul ranking delle performance delle amministrazioni locali con la Fondazione Etica, sull'impegno per la legalità e contro le mafie con la Rete per la legalità, sugli appalti pubblici con Transparency International. Altri se ne potranno individuare. Nella mappa degli interlocutori si possono iscrivere gli organismi indipendenti di valutazione, i dirigenti di PA locali, i sindaci e le giunte comunali, l'Anci a livello nazionale e nelle sue diramazioni territoriali, ecc.

Strumenti. Tra gli strumenti a disposizione si possono menzionare, per esempio: il know how legato all'attuazione dell'art.118, la Carta Europea della Cittadinanzattiva (mai sufficientemente adoperata a livello locale), le sperimentazioni intorno al comma 461 (in particolare, le griglie della valutazione civica della qualità urbana), l'esperienza dell'osservatorio civico sul federalismo, ecc..

Alle assemblee territoriali dovrebbero essere forniti: materiali informativi di base su normative e opportunità, griglie di monitoraggio su oggetti specifici, accesso ai social network per la condivisione di attività e risultati. In conclusione, una giornata nazionale di verifica (o addirittura una conferenza nazionale annuale).

Temi. Il filo conduttore potrebbe ispirarsi alla declinazione della trasparenza (per esempio: 'Trasparenza e...' ...programmi triennali, ...bilanci comunali, ...servizi pubblici locali, ...qualità urbana, ...lotta alla corruzione, ecc.). In particolare, mi pare immediatamente spendibile – previa alcune opportune correzioni – il progetto relativo alla valutazione civica della qualità urbana.

Altri temi generali sui quali lavorare – anche con il supporto tecnico dell'Agenzia per la valutazione civica - potrebbero essere:

- la lettura dei programmi triennali per l'integrità e la trasparenza, nelle loro diverse voci;
- la lettura dei bilanci comunali in vista di una analisi civica delle politiche pubbliche locali;
- la valutazione delle performance con la misurazione dell'azione dei sindaci.

⁷ v. materiali e resoconti degli incontri delle assemblee territoriali 2011