



*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni
pubbliche*

Autorità Nazionale Anticorruzione

Relazione annuale sull'attività svolta Anno 2012

(Art. 13, comma 9, del D. Lgs. n. 150 del 2009)

Componenti

Romilda Rizzo (Presidente dal 29 marzo 2012)

Antonio Martone (Presidente fino al 14 marzo 2012)

Alessandro Natalini

Luciano Hinna (fino al 23 giugno 2012)

Segretario Generale

Antonella Bianconi (dal 1 ottobre 2012)

Elisabetta Midenaad *interim* (dal 1 luglio 2012 fino al 30 settembre 2012)

Caterina Guarna (fino al 30 giugno 2012)

INDICE

1.	Introduzione	4
2.	Il contesto.....	4
3.	L'organizzazione	6
3.1	La struttura organizzativa e le risorse.....	6
3.2	Il sito e la comunicazione	8
4.	Le funzioni.....	9
5.	L'attività svolta.....	11
5.1	Rapporti istituzionali	11
5.2	L'attività di regolazione, valutazione e monitoraggio.....	13
5.2.1	<i>Performance</i>	14
5.2.2	Trasparenza e integrità.....	16
5.2.3	Qualità dei servizi	18
5.2.4	Prevenzione della corruzione.....	19
5.2.5	I progetti sperimentali e innovativi.....	21
5.3	L'attività consultiva.....	22
6.	I risultati.....	27

1. Introduzione

L'art. 13 del D.Lgs. n. 150/2009, istitutivo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (di seguito CiVIT), al comma 9, prevede che la Commissione trasmetta una relazione annuale al Ministro per l'attuazione del programma di Governo. In coerenza con questa previsione, la presente relazione sull'attività svolta nell'anno 2012 è trasmessa al Ministro con delega per l'attuazione del programma di governo.

La prima parte della relazione riguarda il contesto entro il quale la Commissione opera, proponendo anche alcune considerazioni sulle innovazioni legislative intervenute e sui relativi problemi applicativi.

La seconda parte è dedicata all'organizzazione della Commissione con riferimento alle risorse, al suo funzionamento, ai suoi metodi di lavoro e alle relazioni istituzionali intrattenute.

La terza parte richiama le funzioni della Commissione e descrive l'attività svolta con riferimento alla *performance*, alla trasparenza e integrità, alla qualità dei servizi pubblici e alla prevenzione della corruzione, soffermandosi sull'illustrazione degli esiti delle iniziative poste in essere.

L'ultima parte, infine, propone una valutazione dei risultati finora raggiunti e alcune considerazioni sulle iniziative da adottare nel nuovo anno.

2. Il contesto

Nel suo terzo anno di attività, la Commissione ha continuato a operare nella consapevolezza che l'attuazione di una riforma caratterizzata da una notevole portata innovativa e complessità richieda un intenso e costante impegno, anche per poter affrontare i frequenti cambiamenti dei dati di contesto.

Anche l'anno 2012, infatti, si inserisce nel quadro di una difficile congiuntura economica, che ha imposto, secondo una linea di tendenza già in atto, l'adozione di provvedimenti legislativi finalizzati al contenimento della spesa pubblica, con inevitabili riflessi sull'operato delle pubbliche amministrazioni e, quindi, sul processo di attuazione del disegno riformatore esull'attività della Commissione.

Con l'insediamento del Governo Monti, si è aperta una fase parzialmente nuova, nella quale, dopo l'adozione del c.d. decreto "*Salva Italia*" (D. L. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011), è stato individuato il processo di revisione della spesa, già sperimentato in precedenti esperienze, come uno strumento fondamentale di politica economica, finalizzato a razionalizzare la spesa pubblica mediante recupero di efficienza e, quindi, di risorse da impiegare per la realizzazione di obiettivi di sviluppo e di crescita.

In questa direzione si sono posti il D. L. n. 52/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 94/2012, con il quale è stata prevista, tra l'altro, la nomina di un Commissario di Governo per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, nonché il successivo D. L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012 (c.d. decreto *Spendingreview bis*), che ha introdotto una serie di ulteriori interventi per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e di riduzione della spesa, tra i quali qui vanno ricordati il ridimensionamento della

spesa per beni e servizi e la riduzione lineare degli organici del personale dirigenziale e non dirigenziale e, da ultimo, l'avvio di un processo di riordino delle province. Nello stesso periodo, peraltro, sono stati varati anche alcuni provvedimenti che hanno avuto rilevanti riflessi sulle materie incluse nelle aree di intervento della Commissione.

Da questo punto di vista, il D.L. n. 158/2012, convertito con modificazioni dalla legge n.189/2012, è intervenuto sullo specifico tema della dirigenza sanitaria, con la modifica dei criteri di nomina e l'introduzione di una disciplina analitica dei sistemi di valutazione e verificadell'attività dei direttori generali, prevedendo altresì un'articolata regolamentazione degli obblighi di pubblicazione.

Parecchi interventi normativi hanno riguardato il tema della trasparenza. Il D. L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012, ha sancito, tra l'altro, l'obbligo di rendere trasparente lo stato patrimoniale delle cariche pubbliche elettive e di governo degli enti territoriali, semplificando, altresì, gli adempimenti in tema di valutazione della *performance*. Il D. L. n. 179/2012, convertito con modificazione dalla legge n. 221/2012, poi, nel promuovere in via generale la diffusione di infrastrutture e servizi digitali, ha posto a carico delle amministrazioni numerosi obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali, la cui inosservanza comporta responsabilità dirigenziale e incide sulla valutazione della *performance* individuale dei dirigenti. Inoltre, il D. L. n. 83/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134/2012, nell'ambito di numerose disposizioni volte a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo del paese, ha introdotto l'obbligo delle amministrazioni di assicurare la pubblicità sulla rete internet dei provvedimenti attributivi di "vantaggi economici di qualunque genere" (art. 18).

Interventi normativi significativi hanno specificamente riguardato la materia della *performance*. Il D.P.C.M. 18 settembre 2012, emanato in attuazione dell'art. 23 del D. Lgs. n. 91/2011, definisce, ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, linee guida generali per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori, oggetto di pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione interessata.

Per quanto riguarda il profilo della valutazione della *performance* e degli strumenti premianti, si devono ricordare gli sviluppi successivi al D. L. n. 78/2010 che, con l'introduzione di misure particolarmente incisive sul versante contrattuale e retributivo, ha lasciato intravedere i rischi di una vanificazione dell'impianto della riforma, con particolare riferimento alla parte dedicata alla valutazione e alle sue conseguenze economiche. Il problema è stato affrontato, in primo luogo, con l'emanazione del D. Lgs. n. 141/2011 che, nel recepire i contenuti dell'Intesa siglata il 4 febbraio 2011 dal Governo e dalle Organizzazioni sindacali, ha previsto il sostanziale differimento dell'operatività del sistema delle fasce di merito di cui all'art. 19 del D. Lgs. n. 150/2009 a partire dalla prossima tornata contrattuale, con la possibilità di utilizzare, nelle more dei rinnovi contrattuali, eventuali economie aggiuntive destinate all'erogazione di premi.

Più recentemente, in seguito alla stipula di un Protocollo d'intesa stipulato dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, gli enti territoriali e le organizzazioni sindacali, l'art. 5, commi 11-11 *sexies*, del D. L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012, ha ripreso il problema della disciplina transitoria applicabile nelle more dei rinnovi contrattuali e in attesa della piena applicazione dell'articolo 19 del D. Lgs. n. 150/2009, stabilendo i criteri per l'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale sulla base di principi selettività e di riconoscimento del merito, nonché i termini del collegamento esistente tra *performance* individuale e organizzativa, con il superamento di alcune rigidità presenti nell'originario assetto normativo.

Nel corso del 2012, peraltro, ai numerosi provvedimenti legislativi citati che, hanno avuto riflessi sulle diverse aree d'intervento della Commissione, se ne sono affiancati altri che hanno inciso direttamente sulle sue competenze e, da ultimo, anche sulla sua struttura.

Con la legge n. 190/2012 è stata varata una disciplina organica per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Il provvedimento - che ha visto la luce all'esito di un lungo e articolato iter legislativo e al principale fine di corrispondere agli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 e dalla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 - ha infatti individuato nella Commissione l'Autorità nazionale anticorruzione, della quale vengono declinate le competenze.

La scelta del legislatore trova il suo fondamento nella caratteristica dell'indipendenza richiesta dalle richiamate fonti internazionali, e unanimemente riconosciuta alla Commissione, oltre che nella specifica competenza in materia già desumibile dalla disciplina previgente. Nella consapevolezza della particolare delicatezza dei nuovi compiti e, quindi, nella prospettiva di un suo rafforzamento strutturale, il c.d. "*decreto Sviluppo bis*" ha previsto che alla Commissione sarà preposto un presidente nominato con le forme e le modalità di cui all'art. 13, comma 3, del D. Lgs. n.150/2009, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro della giustizia e del Ministro dell'interno, tra persone di notoria indipendenza che hanno avuto esperienza in materia di contrasto alla corruzione e persecuzione degli illeciti nella pubblica amministrazione (art. 34-*bis* del D. L. n. 179/2012, inserito dalla legge di conversione n. 221/2012.).

Nella stessa occasione e agli stessi fini, peraltro, il legislatore ha attribuito alla Commissione il potere di avvalersi, sulla base d'intese con il Ministro dell'economia e delle finanze, della Guardia di finanza, nonché di richiedere indagini, accertamenti e relazioni all'Ispettorato per la funzione pubblica.

In sostanza, dall'evoluzione complessiva del contesto emergono significativi effetti sul sistema amministrativo rispetto ai quali la Commissione ha operato per accompagnare le amministrazioni in un difficile ma necessario processo finalizzato a trasformare i vincoli in opportunità attraverso la valutazione attenta del proprio operato per migliorarne l'efficienza, l'efficacia e l'integrità.

3. L'organizzazione

3.1 La struttura organizzativa e le risorse

Nel corso del 2012 si sono verificate alcune modifiche nella composizione della Commissione. A seguito della decisione di Antonio Martone di essere sostituito nella carica di presidente, comunicata nel marzo del 2012, anche per garantire il pluralismo culturale dell'Organismo nonché per realizzare una rotazione tra i componenti, due dei quali di recente nomina, la Commissione ha eletto presidente Romilda Rizzo. Nel successivo mese di giugno, Luciano Hinna si è dimesso, ma non è stato sostituito, in coerenza con quanto previsto dall'art. 23 del D. L. n. 201/2011 convertito dalla legge n. 214/2011, che ha ridotto da cinque a tre il numero dei componenti.

L'attuale composizione della Commissione, pertanto, è la seguente: Romilda Rizzo (presidente dal 29 marzo 2012), Antonio Martone (presidente fino al 14 marzo 2012) e Alessandro Natalini.

Dopo il collocamento a riposo della dott.ssa Caterina Guarna (a decorrere dal 30 giugno 2012), l'incarico di Segretario generale è stato affidato, a seguito di selezione pubblica, alla dott.ssa Antonella Bianconi (a decorrere dal 1° ottobre 2012). Nel frattempo, dal 28 giugno al 1° ottobre 2012, la continuità gestionale della struttura organizzativa è stata garantita dal conferimento di un incarico *ad interim* alla dott.ssa Elisabetta Midena.

Nel corso del 2012 il personale che ha prestato servizio presso la Commissione a tempo pieno è stato di 21 unità, comprese di livello dirigenziale. Come previsto dal D. Lgs. n. 150/2009, la Commissione, che non ha un proprio ruolo organico, si è avvalsa della collaborazione di personale comandato e con contratto a tempo determinato, aumentando gradualmente, nel corso dell'anno, la propria dotazione, al fine di poter far fronte efficientemente al rilevante incremento delle attività istituzionali.

Non è stato, tuttavia, ancora raggiunto il limite massimo di 30 unità, previsto dall'articolo 13 del D. Lgs. n. 150/2009, anche in conseguenza di una lunga fase di avvio e di un processo di ricambio che ha interessato all'inizio dell'anno circa il 40 per cento dei collaboratori.

Anche nel 2012 si è fatto ricorso a esperti di elevata professionalità ed esperienza secondo quanto disposto dall'art. 13 comma 4, del D. Lgs. n.150/2009, a supporto dell'attività della Commissione.

Le risorse umane di cui si avvale la Commissione, al 31 dicembre 2012, sono riportate nella Tabella 1:

Tabella 1 - Risorse umane impiegate dalla Commissione

Tipologia	Numero di unità
Dirigenti	1
Personale incomando	9
Personale a contratto	10
Esperti	4
Componenti del comitato tecnico – consultivo previsto dal D.M. 12 marzo 2010¹	2

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 190/2012, che ha individuato la CiVITcome Autorità Nazionale Anticorruzione, la Commissione ha programmato, nei limiti stabiliti dall'art. 13, comma 4 del D. Lgs. n. 150/09, una integrazione della propria dotazione di risorse umane, sia mediante il comando di alcune unità di personale da altre amministrazioni che mediante il conferimento di incarichi a esperti per l'acquisizione di competenze specifiche mirate ai temi dell'integrità e della

¹Si ricorda che l'art. 1, comma 2, lett. e), del d. m. 12 marzo 2010 - adottato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e contenente le attribuzioni della Civit - ha previsto che "la Commissione, con propria delibera, può avvalersi di un comitato tecnico – consultivo", "per lo svolgimento dell'istruttoria" necessaria alla definizione di "un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali concernenti il miglioramento della *performance* attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo", ai sensi dell'art. 13, comma 6, lett. m), del d. lgs. n. 150/2009.

prevenzione della corruzione, oltre che al potenziamento nell'area della *performance*. Allo stato, pertanto, permangono limitati margini di potenziamento della struttura.

A questo proposito, è importante sottolineare che la Commissione ha rappresentato al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e al Ministro per i rapporti con il Parlamento, oltre che in sede parlamentare nel corso di due audizioni presso la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, che l'efficace svolgimento delle proprie funzioni, peraltro notevolmente ampliate dalla legge n. 190/2012, rischia di essere pregiudicato dalla mancanza di un ruolo organico del personale, di cui è stata richiesta l'istituzione.

Tale situazione è anche aggravata dai vincoli derivanti dalla normativa in materia di contratti a tempo determinato, per i quali vige, tra l'altro, il limite di durata massima di 36 mesi complessivi; una previsione, che impone un avvicendamento di personale troppo frequente, mentre un'Autorità con funzioni di regolazione, valutazione e controllo dovrebbe poter contare su un personale particolarmente qualificato, sul quale realizzare un investimento a lungo termine.

Le risorse finanziarie e strumentali nella disponibilità della Commissione hanno consentito il regolare svolgimento delle attività istituzionali. Nel corso del 2012 è stato completato l'assetto logistico nella sede di Piazza Augusto Imperatore per consentire il funzionamento a regime della struttura operativa, anche in vista dell'esercizio delle nuove funzioni di prevenzione della corruzione riconosciute dalla legge n. 190/2012 e del rafforzamento della struttura organizzativa.

Si evidenzia che la Commissione per l'anno 2012 ha potuto disporre di entrate correnti pari a euro 4.870.000,00, al netto delle partite di giro di euro 1.200.000,00, che sono riferite per euro 2.435.000,00 al contributo di funzionamento e per euro 2.435.000,00 al finanziamento di progetti sperimentali e innovativi. In sostanza, sul fronte delle entrate si è registrata una sensibile riduzione, pari al 43%, dovuta ai tagli della spesa delle amministrazioni pubbliche e alle misure di contenimento della spesa pubblica, introdotte dal D.L. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, relative alle spese di rappresentanza, collaborazioni, automezzi, convegni e congressi.

L'unificazione in un unico capitolo per l'esercizio 2013 degli stanziamenti assegnati, ai sensi dell'art. 5, comma 12 del D. L. n. 95/2012 convertito in legge n. 135/2012, deve considerarsi un'opportunità per migliorare la gestione nel suo complesso. Tale misura è destinata, infatti, a incidere positivamente sulla progettazione finanziaria, riducendo la rigidità della struttura del bilancio.

Non si può, tuttavia, dimenticare che la già ricordata mancanza di un ruolo organico, che preclude la possibilità di acquisire in modo stabile le necessarie specifiche competenze, potrebbe ostacolare un corretto processo attuativo della riforma nonché della recente normativa in materia di anticorruzione, rischiando di vanificare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore.

3.2 Il sito e la comunicazione

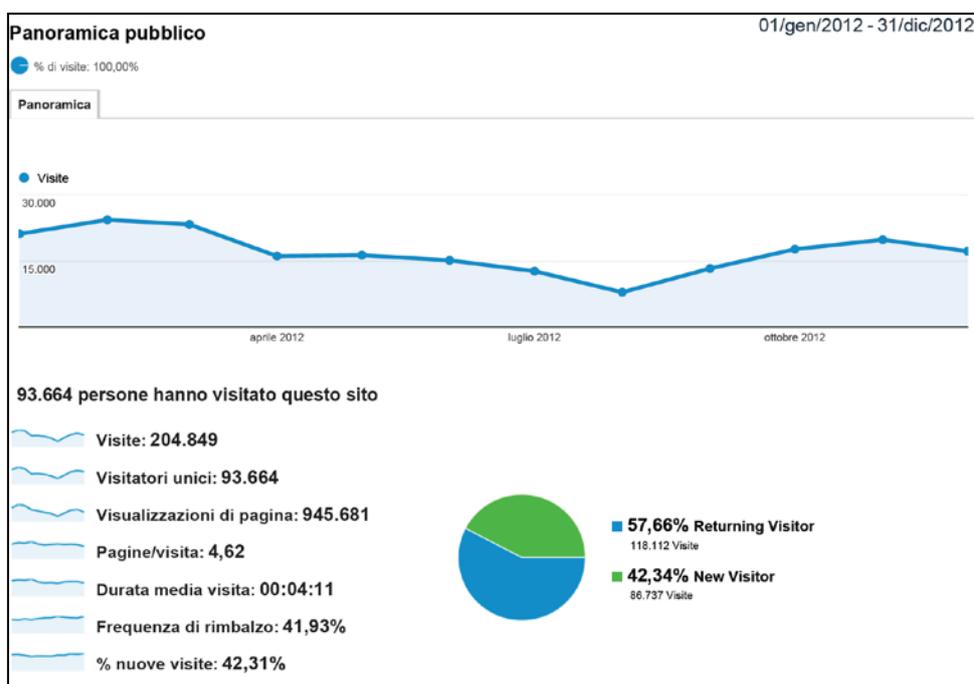
La Commissione ha curato la comunicazione delle proprie attività prevalentemente attraverso il proprio sito www.Civit.it e con la periodica diffusione di newsletter. I dati di accesso e di utilizzo del sito (Figura 1) indicano un significativo interesse nei confronti delle attività della Commissione confermato anche dal numero degli iscritti alla *newsletter* pari a 3.596.

I contenuti del sito sono stati notevolmente ampliati con la pubblicazione delle delibere, dei documenti e di tutte le iniziative utili per i destinatari della riforma e per i portatori di interesse.

Si deve, peraltro, considerare che i numerosi interventi legislativi recentemente introdotti, soprattutto in tema di obblighi di pubblicazione, hanno talora comportato anche modifiche nella struttura del sito, oltre che nei suoi contenuti, con la creazione di nuove sezioni o pagine.

La modifica strutturale più rilevante è stata apportata a seguito dell'emanazione della legge n. 190/2012, con la creazione della sezione denominata "Anticorruzione", nella quale sono state inserite le prime delibere e iniziative adottate dalla Commissione, ed è facile prevedere che l'articolazione e i contenuti di questa sezione siano destinati ad arricchirsi nel prossimo futuro.

Figura 1 - Accessi al sito



4. Le funzioni

Il complesso quadro normativo vigentesuggerisce una rilettura dell'ampio e articolato novero di funzioni riconosciute dal legislatore alla Commissione che, nel sistema attuale, ancor più che in quello originario, si configura come il fulcro e il motore dell'intero disegno riformatore.

Le competenze della Commissione, infatti, già nel loro nucleo tradizionale, implicano l'esercizio di funzioni di regolazione, vigilanza e controllo nell'ambito di tre settori, che risultano strettamente collegati tra loro: la valutazione della *performance*, la qualità dei servizi e la trasparenza e l'integrità.

Si tratta di aree di intervento che, come si è detto, presentano rilevanti profili di connessione. Infatti, la valutazione della *performance* è funzionale a soddisfare esigenze interne gestionali all'amministrazione, ma anche esterne, con il ricorso ad azioni di miglioramento e predisposizione di strumenti necessari ad assicurare la qualità dell'azione pubblica. La trasparenza, riguarda anzitutto i risultati della valutazione della *performance*, mira ad assicurare forme di controllo diffuso sull'attività amministrativa e sull'uso delle risorse pubbliche e finisce per svolgere una funzione di promozione dell'integrità della pubblica amministrazione e, conseguentemente, di prevenzione della corruzione.

La Commissione ha operato per consolidare le basi per l'attuazione del complesso sistema delineato dal legislatore attraverso l'elaborazione di linee guida finalizzate alla predisposizione degli strumenti di gestione della *performance*. Essa ha inoltre svolto una costante attività di monitoraggio, attraverso la redazione sia di relazioni e rapporti di carattere generale, che di rapporti specifici riguardanti singole amministrazioni. A queste attività sono stati affiancati anche interventi di accompagnamento attraverso tavoli tecnici e incontri con le singole amministrazioni.

A queste azioni, che impegnano in misura significativa la Commissione, se ne affiancano altre, non meno rilevanti, che si sostanziano nell'esercizio di poteri di vigilanza sul rispetto da parte delle amministrazioni delle numerose prescrizioni legislative vigenti. Tali azioni si sviluppano essenzialmente secondo due direttrici: l'una relativa all'adozione e all'attuazione degli strumenti del ciclo della *performance* e l'altra relativa all'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

Un cenno particolare merita l'attività consultiva, che ha assunto un rilievo progressivamente crescente nel corso dell'ultimo anno, nelle sue diverse varianti, tra le quali occupano un peso preponderante le richieste di pareri sulle nomine degli Organismi indipendenti di valutazione, i quesiti su profili interpretativi e applicativi posti dall'impianto normativo e le segnalazioni di violazioni di specifici obblighi.

Un dato, questo, che si può spiegare, da un lato, con l'oggettiva complessità del quadro normativo e, dall'altro lato, con le difficoltà operative con cui si devono misurare i soggetti deputati all'attuazione, soprattutto per quanto riguarda gli enti locali. Rispetto a questi ultimi, peraltro, si è registrata una crescente attenzione del legislatore, oltre che dell'opinione pubblica, con nuove disposizioni volte ad assicurare la piena ed effettiva operatività del principio di trasparenza, intesa come accessibilità totale, da parte dell'intera collettività, a tutte le informazioni riguardanti l'organizzazione e l'azione amministrativa. Va sottolineato che l'evoluzione dell'attività consultiva è anche da ascrivere al progressivo ampliamento del perimetro di riferimento della Commissione, con la crescente richiesta di pareri provenienti da enti territoriali.

Le funzioni originariamente attribuite alla Commissione, sono state recentemente ampliate e, per certi versi, potenziate a seguito dell'emanazione della legge n. 190/2012, nella quale - sviluppando il collegamento funzionale, già delineato dal D. Lgs. n. 150/2009, tra *performance*, trasparenza, intesa come strumento di *accountability* e di controllo diffuso e integrità della pubblica amministrazione, ai fini della prevenzione della corruzione - si definiscono nuovi strumenti finalizzati a prevenire o sanzionare fatti, situazioni e comportamenti sintomatici di fenomeni corruttivi.

La recente legge, in particolare, ha attribuito alla Commissione i seguenti compiti: collaborazione con altri organismi stranieri; analisi dei fenomeni di corruzione; approvazione del Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica; redazione di una relazione annuale al Parlamento; vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure previste dai Piani anticorruzione e sul rispetto delle regole sulla trasparenza da parte delle singole amministrazioni; formulazione di pareri facoltativi sul rispetto, da parte dei dipendenti pubblici, dei codici di comportamento e della disciplina contrattuale vigente, nonché con riferimento allo svolgimento d'incarichi esterni da parte dei dirigenti pubblici; elaborazione di linee guida di cui dovranno tenere conto le singole amministrazione nell'adozione dei codici di comportamento.

Per l'esercizio di queste funzioni, inoltre, la Commissione si può avvalere di poteri ispettivi - che si sostanziano nella richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti - e può giungere a ordinare alle amministrazioni l'adozione di atti e provvedimenti richiesti dai Piani anticorruzione, nonché la rimozione di atti e comportamenti con questi ultimi contrastanti.

Non può sfuggire, a questo punto, che il sistema delineato dalla legge n. 190/2012, nel realizzare un obiettivo ampliamento delle funzioni della Commissione, ha finito anche per attribuire una maggiore incisività e, quindi, effettività ai suoi interventi, rispetto al tipico modello della *moral suasion* accolto dal D. Lgs. n. 150/2009.

5. L'attività svolta

5.1 Rapporti istituzionali

Nel corso dell'anno la Commissione ha continuato a curare i rapporti con altre istituzioni e diversi interlocutori, nella prospettiva di individuare strumenti e metodologie per il miglioramento del ciclo della *performance* all'interno delle amministrazioni e per consentire una più diffusa attuazione della riforma tra le diverse tipologie di enti.

In proposito, si deve sottolineare che è indispensabile per la Commissione, in conseguenza dell'estensione delle sue funzioni su un insieme ampio e variegato di amministrazioni pubbliche, poter contare su rapporti di collaborazione con i soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nell'attuazione della riforma.

Lapresidente della Commissione ha preso parte a due audizioni, rispettivamente, il 18 settembre presso il Senato della Repubblica e il 24 ottobre presso la Camera dei deputati. Dinanzi agli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato, la Commissione è stata chiamata a esprimere le proprie valutazioni sul disegno di legge n. 2156 B "*Disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", poi divenuto la legge n. 190/2012. Presso la Commissione Affari costituzionali della Camera, la Commissione ha invece riferito sull'attività svolta e sulle prospettive future alla luce dei nuovi compiti previsti dalla citata legge n. 190/2012.

Particolarmente intensi sono stati i rapporti con il Dipartimento della funzione pubblica, sia per consentire la migliore attuazione di alcune previsioni legislative, sia per la contiguità di alcune tematiche rientranti negli ambiti di rispettiva competenza. A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 190/2012 e in considerazione delle funzioni che anche detto Dipartimento è chiamato a esercitare in materia, è prevedibile un ampliamento dell'ambito di collaborazione, nel rispetto delle prerogative e delle competenze di ciascuno, al fine di assicurare una corretta attuazione della legge e un efficace coordinamento delle iniziative.

Tra i principali ambiti d'interlocuzione possono ricordarsi quelli relativi alle problematiche connesse alla valutazione della *performance* individuale, alla rimodulazione del Programma di sostegno dei progetti sperimentali e innovativi, all'implementazione del sistema informatico da utilizzare per la rilevazione del benessere organizzativo, alla prospettazione d'interventi normativi per il migliore coordinamento delle funzioni di valutazione della Commissione e dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) nei confronti delle Università e degli enti di ricerca, nonché alle proposte di riordino degli obblighi di pubblicazione. Di particolare rilievo sono anche i contatti avviati per il coordinamento delle attività di vigilanza e controllo degli OIV e della Commissione in materia di trasparenza con le funzionalità della Bussola della trasparenza, strumento operativo *on line* realizzato dal Dipartimento della funzione pubblica, con lo scopo di consentire verifiche ed elaborare analisi statistiche sulla pubblicazione di dati e informazioni obbligatorie sui siti istituzionali delle amministrazioni.

Diverse iniziative sono state impostate e realizzate per estendere l'attuazione e l'implementazione della riforma fra diverse tipologie di amministrazioni pubbliche. Mentre, infatti, nel 2011 la Commissione ha focalizzato la propria attenzione su ministeri ed enti pubblici nazionali, nel corso del 2012 ha posto le basi, attesi anche i vincoli legislativi e di organizzazione, per un coinvolgimento più ampio di altri soggetti pubblici.

La Commissione, in primo luogo, ha svolto un'intensa attività di collaborazione con l'ANVUR, per affrontare le prime e più rilevanti problematiche che riguardano la specificità del sistema universitario e degli enti di ricerca per contemperare lo svolgimento delle concorrenti funzioni di valutazione attribuite dalla legge a entrambe le istituzioni. In particolare, per quel che riguarda le università, è stata formulata una proposta per coordinare, in un'ottica di semplificazione, le misure e gli strumenti del Ciclo della *performance* con quelli a cui sono tenute le università in base alla normativa vigente per la programmazione e la valutazione delle attività universitarie. Un'altra proposta è stata concordata con l'ANVUR per quanto riguarda il coordinamento dell'esercizio delle funzioni di valutazione nei confronti degli enti di ricerca, che si configurano come enti pubblici con caratteristiche particolari, sia per l'attività svolta, amministrativa e di ricerca, sia per la specificità del regime di impiego del personale di ricerca. Ambedue le proposte sono state trasmesse al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

Un ambito sul quale la Commissione ha intenzione di verificare il grado di attuazione della riforma, nei suoi diversi aspetti della *performance*, della trasparenza e della qualità, è quello del Servizio sanitario nazionale, tenuto conto dell'impatto che la sua gestione determina sulla spesa pubblica e dell'importanza dei servizi resi alla collettività. A tal fine, nel secondo semestre del 2012, è stato siglato un Protocollo d'intesa con l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS), volto a sviluppare iniziative di ricerca, monitoraggio e sperimentazione in materia di *performance*, di trasparenza e di qualità all'interno delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale.

La Commissione ha, inoltre, promosso iniziative e incontri con l'ANCI per la definizione di linee guida sulla trasparenza e sulla integrità nei comuni, in attuazione del protocollo d'intesa stipulato il 16 settembre 2010, ai sensi dell'art. 13, comma 2, del D. Lgs. n. 150/2009. Per la Commissione, infatti, è essenziale che il cambiamento culturale necessario per ottenere risultati efficaci e duraturi dalla attuazione della riforma si innesti a cominciare da quegli enti in cui più prossimo e frequente è il rapporto con i cittadini e le imprese. All'esito degli incontri svolti, l'ANCI, a ottobre 2012, ha adottato specifiche linee guida, che rappresentano un utile strumento per orientare i comuni nella redazione dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, nonché sui numerosi obblighi di pubblicazione che gravano sugli enti locali.

La Commissione, nel mese di giugno, ha anche siglato un protocollo d'intesa con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, finalizzato a individuare le attività necessarie allo sviluppo delle metodologie e degli strumenti di misurazione della *performance* e a favorire la crescita di professionalità adeguate.

Un altro fronte di relazioni istituzionali è stato recentemente aperto a seguito dell'approvazione della legge anticorruzione. L'art. 1, comma 2, lett. a) della legge n. 190/2012, infatti, prevede espressamente che la Commissione collabori con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali e internazionali competenti. La Commissione, pertanto, a partire dalla fine del 2012, ha avviato, in alcuni settori strategici, una serie di rapporti, a cominciare da quelli internazionali, che sono destinati a divenire un importante ambito di attività.

A questo proposito, la Commissione è stata coinvolta nella *peer-review* che l'OCSE sta conducendo sulle misure per la promozione dell'integrità nel settore pubblico in Italia e, di

conseguenza, ha anche partecipato, nel novembre 2012, al *Meeting of the OECD Public Sector Integrity Network*.

Altre iniziative si stanno sviluppando, in collegamento con il Ministero della giustizia, per i lavori del GRECO (Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione), nonché per il monitoraggio che l'ONU sta conducendo sull'attuazione, in Italia, della Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alla corruzione del 2003.

Per quanto riguarda i rapporti esterni in materia di anticorruzione, oltre alle già ricordate audizioni parlamentari, la Commissione ha sottoscritto un protocollo d'intesa con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), con lo scopo di rafforzare i livelli di legalità nel settore dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni. Tale protocollo è frutto della comune intenzione di lavorare congiuntamente nelle attività di vigilanza e di controllo, integrando le rispettive metodologie di lavoro e adottando anche atti indirizzati a Governo e Parlamento, per la prevenzione e il contrasto alla corruzione. In quest'ottica potranno essere sviluppate attività di ricerca e di monitoraggio del mercato di settore, della qualità e della trasparenza e, compatibilmente con le finalità istituzionali, potranno essere condivisi dati e informazioni, anche con l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi per imprese e amministrazioni che, frequentemente, sono tenute alla comunicazione degli stessi dati a più soggetti istituzionali, con una inutile e gravosa moltiplicazione degli adempimenti. Considerati i numerosi obblighi di pubblicazione previsti nella legge n. 190/2012 nel settore dei contratti pubblici, la collaborazione con la citata Autorità potrà contribuire a innalzare i livelli di trasparenza in funzione di prevenzione dei fenomeni corruttivi. A valle della stipula di questo Protocollo, sono stati avviati contatti per l'individuazione di indicatori di rischio di corruzione negli appalti pubblici con l'obiettivo di sviluppare analisi quantitative indispensabili a una migliore comprensione del fenomeno corruttivo.

5.2 L'attività di regolazione, valutazione e monitoraggio

L'attività di regolazione svolta nel corso del 2012, ha avuto come principale obiettivo quello di orientare, in particolare, i ministeri e gli enti pubblici nazionali nel superamento delle criticità riscontrate nell'ambito dell'attività di monitoraggio svolta nell'anno precedente. Ribadendo la complementarità fra trasparenza, *performance* e qualità nel perseguire l'obiettivo del miglioramento dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni, la Commissione ha adottato linee guida per orientare le amministrazioni e gli OIV nelle attività di avvio del Ciclo 2012 e nella predisposizione degli strumenti di rendicontazione del Ciclo 2011².

Nel contempo, particolarmente impegnativa è stata l'attività di valutazione e monitoraggio rivolta all'analisi dei Piani della *performance*, dei Programmi triennali della trasparenza, degli *standard* di qualità all'avvio del ciclo 2012 edelle Relazioni sulla *performance* alla conclusione del ciclo della *performance* 2011. Nell'allegato A della presente Relazione si riporta il dettaglio, per tutte le amministrazioni, suddivise per gruppi omogenei, di tutti i documenti adottati e pervenuti alla Commissione che sono stati oggetto di monitoraggio.

L'attività di regolazione, valutazione e monitoraggio è descritta successivamente in dettaglio, con riferimento specifico a *performance*, trasparenza e qualità, per maggiore chiarezza espositiva. Sugli esiti del monitoraggio, per evidenti ragioni di spazio, in questa Relazione sono riportati soltanto sintetici accenni che possono trovare adeguato approfondimento nei documenti prodotti dalla Commissione e analiticamente segnalati in questa sede.

² Nell'allegato B è riportato l'elenco delle delibere in cui si è articolata l'attività di regolazione nel corso del 2012.

Nello svolgimento di queste funzioni si è cercato quanto più possibile, tenuto conto dei tempi e delle risorse a disposizione, di avvalersi del metodo della consultazione e del dialogo con i diversi interlocutori, sottoponendo in consultazione preventiva le delibere di portata generale.

Delle buone pratiche, così come delle criticità presenti in ciascuna amministrazione, si è dato conto in modo trasparente attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale della Commissione, al fine di introdurre elementi incentivanti nei confronti delle amministrazioni e, possibilmente, stimolare fenomeni emulativi. La consapevolezza delle criticità esistenti ha indotto la Commissione, compatibilmente con le risorse disponibili, ad affiancare al monitoraggio attività di accompagnamento e supporto alle singole amministrazioni e agli OIV, anche attraverso incontri individuali su tematiche specifiche e interlocuzioni dialettiche sulle risultanze dell'attività di monitoraggio.

In questa prospettiva, particolare attenzione è stata dedicata anche alla costituzione di una rete di interlocutori che, a diverso titolo, fossero un punto di riferimento nell'interazione con le amministrazioni medesime, richiedendo alle amministrazioni l'istituzione al proprio interno della figura del responsabile della trasparenza e del responsabile della qualità, quest'ultimo ancora poco diffuso.

5.2.1 Performance

Il 2012 è stato un anno caratterizzato da un'intensa attività sul tema della *performance*.

La Commissione ha continuato a sviluppare l'attività di regolazione con la definizione di linee guida volte a migliorare i contenuti e il processo di redazione dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* e dei Piani della *performance* adottati dalle amministrazioni ([delibera n. 1/2012](#)).

Inoltre, sono stati forniti alle amministrazioni gli strumenti necessari per chiudere il primo Ciclo di gestione della *performance* relativo all'anno 2011. Sono state, infatti, definite e pubblicate, al termine della fase di consultazione, tre delibere contenenti linee guida per la redazione della Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera a), del D. Lgs. n. 150/09 ([delibera n. 4/2012](#)), per la redazione della Relazione sulla *performance*, ai sensi dell'art. 10, del D. Lgs. n. 150/2009 ([delibera n. 5/2012](#)), nonché per la validazione, da parte degli OIV, della Relazione sulla *performance*, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera c), del D. Lgs. n. 150/2009 ([delibera n. 6/2012](#)). La Commissione, considerata la novità della materia, ha ritenuto opportuno condividere gli esiti della consultazione con i responsabili delle amministrazioni direttamente coinvolti nella redazione della Relazione sulla *performance*, gli OIV e i Responsabili della trasparenza, attraverso appositi incontri svolti, nel mese di febbraio, presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

La Commissione ha anche definito i modelli per la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di misurazione, nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico (art. 14, comma 5, del D. Lgs. n. 150/2009). A tal fine, si è tenuto conto degli esiti di una proficua collaborazione con un gruppo di lavoro costituito dagli enti previdenziali (INPS, INAIL e INPDAP) ed iniziative adottate da alcuni enti di ricerca. I modelli sono stati posti in consultazione telematica e anche illustrati nel corso di incontri con i Responsabili del personale dei Ministeri e delle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel pubblico impiego. Dei suggerimenti e delle osservazioni si è tenuto conto in sede di approvazione definitiva. Nel contempo, sono stati avviati contatti con il Dipartimento della funzione pubblica per la gestione informatizzata delle procedure di acquisizione ed elaborazione dei dati.

Nell'ambito dell'attività di accompagnamento, la Commissione ha avviato un confronto con gli OIV dei Ministeri, al fine di acquisire ulteriori informazioni in merito allo stato di attuazione della valutazione della *performance* individuale rispetto a quanto delineato nelle Relazioni sul funzionamento del sistema di valutazione inviate alla Commissione. Nella stessa prospettiva, la Commissione ha convocato i rappresentanti delle amministrazioni centrali, anche per creare le condizioni affinché nelle Relazioni sulla *performance* venissero riportate informazioni dettagliate sugli esiti della valutazione individuale.

La constatazione che, malgrado le citate iniziative, il principio dell'attribuzione differenziata delle retribuzioni di risultato in funzione del merito abbia trovato difficile e limitata applicazione ha indotto la Commissione a effettuare un accertamento con i vertici delle amministrazioni sulla rilevanza riconosciuta, in sede di valutazione dei singoli dirigenti, alla verifica del puntuale adempimento degli obblighi espressamente previsti dalle disposizioni legislative in vigore. Considerata la rilevanza del tema, la Commissione ha anche segnalato al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione le problematiche emerse e le iniziative intraprese.

La Commissione, sulla base dell'esperienza maturata nel corso dell'anno precedente, ha orientato l'attività del monitoraggio (ex art. 13 comma 6 lett. c), del D. Lgs. n. 150/09) dell'avvio del ciclo 2012 su alcuni aspetti qualitativi, ritenuti prioritari per conferire efficacia ed effettività all'azione delle amministrazioni, focalizzando l'attenzione particolarmente sul grado di integrazione tra programmazione economico-finanziaria e piani della *performance*, sull'adeguatezza di obiettivi, indicatori e i target, sull'integrazione tra *performance*, qualità e trasparenza, sulla valutazione individuale e, infine, sul grado di coinvolgimento degli *stakeholder*.

Sono stati analizzati il Piano della *performance* 2012 – 2014, con riferimento all'avvio del nuovo ciclo, nonché documenti relativi alla chiusura del ciclo 2011 quali la Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, la Relazione sulla *performance* 2011 e la relativa validazione con annessa sintesi delle carte di lavoro. Nel monitoraggio sono stati presi in considerazione anche i Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* che le amministrazioni hanno aggiornato nell'anno 2012.

Gli elementi di criticità emersi con riferimento all'inadeguatezza delle risorse a supporto dell'attività di valutazione, con il conseguente rischio di vanificarne la funzione nelle amministrazioni complesse, hanno indotto la Commissione a effettuare un accertamento specifico con gli OIV dei ministeri in modo da acquisire elementi utili per l'esercizio della propria attività di orientamento e accompagnamento nei confronti delle amministrazioni.

Come risultato di questa attività, con riferimento all'avvio del Ciclo 2012, la Commissione ha pubblicato un "[Rapporto generale sull'avvio del Ciclo di gestione della performance](#)" e 56 [Rapporti specifici](#)³ dedicati a ciascuna amministrazione. Sia il Rapporto generale che quelli specifici trattano in maniera integrata tutti gli elementi del ciclo della *performance*, evitando di effettuare un esame separato dei singoli documenti, per sottolineare l'unitarietà del concetto di *performance*. Tutti i Rapporti specifici sono stati inviati alle singole amministrazioni per una consultazione preventiva e le osservazioni pervenute sono state prese in considerazione dalla Commissione prima della pubblicazione finale dei rapporti stessi.

Con riferimento alla chiusura del Ciclo di gestione della *performance*, la Commissione ha predisposto la "[Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali per l'anno 2011](#)" (ai sensi dell'art. 13, comma 6, lettera n) del D. Lgs. n. 150/2009) approvata nel mese di dicembre 2012.

³ I Rapporti specifici hanno riguardato le amministrazioni che hanno adottato almeno uno dei documenti previsti dal Ciclo di gestione della *performance* e sono pubblicati nella sezione monitoraggio del sito istituzionale della Commissione.

5.2.2 Trasparenza e integrità

La legge attribuisce alla Commissione competenze volte a promuovere e a garantire la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, intesa come accessibilità totale, realizzando anche condizioni per rafforzare la cultura dell'integrità, la promozione della legalità e la prevenzione dei fenomeni corruttivi. L'art. 11, comma 1, del D. Lgs. n. 150/2009, nell'introdurre il concetto di trasparenza come accessibilità totale, stabilisce che essa rientra nei livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, comma, lett. m), Cost. L'attuazione della disciplina, pertanto, nei suoi principi essenziali si applica a tutte le amministrazioni pubbliche e richiede modalità di attuazione tendenzialmente uniformi in ciascuna amministrazione su tutto il territorio nazionale.

Nel corso del 2012 la Commissione ha continuato a svolgere attività di regolazione e di monitoraggio, con particolare riferimento ai ministeri e agli enti pubblici nazionali; ha elaborato proposte per la semplificazione e il riordino della normativa sugli obblighi di pubblicazione, anche al fine di favorirne la sostenibilità da parte delle amministrazioni; ha sviluppato iniziative di supporto metodologico nei confronti delle amministrazioni, con l'istituzione di specifici tavoli tecnici; ha dato avvio operativo al Portale della trasparenza; ha implementato, attraverso accordi con l'ANCI, il quadro regolatorio del sistema della trasparenza negli enti locali.

Anche nel corso dell'anno in esame, la Commissione ha continuato a focalizzare l'attenzione, principalmente, sui ministeri e sugli enti pubblici nazionali, a cui il D. Lgs. n. 150/2009 si applica in via diretta.

All'inizio del 2012, la Commissione ha adottato la [delibera n. 2/2012](#), recante "*Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*". La Commissione, a partire dalle rilevazioni effettuate nel corso del monitoraggio svolto nel 2011, ha dato indicazioni per incrementare l'efficacia delle misure di trasparenza previste dalle amministrazioni, nonché la qualità e l'usabilità delle informazioni pubblicate nella sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito" dei siti istituzionali. Nelle linee guida, inoltre, sono state date indicazioni volte a migliorare il procedimento di elaborazione e di monitoraggio dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, definendo più chiaramente il sistema delle responsabilità all'interno di ogni amministrazione, nonché le modalità di coinvolgimento dei portatori d'interesse.

Per quel che riguarda l'attività di controllo e di orientamento nei confronti delle amministrazioni, la Commissione ha effettuato monitoraggi sulla pubblicazione dei dati sui siti istituzionali delle amministrazioni centrali, nonché sui Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità. In particolare, la Commissione ha effettuato uno specifico monitoraggio sui dati pubblicati nella sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito" dei ministeri e degli enti pubblici non economici nazionali per un novero ridotto, ma significativo – in relazione al dibattito politico-istituzionale – di obblighi normativi.⁴ A tal fine, si è tenuto conto delle evidenze emerse dalle attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione predisposte dagli OIV ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera g), del D. Lgs. n. 150/2009. Gli esiti della rilevazione sono confluiti in 20 Rapporti specifici (12 ministeri e 8 enti pubblici nazionali), poi discussi in appositi incontri con le singole amministrazioni, e in due Rapporti generali, rispettivamente relativi ai [ministeri](#) e agli [enti pubblici nazionali](#), pubblicati sul sito della Commissione.

A valle di questo monitoraggio, la Commissione ha richiesto agli OIV e ai Responsabili della trasparenza dei ministeri e di alcuni enti pubblici nazionali di conoscere le azioni poste in essere per

⁴Gli obblighi il cui adempimento è stato oggetto di verifica sono stati quelli relativi a dati su organizzazione, procedimenti, retribuzioni e incarichi dirigenti, OIV e responsabili della trasparenza.

superare le criticità evidenziate e ha espresso ai Ministri l'auspicio, qualora non si fosse ancora provveduto, di giungere in tempi rapidi a completare gli adempimenti relativi alla trasparenza e all'integrità. A seguito di tali sollecitazioni, gli enti hanno provveduto a fornire informazioni sulle azioni intraprese per completare gli adempimenti in materia di trasparenza e integrità, anche a seguito delle indicazioni contenute nei singoli Rapporti.

Il sistema della trasparenza nelle amministrazioni centrali è stato anche oggetto di monitoraggio e di valutazione da parte della Commissione in occasione della predisposizione della Relazione sul ciclo della *performance* 2011 e del Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della *performance* 2012.

Per la Relazione, che contiene un'analisi di tutti i documenti relativi al ciclo di gestione della *performance* prodotti dalle amministrazioni centrali (ministeri ed enti pubblici nazionali) nel 2011, sono stati esaminati 76 Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità pervenuti entro il 16 dicembre 2011, le Relazioni degli OIV sul funzionamento del sistema di valutazione della *performance*, della trasparenza e della qualità dei controlli interni e le annesse attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione effettuate dagli OIV ai sensi dell'art. 14, comma 4, lettera g), del D. Lgs. n. 150/2009, pervenute nel primo semestre del 2012 (v. Allegato A).

Per quanto riguarda l'analisi delle iniziative in materia di trasparenza relative al ciclo della *performance* 2012, essa ha riguardato 46 Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità 2012-2014, pervenuti alla Commissione entro il 1° settembre 2012 (v. allegato A); gli esiti di tale analisi sono stati pubblicati all'interno del Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della *performance* 2012.

I risultati dell'attività di monitoraggio svolta nel primo semestre del 2012 - dalla quale sono emersi ritardi nella pubblicazione, scarsa attenzione per i dati relativi agli uffici periferici, limitato coinvolgimento dei portatori di interesse, ma anche aree di miglioramento e buone pratiche nei diversi comparti, hanno indotto la Commissione a riflettere sull'opportunità di semplificare e differenziare gli obblighi di trasparenza, in relazione all'eterogeneità delle funzioni e delle dimensioni degli enti, in modo che i relativi adempimenti, che comportano impiego di risorse umane e di tempo, siano effettivamente funzionali al miglioramento del controllo diffuso sulla loro attività e proporzionati alla loro dimensione.

Questo orientamento è apparso ancora più opportuno alla luce dei numerosi obblighi di trasparenza introdotti da diversi provvedimenti legislativi adottati nel corso del 2012 che, tra l'altro, hanno ampliato, per alcuni importanti adempimenti, l'ambito dei soggetti obbligati, includendo, per esempio, le aziende speciali o le società *in-house* (D. L. n. n. 83/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134/2012), oppure, ancora più recentemente, i gestori dei servizi pubblici, come previsto dal D. L. n. 179/2012, e da, ultimo, come previsto dalla legge n. 190/2012, art. 1, comma 34 le “*società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*”.

A questo fine, la Commissione ha effettuato un censimento degli obblighi di pubblicazione vigenti - che a fine luglio 2012 risultavano essere 96 - e ha condotto una consultazione con le amministrazioni centrali e le associazioni rappresentate nel CNCU e nel CNEL. Ai soggetti coinvolti sono stati posti quesiti sulla chiarezza dei contenuti degli obblighi, sull'esistenza di sovrapposizioni con altri obblighi, sull'effettiva consultazione dei dati pubblicati e sulla loro utilità, sull'eventuale esistenza di obblighi normativi ulteriori rispetto ai 96 censiti, sull'opportunità di pubblicare dati ulteriori a quelli previsti da disposizioni di legge, nonché sull'esistenza di obblighi concomitanti di comunicazione ad altre amministrazioni dei dati da pubblicare.

Gli esiti della consultazione, di cui si è dato conto nel documento “[Per una semplificazione della trasparenza: esiti della consultazione sugli obblighi di pubblicazione previsti in materia di trasparenza e integrità](#)” pubblicato sul sito della Commissione, hanno messo in evidenza problemi applicativi dovuti alle difficoltà di individuare con immediatezza gli ambiti soggettivi di applicazione delle norme sulla trasparenza, alla scarsa chiarezza delle stesse, nonché alla ricorrente sovrapposizione tra diversi obblighi di pubblicazione.

Il rapporto è stato inviato anche al Governo, anche per fornire un contributo ai fini dell’adozione del decreto legislativo di riordino e della semplificazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche previsto dall’art. 1, comma 35, della legge n. 190/2012.

In relazione a specifici problemi applicativi posti dalle norme sugli obblighi di trasparenza, nel maggio 2012, la Commissione ha istituito un tavolo tecnico per affrontare il problema della pubblicazione dei dati sui tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture (c.d. indicatore di tempestività dei pagamenti), prevista dall’art. 23, commi 5 e 6, della legge n. 69/2009 e in relazione alla quale non è stato ancora adottato il regolamento governativo che definisce le modalità di attuazione di tale obbligo informativo. Al tavolo partecipano i Responsabili della trasparenza di tutti i ministeri, il Dipartimento della Funzione pubblica, il Ministero dell’economia e delle finanze (Ragioneria Generale dello Stato) e l’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici.

Come primo esito delle attività svolte, il D. L. n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012, ha recepito una proposta avanzata in sede di tavolo tecnico, in relazione alla possibilità di utilizzare il sistema SICOGE COINT per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria, anche ai fini della elaborazione dei dati relativi ai tempi medi di pagamento (art. 15, comma 3, del D. L. n. 179/2012). A fronte di questa previsione, i Ministeri hanno inviato, su sollecitazione della Commissione, osservazioni e proposte di integrazione del Sistema SICOGE ritenute necessarie per elaborare i dati relativi ai tempi medi di pagamento. Tali proposte sono state discusse dalla Commissione con il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Ministero dell’economia e delle finanze nel corso di un incontro tenuto nel mese di dicembre, al termine del quale i rappresentanti del Dipartimento e del Ministero si sono impegnati a un’accelerazione del procedimento di adozione del decreto interministeriale previsto dalla legge n. 69/2009.

Tra le iniziative di confronto con cittadini e associazioni previste dall’art. 13, comma 5 lettera l) del D. Lgs. n. 150/2009, la Commissione ha, infine, impostato con il FORMEZ un progetto che consentirebbe di svolgere una campagna di ascolto sulla politica di trasparenza condotta dalla CiVIT, al fine di raccogliere la “domanda di trasparenza” che emerge dall’opinione pubblica.

5.2.3 Qualità dei servizi

Il 2012 ha visto la Commissione impegnata anche sul tema della qualità dei servizi pubblici con l’emanazione della [delibera n. 3/2012](#), “*Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici*”, che si è resa necessaria in ragione delle criticità riscontrate in questo ambito a seguito del monitoraggio effettuato nel corso del 2011. L’elemento di maggior criticità ha riguardato il significativo livello di inadempimento, ben più elevato che in altri ambiti della *performance*, dimostrato dal fatto che soltanto il 27% delle amministrazioni ha trasmesso un documento in materia di *standard*.

La [delibera n. 3/2012](#) fornisce indicazioni ulteriori in merito al processo di definizione degli *standard* di qualità dei servizi, integrando la [delibera n. 88/2010](#) con termini temporali più cogenti – in particolare con riferimento alla definizione dell’elenco dei servizi (preliminare alla definizione

degli *standard* di qualità per ciascuno dei servizi in esso inclusi) – e con specificazioni relative alle dimensioni della qualità e alle modalità di definizione degli indicatori e dei valori *standard*. La [delibera n. 3/2012](#) contiene, inoltre, raccomandazioni per il processo di gestione degli *standard* (processo di aggiornamento periodico; modalità per assicurare la gestione dei reclami; indagini sul grado di soddisfazione degli utenti e coinvolgimento degli *stakeholder* di riferimento nella gestione degli *standard*) e, infine, indicazioni relative al collegamento fra la definizione degli *standard*, le modalità per la loro pubblicizzazione e l'integrazione con il ciclo di gestione della *performance*.

A breve distanza dall'emanazione della delibera, la Commissione ha sollecitato le amministrazioni ad adeguare gli *standard* alle linee guida fornite. Tale sollecito è stato accompagnato, per ciascuna amministrazione che aveva provveduto a trasmettere gli *standard* nel corso del 2011, da un rapporto specifico contenente osservazioni e suggerimenti finalizzati all'estensione e al miglioramento degli *standard* già definiti. La Commissione, quindi, ha effettuato il monitoraggio sugli *standard* di qualità emanati dalle amministrazioni che, nel corso del 2012, si sono adeguate alla nuova delibera (i risultati di tale monitoraggio sono riferiti nel Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della *performance* 2012).

In conseguenza delle criticità emerse nel corso del monitoraggio 2011, la Commissione ha, inoltre, condotto alcuni tavoli tecnici settoriali, in un'attività di accompagnamento di tre amministrazioni (Ministero dell'interno, Ministero della giustizia e Ministero dell'istruzione, università e ricerca), scelte in ragione della significatività dei servizi erogati al pubblico negli ambiti di loro pertinenza. Nel contesto di tali tavoli tecnici, è stata discussa e condivisa una prima proposta di direttiva, che la Commissione è tenuta a formulare ai sensi dell'art. 28 del D. Lgs. n. 150 del 2009.

Tali tavoli hanno avuto una duplice finalità: da un lato, quella di accompagnare le tre amministrazioni nel processo di definizione degli *standard* per un determinato numero di servizi "pilota"; dall'altro, quella di condividere con le medesime amministrazioni l'elaborazione della proposta di direttiva che è stata ultimata alla fine dell'anno e dovrà essere sottoposta all'attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La Commissione, ravvisando l'opportunità di una gradualità d'intervento nel definire, con direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, le fattispecie contemplate dall'art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 286 del 1999, come modificato dall'art. 28 del D. Lgs. n. 150/2009, ha ritenuto necessario intervenire prioritariamente per disciplinare le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli *standard* di qualità, nonché i criteri di misurazione della qualità di servizi. Questi ultimi sono, pertanto, gli ambiti fatti oggetto della proposta di direttiva condivisa con le tre amministrazioni che hanno partecipato ai tavoli tecnici istituiti dalla Commissione nel 2012.

La Commissione intende corredare la proposta, a titolo esemplificativo per tutte le altre amministrazioni, con le schede-servizio che definiscono gli *standard* di qualità per alcuni specifici servizi, redatte dalle amministrazioni a seguito delle attività condotte nell'ambito dei tavoli tecnici.

5.2.4 Prevenzione della corruzione

Come già illustrato nella prima parte della relazione, le nuove funzioni attribuite alla Commissione dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" si pongono in continuità con quelle già svolte in materia di trasparenza, promozione della legalità e integrità. La legge n. 190/2012, in definitiva, prevede un sostanziale ampliamento delle funzioni, nella logica di valorizzare la trasparenza in chiave dissuasiva dei fenomeni di cattiva gestione, identificabili come presupposti di potenziali episodi di corruzione.

In tale ambito, emerge lo stretto legame funzionale, già messo in evidenza dalla Commissione nelle delibere n. [105/2010](#) e n. [2/2012](#), fra trasparenza e integrità per la prevenzione della corruzione, così come riconosciuto anche a livello internazionale.

Al riguardo, la Commissione ha già estrapolato le principali evidenze in tema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità previste nei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità. Con particolare riferimento ai ministeri, risulta che solo in alcuni casi sono state previste nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità significative iniziative tese a prevenire potenziali comportamenti di corruzione, quali processi di gestione del rischio, modelli di organizzazione e gestione e attività di monitoraggio sull'esercizio delle proprie funzioni ispettive.

Le funzioni, così come i nuovi e più incisivi poteri che la Commissione potrà esercitare quale Autorità nazionale anticorruzione, si estendono oltre l'ambito soggettivo di applicazione diretta del D. Lgs. n. 150/2009, abbracciando l'intera platea di amministrazioni pubbliche previste dall'art. 1, comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001, salvo, per quel che riguarda le amministrazioni territoriali, la necessità di definizione di modalità attuative in sede di Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali.

La Commissione è consapevole che per svolgere le sue nuove e impegnative funzioni sono necessari forte unità d'intenti e spirito di leale collaborazione fra le istituzioni ed è necessario che le amministrazioni attivino tempestivamente iniziative che, pur ancora in assenza dei numerosi provvedimenti governativi di attuazione della legge, si pongono nella logica della nuova legge.

Al momento, la Commissione si è rivolta alle amministrazioni per evidenziare alcune norme che non richiedono ulteriori disposizioni di attuazione e per iniziare a raccogliere informazioni ed esperienze in materia di anticorruzione, in relazione ai compiti di analisi delle cause e dei fattori della corruzione, nonché d'individuazione d'interventi che possono favorire la prevenzione o il contrasto della corruzione.

In particolare, la Commissione ha già segnalato a gran parte delle amministrazioni cui si applica la legge n. 190/2012 ed, in particolare, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai ministeri, agli enti pubblici nazionali, alle università e alle camere di commercio, l'esigenza che sia nominato tempestivamente il responsabile della prevenzione della corruzione, per consentire a tale soggetto di predisporre attività preparatorie e iniziative concrete, in primo luogo, per l'individuazione delle aree a rischio e per l'avvio di formazione specifica del personale. In considerazione della complementarietà dei compiti in materia di trasparenza, la Commissione ha indicato alle amministrazioni l'opportunità di valutare se affidare al responsabile della prevenzione della corruzione anche le funzioni di responsabile della trasparenza, ovvero di prevedere adeguate forme di coordinamento tra le due figure.

La Commissione ha, quindi, ritenuto opportuno informare il Presidente del Consiglio dei Ministri di dette iniziative, segnalando anche l'opportunità di istituire, tempestivamente, il Comitato Interministeriale che, ai sensi dell'art. 1, comma 4 della legge n. 190/2012, è competente ad adottare linee di indirizzo relative ai compiti del Dipartimento della funzione pubblica.

In considerazione della portata delle nuove norme, che si applicano anche agli enti territoriali, la Commissione si è rivolta anche alla Conferenza delle Regioni, ad ANCI e a UPI, rappresentando l'urgenza di un incontro per individuare forme di collaborazione per la migliore attuazione della legge.

Dal momento dell'entrata in vigore della legge n. 190/2012, la Commissione si è, inoltre, attivata per impostare una serie di iniziative di studio e operative ritenute necessarie per dare avvio alla prima fase applicativa.

Le prime richieste pervenute dalle amministrazioni si sono concretizzate nella formulazione di quesiti finalizzati ad ottenere chiarimenti interpretativi e fanno prevedere un significativo incremento dell'attività consultiva in questo ambito.

Sotto altro profilo, non si sono fatte attendere le prime segnalazioni, da parte di privati cittadini o di soggetti associativi, di presunti fenomeni corruttivi, per i quali si richiede un intervento dell'Autorità; nella maggior parte dei casi, però, emerge una non corretta individuazione dello spazio entro cui si possono esplicare i poteri della Commissione in materia.

5.2.5 I progetti sperimentali e innovativi

Gli articoli 4, comma 3, della legge n. 15/2009 e 13, comma 6, lettera m), del D. Lgs. n. 150/2009, prevedono che la Commissione realizzi un programma di progetti sperimentali e innovativi a supporto delle proprie attività. L'individuazione di tali progetti, insieme ai soggetti con cui la Commissione può stipulare convenzioni per la loro realizzazione, è stata definita con la [delibera n. 115/2010](#).

E' stata firmata la Convenzione tra la CiVIT e il Dipartimento della Funzione Pubblica relativamente al progetto sperimentale *“Individuazione delle metodologie di misurazione e valutazione in atto adottate dalle pubbliche amministrazioni e progettazione di metodi e modelli migliorativi e tendenzialmente uniformi, da diffondere anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali”* il cui progetto esecutivo è in fase di approvazione. È stata stipulata una convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato e la Scuola Superiore dell'economia e delle finanze, per la realizzazione del *“Progetto sperimentale sulla riconciliazione tra ciclo della performance e ciclo di bilancio, per un coordinamento dei sistemi di misurazione e valutazione”*, approvato con decreto del 17 maggio 2011 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. È stato costituito il Comitato scientifico del progetto di cui fanno parte due componenti per ciascuna istituzione coinvolta. Il Comitato si è riunito a ottobre e, tra l'altro, si è espresso sul profilo professionale del capo progetto che la Scuola Superiore dell'economia e delle finanze dovrà selezionare.

E' poi proseguita l'attività della Commissione per la realizzazione del Portale della trasparenza. La Commissione, anche in attuazione dell'art. 13, comma 6, lettera p), del D. Lgs. n. 150/2009, ha stipulato un protocollo d'intesa con DigitPA per sviluppare le soluzioni tecnologiche idonee a favorire la creazione delle necessarie reti per rendere intellegibili, trasparenti e interoperabili i dati e le informazioni delle pubbliche amministrazioni.

A causa della fase di riorganizzazione in cui è stata coinvolta la DigitPA, soppressa e trasformata in Agenzia per l'Italia Digitale dagli articoli 19 e 22 della legge n. 134/2012, la Commissione ha ritenuto di dover proseguire con urgenza le attività necessarie per la realizzazione del Portale della trasparenza, anche alla luce di recenti provvedimenti legislativi che prevedono obblighi di pubblicazione di una serie di dati nel Portale stesso (art. 18 della legge n. 134/2012), dandone comunicazione al presidente dell'ex DigitPA, che ha temporaneamente continuato a svolgere le proprie funzioni ai sensi dell'art. 22, comma 2, della legge n.134/2012.

Per questo, nel dicembre 2012, la Commissione ha approvato una convenzione, in attuazione di un Protocollo d'intesa stipulato con il CNR nel dicembre 2011, per realizzare, entro i primi tre mesi del 2013, i primi inserimenti sul Portale dei dati relativi al ciclo della *performance* 2013 delle amministrazioni centrali. Nella convenzione, della durata di un anno, sono definite le principali attività da svolgere per la predisposizione di un ambiente d'inserimento di dati e di documenti da parte delle amministrazioni centrali (ministeri, enti previdenziali, enti di ricerca, enti parco, altri

enti, università) e per la definizione della struttura dei contenuti del Portale suddivisi per ambito d'interesse della Commissione *performance*, qualità dei servizi, trasparenza e anticorruzione.

Sono stati, inoltre, avviati contatti con l'ISTAT per un progetto di ricerca denominato "Rilevazione sulle imprese sulla qualità delle informazioni diffuse dalle pubbliche amministrazioni" volto a definire gli aspetti metodologici e operativi di un'indagine conoscitiva sulla valutazione, da parte delle imprese contraenti e potenziali contraenti della pubblica amministrazione, della qualità delle informazioni diffuse dalle pubbliche amministrazioni e di interesse per le proprie attività.

In considerazione dell'entrata in vigore della legge anticorruzione n. 190/2012 e di altre disposizioni normative che prevedono la valutazione della *performance* organizzativa e individuale nelle aziende sanitarie e nei sistemi sanitari (art. 4 del D. L. n. 158/2012, convertito dalla legge n. 189/2012), nonché delle misure sulla *spendingreview* (art. 5 del D. L. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012), la Commissione ha deliberato di ridefinire il programma di sostegno dei progetti sperimentali e innovativi al fine di adeguarne alcuni, in particolare 8 su 13, alle più recenti linee di indirizzo legislativo ([delibera n. 36/2012](#)). La delibera è stata trasmessa al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ai fini dell'adozione del decreto di cui all'art. 4, comma 3, della legge n. 15/2009.

5.3 L'attività consultiva

Nel corso del 2012, si è registrato una significativa evoluzione dell'attività consultiva, che ha dato luogo a un'intensa attività istruttoria e deliberativa⁵.

In quest'ambito, la Commissione ha ricevuto più di 300 richieste (Tabella 2), che si sono concretizzate in risposte a quesiti (32%) e a segnalazioni (27%), nonché nella formulazione di pareri sulla costituzione dell'OIV (29%, se si tiene conto anche di atti interlocutori e istruttori). Di questi pareri il 25% ha riguardato le amministrazioni centrali.

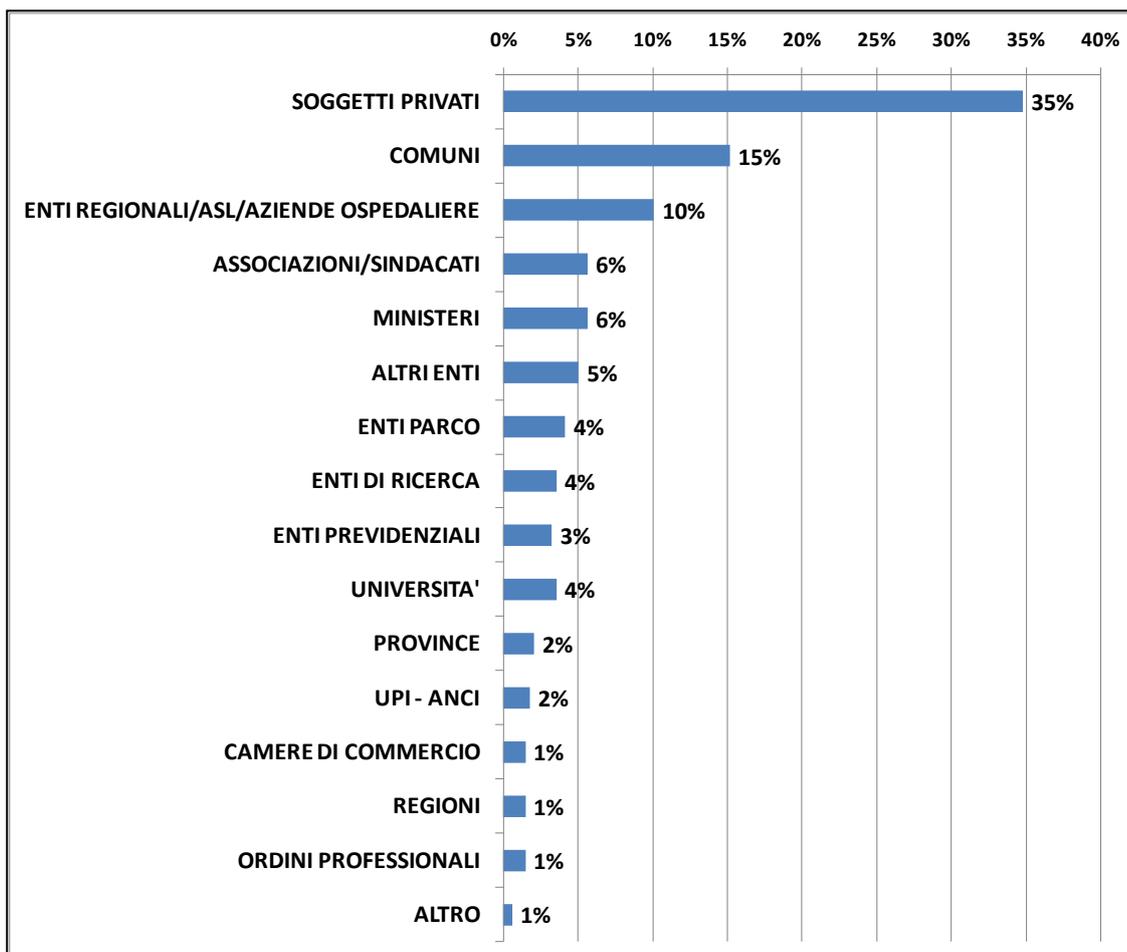
Tabella 2 - Richieste pervenute

classificazione	numerosità	Valori percentuali
QUESITO	101	32%
SEGNALAZIONE	85	27%
PARERE EX ART.14 D.LGS. N.150/2009	91	29%
RICHIESTA DI INFORMAZIONI	35	11%
TOTALE	312	100%

La maggior parte delle richieste proviene da diverse tipologie di pubbliche amministrazioni (in misura leggermente prevalente dagli enti locali e del servizio sanitario nazionale, rispetto alle amministrazioni centrali) e in misura consistente (35%) anche da soggetti privati (Figura 2).

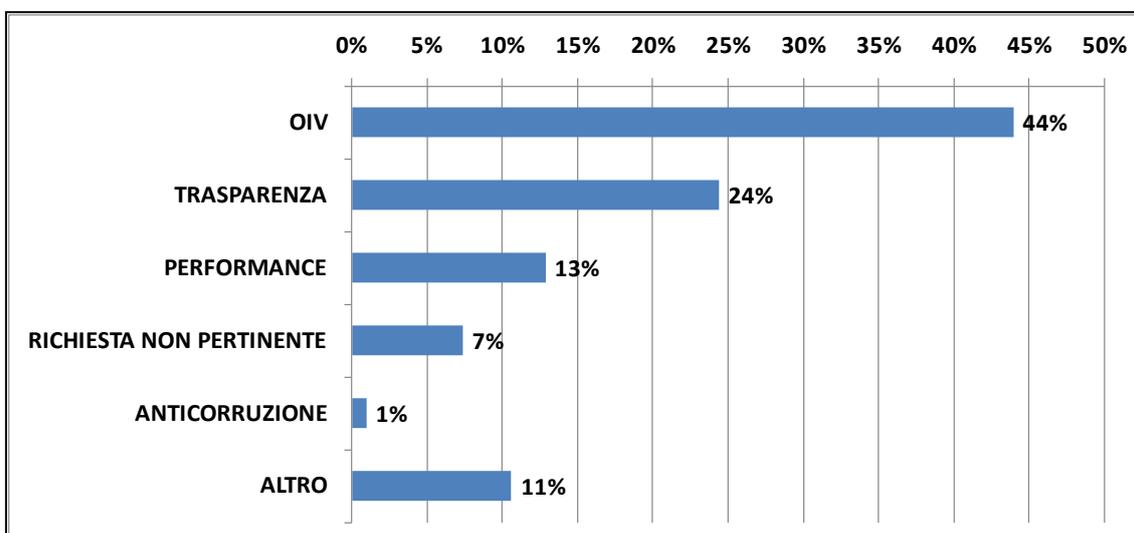
⁵Nell'allegato B è riportato l'elenco delle delibere in cui si è articolata l'attività consultiva nel corso del 2012.

Figura 2 - Soggetti richiedenti



Le richieste hanno riguardato le diverse materie di competenza della Commissione prevalentemente (44%) con riferimento agli OIV (pareri ex. art 14 e quesiti) e, in misura significativa, la trasparenza (24%) (Figura 3).

Figura 3 - Distribuzione per ambito delle richieste



In alcuni casi, l'esame di richieste specifiche avanzate da singole amministrazioni con riferimento a questioni di più ampia portata ha suggerito l'adozione di delibere di carattere generale.

Così è avvenuto, ad esempio, in occasione di un quesito formulato da un ente previdenziale privatizzato, ma presente nell'elenco delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, redatto annualmente dall'Istat. L'ente, in particolare, ha chiesto chiarimenti in ordine alla propria riconducibilità nel campo di applicazione del D. Lgs. n. 150/2009. Al riguardo, la Commissione ha ritenuto di adottare una delibera con la quale ha preliminarmente ritenuto che la mera inclusione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato redatto dall'Istat non implichi necessariamente l'applicazione dei Titoli II e III del D. Lgs. n. 150/2009, salvo diversa specifica previsione legislativa che, nell'individuare i soggetti destinatari, richiami espressamente gli enti inseriti nel detto elenco. Con riferimento all'ipotesi di trasformazione in persona giuridica privata di un ente pubblico, la Commissione ha, invece, espresso nella [delibera n. 26/2012](#) l'avviso che la sola circostanza del riconoscimento ai dipendenti dell'ente della facoltà di optare, entro un breve termine, per la permanenza della natura pubblica del rapporto di lavoro, non possa determinare l'applicabilità del complesso sistema normativo previsto dal D. Lgs. n. 150/2009, che presuppone la natura pubblica dell'ente.

Nella stessa prospettiva, la Commissione, sulla scorta di una richiesta analoga formulata, questa volta con riferimento al campo di applicazione della legge n. 190/2012, da un ente ex Ipab non ancora trasformato in azienda pubblica di servizi alla persona o in persona giuridica di diritto privato, ha adottato la [delibera n. 21/2012](#) con la quale è stata affermata l'applicabilità delle nuove disposizioni in tema di "*prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione delle commissioni e nelle assegnazioni degli uffici*" (art. 35 bis, del D. Lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 1, comma 46, della legge n. 190/2012) nei confronti delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, anche in attesa della citata trasformazione.

Le diverse richieste di singole amministrazioni relative alla propria riconducibilità nel campo di applicazione della riforma, peraltro, hanno indotto la Commissione a svolgere un'approfondita analisi finalizzata all'individuazione delle amministrazioni pubbliche sottoposte alla disciplina contenuta nel D. Lgs. n. 150/2009 che si è conclusa con la predisposizione di un elenco nel quale sono indicate dette amministrazioni, a livello centrale e territoriale.

La Commissione ha adottato anche delibere relative a tematiche più specifiche al fine di chiarire dubbi interpretativi sulla legislazione vigente e sollevati in più occasioni dalle amministrazioni, dagli OIV o da privati cittadini.

Con la [delibera n. 30/2012](#), a fronte della previsione del trattamento economico onnicomprensivo contenuta nell'art. 23 ter del D. L. n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*", la Commissione ha chiarito che nella nozione di trattamento economico onnicomprensivo, da pubblicare sul sito istituzionale, sono ricompresi anche gli emolumenti percepiti dai dirigenti a seguito del conferimento di specifici incarichi, sia istituzionali che extraistituzionali, da parte dell'amministrazione di appartenenza o da altro soggetto. Con la successiva [delibera n. 32/2012](#), quest'obbligo di pubblicazione così definito è stato ritenuto applicabile anche nel caso in cui sia riferito a dirigenti di ricerca e tecnologi.

Il tema, frequentemente sollevato dalle amministrazioni, dei rapporti fra affissione di atti nell'albo pretorio *on line* e il loro obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente è stato affrontato nella [delibera n. 33/2012](#), nel senso di ritenere che l'affissione di atti nell'albo pretorio non esoneri l'amministrazione dall'obbligo di pubblicazione anche sul sito istituzionale nell'apposita sezione "Trasparenza, valutazione e merito" nel caso in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge.

Di particolare rilievo è anche la [delibera n. 35/2012](#) in ordine all'applicabilità delle disposizioni dell'art. 18 del D. L. n. 83/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134/2012, prima ancora dell'adozione del regolamento alla cui emanazione il Governo è autorizzato ai sensi del comma 7 dello stesso articolo. La norma in questione impone una serie di obblighi di pubblicazione in merito alle attribuzioni di vantaggi economici da parte delle pubbliche amministrazioni e, per le attribuzioni superiori ai mille euro, dispone che la pubblicazione sia condizione di efficacia dell'atto. La Commissione, a fronte di numerose richieste di chiarimenti, ha stabilito che tutte le amministrazioni centrali, regionali e locali, le aziende speciali e le società *in-house* sono tenute, a decorrere dal 1° gennaio 2013, a dare piena attuazione alle previsioni di cui ai primi sei commi del citato art. 18.

Analoga analisi è stata condotta all'indomani dell'emanazione della legge n. 190/2012, per definire l'ambito di applicazione delle nuove disposizioni in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione, che non rispondono agli stessi criteri seguiti dal legislatore nel D. Lgs. n. 150/2009.

Un impegno rilevante è stato dedicato, anche nel corso del 2012, agli Organismi indipendenti di valutazione, non solo in sede di formulazione dei pareri sulla loro costituzione ex art. 14, comma 3, del D. Lgs. n. 150/2009, ma anche per quanto riguarda la definizione dei requisiti per la nomina dei componenti e i relativi problemi interpretativi. Da quest'ultimo punto di vista, si ricordano alcune delibere della Commissione di portata generale, con le quali sono stati integrati i requisiti e i criteri stabiliti con la [delibera n. 4/2010](#).

La diffusione della prassi del cumulo di numerosi incarichi in capo agli stessi soggetti ha indotto la Commissione a stabilire con la [delibera n. 27/2012](#) che, ai fini dell'acquisizione del parere prescritto dall'art. 14, comma 3, del D. Lgs. n. 150/2009, l'amministrazione è tenuta a trasmettere, in sede di formulazione della relativa richiesta, oltre alla documentazione già prevista dalla [delibera n. 4/2010](#), anche dettagliate informazioni in ordine all'importo del compenso previsto, nonché al rispetto del principio dell'esclusività dell'incarico, attestando l'eventuale contemporanea presenza dei singoli candidati in altri Organismi indipendenti di valutazione o Nuclei di valutazione.

È stata adottata, inoltre, la [delibera n. 29/2012](#) con la quale, in presenza di casi particolari nei quali alcuni enti abbiano proceduto ad affidare l'incarico di componente a organismi societari, è stato affermato il principio secondo cui - sulla base della formulazione dell'art. 14 del D. Lgs. n. 150/2009 e dei riferimenti ivi contenuti, con particolare riguardo ai requisiti richiesti dal comma 7 e alle incompatibilità indicate dal successivo comma 8 del citato articolo - le associazioni, le società e, in generale, i soggetti diversi dalle persone fisiche non possono essere nominati componenti dell'OIV.

Nella stessa prospettiva, la Commissione ha ritenuto di dover affrontare nella [delibera n. 23/2012](#) il problema della costituzione degli OIV negli enti locali e, a parziale rettifica del proprio precedente orientamento, ha stabilito che - fermo restando il principio secondo cui gli enti territoriali e del servizio sanitario nazionale, stante il mancato rinvio dell'art. 16, comma 2, del D. Lgs. n. 150/2009 all'art. 14 dello stesso decreto, hanno la facoltà, e non l'obbligo, di costituire l'OIV, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del D. Lgs. n. 150/2009 indicate nel citato art. 16 - qualora, procedano alla nomina dell'OIV, o sulla base della legislazione regionale o per autonoma decisione, devono individuarne i componenti in conformità all'art. 14 e tenendo conto dei requisiti previsti dalla [delibera n. 4/2010](#), come integrata dalle delibere [n. 107/2010](#) e [n. 27/2012](#).

Sempre con riferimento agli enti locali, è stata approvata la [delibera n. 21/2012](#) avente portata generale, con la quale, a fronte di divergenti posizioni espresse, anche in sede giurisprudenziale, la Commissione, a conferma delle precedenti decisioni adottate, ha espresso l'avviso che, negli enti

locali, l'organo competente ad adottare il provvedimento di nomina dell'Organismo indipendente di valutazione, deve essere individuato nel Sindaco che, per questa funzione, è l'organo di indirizzo politico – amministrativo.

Particolare rilievo, come si è detto, hanno continuato ad assumere i pareri ex art. 14, comma 3, del D. Lgs. n. 150/2009, anche in considerazione della citata [delibera n. 23/2012](#), che ha esteso l'obbligatorietà del parere della Commissione anche alle ipotesi di costituzione di OIV presso enti territoriali.

La Commissione, in particolare, ha adottato 15 delibere, che hanno riguardato 9 amministrazioni centrali - per le quali si è generalmente trattato di ipotesi di sostituzione di singoli componenti - e 6 enti territoriali e del servizio sanitario nazionale. Nella maggior parte dei casi, peraltro, la Commissione ha formulato un parere favorevole, avendo riscontrato il rispetto dei requisiti stabiliti con la [delibera n. 4/2010](#), mentre in alcuni casi sono stati formulati rilievi, con l'invito a procedere a una diversa proposta.

Si deve rilevare che, a seguito della [delibera n. 27/2010](#), riguardante la costituzione degli OIV negli enti locali, sono considerevolmente aumentate le richieste istruttorie d'integrazione della documentazione inizialmente trasmessa, essendo emersa l'esigenza di procedere, per le stesse ragioni che hanno suggerito l'adozione di quella stessa delibera, a un rigoroso controllo sul rispetto del principio dell'esclusività dell'incarico, previsto dal punto 2.8 della [delibera n. 4/2010](#) e per il quale sono attualmente ammesse deroghe soltanto nei limiti stabiliti con la successiva [delibera n. 107/2010](#), cioè nelle ipotesi di enti di piccole dimensioni che trattano problematiche affini.

Al riguardo, la Commissione intende procedere, con l'approssimarsi della scadenza del primo triennio di mandato degli OIV, a una revisione della [delibera n. 4/2010](#), contenente i criteri per la nomina dei componenti; a tal fine, peraltro, utili indicazioni potranno esser tratte dall'esperienza finora maturata, sulla cui base si procederà a una modifica di alcuni dei principi ivi contenuti, per i quali sembra opportuna una diversa modulazione delle rigidità attualmente previste, nonché, verosimilmente, all'introduzione di nuovi.

Un'altra importante componente dell'attività consultiva è rappresentata dai quesiti, che vengono per lo più formulati dalle amministrazioni o dagli OIV. Questi riguardano, in misura minore, gli stessi requisiti per la nomina dei componenti degli OIV, mentre, per il resto, mirano a ottenere chiarimenti su problemi interpretativi e applicativi posti da singole disposizioni di legge e dalle delibere della Commissione.

Se si guarda, peraltro, a questa seconda nutrita categoria, non si può ignorare il significativo numero di richieste di chiarimenti e precisazioni che hanno avuto a oggetto gli obblighi di trasparenza, con particolare riguardo a quelli di pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni.

6. I risultati

Il bilancio dell'attività svolta nel 2012 va condotto in relazione ai risultati del processo di cambiamento delle pubbliche amministrazioni che la Commissione ha contribuito a determinare. Tali risultati sono da valutare non tanto in vista dell'immediato miglioramento nella *performance* e nel rendimento delle amministrazioni, quanto come fase intermedia del processo di adeguamento delle stesse ai principi della riforma avviato nel 2010. Che si tratti di una prospettiva di medio termine, del resto, è suggerito anche dalla previsione, contenuta nell'articolo 13, comma 10, del D. Lgs. n. 150/2009, di affidare a un valutatore esterno indipendente la verifica dei risultati raggiunti dalla CiVIT dopo cinque anni dalla sua costituzione.

I problemi organizzativi e le difficoltà di attuazione della normativa, inevitabili nelle fasi iniziali di ogni processo di cambiamento dell'organizzazione della pubblica amministrazione, sono accentuati dalla difficile congiuntura finanziaria e politica e dalla complessità del disegno riformatore. Anche alla luce delle esperienze maturate e delle difficoltà manifestate, in misura diversa dalle differenti tipologie di amministrazioni, la Commissione si è impegnata a orientare il processo in modo tale da sottolinearne le significative connessioni con altre politiche di riforma volte alla semplificazione e al contenimento dei costi delle amministrazioni pubbliche. Nella consapevolezza che l'attuazione della riforma richiede, oltre che un profondo cambiamento culturale, anche un impegno organizzativo considerevole da parte delle amministrazioni, la Commissione nel fornire linee d'indirizzo e nello svolgere attività di monitoraggio ha tenuto adeguatamente conto del problema della loro sostenibilità, specie per gli enti di minori dimensioni.

Nell'analizzare le ricadute delle diverse iniziative adottate, bisogna anche tener conto che la Commissione dispone nell'esercizio delle funzioni di regolazione, vigilanza e controllo nei confronti delle amministrazioni, di poteri diversi di *moral suasion*, con le inevitabili conseguenze, in termini d' incisività, dell'azione svolta. Da questo punto di vista, quindi, particolare rilievo va attribuito all'ampliamento dei poteri di vigilanza e controllo contenuto nella legge anticorruzione che potranno conferire effettività all'azione della Commissione in materia di integrità e trasparenza.

In questa fase possono essere indicati alcuni elementi positivi, che fanno ben sperare per l'efficace implementazione del disegno riformatore, accanto a significativi elementi di criticità per il cui superamento la Commissione è fortemente impegnata.

Innanzitutto, il monitoraggio svolto dalla Commissione ha consentito di verificare che il processo di riforma, avviato nel 2010, si è messo in moto quasi in tutte le amministrazioni. L'analisi del ciclo di gestione della *performance* nelle sue diverse fasi, peraltro, ha messo in evidenza anche una forte differenziazione tra le amministrazioni. Questa circostanza testimonia che è possibile attuare la riforma con risultati positivi, poiché esistono buone prassi su alcune dimensioni specifiche, quali *performance*, qualità e trasparenza, e significativi ambiti di miglioramento ma, d'altra parte, induce anche a riflettere sulla necessità di tenere conto delle differenze esistenti tra le diverse amministrazioni.

Nella fase di avvio dell'attività la CiVIT ha ritenuto prioritario interpretare il proprio compito costruendo un quadro di riferimento omogeneo per tutte le amministrazioni. Il mutato contesto economico-finanziario e l'esperienza maturata secondo le linee prima indicate, in un'ottica di semplificazione, hanno suggerito già nel 2012 nell'attività di monitoraggio e nella formulazione delle indicazioni alle singole amministrazioni, di focalizzare l'attenzione sulle implicazioni operative più opportune per le singole amministrazioni, coerentemente con le specifiche attività svolte da ciascuna di esse e tenendo conto anche delle risorse effettivamente disponibili e del grado

di maturazione della cultura della valutazione. Coerentemente con questo orientamento è stata avviata, alla fine del 2012, l'impostazione delle linee guida per l'avvio del ciclo 2013.

Dal monitoraggio è emerso anche un livello ancora diffuso di inadempienze e ritardi. Tra le amministrazioni adempienti si rileva un modesto miglioramento rispetto all'anno precedente, permanendo, comunque, risultati mediamente poco soddisfacenti sia nel contenuto degli strumenti di avvio del ciclo della *performance* che nel metodo. Alcune criticità si riscontrano in relazione: alla scarsa capacità dimostrata da alcune amministrazioni di programmare e misurare la *performance*; all'autoreferenzialità degli strumenti di avvio del ciclo, che non sempre prestano la necessaria attenzione al coinvolgimento degli *stakeholder*; alla visione non sistemica che caratterizza l'approccio di molte amministrazioni, che si traduce in Piani, Sistemi, Programmi e *Standard* poco coerenti tra loro; alla scarsa attenzione prestata al collegamento tra ciclo di gestione e azioni necessarie al contenimento dei costi e alla *spendingreview*; alla mancanza di analisi e confronti approfonditi del funzionamento delle articolazioni periferiche dell'amministrazione; alla scarsa finalizzazione degli strumenti di avvio del ciclo della *performance* alle esigenze di valutazione organizzativa e individuale.

Come messo in evidenza dall'analisi dei risultati del ciclo 2011, emergono criticità relative: alla mancanza di sufficienti elementi quantitativi per la valutazione e la misurazione dei risultati; allo scarso interesse dei vertici politici in sede di individuazione degli obiettivi e assegnazione delle relative risorse; all'adeguatezza di obiettivi, indicatori e *target* adottati dalle amministrazioni conseguenti anche, alla scarsa integrazione tra *performance*, qualità e trasparenza; al limitato ricorso alla valutazione individuale quale elemento per valorizzare il merito. Inoltre, è emersa la limitata disponibilità e operatività di sistemi informativi sufficientemente integrati per assolvere alle esigenze della programmazione strategica e del controllo di gestione anche in chiave di trasparenza.

Una criticità generalizzata è, poi, la diffusa presenza nelle amministrazioni di una cultura dell'adempimento tendenzialmente prevalente rispetto alla cultura del risultato. Le verifiche condotte mettono in evidenza che questo atteggiamento è riscontrabile, per esempio, nell'applicazione delle norme sulla trasparenza. Infatti, il principio della trasparenza, intesa come accessibilità totale, si sta lentamente affermando nelle diverse amministrazioni ma rimane ancora molto da fare, specialmente per quanto riguarda la diffusione di informazioni sull'organizzazione e sull'attività amministrativa per funzionalizzare gli obblighi di trasparenza a garantire il controllo sociale sul proprio operato.

Al superamento di tali criticità può certamente contribuire il consolidamento dell'architettura del sistema di valutazione e trasparenza, al quale la Commissione ha contribuito. In questa direzione hanno operato non solo le delibere e i pareri per la costituzione degli OIV, ma anche gli stimoli forniti alle amministrazioni a istituire al proprio interno una rete di interlocutori che, a diverso titolo, fossero un punto di riferimento nell'interazione con le amministrazioni medesime.

Inoltre, il significativo numero di segnalazioni e richieste di parere, provenienti da soggetti pubblici e privati va considerato come un positivo segnale di riconoscimento degli sforzi posti in essere dalla Commissione per garantire efficacia alla propria azione di orientamento del processo di miglioramento delle amministrazioni pubbliche. È intenzione della Commissione ampliare e rafforzare questo ruolo specialmente in considerazione delle nuove e complesse sfide connesse alla prevenzione della corruzione, compatibilmente con le limitate risorse a disposizione.

Nel contempo, in una diversa prospettiva, va considerato un positivo risultato anche l'attenzione manifestata dai cittadini o da altri soggetti rappresentativi d'interessi verso l'adempimento degli obblighi di trasparenza, soprattutto da parte degli enti locali, in quanto si tratta

di un primo passo per l'affermazione del controllo diffuso sull'operato della pubblica amministrazione voluto dalla riforma, a fronte di una consapevolezza ancora non adeguatamente diffusa nelle amministrazioni.

È impegno della Commissione, al fine di promuovere effettivamente l'efficienza e l'efficacia delle pubbliche amministrazioni, valorizzare gli elementi positivi emersi e operare, anche attraverso proposte e segnalazioni specifiche al Governo e al Parlamento, per rimuovere le criticità di sistema riscontrate, nel senso di limitare l'onerosità e la complessità degli adempimenti richiesti, insostenibili specialmente per le amministrazioni di piccole dimensioni, e, conseguentemente, differenziare la disciplina; sburocratizzare adempimenti e controlli; promuovere le possibilità di effettiva semplificazione all'interno dei diversi comparti, integrando i diversi strumenti di programmazione e controllo esistenti; orientare il ciclo di gestione della *performance* verso obiettivi prioritari; promuovere la cultura del risultato attraverso la valorizzazione della valutazione della *performance*, al di là della proliferazione di responsabilità dirigenziali che, nei fatti, sono di difficile applicazione e rischiano di irrigidire la gestione.