



Autorità Nazionale Anticorruzione
e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche

Relazione annuale sull'attività svolta **Anno 2013**

(Articolo 13, comma 9, del d.lgs. n. 150 del 2009)

Componenti

Romilda Rizzo (Presidente)

Antonio Martone

Alessandro Natalini

Segretario Generale

Antonella Bianconi

INDICE

1.	Introduzione	4
2.	Il contesto	4
3.	L'organizzazione	7
3.1	La struttura organizzativa e le risorse	7
3.1.1	La struttura organizzativa	7
3.1.2	Le risorse.....	9
3.2	Il sito e la comunicazione.....	10
4.	Le funzioni	12
5.	L'attività svolta	13
5.1	Rapporti istituzionali	13
5.1.1	Collaborazione con organizzazioni internazionali.....	13
5.1.2	La "rete" di relazioni istituzionali.....	14
5.2	L'attività di regolazione, valutazione e monitoraggio.....	15
5.2.1	Prevenzione della corruzione	16
5.2.2	Trasparenza e integrità.....	20
5.2.3	<i>Performance</i>	22
5.2.4	Qualità dei servizi	25
5.2.5	I progetti sperimentali e innovativi	26
5.3	L'attività consultiva.....	27
6.	I risultati	30

1. Introduzione

L'articolo 13 del d.lgs. n. 150/2009, istitutivo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, al comma 9, prevede che la Commissione trasmetta una Relazione annuale al Ministro per l'attuazione del programma di Governo. In mancanza di una specifica delega, la presente Relazione sull'attività svolta nell'anno 2013 è trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri.

La legge n. 125, approvata il 30 ottobre 2013, con la quale è stato convertito in legge con modificazioni il d.l. n. 101/2013, cambia la denominazione della "Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche - CiVIT" in "Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche - A.N.AC.". L'Autorità, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera g) della legge n. 190/2012 "riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia". Quale momento preliminare rispetto a questa previsione normativa, che troverà compiuta applicazione nel 2014, l'Autorità, nel mese di dicembre 2013, ha pubblicato il ["Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012"](#).

La presente Relazione, predisposta in coerenza con le previsioni prima richiamate del d.lgs. n. 150/2009, offre un quadro dettagliato delle attività svolte nel 2013.

La prima parte riguarda il contesto entro il quale l'Autorità opera, proponendo anche alcune considerazioni sulle innovazioni legislative intervenute e sui relativi problemi applicativi.

La seconda parte è dedicata all'organizzazione con riferimento alle risorse e alla struttura operativa.

La terza parte richiama le funzioni e descrive l'attività svolta con riferimento alla prevenzione della corruzione, alla trasparenza e integrità, alla *performance* e alla qualità dei servizi pubblici, 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 2014.

2. Il contesto

Nel suo quarto anno di attività, l'Autorità ha operato in un contesto caratterizzato da una intensa quanto rilevante attività legislativa che ha investito l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione nel suo complesso e ha anche introdotto significativi cambiamenti con riferimento specifico a compiti e funzioni dell'Autorità stessa.

In un contesto macroeconomico caratterizzato dalla perdurante difficile congiuntura economica, il Governo, insediatosi nella primavera del 2013, ha promosso 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 e sull'attività dell'Autorità.

In particolare il d.l. n. 69/2013 recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", convertito dalla legge 9 agosto 2013 n. 98, contiene misure per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni e per il rafforzamento della *spending review*. È istituito un Comitato Interministeriale con attività di indirizzo e di coordinamento in queste materie; ai fini della razionalizzazione della spesa e del coordinamento della finanza pubblica, è prevista la nomina di un Commissario straordinario con il compito di formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo, con riferimento alle spese delle pubbliche amministrazioni, degli enti pubblici,

nonché della società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

Il d.l. 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, ha introdotto misure per migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni attraverso, tra gli altri, una serie di provvedimenti che riguardano i concorsi e le assunzioni nel pubblico impiego e le consulenze.

La legge 27 dicembre 2013, n.147, legge di stabilità 2014, contiene misure per conseguire gli obiettivi di consolidamento dei saldi di finanza pubblica. Tra l'altro, le misure di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica prevedono un'ulteriore definizione degli obiettivi di *spending review*.

Nel corso del 2013, numerosi provvedimenti legislativi in materia di prevenzione e contrasto della corruzione hanno inciso direttamente sulle competenze dell'Autorità e, da ultimo, anche sulla sua struttura.

A seguito dell'entrata in vigore il 28 novembre 2012 vigore della legge n. 190/2012, contenente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione",¹ infatti, si sono susseguiti numerosi provvedimenti nella materia.

In attuazione di importanti deleghe contenute nella legge anticorruzione, sono stati emanati i decreti legislativi n. 33/2013 e n. 39/2013, con rilevanti implicazioni sull'attività dell'Autorità.

Il d.lgs. n. 33/2013, recante il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", ha complessivamente operato una sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione vigenti, non limitandosi alla sola ricognizione e al coordinamento delle disposizioni già adottate, ma introducendo nuovi obblighi e ulteriori adempimenti, estendendone l'ambito soggettivo di applicazione e disegnando anche un nuovo sistema di controlli e sanzioni. Inoltre, sono state ampliate le possibilità di controllo sociale sull'operato delle pubbliche amministrazioni, con il riconoscimento del diritto all'accesso civico, azionabile da chiunque con riferimento a tutte le informazioni e ai dati per i quali esiste l'obbligo di pubblicazione.

In materia di trasparenza, inoltre, successivamente al d.lgs. n. 33/2013, sono intervenuti altri provvedimenti, quali il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2013, che stabilisce criteri e modalità per la pubblicazione dello scadenario, sul sito istituzionale delle pp.aa., degli atti e delle informazioni previste dalla legge in tema di trasparenza, nonché la citata legge di stabilità 2014 che all'art.1, comma 611, lett. f) introduce una limitazione della trasparenza nei confronti dei soggetti che svolgono attività di rilevante interesse pubblico in materia tributaria e di gestione del patrimonio immobiliare statale.

Il d.lgs. n. 39/2013, recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190" è stato emanato al fine di evitare ogni possibile forma di interferenza o di commistione tra politica e amministrazione per prevenire fenomeni di corruzione e situazioni di conflitto di interesse o di contrasto con il principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa. All'Autorità è attribuito un generale potere di vigilanza sulla corretta applicazione del decreto da parte di tutti i suoi destinatari, anche attraverso il ricorso a poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi, nonché una importante funzione consultiva, esercitabile attraverso la formulazione di pareri, su richiesta delle amministrazioni e degli enti interessati, sulla interpretazione delle disposizioni contenute nel decreto e sulla loro applicazione alle diverse fattispecie di inconfiribilità e di incompatibilità degli incarichi. Tale funzione consultiva è stata successivamente ridimensionata

¹ L'analisi della normativa anticorruzione e del suo stato di attuazione e delle iniziative assunte dall'Autorità è sviluppata nel "Rapporto sul primo anno di attuazione della l. n.190/2012" (http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Rapporto-attuazione-l.-n.-190_2012-ANAC.pdf) .

dal citato d.l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013, che ha trasferito tali poteri in capo al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, prevedendo da parte dell'Autorità un parere obbligatorio ma non vincolante sulle direttive e circolari del Ministro.

Inoltre, in attuazione delle previsioni contenute nella legge n. 190/2012 in materia di codice di comportamento dei pubblici dipendenti, è stato emanato il Decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013, "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", contenente le regole di condotta alle quali si devono attenere tutti i pubblici dipendenti privatizzati e che costituiscono, al tempo stesso, la base minima e indefettibile dei codici di comportamento che ciascuna amministrazione deve adottare tenendo conto di criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione elaborati dall'Autorità.

Anche in materia di *performance* sono intervenute significative modifiche nel quadro normativo. Il citato d.l. n. 69/2013, ha modificato l'art. 13, comma 12 del d.lgs. n. 150/2009 e ha stabilito che il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca, vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, è svolto dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) nel rispetto dei principi generali in tema di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* (art. 3, d.lgs. n. 150/2009) e in conformità ai poteri di indirizzo dell'Autorità (art. 13, comma 5, d.lgs. n. 150/2009).

Da ultimo, il citato d.l. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2013, ha previsto il trasferimento all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) delle competenze in materia di *performance* ed il trasferimento al Dipartimento della funzione pubblica (DFP) delle competenze in materia di qualità dei servizi ma tale trasferimento di competenze è stato, successivamente, annullato in sede di conversione del decreto.

In aggiunta, il d.l. citato è intervenuto, come si è detto, anche sulla stessa organizzazione e composizione dell'Autorità, cambiandone il nome da "Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche – CiVIT" in "Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni – A.N.AC.", aumentandone il numero dei componenti e prevedendo la decadenza anticipata degli attuali componenti prima della scadenza naturale del loro mandato.

Nel novero degli aspetti di interesse delle attività dell'Autorità si segnalano inoltre: il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 70 recante "Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135", il quale istituisce il Sistema unico di reclutamento e della formazione pubblica al fine di ottimizzare l'allocazione delle attività formative dei dirigenti e dei funzionari pubblici, garantendone l'eccellenza e l'interdisciplinarietà, il cui ambito di applicazione è rivolto alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e agli enti pubblici non economici.

3. L'organizzazione

3.1 La struttura organizzativa e le risorse

3.1.1 La struttura organizzativa

La composizione del collegio dell'Autorità è stata recentemente modificata. Ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 101/2013 convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2013, l'Autorità è organo collegiale composto dal presidente e da quattro componenti.² Il medesimo decreto prevede anche che i componenti insediati alla data di entrata in vigore del decreto restino in carica fino alla nomina del nuovo presidente e dei nuovi componenti.³

La struttura operativa dell'Autorità è diretta dal Segretario generale.

Come previsto dal d.lgs. n. 150/2009, l'Autorità, che non ha un proprio ruolo organico, si avvale della collaborazione di personale comandato e con contratto a tempo determinato con il limite massimo di 30 unità previsto dall'articolo 13 del d.lgs. n. 150/2009. Tale limite al 31 dicembre 2013 non è stato raggiunto, anche a causa dell'elevato ricambio che ha interessato il personale, originato anche dall'impossibilità di rinnovare i contratti triennali in scadenza. Come più volte segnalato, va ribadito, anche in questa sede, che la mancanza di un ruolo organico costituisce un intrinseco elemento di debolezza in quanto preclude la possibilità di acquisire in modo stabile le necessarie specifiche competenze e impone un avvicendamento di personale troppo frequente, mentre un'Autorità con funzioni di regolazione, valutazione, controllo, e da ultimo anche di ispezione, dovrebbe poter contare, con una prospettiva di stabilità, su un personale altamente qualificato sul quale realizzare un investimento a lungo termine.

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 190/2012, l'Autorità ha programmato, nei limiti stabiliti dall'art. 13, comma 4 del d.lgs. n. 150/2009, una integrazione della propria dotazione di risorse umane sia mediante il comando di alcune unità di personale da altre amministrazioni sia mediante contratti triennali a tempo determinato. Allo stato permangono limitati margini di potenziamento della struttura.⁴

Anche nel 2013, 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 dell'Autorità. Per quanto riguarda questi profili, peraltro necessari per garantire la funzionalità dell'Autorità, a fronte delle nuove e complesse funzioni e della crescente dimensione dell'attività, le previsioni della legge n. 125/2013 hanno indotto l'Autorità a conferire incarichi di breve durata.⁵

Inoltre, il supporto ai progetti sperimentali in corso di svolgimento⁶ è stato assicurato da tre componenti del Comitato tecnico-consulativo.⁷

² Il presidente e i componenti sono scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione, di management e misurazione della *performance*, nonché di gestione e valutazione del personale. Il presidente e i componenti sono nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. Il presidente è nominato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno; i componenti sono nominati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. I componenti sono nominati per un periodo di sei anni e non possono essere confermati nella carica.

³ Alla data di approvazione della presente Relazione non sono state ancora effettuate le proposte di nomina.

⁴ Dopo l'entrata in vigore della citata legge n. 125/2013, che prevede l'imminente sostituzione dei componenti dell'Autorità, si è ritenuto opportuno non assumere decisioni di portata pluriennale e, quindi, è stata sospesa la procedura già avviata per la selezione di 2 unità di personale con contratto triennale a tempo determinato.

⁵ Informazioni puntuali sugli incarichi conferiti agli esperti sono pubblicate sul sito istituzionale al link

<http://www.anticorruzione.it/incarichi-e-consulenze/esperti/> .

⁶ V. *infra*, par. 5.2.5.

La tabella 1 riporta la composizione della struttura operativa dell'Autorità al 31 dicembre 2013 che consta soltanto di 1 dirigente in posizione di *staff* e di 25 unità di personale.

Tabella 1 - Risorse umane

TIPOLOGIA	NUMERO DI UNITÀ
Dirigenti	1
Personale in comando	18
Personale a tempo determinato	7

Dal punto di vista organizzativo, come si rileva dalla tabella 2, le risorse umane sono distribuite nell'ufficio amministrativo-contabile e per la gestione del personale e nell'ufficio per il supporto all'attività dell'Autorità nell'ambito del quale sono individuate l'area giuridica e l'area tecnica. Le attività in materia di anticorruzione sono svolte trasversalmente alle aree. L'area tecnica è composta dalla sezione per la trasparenza e l'integrità⁸ e dalla sezione *performance* e qualità. Un'unità di *staff*, eventualmente integrata quando necessario con personale dell'area tecnica, cura "Relazioni internazionali, documenti, studi e ricerche".

Tabella 2 - Organizzazione

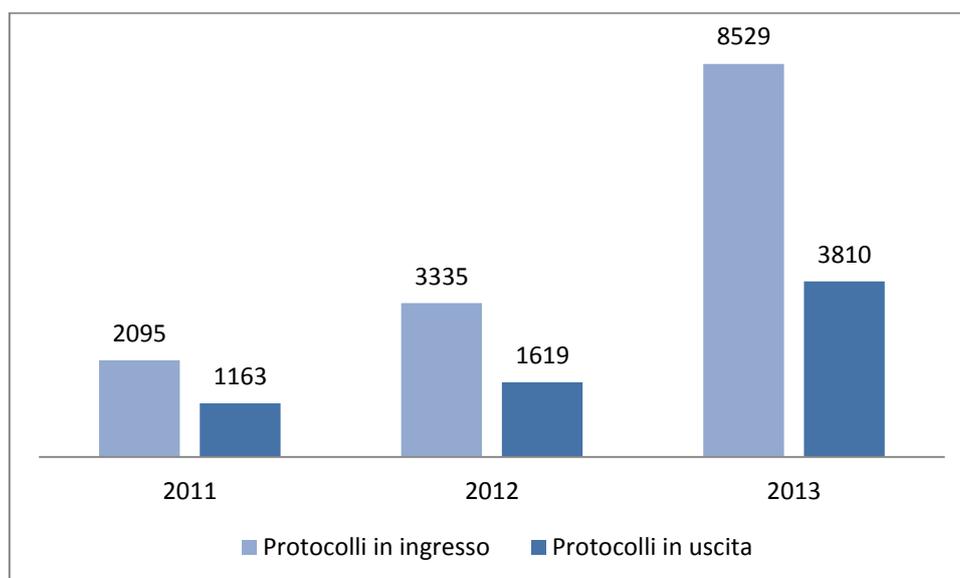
STRUTTURA	NUMERO DI UNITÀ
Area Giuridica	5
Area Tecnica - Trasparenza e integrità	8
Area Tecnica - <i>Performance</i> e qualità	5
Unità di <i>staff</i> - Relazioni internazionali, documenti, studi e ricerche	1
Ufficio Amministrativo - contabile	6

L'attribuzione di nuove e significative competenze derivanti dalla normativa anticorruzione ha comportato un'ulteriore crescita dell'attività alla quale l'Autorità ha dovuto fare fronte senza poter contare sul alcun potenziamento della propria struttura operativa. Un indicatore parziale ma significativo dell'evoluzione dell'attività è rappresentato dal numero di comunicazioni in ingresso ed in uscita gestite dal protocollo, riportato nella figura 1, cresciuto significativamente anche nel corso dell'ultimo anno, che ha comportato un impegno crescente della struttura operativa.

⁷ Ai sensi dell'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.

⁸ Le attività in materia di trasparenza sono svolte dalla "Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche" prevista dall'art. 13 del d.lgs. n. 150/2009.

Figura 1 - Protocolli dell'A.N.AC. in ingresso e in uscita nel triennio 2011-2013



L'Autorità nel corso del 2013, con i vincoli prima descritti, ha intrapreso una serie di iniziative che avranno ricadute sui processi di pianificazione, programmazione, organizzazione e controllo delle proprie attività e delle proprie modalità di lavoro per il miglioramento della *performance*, della formazione, del benessere organizzativo e dei flussi di comunicazione. In questa prospettiva, è stato modificato il Sistema di misurazione e valutazione⁹, si è operato per adeguare l'assetto organizzativo in coerenza con il mutamento delle funzioni e con la crescita dell'attività, si è investito nel miglioramento delle infrastrutture tecnologiche e nella gestione di un sistema documentale di protocollo e archivio informatico.

Sono stati intensificati i percorsi di formazione, aumentando sia l'offerta formativa sia il numero di ore di formazione per persona, con particolare riguardo al miglioramento delle conoscenze informatiche e ai temi della prevenzione e lotta della corruzione. Dopo la sperimentazione realizzata nel 2012, nel 2013 è andato a regime il monitoraggio del benessere organizzativo e del grado di condivisione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*¹⁰ che, contribuendo a rilevare e valutare i punti di forza e di debolezza dell'organizzazione, consentirà di impostare interventi di miglioramento della *performance* di A.N.AC.

3.1.2 Le risorse

Le risorse finanziarie e strumentali nella disponibilità dell'Autorità hanno consentito il regolare svolgimento delle attività istituzionali. L'Autorità, che è dotata di autonomia organizzativa e contabile, in base ai propri regolamenti gestisce le attività mediante un bilancio di previsione di tipo finanziario, redatto in termini di competenza e di cassa. Come il bilancio di previsione, anche il rendiconto di gestione è costituito da un unico centro di responsabilità.

Le fonti di finanziamento di A.N.AC. sono costituite dalle entrate da trasferimento da parte dello Stato, nonché da una quota di entrate proprie derivanti da interessi su depositi. Le risorse trasferite hanno subito nel 2013 una preoccupante decurtazione. Infatti, in base al bilancio di previsione per

⁹ Il Sistema è reperibile al link <http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/SMVP-approvato-2-luglio-2013.pdf>.

¹⁰ L'analisi dei risultati della rilevazione è consultabile al link http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Report-indagine-benessere-organizzativo-CiVIT-anno-2013_SINTESI-X-sito-.pdf.

l'anno 2013, le risorse assegnate all'Autorità ammontavano a 4.967.864,00. Rispetto a questa previsione, a seguito degli interventi normativi di contenimento della spesa, di variazioni negative e di accantonamenti intervenuti nel corso dell'anno, le risorse disponibili per l'Autorità si sono ridotte a 4.881.850,00. Inoltre, va segnalato che di queste risorse quelle effettivamente trasferite dalla Presidenza del Consiglio alla fine del 2013 sono state ulteriormente ridotte a 4.275.940,00 con una differenza negativa di 605.910,00 euro, senza alcuna preventiva comunicazione. Questa significativa decurtazione suscita preoccupazione nel merito e nel metodo: si tratta di una riduzione consistente (pari a circa il 12% dello stanziamento) che incide significativamente sul bilancio e della quale l'Autorità è venuta a conoscenza solo nel momento dell'effettivo versamento, con una modalità non adeguata alla natura di Autorità amministrativa indipendente dell'A.N.AC.¹¹

Le entrate vanno a coprire una spesa complessiva di 5.077.864, della quale le spese di parte corrente, in base alla previsione per l'anno 2013, ammontano a 4.592.864,00 e quelle in conto capitale ammontano a 485.000,00.¹²

Un'altra problematica rilevante, destinata a incidere sulla dotazione di risorse finanziarie dell'Autorità, riguarda la regolazione del trattamento economico del personale comandato di provenienza ministeriale. Alcuni Ministeri, infatti, nel corso del 2013, hanno avanzato richiesta di rimborso dei suindicati oneri. Qualora l'Autorità fosse tenuta al rimborso del trattamento economico fondamentale di tutto il personale comandato dai Ministeri, i relativi costi dell'Autorità aumenterebbero considerevolmente e, visti i vincoli relativi al costo del personale (art. 1, lett. f) del decreto 12 marzo 2010 del Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, non si potrebbe assicurare la piena funzionalità della struttura operativa.

Una parte importante di risorse assegnate all'Autorità sono destinate allo sviluppo di progetti sperimentali¹³ la cui gestione finanziaria, organizzata su base pluriennale, non coincide né con il ciclo di bilancio né con il ciclo della *performance*. Peraltro, per lo sviluppo dei progetti, in base alla delibera n. 115/2010, è richiesta la collaborazione di altre istituzioni, regolata da convenzioni e protocolli i cui tempi e modalità di attuazione non sono controllabili pienamente dall'Autorità.

3.2 Il sito e la comunicazione

L'Autorità ha curato la comunicazione delle proprie attività prevalentemente attraverso il sito istituzionale www.civit.it¹⁴ e con la periodica diffusione di una *newsletter*.

I dati di accesso e di utilizzo del sito riportati in figura 2 evidenziano un significativo aumento, in termini sia di numero di visitatori sia di pagine visualizzate rispetto all'anno precedente, indicativo di un crescente interesse nei confronti delle attività dell'Autorità.

¹¹ Dall'esercizio 2014 lo stanziamento destinato all'Autorità sarà trasferito direttamente alla stessa, senza il tramite della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹² Per un'analisi dettagliata si vedano il [Bilancio di previsione 2013](#) e la relativa [Relazione di accompagnamento](#) pubblicati sul sito istituzionale e il Rendiconto 2013 di prossima pubblicazione.

¹³ V. *infra*, par. 5.2.5.

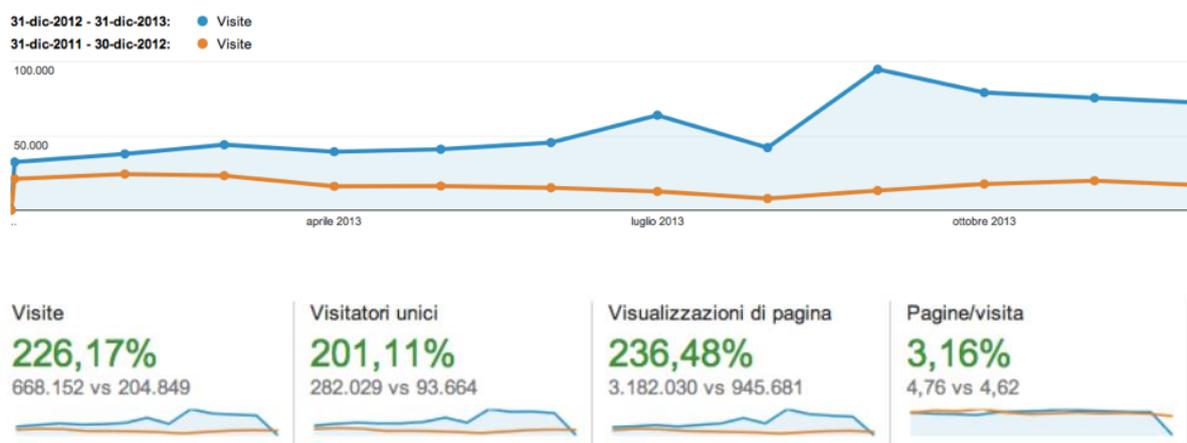
¹⁴ A seguito del cambio di denominazione dell'Autorità, il sito è ora raggiungibile al link: www.anticorruzione.it.

Figura 2 - Accessi al sito 1 gennaio 2013 - 31 dicembre 2013



La figura 3 raffronta i dati relativi al 2013 con quelli dell'anno precedente ed evidenzia il forte trend di crescita del numero degli accessi al sito: l'aumento medio annuale è stato del 226% (668.152 a fronte di 204.849) con una punta massima del 613%, registrata nel mese di settembre 2013.

Figura 3- Accessi al sito. Confronto 2012 - 2013



Nei primi mesi dell'anno la variazione positiva del numero degli accessi è stata tra il 100% e il 200%, per poi aumentare ulteriormente dopo il mese di luglio con oscillazioni tra il 400% e il 600%.

I contenuti del sito sono stati ampliati, anche a seguito delle funzioni attribuite all'Autorità con la legge n. 190/2012. Sono state pubblicate le delibere, i documenti e tutte le iniziative utili per i destinatari della normativa e per i portatori di interesse. A seguito dell'aumento dei documenti resi disponibili *on line* sono state riorganizzate le sezioni del sito e ne sono state create di nuove, con

l'obiettivo di migliorare l'accessibilità delle informazioni nonché di facilitare la comunicazione con l'Autorità da parte del pubblico e dei portatori di interesse.

L'interesse per le attività dell'Autorità è anche confermato dal numero crescente di iscritti alla *newsletter*, che, alla data del 31 dicembre 2013, risultavano 4.970, in aumento del 38% rispetto all'anno precedente. Nel corso dell'anno sono stati prodotti oltre 50 numeri del periodico, che sono stati inviati alla lista degli iscritti.

Nei casi di argomenti di particolare interesse per gli organi di informazione, sono stati diffusi comunicati stampa, pubblicati anche nella apposita sezione del sito. Con particolare riferimento alla legge n. 190/2012 è stata organizzata una conferenza stampa, nel corso della quale è stato presentato un bilancio della normativa a 4 mesi dall'approvazione.

L'Autorità, inoltre, ha scelto di recepire in modo pieno le disposizioni del d.lgs. n. 33/2013, e ha adottato il "Regolamento sugli obblighi di pubblicità e di trasparenza in attuazione dell'art. 11 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33", approvato con [delibera n. 74/2013](#), in base al quale, tra l'altro, l'Autorità ha creato la sezione "Amministrazione trasparente" e predispone e aggiorna annualmente il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

4. Le funzioni

Per mandato istituzionale l'Autorità svolge attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione; promuove l'integrità, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle pubbliche amministrazioni; indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione.

Tale missione istituzionale è il risultato di un quadro normativo che nel tempo ha visto le funzioni e le competenze evolversi progressivamente.

Le competenze originariamente attribuite dal d.lgs. n.150/2009, implicano l'esercizio di funzioni consultive, di regolazione, vigilanza e controllo nell'ambito di tre settori che risultano strettamente collegati tra loro: la valutazione della *performance*, la qualità dei servizi, la trasparenza e l'integrità. Si tratta di aree di intervento che presentano rilevanti profili di connessione: la valutazione della *performance* è funzionale a soddisfare sia esigenze interne gestionali all'amministrazione, sia esterne con il ricorso ad azioni di miglioramento e predisposizione degli strumenti necessari ad assicurare la qualità dell'azione pubblica; la trasparenza riguarda i risultati della valutazione della *performance*, mira ad assicurare forme di controllo diffuso sull'attività amministrativa e sull'uso delle risorse pubbliche e svolge una funzione di promozione dell'integrità della pubblica amministrazione e, conseguentemente, di prevenzione della corruzione.

La legge n. 190/2012, sviluppando questo collegamento funzionale, ha attribuito nuovi compiti all'Autorità e ha definito nuovi strumenti di intervento con lo scopo di prevenire o sanzionare fatti, situazioni e comportamenti espressione di fenomeni corruttivi. In particolare, in base a quanto previsto dalla legge n. 190/2012, l'Autorità: collabora con altri organismi stranieri; analizza le cause e i fattori della corruzione; approva il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) predisposto dal DFP; riferisce annualmente al Parlamento; vigila e controlla sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure previste dai Piani anticorruzione e sul rispetto delle regole sulla trasparenza da parte delle singole amministrazioni; elabora linee guida di cui devono tenere conto le singole amministrazione nell'adozione dei codici di comportamento e formula 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.

Questa funzione consultiva e di accompagnamento, rafforzata anche dalle previsioni del d.lgs. n. 39/2013 in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, però, come si è detto, è stata successivamente ridimensionata dal d.l. n. 69/2013, convertito con modifiche dalla legge n. 98/2013.

Con la legge n. 190/2012 e il successivo d.lgs. n. 33/2013 l'Autorità ha mantenuto le funzioni di indirizzo in materia di trasparenza già previste nel d.lgs. n. 150/2009 e ha visto rafforzate quelle di vigilanza e di controllo sul rispetto del sistema della trasparenza, proprio in funzione di prevenzione della corruzione, anche nei confronti di enti pubblici e privati in controllo pubblico in precedenza esclusi dal novero dei soggetti destinatari degli obblighi. Nell'ambito dell'attività di orientamento e di vigilanza nei confronti delle amministrazioni, l'Autorità emana linee guida finalizzate a dare attuazione alla normativa e a chiarire dubbi interpretativi di carattere generale, svolge attività consultiva e di accompagnamento, monitora i Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, ed esercita attività di vigilanza sulla pubblicazione dei dati sui siti istituzionali.

Inoltre, per l'esercizio delle funzioni di prevenzione e contrasto della corruzione, l'Autorità 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. Il sistema delineato dalla legge n. 190/2012, nel realizzare un ampliamento delle funzioni della Autorità, ha dunque attribuito una maggiore incisività e, quindi, effettività ai suoi interventi, rispetto al modello della *moral suasion* delineato dal d.lgs. n. 150/2009.

Per il presidio del ciclo della *performance* e della qualità dei servizi delle amministrazioni pubbliche, l'Autorità definisce linee guida per le amministrazioni ai fini della redazione dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, dei Piani della *performance* e delle Relazioni sulla *performance*; per gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) ai fini della Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni adottati dalle diverse amministrazioni e per la validazione della Relazione della *performance*. Inoltre, l'Autorità svolge un'attività di monitoraggio sulle diverse fasi del ciclo della *performance*, e interventi di accompagnamento attraverso attività consultiva per la soluzione di quesiti specifici, tavoli tecnici e incontri con le singole amministrazioni e con gli OIV.¹⁵

5. L'attività svolta

5.1 Rapporti istituzionali

5.1.1 Collaborazione con organizzazioni internazionali

La legge n. 190/2012 attribuisce a A.N.AC. la funzione, tra le altre, di “collaborare con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti” (art. 1, comma 2, legge 190/2012). L'Autorità ha intrapreso una serie di attività di collaborazione che l'hanno messa in diretto contatto con paritetici organismi stranieri e organizzazioni internazionali ed ha partecipato a gruppi di lavoro istituzionali internazionali che in alcuni casi vedevano non rappresentata l'Italia in tutti gli aspetti della prevenzione e contrasto della corruzione.

Con riferimento alle Autorità omologhe, va ricordato il rapporto con la Commissione anticorruzione francese (*Service General de Prevention de la Corruption*) per la condivisione di metodologie, studi e strategie in materia di anticorruzione. Inoltre, l'Autorità è entrata a far parte dell'*International Association of Anti-Corruption Authorities* (IAACA) e ha instaurato rapporti con il *network European Partners Against Corruption* (EPAC), con l'*Anti-Corruption Authorities' Portal* (ACAs) e con l'*International Anti-Corruption Academy* (IACA).

Nell'ambito dei rapporti con organismi sovranazionali e internazionali, l'Autorità ha partecipato ai lavori dell'ONU e della Agenzia delle Nazioni Unite UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) attraverso un gruppo di lavoro costituito presso il Ministero della Giustizia. Al

¹⁵ V. *Infra*, par. 5.2.3

momento è in fase di avvio la procedura per il riconoscimento formale dell'A.N.AC. quale autorità competente per l'Italia ai sensi di specifici articoli della "Convenzione di Merida", la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). Sono stati, inoltre, instaurati rapporti con la Commissione Europea, ed in particolare con l'Unità per la lotta contro il crimine organizzato, partecipando ad incontri per la condivisione di informazioni in vista della redazione del primo rapporto anticorruzione della Commissione Europea.

Nel novero di tale tipologia di relazioni rientrano anche: la partecipazione al Gruppo di lavoro *Public Integrity Network* istituito presso l'OCSE al fine di collaborare alla stesura del rapporto di *Peer Review* preparato dal Segretariato OCSE; la collaborazione con il Ministero della Giustizia alla stesura delle risposte alle Raccomandazioni I e X richieste dal Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (G.R.E.C.O) al Governo Italiano nonché alla stesura dell'*Addendum* al Rapporto di conformità sull'Italia; la collaborazione alla stesura delle risposte al Questionario di rilevazione in materia di *public procurement* per l'anno 2013 preparato dall'Ufficio Europeo per la lotta Antifrode (OLAF); la partecipazione ai lavori del Gruppo G20 per la lotta alla corruzione al fine di collaborare alla stesura delle risposte al questionario di valutazione predisposto dalla Presidenza Russa del G20 2013.

L'Autorità ha inoltre partecipato, insieme ad altre istituzioni italiane, all'*Open Government Partnership* (OGP), contribuendo alla stesura, all'aggiornamento ed alla valutazione dell'*Action Plan 2013* in materia di *Open Government* coordinato per l'Italia dal DFP.

Oltre ai tavoli istituzionali internazionali, A.N.AC. ha instaurato relazioni con attori privati e pubblici per condividere informazioni, dati, esperienze e pratiche nel campo della trasparenza e della prevenzione e lotta alla corruzione. In questa prospettiva, si segnalano, ad esempio, i rapporti con *Transparency International* (sezione italiana) e con esperti della Banca Mondiale nel campo dell'anticorruzione. L'Autorità ha anche aderito ad un progetto - per lo studio e l'attuazione di soluzioni innovative per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni corruttivi nel settore sanitario - presentato dall'Università di Tor Vergata, unitamente a soggetti pubblici (l'agenzia di *procurement* per la regione Lombardia - ARCA) e ad organizzazioni non governative (Libera ed Avviso Pubblico), al bando internazionale "*Siemens Integrity Initiative*" promosso da Siemens e Banca mondiale.

5.1.2 La "rete" di relazioni istituzionali

L'Autorità per il raggiungimento dei propri fini istituzionali ha operato, fin dalla sua costituzione, in una logica di rete. Tale percorso ha trovato attuazione in una serie di rapporti promossi con diversi attori istituzionali attraverso la sottoscrizione negli anni precedenti di protocolli e convenzioni per lo scambio di informazioni, la consultazione di banche dati e archivi, e con il fine di semplificare i flussi informativi, favorire la diffusione dell'informazione, la circolazione dei documenti e l'individuazione delle modalità d'azione più appropriate in ciascun contesto specifico in relazione alle previsioni del d.lgs. n. 150/2009, della legge n. 190/2012 e dei relativi decreti attuativi.

Questa modalità di azione, peraltro, acquisisce particolare rilevanza in conseguenza dell'estensione delle funzioni dell'Autorità su un insieme ampio e variegato di amministrazioni ed enti, che rende necessario poter contare su rapporti di collaborazione con i soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nelle aree di intervento.

In particolare, nel corso dell'anno 2013, anche in vista dei nuovi significativi impegni richiesti alle amministrazioni dalla normativa anticorruzione, sono stati interessati gli organismi associativi quali l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), l'Unione delle Province d'Italia (UPI), l'Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (Unioncamere) per un'attività di sensibilizzazione e stimolo nei confronti delle amministrazioni di riferimento.

L'intesa stipulata alla fine del 2012 con l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP) nel 2013 ha cominciato ad esplicare i propri effetti: con

l'obiettivo di semplificare gli adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni ed evitare la duplicazione di oneri, l'Autorità e l'AVCP hanno adottato un'iniziativa congiunta, in base alla quale la trasmissione dei dati relativi ai contratti pubblici si intende assolta con la trasmissione all'AVCP, e quest'ultima assicura all'Autorità l'accesso alle proprie banche dati per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e di controllo. Inoltre, è stato avviato un gruppo di lavoro comune per impostare una metodologia volta a individuare e calcolare in via sperimentale, mediante l'analisi delle informazioni presenti nella Banca dati sui contratti pubblici disponibile presso l'AVCP, indicatori che rappresentino indizi di un potenziale rischio di corruzione (c.d. *red flags*) nell'ambito dei contratti pubblici.¹⁶

Nell'ambito del protocollo d'intesa sottoscritto con l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS), è stato attivato un tavolo tecnico per elaborare una proposta di un atto di indirizzo sulle carte dei servizi in ambito sanitario.

Oltre a dare attuazione alle intese e agli accordi già in corso, l'Autorità ha anche avviato nuovi accordi. In particolare, è stato firmato un protocollo di intesa con l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) per collaborare nell'individuazione di misure per la descrizione degli *outcome* e *output* dell'attività della pubblica amministrazione e del livello di qualità dei servizi pubblici, anche con riferimento agli aspetti legati alla trasparenza dell'attività delle pubbliche amministrazioni, per migliorare la conoscenza del funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito di questo rapporto di collaborazione sono stati approfonditi i problemi della misurazione della corruzione che troveranno concretizzazione nell'inserimento di un modulo sulla corruzione nell'ambito dell'indagine Istat sulla sicurezza.

In tema di *performance* e flussi informativi, l'Autorità ha sottoscritto un protocollo d'intesa con il Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato – Ministero dell'Economia e delle Finanze per la definizione delle regole di condivisione delle informazioni derivanti dal sistema informativo delle note integrative del bilancio dello Stato.

Inoltre, per supportare gli Enti Parco negli adempimenti del ciclo di gestione della *performance* e in materia di anticorruzione e trasparenza, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con la Federazione Italiana dei Parchi e delle Riserve Naturali (Federparchi).

L'Autorità ha avviato contatti anche con il Commissario straordinario per la *spending review* nella prospettiva di instaurare forme di collaborazione e fornire un contributo sia in materia di valutazione della *performance* organizzativa e individuale, sia per quanto riguarda la trasparenza quale strumento di *accountability* dei costi e dei tempi medi di erogazione dei servizi da parte delle amministrazioni.

Con specifico riferimento alle funzioni di prevenzione e contrasto della corruzione, sono stati avviati contatti per la sottoscrizione di un protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza finalizzato al miglioramento dell'efficacia complessiva delle misure di prevenzione della corruzione. Infine sono stati anche intrapresi contatti con l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia per lo studio di azioni comuni nel campo dell'anticorruzione/antiriciclaggio.

5.2 L'attività di regolazione, valutazione e monitoraggio

L'attività di regolazione svolta nel corso del 2013 ha avuto come principale obiettivo quello di orientare le amministrazioni nel risolvere le numerose difficoltà interpretative emerse in conseguenza dell'entrata in vigore della normativa anticorruzione nelle sue diverse articolazioni e si

¹⁶ La descrizione e l'analisi del lavoro svolto sono contenuti nel "Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n.190/2012" reperibile al link http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Rapporto-attuazione-l.-n.-190_2012-ANAC.pdf.

è sostanziata nell'emanazione di delibere di carattere generale nella materia della prevenzione della corruzione, dell'incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi e della trasparenza.¹⁷

Inoltre, proseguendo nella linea di intervento sviluppata nell'anno precedente, è stata svolta un'attività di orientamento in particolare nei confronti dei ministeri e degli enti pubblici nazionali nel superamento delle criticità riscontrate nell'ambito dell'attività di monitoraggio svolta nell'anno precedente. Sottolineando la complementarietà fra integrità, trasparenza, *performance* e qualità nel perseguire l'obiettivo del miglioramento dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni, l'Autorità ha adottato linee guida per orientare le amministrazioni e gli OIV nelle attività di avvio del Ciclo 2013 e nella predisposizione degli strumenti di rendicontazione del Ciclo 2012.¹⁸

Nel contempo, particolarmente impegnativa è stata l'attività di valutazione e monitoraggio rivolta all'analisi dei Piani della *performance* e degli standard di qualità dell'avvio del ciclo 2013 e delle Relazioni sulla *performance* a conclusione del ciclo della *performance* 2012¹⁹, nonché delle attestazioni degli OIV sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione.

L'attività di regolazione, valutazione e monitoraggio è descritta successivamente in dettaglio, con riferimento specifico agli ambiti dell'anticorruzione, della trasparenza e della *performance* e qualità ai fini di una 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 dall'Autorità e analiticamente segnalati in questa sede.

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 dell'Autorità di rapporti per ciascuna amministrazione esaminata, al fine di introdurre elementi incentivanti nei confronti delle amministrazioni e, possibilmente, stimolare fenomeni emulativi. La consapevolezza delle criticità esistenti ha indotto l'Autorità, compatibilmente con le limitate 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, possano essere un punto di riferimento nell'interazione con le amministrazioni, richiedendo alle medesime l'istituzione al proprio interno oltre che della figura del RPC, peraltro espressamente prevista dalla legge n. 190/2012, anche del responsabile della trasparenza, prevista dalla d.lgs. n. 33/2013, ma sulla quale l'Autorità si era già impegnata nell'anno precedente, nonché del responsabile della *performance*. Inoltre, in vista dell'apertura del Portale della trasparenza è stato chiesto alle amministrazioni centrali l'individuazione dell'Amministratore delle utenze.

5.2.1 Prevenzione della corruzione

Coerentemente con le funzioni assegnate dalla normativa anticorruzione, sin dalla sua entrata in vigore, ed anche prima che fosse approvato il PNA, l'Autorità ha invitato le amministrazioni ad adottare misure di prevenzione della corruzione, quali rotazione degli incarichi, analisi del rischio,

¹⁷ V. *infra*, rispettivamente, per 5.2.1 e 5.2.3.

¹⁸ Nell'allegato B è riportato l'elenco delle delibere in cui si è articolata l'attività di regolazione nel corso del 2013.

¹⁹ Nell'allegato A è riportato il dettaglio, per tutte le amministrazioni, suddivise per gruppi omogenei, di tutti i documenti adottati e pervenuti che sono stati oggetto di monitoraggio.

formazione in materia di legalità e, soprattutto, a nominare i responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) al fine di dare concreta attuazione alla normativa. Tale attività di impulso da parte dell'Autorità ha contribuito alla formazione di una rete di referenti che comprende, al 31/12/2013, 3728 RPC che ancora mostra evidenti carenze, nonostante i reiterati solleciti nei confronti delle amministrazioni inadempienti.²⁰

Un passo importante nell'attuazione della legge n. 190/2012 è rappresentato dall'approvazione da parte dell'Autorità del PNA predisposto dal DFP. Dopo aver fornito suggerimenti, in una fase preliminare di consultazione, l'Autorità ha tempestivamente formulato le proprie osservazioni e richieste alla proposta di Piano, trasmessa formalmente per l'approvazione nel mese di luglio. Per migliorare l'efficacia della normativa anticorruzione e ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza e di controllo, l'Autorità ha ritenuto opportuno che fosse chiarito l'ambito di applicazione della legge n. 190/2012 e che anche nel Piano fossero specificati i contenuti minimi dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del RPC, da elaborare secondo modelli il più possibile standardizzati. La nuova proposta di PNA, integrata con le osservazioni formulate dall'Autorità, è stata trasmessa dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in data 6 settembre e approvata l'11 settembre 2013 ([delibera n. 72/2013](#)).

Le novità e la complessità del disegno normativo introdotte dalla legge n. 190/2012 e, soprattutto, dal d.lgs. n. 39/2012 hanno impegnato in misura significativa e progressivamente crescente l'Autorità nello svolgimento dell'attività consultiva.²¹ Rispetto alle molteplici questioni sollevate, oltre che fornire risposte a specifici quesiti o segnalazioni riguardanti casi particolari, l'Autorità ha continuato a seguire la prassi di adottare alcune delibere di carattere generale nelle quali si affermano principi che interessano la generalità o gruppi omogenei di amministrazioni.

In particolare, prima dell'entrata in vigore del citato d.l. n. 69/2013, che, come si è detto, ha ridimensionato questa competenza, l'Autorità ha adottato alcune delibere di portata generale.

La [delibera n. 14/2013](#), ha riguardato la disposizione che ha stabilito il divieto di attribuzione di compiti e funzioni, ai fini della formazione di commissioni e dell'assegnazione agli uffici, nei confronti di soggetti condannati anche con sentenza non passata in giudicato per reati compiuti da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (art. 35 bis del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 1, comma 46 della legge n. 190/2012). In particolare, l'Autorità ha espresso l'avviso che, anche se la sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione, ai sensi dell'art. 529 c.p.p., non può essere considerata sentenza di condanna, con la conseguenza che non ricorrono le condizioni per l'applicazione del comma 46 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, ciò non impedisce che precedenti condanne, venute meno per intervenuta prescrizione, possano assumere rilievo, per ragioni di opportunità e cautela, per quanto riguarda l'affidamento di particolari compiti e funzioni.

La [delibera n. 15/2013](#) ha riguardato, invece, il problema della individuazione dell'organo competente a nominare il RPC nei comuni, rispetto al quale l'Autorità, sulla base di una lettura combinata di alcune disposizioni contenute nel testo unico degli enti locali e nella legge anticorruzione, si è pronunciata nel senso del riconoscimento, di norma, della titolarità del relativo potere in capo al Sindaco, quale organo di indirizzo politico – amministrativo.

Successivamente alla emanazione del d.lgs. n. 39/2013, che ha suscitato questioni particolarmente controverse e complesse, l'Autorità, sulla base delle molteplici richieste provenienti dalle amministrazioni, è stata impegnata in una intensa attività interpretativa, accompagnata da un'attività di consultazione in relazione alla rilevanza dei temi affrontati, che si è sostanziata nell'emanazione di cinque delibere di portata generale.

²⁰ In particolare i RPC sono stati nominati nell'85% dei Ministeri, in circa il 78% degli Enti Pubblici Nazionali, in circa il 99% delle Università e in circa il 91% delle Camere di Commercio. La diffusione della rete dei referenti negli enti territoriali vede i RPC nominati in circa il 95% delle Regioni, in circa il 66% delle Province e nel 36% dei circa 8000 Comuni italiani. I dati aggiornati sono consultabili all'indirizzo http://www.anticorruzione.it/?page_id=6977.

²¹ V. *infra*, par. 5.3.

In particolare, con la [delibera n. 46](#), l'Autorità ha affrontato, rispettivamente, i problemi della efficacia nel tempo delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 39/2013, affermando che le stesse sono di immediata applicazione, e la circostanza che il conferimento dell'incarico sia avvenuto in un momento anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 39/2013 non può giustificare il perdurare di una situazione di contrasto con la norma, seppure sopravvenuta, non essendo in questione il principio della irretroattività della legge, quanto piuttosto l'eventuale differimento dell'efficacia delle norme sulla incompatibilità, che avrebbe richiesto, però, una espressa previsione da parte del legislatore²².

Con la [delibera n. 47](#), l'Autorità, in relazione al rapporto tra il d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012 (c.d. decreto sulla *spending review*) e il d.lgs. n. 39/2013, ha espresso l'avviso che non si configura una situazione di diretto e integrale contrasto tra l'art. 4 del suddetto d.l. n. 95/2012, che impone alle pubbliche amministrazioni di nominare propri dipendenti nei consigli di amministrazione delle società partecipate, e gli artt. 9 e 12 del d.lgs. n. 39/2012, che prevedono ipotesi di incompatibilità tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati, nonché tra incarichi dirigenziali interni e esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali. A tale conclusione l'Autorità è giunta sul presupposto che la disciplina sopravvenuta con il d.lgs. n. 39/2013 ha delimitato l'ambito soggettivo cui si riferiscono gli obblighi di nomina previsti dalle disposizioni previgenti, posto che i nominandi da parte delle amministrazioni possono anche essere dirigenti, purché non investiti della carica di presidente con deleghe gestionali dirette o di amministratore delegato.

Con la [delibera n. 48](#), l'Autorità ha ritenuto che l'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013 può essere interpretato nel senso che il divieto opera soltanto per quanto riguarda il conferimento dell'incarico di amministratore presso un diverso ente e non impedisce, invece, la conferma dell'incarico già ricoperto; in favore di questa lettura della citata disposizione depone non solo la sua formulazione letterale, ma anche la sua *ratio*, che mira ad evitare che un soggetto usi un proprio potere per ottenere un'altra carica, piuttosto che ad escludere che un amministratore meritevole possa essere confermato.

Successivamente, con [delibera n. 57/2013](#), l'Autorità, con riferimento alla questione relativa alla applicabilità del d.lgs. n. 39/2013 ai comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti o a forme associative tra comuni della stessa regione aventi la medesima popolazione, ha chiarito che detto limite opera nei casi in cui risulti espressamente richiamato dalle singole disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, con la conseguenza che devono ritenersi applicabili anche ai comuni di minori dimensioni soltanto le ipotesi di inconferibilità e le incompatibilità di cui agli artt. 3, 4 e 9 dello stesso decreto.

Da ultimo, con [delibera n. 58/2013](#), l'Autorità ha affrontato il problema della interpretazione e applicazione del d.lgs. n. 39/2013 al settore sanitario, esprimendo l'avviso che il d.lgs. n. 39/2013 non trova applicazione al personale medico cosiddetto di *staff* che non esercita tipiche funzioni dirigenziali (come nel caso di sole funzioni di natura professionale, anche di alta specializzazione, di consulenza, studio e ricerca nonché funzioni ispettive e di verifica), mentre rientrano nel campo di applicazione della nuova disciplina i dirigenti di distretto, i direttori di dipartimento e di presidio e, in generale, i direttori di strutture complesse. La disciplina non deve ritenersi applicabile ai dirigenti di struttura semplice non inserita in struttura complessa tranne il caso in cui, tenuto conto delle norme regolamentari e degli atti aziendali (art. 3, comma 1 bis e art. 15, d.lgs. n. 502/1992), al dirigente di struttura semplice sia riconosciuta, anche se in misura minore, significativa autonomia gestionale e amministrativa.

²² Successivamente, con il d.l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013, il legislatore è intervenuto sulla disciplina transitoria. L'art. 29 *ter*, infatti, ha stabilito che, "in sede di prima applicazione", con riguardo ai casi di incompatibilità previsti dalle disposizioni di cui ai capi V e VI del d.lgs. n. 39/2013, "gli incarichi conferiti e i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo in conformità alla normativa vigente prima della stessa data non hanno effetto come causa di incompatibilità fino alla scadenza già stabilita per i medesimi incarichi e contratti".

La misurazione

La consapevolezza che una misurazione solida ed adeguata del fenomeno corruttivo è indispensabile, sia per la piena comprensione della sua dinamica e della sua distribuzione territoriale e settoriale sia per indirizzare efficacemente le politiche di contrasto, ha indotto l’Autorità a impegnarsi in questa direzione. In particolare, per ridurre il deficit informativo, l’Autorità ha intrapreso la progettazione di una rilevazione del fenomeno corruttivo in Italia che potesse contare su un campione stratificato significativo per indagarne sia la percezione sia l’esperienza disaggregate per settori e per regioni. Per la predisposizione del questionario si è fatto riferimento alle principali esperienze internazionali del settore e ci si è avvalsi del confronto con alcuni esperti in materia di corruzione della Banca Mondiale. Per l’esecuzione dell’indagine è stata avviata un’interlocuzione con l’Istat, con la concreta prospettiva che l’Istituto inserisca la rilevazione sulla corruzione come modulo specifico dell’indagine che verrà condotta nel 2014 sulla sicurezza, compiendo così un significativo passo avanti nel difficile terreno della misurazione del fenomeno corruttivo.

L’Autorità ha nel contempo proceduto ad analizzare ed elaborare i dati sul fenomeno corruttivo provenienti da fonti oggettive, ed in particolare i dati sui contratti pubblici e i dati giudiziari. Per quel che riguarda questi ultimi, è stato intrapreso un lavoro di studio e analisi di diverse fonti giudiziarie, combinando l’elaborazione dei dati delle statistiche giudiziarie su reati, denunce e condanne per le fattispecie giuridiche di concussione e corruzione con l’analisi del contenuto delle sentenze pronunciate dalla Corte dei Conti per alcuni reati contro la pubblica amministrazione, in modo tale da sperimentare una metodologia di analisi e pervenire ad una prima rappresentazione quali-quantitativa del fenomeno corruttivo nelle sue diverse sfaccettature.²³

Inoltre, come si è detto, ad un anno dall’emanazione della Legge Anticorruzione l’Autorità ha predisposto il “[Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012](#)” che offre un bilancio dello stato di attuazione della normativa anticorruzione, riportandone le prime concrete evidenze attraverso l’analisi dell’attività dei soggetti coinvolti, evidenziandone luci e ombre e presentando possibili proposte di miglioramento.

Codici di comportamento

La legge n. 190/2012 ha delineato, con i necessari adattamenti agli obiettivi di prevenzione e contrasto alla corruzione, un modello del codice di comportamento dei pubblici dipendenti²⁴, riformulando la disciplina contenuta nell’art. 54 del d.lgs. n. 165/2001.

In seguito alla emanazione del d.p.r. n. 62/2013, l’Autorità, all’esito di una serie di incontri con le pubbliche amministrazioni e della loro consultazione, ha definitivamente adottato la [delibera n. 75/2013](#) contenente Linee guida in materia di codici di comportamento. Le linee guida mirano a creare le condizioni per la predisposizione di codici diversificati in funzione delle peculiarità di ciascuna amministrazione, evitando in tal modo che i codici stessi si risolvano, come già avvenuto in passato sulla base della disciplina previgente, in una generica ripetizione dei contenuti del codice generale. In primo luogo, viene enfatizzato il forte collegamento dei codici di comportamento con il Piano triennale per la trasparenza e l’integrità; l’individuazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio corruzione nel Piano risulta preliminare alla specificazione di obblighi particolari per detti uffici in sede di predisposizione del codice di comportamento.

²³ Gli esiti di tali analisi sono riportati nel documento “Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche” (<http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Methodologie-di-misurazione.pdf>).

²⁴ Il codice di comportamento è stato introdotto con d.m. 31 marzo 1994, in attuazione delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 29/1993 e successivamente sostituito con d. m. del 28 novembre 2000, a seguito di alcune modifiche legislative nel frattempo intervenute; detto codice, peraltro, è rimasto in vigore anche dopo l’emanazione del d.lgs. n. 165/2001, tenuto conto che l’art. 54 di detto decreto, sull’argomento, si limitava a riprodurre il testo della previsione originaria.

5.2.2 Trasparenza e integrità

In materia di trasparenza, la legge n. 190/2012 e il d.lgs. n. 33/2013 hanno introdotto novità di rilievo tra cui nuovi obblighi di trasparenza e la necessità che le amministrazioni coordinino la programmazione sulla trasparenza con quella sull'anticorruzione, prevedendo che "di norma" il costituisca una sezione del Piano triennale della prevenzione della corruzione e che il RPC svolga le funzioni di Responsabile della trasparenza. La normativa ha profondamente inciso anche sull'ambito di applicazione della disciplina sulla trasparenza che ora include anche privati in controllo pubblico, con un conseguente notevole incremento delle attività dell'Autorità²⁵.

In considerazione delle rilevanti novità normative in materia di trasparenza occorse nei primi mesi del 2013, l'attività dell'Autorità nel corso dei primi nove mesi dell'anno è stata notevolmente assorbita da compiti di regolazione volti a guidare le amministrazioni nell'attuazione della nuova disciplina. Nell'ultimo trimestre del 2013 le attività sono invece state focalizzate sulla vigilanza sulla pubblicazione dei dati sui siti istituzionali delle amministrazioni.

Nelle proprie attività di regolazione, l'Autorità ha, innanzitutto, adottato la [delibera n. 50/2013](#) in materia di predisposizione e di aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. In tale delibera sono state fornite alle amministrazioni aggiornamenti sul contenuto del Programma, tenuto conto della stretta correlazione con il Piano triennale della prevenzione della corruzione e sono state date indicazioni volte a sottolineare, come anche previsto nell'art. 10 comma 3 del d.lgs. n. 33/2013, la necessità che le misure contenute nel Programma diventino obiettivi organizzativi e individuali da inserire nel Piano della *performance*. La delibera è stata anche l'occasione per delineare il nuovo ambito soggettivo delle misure di trasparenza e per prospettare i conseguenti adempimenti a carico degli enti pubblici economici, delle società a partecipazione pubblica e degli altri soggetti in controllo pubblico previsti dall'art. 1 comma 60 della legge 190/2013 e dall'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013. Al fine di semplificare gli oneri alle amministrazioni, alla delibera è stato allegato anche un documento tecnico che chiarisce aspetti relativi alla qualità dei dati con riferimento a completezza, aggiornamento e pubblicazione in "formato aperto" ed è stata specificata l'articolazione per tipologia dei dati da pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente".

L'immediata precettività degli obblighi di trasparenza disposti dal d.lgs. n. 33/2013, l'ampliamento dei soggetti tenuti a darne attuazione, la necessità di adattare una normativa unica ad amministrazioni ed enti estremamente diversificati, nonché l'estensione del numero degli obblighi di pubblicazione, complessivamente circa 270, ha determinato nei soggetti tenuti all'applicazione numerose incertezze e difficoltà che si sono tradotte in un aumento del numero dei quesiti ricevuti dall'Autorità finalizzati a chiarire le modalità per una corretta applicazione del d.lgs. n. 33/2013.. Pertanto, gran parte dell'attività dell'Autorità è stata anche assorbita da risposte a quesiti²⁶ che, in relazione a reiterate richieste di chiarimenti su specifiche norme, hanno dato luogo a delibere generali.

Con riguardo all'applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013, sulla trasparenza dei dati relativi agli organi di indirizzo politico, l'Autorità ha adottato la [delibera n. 65/2013](#), con la quale ha chiarito l'ambito soggettivo di applicazione, precisando che, oltre alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2000, sono tenuti ad assolvere agli obblighi previsti dall'art. 14 anche gli enti pubblici vigilati, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e le società partecipate. Gli obblighi di pubblicazione sono da intendersi riferiti ai componenti degli organi di indirizzo in carica alla data di entrata in vigore del decreto (20 aprile 2013); le amministrazioni, gli enti e le società individuano al proprio interno i componenti degli organi di indirizzo politico, anche con riferimento alle norme statutarie e regolamentari che ne regolano l'organizzazione e l'attività.

²⁵ Sulle novità normative e sull'ambito soggettivo di applicazione delle norme si rinvia alla Relazione sul primo anno di attuazione della legge 190/2012.

²⁶ V. *infra*, par. 5.3.

Con un'altra [delibera, la n. 59/2013](#), l'Autorità ha chiarito alcuni aspetti applicativi degli articoli 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 recanti la disciplina relativa alla pubblicazione di dati su sussidi e vantaggi economici comunque denominati a persone fisiche ed enti pubblici e privati. L'Autorità ha precisato che sono tenuti alla pubblicazione dei dati anche gli enti pubblici economici e, con riferimento all'ambito oggettivo, ha chiarito che, ai sensi dell'art. 26, devono essere pubblicate le informazioni relative all'erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse e non i compensi dovuti a imprese e professionisti privati come corrispettivo per lo svolgimento di prestazioni professionali e per l'esecuzione di opere, lavori pubblici, servizi e forniture, che devono comunque essere pubblicati in virtù di quanto disposto rispettivamente dall'art. 15, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 33/2013 e dal combinato disposto dell'art. 37, comma 1, del citato decreto e dell'art. 1, comma 32, della legge n. 190/2012.

In risposta alle criticità evidenziate con riferimento all'art. 47 del d.lgs. 33/2013 sulle sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione degli obblighi di comunicazione e pubblicazione di cui all'art. 14 e all'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013, l'Autorità ha adottato in data 31.07.2013 [la delibera n. 66/2013](#) in cui si chiarisce che, nel rispetto dei principi dettati dagli articoli 17 e 18 della legge n. 689/1981, ciascuna amministrazione provvede, in regime di autonomia, a disciplinare con proprio regolamento il procedimento sanzionatorio e che, nelle more dell'adozione del regolamento, gli enti sono tenuti ad indicare un soggetto cui compete l'istruttoria ed uno a cui compete l'irrogazione delle sanzioni. Qualora gli enti non provvedano al riguardo, tali funzioni sono demandate, rispettivamente, al RPC e al responsabile dell'ufficio disciplina.

Per quanto riguarda la vigilanza, l'Autorità ha impostato la propria attività in collegamento con le attestazioni che gli OIV sono tenuti a produrre sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza ai sensi dell'art 14 comma 4 del d.lgs. n. 150/2013.

In tale ottica, l'Autorità, con [delibera n. 71/2013](#), ha richiesto agli OIV una prima attestazione entro il 30 settembre 2013 su un numero limitato di obblighi di pubblicazione, selezionati in base al rilievo economico e sociale degli stessi (dati sulle società partecipate, sui servizi erogati, sui procedimenti, sui pagamenti, sull'accesso civico).

Tenuto conto dell'elevato numero di soggetti sottoposti alla vigilanza e al controllo dell'Autorità, è stato deciso di effettuare una verifica mirata sull'assolvimento di detti obblighi per un campione di 165 amministrazioni. Sono, quindi, stati predisposti rapporti di vigilanza sulla base di dette attestazioni e di ulteriori apposite verifiche sui siti istituzionali svolte dalla struttura dell'Autorità sulla pubblicazione di dati relativi agli uffici periferici e agli uffici di *staff* degli organi politici. I rapporti, a seguito di specifiche interlocuzioni con le amministrazioni e con i rispettivi OIV, sono stati pubblicati sul sito istituzionale.²⁷

Con la [delibera n. 77/2013](#), l'Autorità, ferma restando l'immediata precettività di tutti gli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge n. 190/2012 e dal d.lgs. 33/2013, ha regolato la seconda fase di vigilanza sull'assolvimento di un altro cospicuo novero di obblighi di pubblicazione basandosi sulle attestazioni che gli OIV dovranno produrre entro il 31 gennaio 2014 e riferiti allo stato di pubblicazione al 31 dicembre 2013. Alle attestazioni degli OIV farà seguito l'attività di verifica condotta direttamente sui siti istituzionali da parte di A.N.AC. .

Nell'ambito dell'attività di vigilanza e nella prospettiva di riferire al Parlamento, ai sensi dell'art. 1 c. 2 lett. g) della legge 190/2012, sull'efficacia delle disposizioni vigenti, l'Autorità ha avviato una richiesta di informazioni al Consiglio Superiore della Magistratura, al Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, al Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti, al Consiglio della Magistratura Militare e al Consiglio degli Avvocati e Procuratori dello Stato al fine di conoscere le iniziative intraprese per il rispetto delle previsioni della legge 190/2012 sul collocamento in posizione di fuori ruolo di coloro che svolgono incarichi apicali o semiapicali presso altre istituzioni, le attività avviate per adempiere agli obblighi di pubblicità degli incarichi extragiudiziari

²⁷ I rapporti sono consultabili all'indirizzo <http://www.anticorruzione.it/rapporti-monitoraggio/> .

conferiti ai magistrati, nonché le altre misure adottate per dare attuazione al principio della trasparenza.

La crescita della partecipazione degli *stakeholders* alla politica della trasparenza ha poi spinto A.N.AC. a lanciare una campagna di ascolto sull'attuazione delle misure e delle iniziative per la trasparenza realizzate dalle amministrazioni. La campagna sarà ospitata da un sito *web*, in corso di realizzazione, al quale cittadini, imprese, associazioni e pubbliche amministrazioni potranno fare riferimento per segnalare le inadempienze in materia di trasparenza da parte delle amministrazioni contribuendo ad attivare l'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo dell'Autorità.

5.2.3 Performance

Anche nel 2013, l'Autorità ha operato per consolidare le basi per l'attuazione del complesso sistema delineato dal d.lgs. n. 150/2009. Nella seconda parte del 2013, sullo svolgimento di questa attività hanno interferito la confusione e l'incertezza generate dal trasferimento di competenze in materia di *performance* e qualità dei servizi operato dal d.l. n. 101/2013, e successivamente annullato in sede di conversione²⁸ che ha disorientato le amministrazioni, determinando in alcuni casi ritardi nel rispetto delle scadenze previste per varie tipologie di adempimenti così come nelle nomine degli OIV, ed effetti negativi sull'operatività dell'A.N.AC, con un appesantimento del carico di lavoro e qualche ritardo nello svolgimento delle proprie attività.

L'attività di regolazione in ambito di *performance* ha preso avvio ad inizio 2013 con la delibera n. 6/2013, avente l'obiettivo di introdurre elementi di semplificazione tramite l'indicazione degli aspetti prioritari del Piano e la differenziazione, in base alla tipologia e alla dimensione delle amministrazioni, degli approfondimenti informativi in termini di rappresentazione della *performance* su base territoriale e comparativa (*benchmarking*). La delibera ha anche fornito indicazioni alle amministrazioni per realizzare un ciclo della *performance* "integrato" con il ciclo di bilancio²⁹ e per inserire, all'interno del Piano, obiettivi di rilevanza 'trasversale' (contenimento della spesa pubblica e digitalizzazione dei servizi) e obiettivi riguardanti la qualità, la trasparenza e l'integrità, la prevenzione della corruzione, le pari opportunità.

Queste indicazioni sono state confermate alla fine del 2013, in vista dell'avvio ciclo 2014-2016, sottolineando, in particolare, la necessità di integrazione del ciclo della *performance* con gli strumenti e i processi relativi alla trasparenza, all'integrità e alla prevenzione della anticorruzione, anche alla luce di quanto previsto dal PNA.

L'attività di regolazione ha anche riguardato l'aggiornamento dei requisiti e del procedimento per la nomina degli OIV, venendo in scadenza, nel corso del 2013, la maggior parte dei componenti degli OIV nominati in sede di prima applicazione del d.lgs. n. 150/2009. La [delibera n. 12/2013](#), sulla base dell'esperienza maturata nel triennio e in considerazione dell'emanazione della legge n. 190/2012, disciplina le conferme e le nuove nomine, modificando e integrando le delibere precedenti³⁰. In particolare, la delibera chiarisce l'ambito di applicazione e definisce in modo analitico i requisiti generali e quelli specifici (attinenti all'area delle conoscenze, anche linguistiche, delle esperienze e delle capacità). Viene anche delineato nel dettaglio il principio di esclusività,

²⁸ V. *supra*, sez. 2.

²⁹ L'integrazione si realizza tramite la coincidenza o coerenza, per i Ministeri, tra gli obiettivi strategici del Piano della *performance* e gli obiettivi strategici/strutturali della "Nota Integrativa al Bilancio preventivo". In attuazione di tale indirizzo e a seguito del protocollo d'intesa con il MEF-RGS, il Portale della Trasparenza contiene già gli obiettivi strategici/strutturali dei Ministeri, acquisiti tramite un flusso di dati automatizzato tra i due sistemi informativi. Tale coincidenza o coerenza dovrà avvenire anche per gli Enti pubblici non economici nazionali nei confronti del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio di cui all'art. 19 del d.lgs. 91/2011.

³⁰ Delibere n. 4/2010, n. 107/2010, n. 21/2012, n. 23/2012, n. 27/2012 e n. 29/2012.

secondo cui nessun componente, salvo specifiche deroghe³¹, può appartenere contemporaneamente a più OIV o Nuclei di valutazione e viene segnalata l'opportunità per le amministrazioni di non procedere a nomine incrociate.

Il coinvolgimento degli OIV nell'attività di monitoraggio del ciclo della *performance* è stato disciplinato dalla [delibera n. 23/2013](#), con la quale sono state fornite le linee guida per sistematizzare l'attività di monitoraggio degli OIV, nelle diverse fasi del ciclo della *performance*, e migliorarne i flussi informativi attraverso schede standard da inserire nel sistema di gestione dei flussi comunicativi del Portale della Trasparenza.

Inoltre, con riferimento alla conclusione del ciclo della *performance* 2013 l'Autorità ha ritenuto opportuno, mantenendo sostanzialmente stabili le linee guida adottate nell'anno precedente relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla *performance* ([delibera n. 5/2012](#)) e alla validazione della stessa da parte degli OIV ([delibera n. 6/2012](#)), aggiornarne e integrarne gli allegati, a seguito di quanto emerso dal monitoraggio svolto dall'Autorità nell'anno 2012.

Benessere organizzativo

Nel corso del 2013 l'Autorità ha aggiornato e pubblicato sul sito³² i modelli di questionario sulla cui base gli OIV, ai sensi dell'art. 14, comma 5 del d.lgs n. 150/2009, devono curare, annualmente, la realizzazione di indagini sul benessere organizzativo e sul grado di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale. Contestualmente alla pubblicazione dei modelli, per consentire la diretta trasmissione da parte delle amministrazioni³³ dei risultati delle indagini e l'effettuazione di confronti e valutazioni comparative, è stata attivata, a partire dal 15 novembre, un'applicazione *web* che ha dato luogo a un'attività di supporto ed assistenza tecnica alle amministrazioni richiedenti, con risultati significativi: 272 amministrazioni sono state registrate³⁴ e sono stati conferiti 7.303 questionari.

Attività di accompagnamento

Oltre all'acquisizione di documenti e dati tramite le maschere sviluppate nel Portale della Trasparenza,³⁵ ai Ministeri e grandi Enti è stato richiesto lo sviluppo di dati sui servizi, in particolare i costi unitari dei servizi e la *performance* degli uffici territoriali in ottica comparativa (*benchmarking*), evidenziandone anche il collegamento con gli obiettivi definiti nel Piano della *performance*. Lo sviluppo di questa attività sperimentale è stato effettuato tramite una giornata di presentazione dell'iniziativa (a gennaio 2013) e un'intensa attività di accompagnamento e di supporto articolata in 25 incontri individuali (tra febbraio e luglio 2013) che ha visto la partecipazione di rappresentanti dell'amministrazione e dell'OIV di tutti i 12 Ministeri, dei 2 Enti di previdenza e assistenza (INPS e INAIL), di 1 Ente di ricerca (ENEA), di 1 Ente preposto a servizi di pubblico interesse (ENAC), di 1 Ente parco (Parco Nazionale del Circeo). Inoltre, con

³¹ Il principio di esclusività può essere derogato nelle ipotesi in cui si tratti di incarichi in enti di piccole dimensioni che trattano problematiche affini e che operano nella stessa area geografica, anche in relazione alla valutazione complessiva degli impegni desumibili dal curriculum.

³² http://www.anticorruzione.it/?page_id=7923.

³³ In questa fase di avvio si è provveduto a fornire le credenziali di registrazione all'applicazione *web* alle pubbliche amministrazioni richiedenti; contestualmente, sono state inoltrate in automatico le credenziali a tutti gli OIV delle pubbliche amministrazioni di "perimetro diretto" (Ministeri, enti pubblici non economici, Enti parco nazionali) al fine di consentire agli stessi un accesso semplificato all'applicazione *web* senza necessità di invio della specifica richiesta. L'applicazione *web* è disponibile al link www.civit-benessereorganizzativo.it.

³⁴ Le amministrazioni registrate sono enti locali (57%), amministrazioni centrali (30%), Camere di Commercio (6%), enti del servizio sanitario nazionale (4%), università pubbliche (3%).

³⁵ V. *infra*, par. 5.2.5.

riferimento agli Enti parco, nel quadro del protocollo d'intesa, è stato effettuato un incontro presso Federparchi, a cui sono stati invitati tutti gli Enti parco nazionali.

Gli incontri individuali hanno permesso di adeguare le richieste alle specificità delle singole amministrazioni e alla effettiva disponibilità di informazioni in base al diverso livello di maturità dei sistemi informativi e di contabilità analitica. Lo sforzo informativo è stato richiesto per almeno due servizi, scelti dall'amministrazione sulla base di una valutazione della rilevanza rispetto alla missione istituzionale, alle risorse economiche e/o umane assegnate a al costo opportunità di produzione dell'informazione. Primi dati sperimentali sono stati sviluppati, anche a livello di singole unità territoriali, da parte delle Capitanerie di Porto e dell'ENAC.

Monitoraggio

In coerenza con la propria missione istituzionale e sulla base dell'esperienza maturata nel corso dell'anno precedente, l'Autorità ha dedicato molta attenzione all'attività di valutazione e monitoraggio rivolta all'analisi dei Piani della *performance*, delle Relazioni sulla *performance*, e delle Relazioni sul funzionamento complessivo del sistema.³⁶

Compatibilmente con l'incertezza del quadro normativo prima descritta, l'A.N.AC. ha, comunque, esercitato un'azione di stimolo, sollecitando le amministrazioni e gli OIV rispetto all'adozione e alla trasmissione dei documenti del ciclo di gestione della *performance* di loro competenza. Complessivamente, nonostante gli sforzi posti in essere per indirizzare le amministrazioni e gli OIV, l'instabilità normativa e l'incertezza che ne è conseguita si sono ripercosse sul livello di *compliance* delle amministrazioni e, di conseguenza, l'attività di monitoraggio si è svolta su un ambito di riferimento più limitato rispetto a quello del 2012.³⁷

Nel contempo, si è operato per razionalizzare le modalità di trasmissione dei documenti relativi al ciclo di gestione della *performance* sia da parte delle amministrazioni centrali e enti pubblici non economici nazionali sia da parte dei relativi OIV nel senso di prevederne la trasmissione attraverso il sistema di gestione dei flussi documentali del Portale della Trasparenza.³⁸

Il monitoraggio ha riguardato sia i Piani della *performance* 2013 - 2015, con riferimento all'avvio del nuovo ciclo, nonché i documenti relativi alla chiusura del ciclo 2012 quali le Relazioni degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, le Relazioni sulla *performance* 2012 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 2013.

³⁶ Nell'allegato A è riportato il dettaglio, per tutte le amministrazioni, suddivise per gruppi omogenei, di tutti i documenti pervenuti all'Autorità che sono stati oggetto di monitoraggio.

³⁷ Come si rileva dall'allegato A, al 31/12/2013 (al netto delle università e degli enti di ricerca di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le cui competenze in materia di *performance* sono state trasferite all'ANVUR ai sensi dell'art. 60 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito con la legge 9 agosto 2013, n. 98) risultano pervenuti: 61 Piani della *Performance* 2013-2015 (rispetto ai 63 Piani della *Performance* 2012-2015 inviati l'anno precedente); 35 Relazioni sul funzionamento complessivo (a fronte delle 62 pervenute nel 2012 sull'esercizio dell'anno precedente, differenza che in parte si spiega anche con la scadenza del conferimento dell'incarico di numerosi OIV nel corso del 2013), 53 Relazioni sulla *performance* (nel 2012 quelle riferite all'anno precedente sono state 68), 48 documenti di Validazione della Relazione sulla *Performance* da parte degli OIV (nel 2012, riferite alla Relazione dell'anno precedente, i documenti pervenuti sono stati 63). Inoltre sono pervenuti 13 aggiornamenti di Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*.

³⁸ Anche se sull'attivazione di tale modalità di trasmissione hanno interferito le incertezze normative prima richiamate, 67 amministrazioni - 10 ministeri, 34 enti pubblici non economici nazionali e l'amministratore delle utenze unico di 23 Enti Parco nazionali - hanno trasmesse le nomine e hanno ricevuto le credenziali di accesso gli amministratori delle utenze, pari al 73% del totale delle amministrazioni interessate in questa prima fase.

Come risultato di questa attività, con riferimento all'avvio del Ciclo 2013, l'Autorità ha predisposto 47 Rapporti individuali dedicati a ciascuna amministrazione³⁹. Tutti i Rapporti sono stati inviati alle singole amministrazioni per una consultazione preventiva e le osservazioni pervenute sono state prese in considerazione dall'Autorità prima della pubblicazione finale dei rapporti stessi.

Con riferimento alla chiusura del Ciclo di gestione della *performance*, l'Autorità ha predisposto la "Relazione sulla *performance* delle amministrazioni centrali per l'anno 2012" (ai sensi dell'art. 13, comma 6, lettera n) del d.lgs. n. 150/2009) approvata nel mese di dicembre 2013.

A completamento della valutazione del ciclo della *performance* 2011, è stata pubblicata la [Relazione sulla performance delle Università 2011](#), inviata anche alla Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), all'ANVUR e ai Rettori di tutte le università pubbliche. Inoltre, sempre per il ciclo 2011, è stato effettuato anche il monitoraggio a campione per gli Enti territoriali di cui all'art. 13 del d.lgs 150/2009: con riferimento ai 15 grandi Comuni "metropolitani", è stato elaborato e pubblicato un [Rapporto](#), trasmesso anche ai Comuni interessati per eventuali osservazioni. Inoltre, in base ai documenti ricevuti, sono stati anche redatti rapporti di monitoraggio nei confronti di tre Regioni e otto province.

5.2.4 Qualità dei servizi

Sul tema della qualità dei servizi pubblici l'Autorità ha operato in diverse direzioni, sia con attività di supporto e orientamento nei confronti di singole amministrazioni - attraverso il monitoraggio degli standard di qualità inviati dalle amministrazioni⁴⁰, richiedendo l'inserimento degli standard di qualità e carte dei servizi, anche a livello di singole unità territoriali, all'interno del Portale della trasparenza - sia con iniziative di carattere generale.

È stata portata a termine l'iniziativa "Laboratorio CiVIT – Amministrazioni Centrali dello Stato" avviata nel 2012 con il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e il Ministero della Giustizia, con la duplice finalità di accompagnare le tre amministrazioni nel processo di definizione degli standard per un determinato numero di servizi "pilota"⁴¹ e di condividere con le medesime amministrazioni l'elaborazione della proposta di direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri "Modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità e criteri di misurazione della qualità dei servizi pubblici", ai sensi dell' art. 11, comma 2 del d.lgs. 286 del 1999 come modificato dall' art. 28 d.lgs. n. 150 del 2009. La proposta, definitivamente messa a punto all'inizio dell'anno, è stata trasmessa al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione a febbraio ma non ha ricevuto, ad oggi, alcun riscontro.

³⁹ I Rapporti, relativi a 39 amministrazioni centrali e 8 Università pubbliche, hanno riguardato le amministrazioni che hanno adottato almeno uno dei documenti previsti dal Ciclo di gestione della *performance* entro luglio 2013. Tutti i Rapporti delle amministrazioni centrali sono pubblicati sul sito istituzionale; la pubblicazione dei Rapporti delle Università ha riguardato quelli per i quali la consultazione si è conclusa prima della pubblicazione del d.l. n. 69/2013 (http://www.anticorruzione.it/?page_id=6696).

⁴⁰ Sono stati analizzati 14 standard di qualità/ Carte dei servizi, i cui risultati sono confluiti nei rapporti individuali di monitoraggio di avvio ciclo 2013.

⁴¹ Gli standard hanno riguardato i seguenti servizi: per il Ministero dell'Interno i servizi scelti riguardano il rilascio del passaporto elettronico, l'omologazione di materiali a fine di prevenzione incendi e la certificazione di materiali ai fini della reazione al fuoco; per il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il servizio scelto concerne l'inoltro della domanda di iscrizione online alle scuole; per il Ministero della Giustizia i servizi scelti sono il Casellario centrale, i colloqui parentali visivi con i ristretti, il rilascio certificati del Casellario giudiziale presso gli uffici di Procura della repubblica, il servizio del *Call center* giustizia, i servizi di rilascio copie delle Cancellerie civili e penali presso i tribunali ordinari, il Museo criminologico di Roma e il servizio di ricevimento di atti pubblici soggetti a iscrizione a repertorio degli Archivi notarili distrettuali.

Alla luce della positiva esperienza maturata, a luglio 2013 sono stati avviati contatti con il Ministero della Giustizia per l'avvio di un tavolo tecnico finalizzato alla predisposizione di linee guida per la redazione di carte dei servizi nel settore dell'amministrazione penitenziaria, che contengano i contenuti essenziali e le indicazioni sul processo di costruzione e rilevazione degli indicatori e degli standard di qualità. Questo primo passo non ha dato luogo ad attività concrete in conseguenza delle incertezze generate dal già richiamato d.l. n. 101/2013, ma è intendimento dell'Autorità, considerata la significatività dei servizi coinvolti, riavviare l'iniziativa.

In considerazione dell'importanza della qualità dei servizi nel settore della sanità, nell'ambito del protocollo d'intesa sottoscritto con AGENAS, è stato anche attivato un tavolo tecnico per elaborare una proposta di atto di indirizzo sulle carte dei servizi in ambito sanitario. Sulla base dell'analisi delle Carte dei servizi sanitarie esistenti predisposta da AGENAS è stato definito un piano operativo di attività da svolgersi nel 2014, con l'obiettivo di arrivare alla predisposizione di linee guida nella prima metà del 2014.

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 l'Autorità realizzi un programma di progetti sperimentali e innovativi a supporto delle proprie attività. L'individuazione di tali progetti, insieme ai soggetti con cui l'Autorità può stipulare convenzioni per la loro realizzazione, è stata originariamente definita con la delibera n. 115/2010.

Alla fine del 2012, per rendere più coerente il contenuto di tali progetti con le nuove funzioni attribuite all'Autorità dalla legge n. 190/2012 e con altre disposizioni normative in materia di efficienza delle pubbliche amministrazioni,⁴² l'Autorità ha deliberato di ridefinire il programma di sostegno dei progetti sperimentali e innovativi al fine di adeguarne alcuni alle più recenti linee di indirizzo legislativo ([delibera n. 36/2012](#)). La proposta è stata trasmessa al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in data 3 gennaio 2013 e, successivamente reiterata, ma non ha ricevuto, ad oggi, alcun riscontro.

Nel corso del 2013, comunque, è proseguita l'attività dei progetti avviati nel 2012 che, riguardando approfondimenti in materia di *performance* e qualità, ha risentito delle incertezze normative prima richiamate conseguenti al d.l. n. 101/2013.

Per il 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", rivolto alle amministrazioni centrali e enti pubblici non economici nazionali, congiuntamente con il DFP è stato approvato il progetto esecutivo (redatto dal FORMEZ), nell'ambito del quale sono stati individuati il responsabile coordinatore e il referente scientifico.

Nell'ambito del progetto sperimentale "Ricognizione degli strumenti di programmazione, controllo e rendicontazione in atto negli enti locali e applicazione in sede di pianificazione della *performance* di metodi e modelli per assicurarne una tendenziale uniformità con quelli delle amministrazioni centrali; diffusione anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali amministrazioni centrali; diffusione anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali" è stata inviata una bozza di Convenzione e di Progetto Preliminare al DFP con la prospettiva di definire un accordo quadro tra le due Istituzioni.

L'Autorità ha anche approvato il progetto esecutivo del progetto sperimentale "Riconciliazione tra ciclo della *performance* e ciclo di bilancio, per un coordinamento dei sistemi di misurazione e

⁴² Per esempio, le norme sulla 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 le misure sulla *spending review* (art. 5 del d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012).

valutazione”, valutato positivamente dal Comitato Tecnico Scientifico, nel quale sono rappresentate le istituzioni coinvolte, ovvero A.N.AC., MEF-RGS e SSEF.

Inoltre, in attuazione del protocollo d’intesa siglato con l’Istat, è stato dato avvio al progetto che prevede la “Realizzazione dell’indagine sul grado di soddisfazione delle imprese sulla qualità delle informazioni diffuse dalle Pubbliche amministrazioni per l’esecuzione di lavori pubblici, forniture di beni e servizi”, la cui convenzione operativa è stata firmata il 24 luglio 2013. Le attività svolte si sono concentrate sulla identificazione degli oggetti di studio e della popolazione di riferimento, sull’analisi della letteratura internazionale e sulla progettazione del questionario di rilevazione, per il quale è stata predisposta una prima bozza. Inoltre, l’Istat ha dato avvio alle attività propedeutiche per l’esecuzione della gara d’appalto per la selezione della società per lo svolgimento delle interviste telefoniche.

L’Autorità ha portato avanti la realizzazione del Portale della Trasparenza, ai sensi dall’art. 13 del d.lgs n. 150/2009.⁴³ Le diverse fasi della realizzazione del Portale sono descritte nella sezione del sito istituzionale “Progetto Portale della trasparenza”.

Dal 29 maggio 2013 è *on-line* e accessibile per le amministrazioni centrali il sistema di gestione di dati e documenti del Portale della Trasparenza.⁴⁴ In base al piano esecutivo, una prima sezione del Portale della trasparenza sarà pubblica e consultabile entro gennaio 2014. È previsto anche un modulo per la consultazione degli utenti e per il recepimento di critiche, idee, segnalazioni volti al miglioramento dei contenuti e della loro comprensibilità oltre che alla fruibilità degli stessi.

A regime, il Portale consentirà l’accesso ad una grande quantità di dati ed informazioni strutturate sulle organizzazioni pubbliche per rendere più facile ai diversi portatori di interesse la conoscenza e il controllo delle attività delle amministrazioni, costituendo così un’ulteriore spinta all’*accountability* delle amministrazioni. Una sezione specifica è prevista anche per documentare i contenuti e le iniziative predisposte dalle amministrazioni in tema di prevenzione e contrasto della corruzione.

5.3 L’attività consultiva

L’attività consultiva ha sempre costituito parte rilevante dell’attività dell’Autorità, anche prima del varo della legge anticorruzione e dei successivi decreti legislativi, comprovando l’elevata domanda di “accompagnamento” da parte delle amministrazioni nella ricerca di soluzioni ai diversi problemi interpretativi e applicativi posti dall’introduzione di una nuova disciplina. La normativa anticorruzione ha significativamente ampliato questa attività, in ragione della particolare portata innovativa e della rilevante complessità della disciplina, che ha fatto ben presto emergere diversi profili problematici. Nel 2013 questa attività ha impegnato considerevolmente l’Autorità che ha operato in un contesto reso particolarmente difficile dalla situazione di incertezza normativa e istituzionale creatasi per effetto dei già citati d.l. n. 69/2013 e del d.l. n. 101/2013. In questa situazione di incertezza, alcuni problemi interpretativi e applicativi in materia di anticorruzione

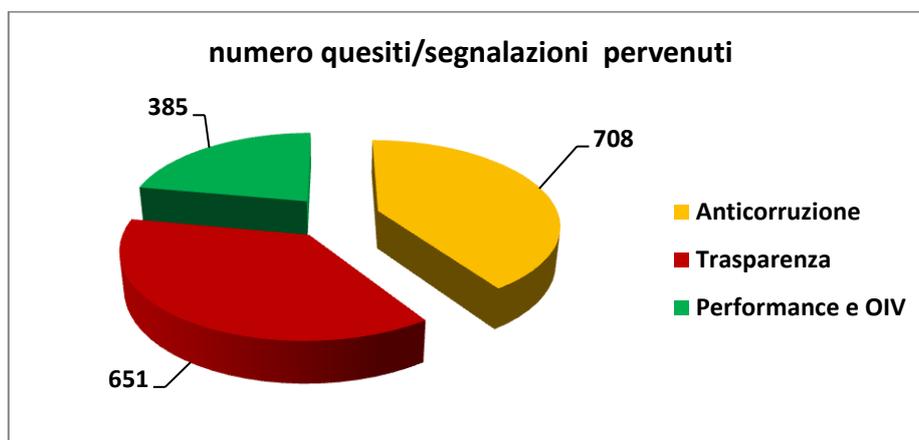
⁴³ Il progetto del Portale è stato avviato con la stipula di un protocollo d’intesa con il CNR il 28/12/2011, e con DIGITPA (ora AGID) in data 08/06/2012, e con una prima convenzione operativa stipulata con il CNR il 07/12/2012 per il rilascio delle funzionalità volte al caricamento dei documenti che le amministrazioni inviano all’A.N.AC. .

⁴⁴ In questa prima fase, sono pubblicati documenti (Piani della *performance*, Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, Relazione sulla *performance*, Relazioni sul funzionamento del sistema di misurazione e valutazione, schede di valutazione e monitoraggio delle varie fasi del ciclo della *performance*, Programmi triennali per la trasparenza, carte dei servizi e standard di qualità dei servizi pubblici) e di banche dati (Obiettivi strategici, obiettivi operativi con indicatori e target prefissati) inseriti direttamente dagli OIV, dai referenti della *performance* e dai referenti della trasparenza dalle amministrazioni, ciascuno per le materie di propria competenza. All’interno del portale è prevista anche una sezione con i dati relativi ai procedimenti svolti su base territoriale e su cui effettuare un *benchmarking* sui tempi e sui costi delle prestazioni rese nelle varie sedi.

emersi con riferimento a una serie di casi concreti, per i quali sarebbe stato opportuno fornire tempestivi chiarimenti, risultano, allo stato, irrisolti.⁴⁵

L'attività consultiva nel 2013 ha assunto un rilievo progressivamente crescente. In conseguenza dell'entrata in vigore della legge n. 190/2012 e dei decreti legislativi n. 33/2013 e n. 39/2013 e della scadenza degli OIV di gran parte delle amministrazioni si è, infatti, verificato un significativo aumento delle richieste pervenute all'Autorità rispetto all'anno precedente: se nel 2012 sono complessivamente pervenute 312 richieste, nel 2013 l'Autorità ha ricevuto 1744 richieste di pareri, quesiti e segnalazioni (Figura 4) di questi 708 (41%) hanno riguardato l'anticorruzione, 651 (37%) la trasparenza e 385 (22%) la *performance* e la nomina degli OIV. E' elevato il numero di richieste per le quali non esistono i presupposti per un intervento dell'Autorità.

Figura 4 - Composizione della domanda di intervento



Con riferimento al settore dell'anticorruzione e della trasparenza, c'è una netta prevalenza di richieste di parere e quesiti formulati in via preventiva, rispettivamente il 65% e il 74% delle richieste pervenute, rispetto alle segnalazioni relative a situazioni concrete già verificatesi o in atto.

L'esercizio dell'attività consultiva in materia di anticorruzione ha registrato difficoltà e ritardi, con problemi di coordinamento con il DFP, al quale è stato chiesto l'avviso su questioni che ne investono la competenza e per le quali, allo stato, non è pervenuto riscontro. Ulteriori difficoltà sono state originate dall'instabilità e dalle incertezze derivanti dal d.l. n. 69/2013, prima richiamato, che ha ridimensionato la funzione consultiva attribuita all'Autorità. Si è determinato, infatti, un oggettivo rallentamento dell'attività interpretativa, originato dal fatto che nelle more dell'approvazione della legge di conversione del decreto, per doveroso rispetto delle scelte del Parlamento, l'Autorità ha sospeso le proprie decisioni sulle numerose richieste di parere pervenute e, successivamente alla conversione del decreto con la legge n. 98/2013, ha rimesso la soluzione delle questioni interpretative di portata generale all'adozione di direttive e circolari da parte del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. Rispetto a queste iniziative interpretative l'Autorità non è stata chiamata ad esprimere il parere obbligatorio previsto dalla legge n. 98 e, pertanto, allo stato, risultano irrisolti, tra gli altri, rilevanti problemi riguardanti le cause di inconfirmità ascrivibili alla presenza di sentenze di condanna, nonché le problematiche connesse all'applicazione della normativa anticorruzione alle istituzioni scolastiche.

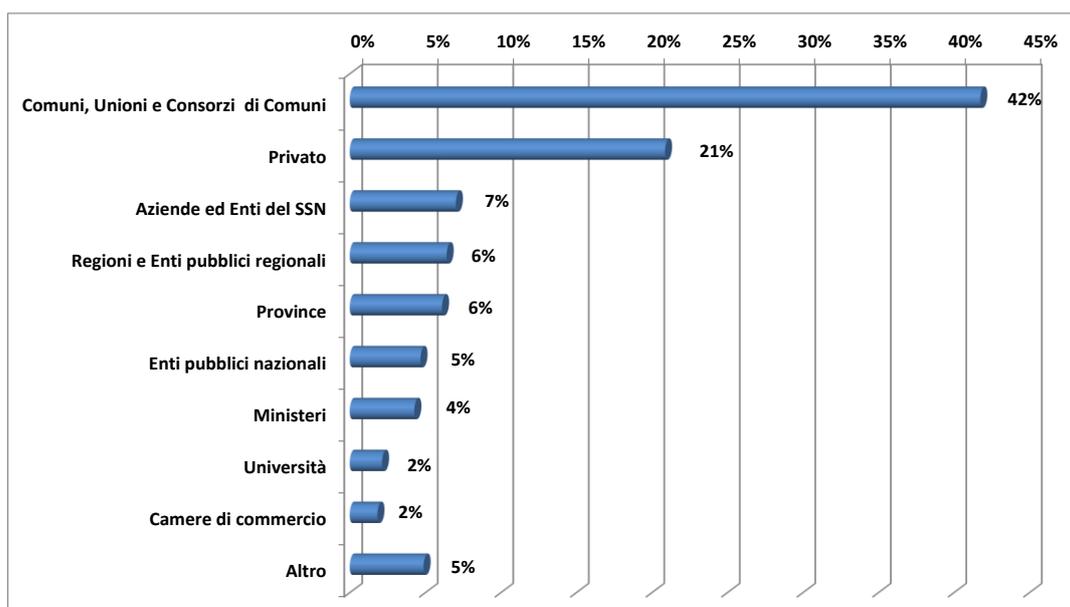
⁴⁵ Un'analisi puntuale dell'attività consultiva in materia di anticorruzione è sviluppata nel "Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n.190/2012" (<http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Rapporto-attuazione-l.-n.-190-2012-ANAC.pdf>).

L'attività consultiva è stata anche molto significativa con riferimento agli OIV. Le novità introdotte dalla [delibera n. 12/2013](#) hanno suscitato quesiti interpretativi; la scadenza degli OIV delle amministrazioni centrali e il crescente ricorso all'istituzione dell'OIV da parte degli enti territoriali ha anche comportato una significativa richiesta di pareri ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 150/2009, che ha dato luogo a 65 delibere.

Gli esiti della complessa e impegnativa attività consultiva, oltre ad aver dato luogo come si è detto a delibere di portata generale, sono anche stati sistematizzati in numerose *Frequently Asked Questions* (FAQ), articolate per materia e per argomento, di prossima pubblicazione sul sito istituzionale per favorire la comunicazione con le amministrazioni e i portatori di interesse, offrire un primo 'filtro' interpretativo e, quindi, facilitare l'attuazione della normativa da parte delle amministrazioni.

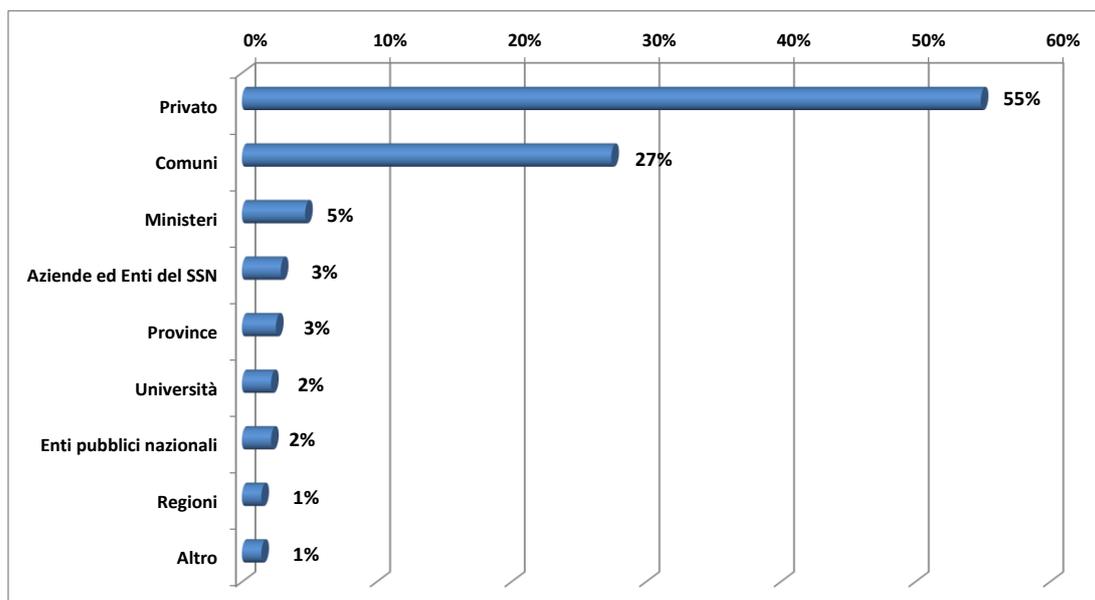
Per quel che riguarda la provenienza dei quesiti, su un totale di 982, le richieste per il 79% sono state inviate da pubbliche amministrazioni ed enti e per il 21% da soggetti privati. In particolare, coerentemente peraltro con la numerosità della amministrazioni coinvolte, tra le tipologie di amministrazioni mittenti risultano maggiormente rappresentati i comuni (42%), le aziende ed enti del sistema sanitario nazionale (7%), le regioni e enti pubblici regionali (6%), le province (6%) (cfr. figura 5).

Figura 5 - Provenienza dei quesiti



Per quel che riguarda le 276 segnalazioni, complessivamente, come si rileva dalla figura 6, oltre la metà è pervenuta da soggetti privati (pari al 55% del totale), tra le amministrazioni la tipologia maggiormente rappresentata è quella dei comuni (27%).

Figura 6 - Provenienza delle segnalazioni



6. I risultati

Il bilancio dell'attività svolta nel 2013 va posto in relazione all'andamento del processo di cambiamento delle pubbliche amministrazioni al quale l'Autorità ha contribuito, tenendo conto delle particolari condizioni normative e istituzionali nell'ambito delle quali si è trovata ad operare e dei vincoli stringenti derivanti dalle risorse disponibili.

Le pubbliche amministrazioni hanno dovuto affrontare significative e impegnative novità derivanti dall'applicazione della complessa normativa anticorruzione. In questo contesto, l'Autorità ha interpretato il proprio ruolo sottolineando la rilevanza della prevenzione, esercitando un'azione di stimolo all'applicazione della legge e intervenendo per superare le opposizioni e le retrosie manifestate da più parti, indirizzando i comportamenti attraverso la diffusione della trasparenza e di regole di condotta e vigilando sulla loro applicazione effettiva, risolvendo i problemi interpretativi emersi, semplificando, nei limiti consentiti dalla legge, gli adempimenti connessi ai flussi informativi ed evitando qualunque possibile sovrapposizione con l'azione repressiva e investigativa dell'autorità giudiziaria. Da questo punto di vista, il 2013 non può che essere considerato un anno di transizione in quanto la riforma andrà a regime nel 2014, con l'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e dei Programmi triennali della trasparenza, integrati con il Piano della *performance*, prevista per il 31 gennaio 2014, e con l'attuazione delle misure in essi contenute.

Le condizioni al contorno, riconducibili alle incertezze generate da un quadro normativo complesso e instabile, non hanno certo agevolato questo processo, già, peraltro, non facile. Si è registrato, infatti, un susseguirsi di previsioni normative, non sempre rispondenti ad un disegno coerente e unitario, che hanno generato confusione e incertezze nelle amministrazioni, sia per quanto riguarda la materia dell'anticorruzione sia in relazione al ciclo della *performance*, e sono anche intervenute in modo incisivo sulle funzioni dell'Autorità, limitandone le competenze e alterandone le caratteristiche. Da ultimo, la previsione, tra l'altro, della decadenza anticipata dei componenti dell'Autorità prima della scadenza naturale del loro mandato, rischia di minarne l'autorevolezza, requisito essenziale per l'efficacia del suo operato e di compromettere alcuni dei fondamenti delle recenti riforme, primo fra tutti quello dell'indipendenza. In questa prospettiva, come più volte segnalato in diverse sedi istituzionali, va anche ribadita la sproporzione tra gli

obiettivi assegnati dal legislatore all'Autorità e i mezzi a sua disposizione, che non sono stati adeguati nonostante il significativo aumento di competenze e funzioni.

Le difficoltà di attuazione della normativa sono state accentuate anche dalla 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, l'Autorità si è impegnata perché venisse data attuazione al modello di programmazione voluto dal legislatore stimolando le amministrazioni a promuovere l'integrazione effettiva tra gli strumenti previsti in materia di *performance*, trasparenza e anticorruzione, sottolineandone le significative connessioni con altre politiche di riforma volte alla semplificazione e al contenimento dei costi delle amministrazioni pubbliche.

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

Innanzitutto, l'attività di monitoraggio e di accompagnamento svolto dall'Autorità ha consentito di verificare che il processo di riforma si è messo in moto quasi in tutte le amministrazioni pur con una marcata differenziazione. E' emerso anche un livello ancora diffuso di inadempienze e ritardi. E se, come si è detto, le incertezze del quadro normativo non hanno certo agevolato l'attività delle amministrazioni, tuttavia, specialmente per le amministrazioni di più grandi dimensioni, queste criticità non possono trovare giustificazione solo in ragioni esogene ma vanno piuttosto ricercate in motivazioni endogene.

L'effettivo miglioramento dell'integrità, della trasparenza e dell'efficienza dell'azione pubblica avrebbe richiesto sia un cambiamento culturale - orientato al risultato piuttosto che al mero adempimento - sia un impegno organizzativo, che tuttavia ancora stentano ad affermarsi in un contesto nel quale, peraltro, i vertici politici manifestano una scarsa propensione a definire obiettivi chiari, misurabili e rendicontabili ai quali assegnare le relative risorse e sui quali possa misurarsi il merito dell'amministrazione ed essere esercitato il controllo sociale. E, quindi, pur con differenze tra le diverse amministrazioni, sono ancora inadeguati gli elementi quantitativi per la valutazione e la misurazione dei risultati, mancano analisi sistematiche e confronti approfonditi sul funzionamento delle articolazioni periferiche delle amministrazioni ed è insufficiente il ricorso alla valutazione individuale quale elemento per valorizzare il merito e, di conseguenza, incidere positivamente sull'azione pubblica. Inoltre, permane 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.

Il principio della trasparenza, intesa come accessibilità totale e strumento fondamentale per la promozione dell'integrità, si sta lentamente affermando nelle diverse amministrazioni ma rimane ancora molto da fare. Il processo di adeguamento alle norme sulla trasparenza è stato certamente avviato ma presenta ancora evidenti criticità. Pur in presenza di uno sforzo complessivo di ampliamento della gamma delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali, infatti, ad oggi l'efficacia della trasparenza, quale strumento per promuovere effettivamente forme diffuse di controllo sociale, è ancora molto insoddisfacente, anche a causa della ritrosia o dell'incapacità della maggior parte delle amministrazioni a generare e diffondere informazioni relative ai servizi erogati e ai relativi costi, la cui pubblicazione è necessaria per rendicontare la *performance* verso l'esterno.

Al superamento di tali criticità può certamente contribuire il consolidamento dell'architettura del sistema di prevenzione, trasparenza e valutazione al quale l'Autorità contribuisce. In questa direzione hanno operato non solo l'attività consultiva, di regolazione e di vigilanza ma anche gli stimoli e le indicazioni forniti alle amministrazioni a istituire al proprio interno una rete di interlocutori - RPC, responsabile della trasparenza, referente per la *performance* - che, a diverso titolo, costituiscono il punto di riferimento per l'attuazione della riforma. Intensificare i rapporti e l'interazione con questi soggetti è tra gli impegni dell'Autorità nel prossimo futuro, compatibilmente con i limitati mezzi a disposizione.

Non può essere sottovalutato il problema della sostenibilità dell'attuazione del disegno complesso del legislatore, specie per gli enti di minori dimensioni, e di questo ha tenuto conto l'Autorità nel fornire linee d'indirizzo e nello svolgere attività di monitoraggio così come nel segnalare l'esigenza di una semplificazione e differenziazione degli adempimenti richiesti.

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 dall'Autorità nella propria azione di orientamento del processo di miglioramento delle amministrazioni pubbliche e dell'attenzione per l'attuazione delle disposizioni di legge. La risposta delle amministrazioni, tendenzialmente orientata a seguire le indicazioni ricevute, costituisce un incoraggiante segnale.

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. Il rafforzamento di questo ruolo passa attraverso la definizione di nuove modalità di comunicazione e di ascolto, in via di attuazione, per favorire la partecipazione attiva di cittadini e imprese.