



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

*e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche*

# **Relazione annuale sull'attività svolta 1 gennaio – 22 aprile 2014**

(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 .....   | 5  |
| 3. L'organizzazione .....  | 5  |
| 3.1. La struttura organizzativa e le risorse .....               | 5  |
| 3.1.2. La struttura organizzativa .....                          | 5  |
| 3.1.2. Le risorse .....  | 7  |
| 3.2. Il sito e la comunicazione .....                            | 7  |
| 4. Le funzioni .....   | 9  |
| 5. L'attività svolta .....                                       | 10 |
| 5.1. Rapporti istituzionali.....                                 | 10 |
| 5.1.1. Collaborazione con organizzazioni internazionali .....    | 10 |
| 5.1.2. La "rete" di relazioni istituzionali .....                | 10 |
| 5.2. L'attività di regolazione, valutazione e monitoraggio ..... | 12 |
| 5.2.1. Prevenzione della corruzione .....                        | 12 |
| 5.2.2. Trasparenza e integrità.....                              | 14 |
| 5.2.3. Performance .....   | 16 |
| 5.2.4. Qualità dei servizi .....                                 | 18 |
| 5.2.5. I progetti sperimentali e innovativi .....                | 19 |
| 5.3. Domanda di intervento .....                                 | 20 |
| 6. Risultati .....   | 21 |

## 1. Introduzione

La presente Relazione è predisposta in coerenza con le previsioni dell'art. 13 del d.lgs. n. 150/2009, istitutivo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, ora Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche – A.N.AC., come disposto dalla legge n. 125, approvata il 30 ottobre 2013, con la quale è stato convertito in legge con modificazioni il d.l. n. 101/2013. Il comma 9 dell'art. 13 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 presente Relazione offre un quadro delle attività svolte nel periodo 1 gennaio – 22 aprile 2014.

La prima parte riguarda il contesto entro il quale l'Autorità ha operato.

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.

## 2. Il contesto

Nel marzo del 2014, è stato avviato il processo per dare attuazione alle indicazioni contenute nel d.l. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2013, che modifica la composizione dell’Autorità, elevando da tre a cinque il numero dei componenti e prevedendo che il Presidente non sia più eletto dagli stessi componenti dell’Autorità, ma *“nominato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell’interno”, “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”*. Nella stessa occasione, è stato anche previsto che *“il Presidente e i componenti della Commissione ... già insediati alla data di entrata in vigore del presente decreto, restano in carica fino alla nomina del nuovo Presidente e dei nuovi componenti”*.

È divenuto definitivo il provvedimento di nomina del nuovo Presidente e, con la pubblicazione di un avviso per manifestazione di interesse, è stata avviata la procedura per la nomina dei quattro componenti.

## 3. L’organizzazione

### 3.1. La struttura organizzativa e le risorse

#### 3.1.2. La struttura organizzativa

Le condizioni di incertezza istituzionale derivanti dalle previsioni contenute nella citata legge n. 125/2013 e riguardanti la decadenza anticipata dei componenti in carica, hanno condizionato anche l’attività dei primi mesi del 2014. L’Autorità, infatti, ha ritenuto opportuno non assumere decisioni di portata pluriennale, se non espressamente previste dalla legge.

Pur in questa prospettiva, l’Autorità ha deciso, comunque, di dare attuazione a quanto previsto dalla normativa anticorruzione e dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e ha adottato, a conclusione della consultazione pubblica, il [Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2014-2016 e il Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità 2014-2016](#) – che, come previsto dall’art. 10, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013, ne costituisce una sezione – e il [Piano della performance 2014-2016](#).

Per garantire la funzionalità della struttura, a fronte di un volume di attività crescente e della perdurante inadeguatezza delle risorse a disposizione, in considerazione delle condizioni di incertezza istituzionale prima richiamate, è stato avviato un avviso pubblico per quattro comandi, trattandosi di posizioni che non comportano un impegno di lungo termine<sup>1</sup>. È stata anche definita la composizione della commissione e i criteri di valutazione dei curricula; tuttavia, in considerazione dell’evoluzione del rinnovo dei vertici previsto dalla legge n. 125/2013 registrata all’inizio di marzo, con l’avvio dell’iter per la nomina del nuovo presidente e la pubblicazione del

---

<sup>1</sup> Nel 2013, dopo l’entrata in vigore della citata legge n. 125/2013 che prevedeva l’imminente sostituzione dei vertici, era stata sospesa la procedura già avviata per la selezione di 2 unità di personale con contratto triennale a tempo determinato.

bando per le autocandidature per componente dell'ANAC, per ragioni di opportunità, la procedura di valutazione delle manifestazioni di interesse pervenute è stata sospesa<sup>2</sup>.

Nel contempo, per il necessario supporto all'attività di vigilanza sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013, è stata avviata e conclusa una procedura pubblica di selezione<sup>3</sup> per quattro contratti trimestrali di collaborazione.

Anche per quanto riguarda gli esperti di elevata professionalità ed esperienza a supporto dell'attività dell'Autorità, secondo quanto disposto dall'art. 13 c. 4, del d.lgs. n.150/2009, sono stati conferiti incarichi di breve durata<sup>4</sup> e, successivamente all'avvio dell'iter per il rinnovo dei vertici, non ne sono stati conferiti altri né rinnovati quelli in scadenza.

Coerentemente, per ragioni di opportunità, non sono stati rinnovati gli incarichi ai componenti del Comitato tecnico-consultivo<sup>5</sup> per il supporto ai progetti sperimentali in corso di svolgimento<sup>6</sup>.

La tabella 1 riporta la composizione della struttura operativa dell'Autorità al 20 aprile 2014 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'integrità<sup>7</sup> 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               |

<sup>2</sup> Alla scadenza (24 febbraio 2014) dell'avviso per il reclutamento di n. 4 persone, mediante comando per le esigenze dell'area giuridica e dell'area tecnica, sono pervenute n. 117 dichiarazioni di interesse di cui n. 59 per area giuridica e n. 58 per l'area tecnica,

<sup>3</sup> Sono pervenute n. 74 dichiarazioni d'interesse. Informazioni sui contratti sono pubblicate sul sito istituzionale al seguente link [http://www.anticorruzione.it/?page\\_id=72](http://www.anticorruzione.it/?page_id=72).

<sup>4</sup> Informazioni sugli incarichi conferiti agli esperti sono pubblicate sul sito istituzionale al link <http://www.anticorruzione.it/incarichi-e-consulenze/esperti/>.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> V. *infra*, par. 5.2.5.

<sup>7</sup> 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.

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 su alcun potenziamento della propria struttura operativa e con le difficoltà derivanti dalle già richiamate condizioni di incertezza. Un indicatore parziale ma significativo dell'evoluzione dell'attività, e del conseguente crescente impegno della struttura operativa, è rappresentato dal numero di comunicazioni in ingresso ed in uscita gestite dal protocollo. Nella Relazione sull'attività del 2013 è stato evidenziato l'aumento significativo e costante registrato nel triennio 2011-2013<sup>8</sup>, Questa tendenza è confermata anche nel primo quadrimestre del 2014: nel periodo 1 gennaio – 22 aprile, sono stati già registrati 6326 protocolli in entrata e 1954 protocolli in uscita<sup>9</sup>.

### 3.1.2. Le risorse

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

Come riportato nel bilancio di previsione 2014, le entrate vanno a coprire una previsione di spesa complessiva di 5.513.992 euro, della quale le spese di parte corrente ammontano a 5.088.536 euro e quelle in conto capitale ammontano a 425.456.<sup>10</sup>

Come evidenziato nella Relazione sull'attività 2013, una problematica rilevante, destinata a incidere sulla situazione finanziaria del 2014, riguarda il trattamento economico del personale comandato di provenienza ministeriale. Alcuni Ministeri, infatti, già nel 2013, hanno richiesto il rimborso del trattamento economico fondamentale corrisposto al personale. Qualora l'Autorità fosse tenuta a effettuare il rimborso per tutto il personale comandato dai Ministeri, il costo del personale aumenterebbe 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 sperimentali<sup>11</sup> 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.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)<sup>12</sup> e con la periodica diffusione di una *newsletter*.

---

<sup>8</sup> Si è passati da 2095 protocolli in entrata e 1163 protocolli in uscita del 2011 a 8529 e 3810 protocolli, rispettivamente in entrata e in uscita nel 2013. Per maggiori dettagli si veda la [Relazione annuale sull'attività 2013](#).

<sup>9</sup> A questi si aggiungono 2467 documenti riguardanti codici di comportamento per complessivi 10747 documenti.

<sup>10</sup> 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](#).

<sup>11</sup> V. *infra*, par. 5.2.5.

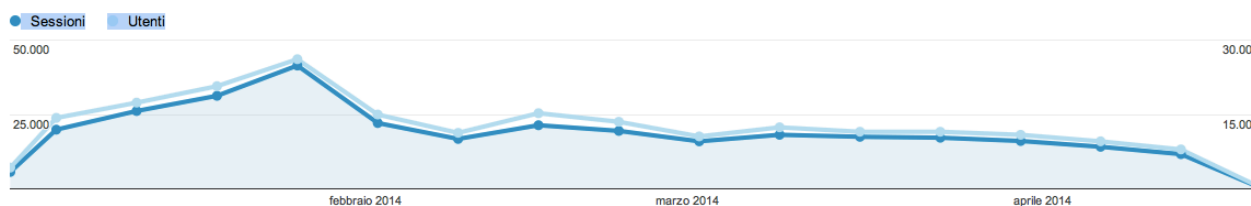
<sup>12</sup> Il link [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it) ha sostituito il link [www.civit.it](http://www.civit.it) a seguito del cambio di denominazione dell'Autorità.

Nel periodo tra l'1 gennaio e il 20 aprile 2014 il numero dei visitatori è stato di 154.204, con una media mensile pari a 42.433 superiore dell'80% a quella registrata nel 2013 (23.516/mese).

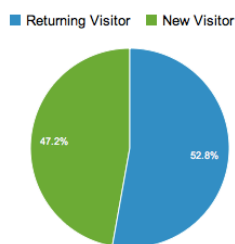
I dati di accesso del sito riportati in figura 1 evidenziano un andamento pressoché costante nei primi 4 mesi del 2014, con un numero costante di accessi di circa 20 mila e una punta di oltre 40 mila nel mese di gennaio. Nella figura 2 è evidenziato il rapporto sul totale dei nuovi visitatori.

La figura 3 raffronta i dati relativi al periodo 1 gennaio-20 aprile 2014 con quelli dello stesso periodo dell'anno precedente ed evidenzia gli incrementi e la tabella 3 presenta i dati analitici.

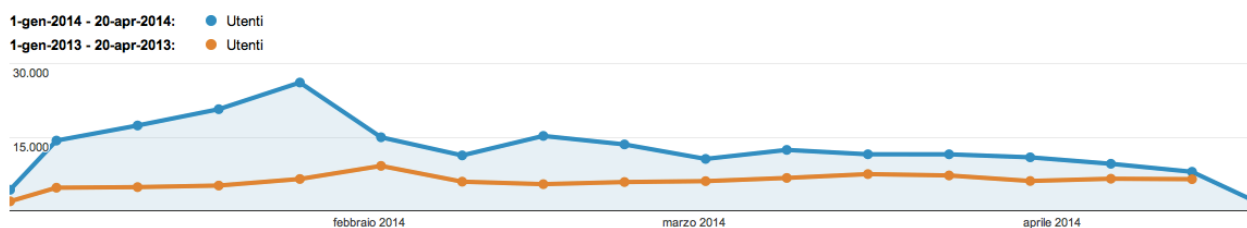
**Figura 1 - Accessi al sito 1 gennaio 2014 - 20 aprile 2014**



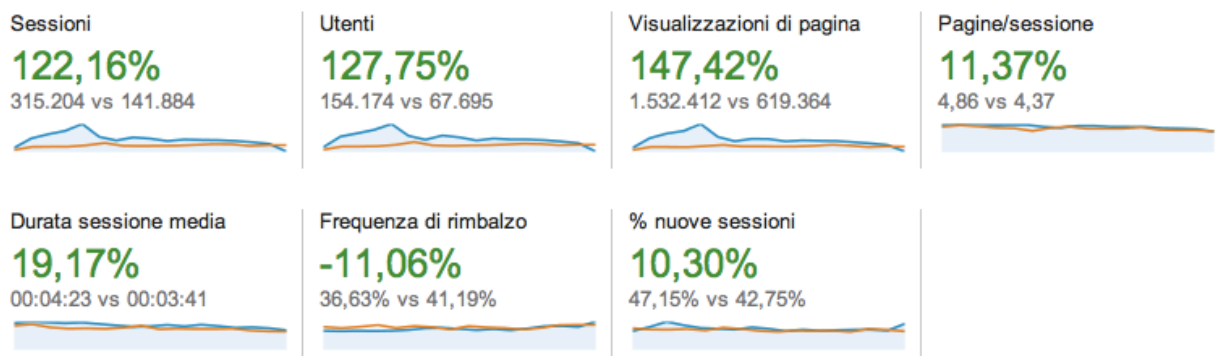
**Figura 2 – Percentuale nuovi visitatori**



**Figura 3 - Numero utenti. Confronto 2013 – 2014**



**Tabella 3 – Dati analitici. Variazioni 2013-2014**





Sul sito, le cui sezioni sono state ridefinite nel 2013 in seguito ai nuovi compiti derivanti dall'entrata in vigore della legge n. 190/2012 e dei decreti di attuazione, sono pubblicate le delibere, i documenti e tutte le iniziative utili per i destinatari della normativa e per i portatori di interesse.

L'interesse per le attività dell'Autorità è anche confermato dal numero crescente di iscritti alla *newsletter*, aumentati da 4.970 del 2013 a 9.063 al 20 aprile 2014, in crescita dell'82% rispetto all'anno precedente. Nel periodo 1 gennaio – 20 aprile 2014 sono stati prodotti 14 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.

#### 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, non sempre in modo coerente, come ampiamente descritto nella [Relazione sull'attività 2013](#).

Basta in questa sede ricordare che 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.

Sviluppando questo collegamento funzionale, la legge n. 190/2012 e i successivi decreti attuativi n. 33/2013 e n. 39/2013, hanno attribuito nuovi compiti all'Autorità e definito nuovi strumenti di intervento con lo scopo di prevenire o sanzionare fatti, situazioni e comportamenti espressione di fenomeni corruttivi e di promuovere la trasparenza proprio in funzione di prevenzione della corruzione.

Oltre alla funzione consultiva e di accompagnamento – ridimensionata in materia di anticorruzione dal d.l. n. 69/2013, convertito con modifiche dalla legge n. 98/2013 – 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. 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 triennali di prevenzione della corruzione, nonché la rimozione di atti e comportamenti con questi ultimi contrastanti.

## 5. L'attività svolta

### 5.1. Rapporti istituzionali

#### 5.1.1. Collaborazione con organizzazioni internazionali

Nell'ambito delle attività previste dall'art. 1, c. 2 della legge n. 190/2012, ovvero della collaborazione “con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti”, i primi mesi del 2014 hanno registrato un'attività molto intensa. L'Autorità ha continuato a intrattenere relazioni istituzionali con ONU-UNODC, OECD, Commissione Europea, G20, *Open Government Partnership* (OGP) ed a fornire i contributi richiesti. Anche in questo ambito, per ragioni di opportunità derivanti dalle condizioni di incertezza istituzionale, l'Autorità ha ritenuto opportuno rispondere alle richieste con scadenze ravvicinate ed evitare di assumere impegni programmatici con un orizzonte temporale più ampio.

Per quel che riguarda i rapporti con l'ONU e con l'Agenzia delle Nazioni Unite UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), è stata avviata la procedura per il riconoscimento formale dell'A.N.AC. quale Autorità Nazionale Anticorruzione ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC).

Inoltre, in risposta a richieste del Segretariato ONU-UNODC, l'Autorità ha predisposto il proprio contributo su buone prassi in tema di applicazione della UNCAC (identificate nel corso della revisione cui è stata sottoposta l'Italia nel 2013) e sull'esperienza italiana in materia di autorità anticorruzione (in vista della riunione annuale del gruppo di lavoro sulla prevenzione della corruzione istituito dalla Conferenza degli Stati Parte della UNCAC prevista a Vienna dall'8 al 10 settembre 2014).

In merito ai rapporti con l'OECD, a due anni di distanza dall'adozione del Rapporto del *Working Group on Bribery* (WGB) dell'OECD, in risposta a richieste dell'OECD sull'attuazione in Italia delle raccomandazioni presenti nel Rapporto, l'Autorità ha predisposto e inviato il proprio contributo con riferimento agli ambiti di propria specifica competenza relativi, nello specifico, a quattro raccomandazioni.

Nell'ambito dei rapporti con la Commissione Europea, ed in particolare con l'Unità per la lotta contro il crimine organizzato, a seguito della pubblicazione dell'*Anti-Corruption Report* della Commissione Europea, sono state predisposte [precisazioni inviate alla Commissione e pubblicate sul sito](#).

Per quel che riguarda il gruppo di lavoro G20 anticorruzione (ACWG G20), l'Autorità ha partecipato ad alcuni incontri e ha predisposto un proprio contributo sulla “Dichiarazione di Jakarta sui principi delle Autorità Nazionali Anticorruzione” adottata nella conferenza internazionale del novembre 2012.

#### 5.1.2. La “rete” di relazioni istituzionali

L'Autorità per il raggiungimento dei propri fini istituzionali, fin dalla sua costituzione, ha operato in una logica di rete, intrattenendo rapporti con diversi soggetti istituzionali attraverso la sottoscrizione di protocolli e convenzioni per lo scambio e la condivisione di informazioni, la semplificazione dei flussi informativi 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 attività è continuata anche nei primi mesi del 2014.

Con specifico riferimento alle funzioni di prevenzione e contrasto della corruzione, a febbraio è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza al fine di migliorare l'efficacia complessiva delle misure volte alla prevenzione della corruzione nella Pubblica amministrazione e alla trasparenza dell'azione amministrativa. In attuazione del protocollo, la collaborazione sulla base dei rapporti di vigilanza sulla delibera n. 71/2013 si sostanzierà nella verifica, da parte della Guardia di Finanza della completezza e della veridicità delle informazioni sulle società partecipate pubblicate da Regioni e grandi comuni.

Nell'ambito della funzione di accompagnamento e stimolo in sede di applicazione della legge n.190/2012 e dei decreti legislativi attuativi, a marzo è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con l'Automobile Club Italia (ACI) per la definizione delle modalità di attuazione della normativa in tema di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché di prevenzione della corruzione, tenuto conto delle particolari caratteristiche organizzative dell'ente.

Proseguendo nell'attività di collaborazione con l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), sulla promozione della trasparenza dei risultati della *performance*, è stato stipulato un Accordo di collaborazione ANAC/ANVUR/CNR volto a consentire l'utilizzo del Portale della trasparenza<sup>13</sup> per l'inserimento dei documenti relativi al ciclo della *performance* delle università e degli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR).

L'Autorità ha anche avviato il processo di rinnovo del protocollo d'intesa con Unioncamere, per estendere anche alla materia dell'anticorruzione e della trasparenza, i compiti di coordinamento e diffusione delle informazioni già previste in materia di *performance*, e il nuovo testo è in attesa di formalizzazione.

Inoltre, a seguito dei contatti avviati alla fine del 2013 con il Commissario straordinario per la *spending review*, è stata formalizzata e inviata una proposta di intervento in materia di trasparenza – per rafforzarne la funzione di strumento di *accountability* dei costi e dei tempi medi di erogazione dei servizi da parte delle amministrazioni – e di *performance* – per promuovere iniziative di *benchmarking* organizzativo delle articolazioni territoriali delle amministrazioni centrali nonché per l'individuazione di strumenti condivisi per un corretto funzionamento del sistema di valutazione della *performance* organizzativa e individuale.

Particolare attenzione è stata dedicata ai rapporti con il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione per definire modalità di coordinamento, nel rispetto delle prerogative di ciascuno, per evitare condizioni di incertezza alle amministrazioni ed eventuale contraddittorietà di indirizzi e per facilitare i flussi informativi, senza pregiudicare l'attività di vigilanza dell'A.N.AC. In questa prospettiva, l'Autorità ha trasmesso al Ministro, e successivamente pubblicato sul sito, un documento nel quale sono riportati i [Problemi aperti in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e performance e proposte di semplificazione](#). È stata, tra l'altro, sottolineata l'urgenza di definire al più presto modalità di accesso da parte dell'A.N.AC. alla banca dati "Perla PA" e/o modalità alternative di acquisizione delle informazioni relative ai Piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC), la condivisione con il Dipartimento della funzione pubblica dei contenuti delle schede di monitoraggio intermedio e di consuntivo, relativamente all'implementazione delle misure previste nei PTPC e la progettazione delle linee di intervento per l'integrazione e l'aggiornamento del PNA, previsti per settembre 2014.

Inoltre, è stata manifestata al Ministro la preoccupazione che alcuni aspetti della circolare n. 1/2014 "Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012 n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33: in particolare, gli enti economici e le società controllate e partecipate" forniscano un'interpretazione che limita l'ambito soggettivo di applicazione delle norme sulla trasparenza a un settore che, come testimoniato anche da recenti fatti di cronaca, dovrebbe essere, invece, oggetto di particolare attenzione nelle politiche

---

<sup>13</sup> V. *infra*, par. 5.2.5.

di prevenzione. Inoltre, è stata richiesta la costituzione di un tavolo tecnico per approfondire alcuni contenuti che offrono interpretazioni difformi rispetto a posizioni già espresse dell'Autorità ed è stato comunicato che, nelle more della costituzione del tavolo tecnico, l'Autorità ha deciso di sospendere i riscontri e i controlli sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza da parte delle società partecipate per evitare di ingenerare ulteriori incertezze applicative.

## 5.2. L'attività di regolazione, valutazione e monitoraggio

### 5.2.1. Prevenzione della corruzione

Anche nel 2014 l'Autorità ha proseguito la propria attività di sollecito nei confronti delle amministrazioni inadempienti rispetto alla nomina dei Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC), passaggio indispensabile al fine di dare concreta attuazione alla normativa anticorruzione. Tale attività di impulso da parte dell'Autorità ha contribuito a sviluppare la rete dei RPC che ancora, comunque, mostra evidenti carenze: dai 3728 RPC al 31/12/2013 si è passati ai 4723 al 22/4/2014<sup>14</sup>.

Le novità e la complessità del disegno normativo introdotte dalla legge n. 190/2012 e, soprattutto, dal d.lgs. n. 39/2013 hanno impegnato in misura significativa e progressivamente crescente l'Autorità nello svolgimento dell'attività consultiva.<sup>15</sup> Rispetto alle molteplici questioni sollevate l'Autorità ha fornito risposte a specifici quesiti o segnalazioni riguardanti casi particolari. Nell'imminenza della scadenza del termine per l'adozione del PTPC, per rispondere alle continue e reiterate richieste di parere, da parte degli enti locali, in ordine all'individuazione del soggetto competente all'adozione del PTPC, l'Autorità ha adottato la [delibera n.12/2014](#). In questa delibera l'Autorità ha espresso l'avviso che la competenza ad adottare il PTPC per quanto concerne gli enti locali spetta alla Giunta, anche alla luce dello stretto collegamento tra il PTPC e i documenti di programmazione previsto dal PNA, salvo diversa previsione adottata nell'esercizio del potere di autoregolamentazione dal singolo Ente.

Inoltre, in base alle risposte fornite ai numerosi quesiti posti dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti, anche privati, destinatari della normativa anticorruzione, sono state predisposte 62 *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, nonché offrire un primo 'filtro' interpretativo della legge n. 190/2012 e del d.lgs. n. 39/2013 e, quindi, facilitare l'attuazione della normativa da parte delle amministrazioni.

L'Autorità, avendo constatato, nell'ambito della propria attività consultiva e di vigilanza, problematiche sull'applicazione del d.lgs. n. 39/2013, ha approvato [la bozza di delibera in merito al regime delle dichiarazioni sulla insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità di cui all'art. 20, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 39/2013](#), contenente soluzioni operative per facilitare l'applicazione e rendere più efficace la vigilanza. La bozza di delibera è stata pubblicata sul sito e posta in consultazione ed è in corso l'esame delle osservazioni ricevute.

L'attività di vigilanza è stata svolta sulla base di segnalazioni provenienti da soggetti pubblici e privati<sup>16</sup>, sia con riferimento alla l. n. 190/2012 che in relazione all'applicazione del d.lgs. n. 39/2013 in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. L'Autorità, anche in vista dell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 1, c. 3 della legge n. 190/2012 e dall'art. 16 del d.lgs. n. 39/2013 ha chiesto alle amministrazioni interessate notizie in merito agli fattispecie segnalate.

---

<sup>14</sup> Per facilitare la consultazione delle informazioni sui RPC è stata attivato un motore di ricerca disponibile sul sito al seguente indirizzo [http://www.anticorruzione.it/?page\\_id=9745](http://www.anticorruzione.it/?page_id=9745).

<sup>15</sup> V. *infra*, par. 5.3.

<sup>16</sup> V. *infra*, par. 5.3.

Per quanto riguarda la più generale attività di vigilanza su iniziativa diretta dell'Autorità, il maturare della scadenza del 31 gennaio 2014, come termine per l'adozione dei PTPC da parte dei soggetti previsti dal PNA, ha posto le premesse per l'avvio di tale attività. La concreta attuazione, tuttavia, dipende anche dalla possibilità per l'A.N.AC. di accedere alle apposite banche dati del Dipartimento della Funzione pubblica che, alla data della redazione della Relazione, non si è ancora realizzata. Al riguardo, è stata predisposta dalla struttura operativa – area tecnica dell'Autorità una bozza di Piano di vigilanza sui PTPC, ai sensi della l. n. 190/2012, art. 1, c. 2, lett. f). Tenuto conto dell'elevata numerosità dei soggetti destinatari della normativa, dei costi connessi alla verifica e delle limitate risorse a disposizione dell'Autorità, è stato previsto di orientare l'attività di vigilanza sui PTPC verso un campione di amministrazioni (scelte fra Ministeri, Enti previdenziali, Regioni, grandi Comuni e Asl), per approfondire le problematiche della gestione del rischio relativamente ad aree individuate come prioritarie, ai codici di comportamento, alla formazione, all'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, alla rotazione del personale e alla trasparenza. Considerata la valenza programmatica del Piano, l'Autorità non ha proceduto all'ulteriore esame in vista dell'imminente rinnovo dei vertici.

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 approfondito le richieste 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. Inoltre, con le medesime finalità l'Autorità ha effettuato una ricognizione delle misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione intraprese dalle Autorità indipendenti - Banca d'Italia, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Commissione nazionale per le società e la borsa, Commissione di vigilanza sui fondi pensione, Istituto di vigilanza sulle assicurazioni, Garante per la protezione dei dati personali, Commissione Garanzia Sciopero, Autorità di regolazione dei trasporti.

Nel contempo, nella medesima prospettiva, e per svolgere le funzioni di vigilanza e controllo ai sensi dell'art. 1, c. 2, lett. f) sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni con riferimento alle procedure avviate per formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, l'Autorità ha approfondito le tematiche concernenti le attività formative inerenti l'attuazione del PNA, anche attraverso incontri con rappresentanti della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA). È emersa, tra l'altro, l'esigenza di aprire un tavolo per la progettazione di un sistema di monitoraggio e valutazione della formazione erogata in materia di prevenzione della corruzione che prenda le mosse da quanto realizzato presso la SNA dall'Osservatorio dei bisogni formativi della Pubblica Amministrazione nonché quella di programmare il coordinamento delle azioni svolte dalle diverse Scuole pubbliche di formazione anche in materia di contrasto alla corruzione. L'Autorità ha ritenuto anche opportuno segnalare le problematiche esaminate e le criticità riscontrate al Dipartimento della funzione pubblica per le implicazioni sull'attuazione del PNA.

### *La misurazione*

Nel corso del mese di aprile 2014 è stata ripresa l'attività del tavolo tecnico tra A.N.AC. e Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) per approfondire gli aspetti metodologici relativi alla definizione degli indicatori di rischio di corruzione negli appalti di lavori pubblici nel settore della viabilità, avviato nel 2013,<sup>17</sup> e giungere all'individuazione di un insieme di contratti e stazioni appaltanti da sottoporre a vigilanza.

Tra le possibili linee di sviluppo è stata individuata l'integrazione delle informazioni già analizzate nella prima fase con altre a disposizione dell'AVCP, relative alle caratteristiche

---

<sup>17</sup> I primi risultati sono illustrati nel [Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012](#).



dell'impresa aggiudicataria del contratto (reiterazione dei rapporti tra stazione appaltante e impresa, processo di qualificazione) e l'elaborazione è in corso di svolgimento. Una volta messa a punto la definizione degli indicatori di rischio, in una seconda fase, è prevista l'applicazione dell'impostazione metodologica a ulteriori settori di intervento.

### *Codici di comportamento*

Come previsto nella delibera 75/2013 recante *Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni*, sono state avviate iniziative per la definizione di linee guida settoriali. In particolare, considerate le limitate risorse disponibili, l'Autorità ha ritenuto di dare priorità a settori di significativa rilevanza economica e sociale, per le attività svolte, e particolarmente rappresentativi, anche sotto il profilo quantitativo, per le risorse umane coinvolte.

In questa prospettiva, è stato attivato un confronto con il MIUR, nella più generale prospettiva dell'applicazione della normativa anticorruzione e in materia di trasparenza agli istituti scolastici.

Inoltre, con riferimento al settore sanitario, è stata avviato un primo confronto con l'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), nell'ambito del protocollo d'intesa a suo tempo stipulato.

### **5.2.2. Trasparenza e integrità**

L'Autorità nel corso dei primi mesi dell'anno 2014 è stata impegnata sia nell'attività consultiva<sup>18</sup> sia, in misura crescente, nella vigilanza sulla pubblicazione dei dati sui siti istituzionali delle amministrazioni.

Rispetto alle molteplici questioni sollevate nel corso del 2013, sono state predisposte e pubblicate sul sito 154 [FAQ sull'applicazione del d.lgs. n. 33/2013](#), elaborate in base alle risposte fornite ai numerosi quesiti posti dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti, anche privati, destinatari delle norme sulla trasparenza amministrativa. In base alle risposte fornite ai quesiti nel periodo gennaio-marzo 2014, sono state predisposte 13 ulteriori FAQ, di prossima pubblicazione.

Sempre per quanto riguarda l'attività di regolazione, è in via di predisposizione la versione aggiornata dell'allegato 1 alla delibera 50/2013, al fine di recepire le modifiche legislative intervenute ed apportare alcune rettifiche la cui necessità è emersa nel corso dell'anno (settembre 2013 - aprile 2014).

Alla luce dell'esperienza maturata nelle attività di consultazione e vigilanza nonché delle difficoltà applicative segnalate dai destinatari, l'Autorità ha definito e trasmesso al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione [una proposta di interventi di semplificazione degli obblighi di trasparenza](#).

Sul generale problema del temperamento del principio della trasparenza e di quello della garanzia di tutela dei dati personali, l'Autorità ha esaminato la bozza delle "Linee guida in materia di trattamento dei dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati" trasmessa dal Garante per la protezione dei dati personali ed ha inviato al Garante le proprie osservazioni,<sup>19</sup> in senso contrario a ulteriori o più ampie limitazioni poste ai dati, agli atti e ai documenti che, secondo le previsioni di legge, devono essere pubblicati sui siti istituzionali.

Nell'ambito delle attività di accompagnamento, per favorire l'applicazione della normativa, l'Autorità ha sottoposto a consultazione e pubblicato sul sito istituzionale un [progetto per la raccolta di buone pratiche in materia di trasparenza](#). Il progetto prevede la pubblicazione di un avviso

---

<sup>18</sup> V, *infra*, par. 5.3.

<sup>19</sup> Le [osservazioni](#) sono pubblicate sul sito istituzionale.

attraverso cui chiedere alle amministrazioni di presentare esperienze di innovazione, attraverso una scheda di auto-valutazione.

È stata, inoltre, avviata la [campagna d'ascolto in materia di trasparenza](#) per consentire ai soggetti interessati di inviare quesiti interpretativi sul d.lgs. n. 33/2013 e segnalazioni sulle inosservanze degli obblighi di pubblicazione, utilizzando una procedura di invio telematico messa a disposizione sul sito istituzionale. La medesima procedura è anche a disposizione degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) che possono in tal modo inviare attestazioni sull'inosservanza degli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013.

L'attività di vigilanza si è sviluppata in linea con l'impostazione seguita nell'anno 2013<sup>20</sup>, sia in relazione alle segnalazioni sull'inosservanza degli obblighi di pubblicazione sia con riferimento a iniziative mirate alla verifica della pubblicazione dei dati sui siti istituzionali delle amministrazioni, nella misura consentita dai significativi vincoli derivanti dalle limitate risorse a disposizione.

Le segnalazioni ricomprendono sia quelle di carattere generale pervenute da parte di privati (persone fisiche e giuridiche) sull'inosservanza degli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali dei soggetti destinatari della normativa in materia di trasparenza sia quelle pervenute dagli OIV sull'inosservanza degli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013.

Per quanto riguarda le segnalazioni di carattere generale, in vista dell'esercizio dei propri poteri di ordinanza previsti dall'art. 1, c. 3, della legge n. 190/2012, l'Autorità ha chiesto alle amministrazioni interessate notizie in merito agli inadempimenti segnalati. Le risposte ad oggi pervenute hanno contenuti eterogenei e sono mirate a rappresentare problematiche organizzative, in gran parte collegate alle ridotte dimensioni degli enti cui le segnalazioni si riferiscono ma anche a evidenziare iniziative di adeguamento, anche se graduale.

Per quanto riguarda le segnalazioni degli OIV sull'inosservanza degli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013,<sup>21</sup> in attuazione dell'art. 45, c. 4, del d.lgs. 33/2013, l'Autorità ha deliberato di pubblicare sul proprio sito istituzionale appositi elenchi, suddivisi per tipologie di amministrazioni e enti, dai quali risultino l'amministrazione, il nominativo del soggetto i cui dati sono carenti o assenti, la carica o l'incarico ricoperti e i dati mancanti.

In considerazione dell'ampiezza del monitoraggio e del limitato numero di personale a disposizione, l'Autorità, nell'impossibilità di svolgere direttamente la verifica capillare sui siti di tutte le amministrazioni e di tutti gli enti a cui si applica l'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013, ha deciso di avvalersi degli OIV, o degli organismi con funzioni analoghe, ai sensi dell'art. 45, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013, a cui è stato chiesto di verificare e di attestare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, in coerenza anche con quanto previsto dall'art. 14, comma 4, lett. g) del d.lgs. 150/2009. Il sistema di pubblicazione è in corso di realizzazione anche in considerazione del significativo flusso informativo pervenuto.

Considerato che il sistema informatizzato di ricezione delle attestazioni da parte degli OIV è ancora in fase sperimentale e tenuto conto che alcuni OIV hanno fatto segnalazioni poco chiare o contraddittorie, l'Autorità ha deciso di procedere all'esame puntuale delle segnalazioni ricevute, per verificarne l'attendibilità rispetto ai mittenti, richiedendo altresì la conferma all'OIV dei contenuti. In particolare, priorità è stata data alle segnalazioni pervenute dagli OIV dei 13 Ministeri, degli 8 Enti pubblici nazionali di grandi dimensioni, delle 21 Regioni e Province autonome e dei 15 grandi comuni in considerazione della rilevanza delle amministrazioni interessate.

Per quanto riguarda la vigilanza diretta, sulla base di quanto emerso dal monitoraggio dell'attuazione della [delibera 71/2013](#)<sup>22</sup>, dopo aver effettuato ulteriori riscontri sui siti istituzionali

---

<sup>20</sup> Per un'analisi dettagliata si veda il Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012 e la Relazione sull'attività annuale 2013.

<sup>21</sup> Alla data di redazione della Relazione risultano pervenute da parte degli OIV segnalazioni riguardanti 883 nominativi di soggetti per i quali non si è proceduto alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14.

<sup>22</sup> I [rapporti di monitoraggio](#) per le amministrazioni rientranti nel campione, sono pubblicati sul sito istituzionale.

dei 13 Ministeri, l’Autorità ha definitivamente segnalato alle amministrazioni le inadempienze ancora persistenti, precisando che, in mancanza di riscontro, le stesse saranno pubblicate sul sito istituzionale. Analogo monitoraggio è stato programmato per 8 Enti pubblici nazionali di grandi dimensioni, 21 Regioni e Province autonome e 15 grandi Comuni.

La vigilanza sull’attuazione della delibera n. 77/2013 è stata avviata con il campionamento di 108 amministrazioni ed enti e 35 società partecipate per i quali svolgere il monitoraggio sulle attestazioni degli OIV previste dalla [delibera n. 77/2013](#) e sui siti istituzionali secondo la [metodologia approvata dall’Autorità e pubblicata sul sito](#). Alla data di redazione della Relazione il monitoraggio è stato effettuato su 69 amministrazioni (15 grandi Comuni, 21 Regioni e Province autonome, 15 Asl, 10 Camere di Commercio e 8 Università). Per le Regioni e i Comuni è stato già predisposto un Rapporto individuale sul quale richiedere il riscontro delle amministrazioni interessate; per 33 amministrazioni (15 Asl, 10 Camere di Commercio e 8 Università) è in via di predisposizione il Rapporto individuale sulla base del monitoraggio svolto. È in fase di avvio l’attività di monitoraggio e predisposizione dei Rapporti sulle altre 39 amministrazioni (13 Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 3 Agenzie Fiscali, 8 Enti pubblici nazionali di grandi dimensioni, 2 Enti pubblici, 2 Autorità portuali e 10 Province).

La vigilanza sulle 35 società partecipate è stata al momento sospesa in ragione delle incertezze generate dalla pubblicazione della circolare n. 1/2014 “*Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012 n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33: in particolare, gli enti economici e le società controllate e partecipate*” del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.<sup>23</sup>

### 5.2.3. Performance

All’inizio del 2014 l’Autorità ha fornito indicazioni alle amministrazioni pubbliche, sia centrali sia territoriali, ai fini dell’avvio del ciclo della *performance* 2014-2016. In particolare, è stata sottolineata la necessità di integrazione del ciclo della *performance* con gli strumenti e i processi relativi alla qualità dei servizi, alla trasparenza, all’integrità e, in generale, alla prevenzione della corruzione.

Per le amministrazioni rientranti nel perimetro del d.lgs. n. 150/2009, relativamente al Piano della *performance* 2014 – 2016 l’Autorità, in coerenza con l’Allegato 1 del PNA, ha confermato quanto espresso nella delibera n. 6/2013, con l’indicazione di prevedere nei Piani della *performance* il riferimento a obiettivi, indicatori e target relativi ai risultati da conseguire tramite la realizzazione dei PTPC e dei Programmi triennali della trasparenza.

Per gli Enti territoriali (Regioni ed Enti strumentali, Comuni, ecc.), l’Autorità ha precisato che le indicazioni di integrazione tra *performance* e anticorruzione sono applicabili nell’ambito dei rispettivi documenti di programmazione 2014-2016.

Infine, per i Ministeri e Enti pubblici non economici nazionali, è stata confermata, per documenti e informazioni relativi al ciclo 2014-2016, la modalità di trasmissione tramite il Portale della trasparenza e l’esigenza che le amministrazioni alimentino il Portale con le informazioni richieste tramite le schede standard relative agli obiettivi strategici, alle iniziative rilevanti, alla qualità dei servizi e agli obiettivi operativi.

#### *Benessere organizzativo*

Nei primi mesi del 2014 è proseguita la registrazione delle amministrazioni all’[applicazione web](#) disponibile sul sito istituzionale dell’Autorità dal novembre 2013.

---

<sup>23</sup> V. *supra*, par. 5.1.2.



All'inizio del mese di aprile 366 amministrazioni risultavano registrate all'applicazione web<sup>24</sup>. Poco più della metà di queste amministrazioni, che hanno ultimato la fase di accreditamento e di registrazione dei propri dati anagrafici, hanno effettivamente concluso le indagini, sia per quanto riguarda la fase di somministrazione dei questionari ai dipendenti, che per quanto riguarda la fase di inserimento, tramite l'applicazione web, dei questionari compilati.<sup>25</sup>

È stato predisposto un primo rapporto di monitoraggio sui risultati ma, considerata la limitata consistenza quantitativa del campione, per ottenere risultati più rappresentativi e affidabili è preferibile aspettare il completamento delle indagini in corso.

### *Attività di accompagnamento*

In considerazione delle difficoltà poste dai complessi compiti previsti dalla normativa anticorruzione e in materia di trasparenza, l'Autorità ha incontrato, presso la propria sede, gli OIV, i RPC e i Responsabili della trasparenza dei Ministeri e degli Enti Pubblici Nazionali.

Sono state discusse le problematiche connesse alla predisposizione e all'attuazione dei PTPC, all'assolvimento dei numerosi obblighi di trasparenza e alla loro attestazione e al monitoraggio sul ciclo della performance. Per affrontare meglio le difficoltà operative è emersa l'esigenza di lavorare in rete, per condividere esperienze e metodologie, e di sviluppare un collegamento permanente con l'Autorità, anche attraverso incontri periodici.

### *Monitoraggio*

In coerenza con la propria missione istituzionale e sulla base dell'esperienza maturata nel corso degli anni precedenti, l'Autorità ha dedicato molto impegno nell'attività di valutazione e monitoraggio delle Relazioni sulla *performance* e dei Piani della *performance* delle amministrazioni.

In conseguenza dell'incertezza del quadro normativo verificatosi nella seconda metà dell'anno 2013 – generata dal trasferimento delle competenze in materia di *performance* e poi ritornate all'ANAC in base al d.l. n. 101/2013 convertito con modifiche dalla legge n. 125/2013 – si sono registrati ritardi nell'invio delle Relazioni sulla *performance* 2012 da parte delle amministrazioni e delle relative validazioni da parte degli OIV e, di conseguenza, l'Autorità ha ritenuto opportuno integrare la Relazione sulla *performance* 2012, predisposta alla fine del 2013, ai sensi dell'art. 13, c. 6, lett. n) del d.lgs. n. 150/2009.

Dall'analisi delle Relazioni sulla *performance* 2012 redatte dalle amministrazioni e delle relative validazioni da parte degli OIV, sono emerse diverse criticità con particolare riferimento alla valutazione della *performance* individuale, esposte nella [Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali 2012](#). Tra le problematiche più frequenti si evidenziano una mancata comunicazione dell'esito finale del processo di valutazione individuale, una scarsa differenziazione delle valutazioni, laddove ne è noto l'esito, una non ampia diffusione della valutazione della performance individuale al personale non dirigenziale, un mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale delle informazioni inerenti tali aspetti. A seguito di ciò l'Autorità ha ritenuto opportuno segnalare alle singole amministrazioni statali e ai maggiori enti pubblici le criticità riscontrate al fine di stimolare iniziative e soluzioni. Contestualmente, alle amministrazioni inadempienti rispetto all'avvio del ciclo 2014, è stato sollecitato il caricamento sul Portale della trasparenza del Piano della *performance* 2014-2016 e dei relativi dati.

---

<sup>24</sup>Il 72% è rappresentato da enti locali (246 Comuni e 16 Province), l'8% da Camere di Commercio, il 6% dalle Amministrazioni centrali (7 Ministeri centrali, 2 Uffici periferici di un Ministero, 12 Enti pubblici nazionali), il 4,7% da enti del Servizio Sanitario Nazionale.

<sup>25</sup> Complessivamente sono stati compilati 19.729 questionari.

Per quanto riguarda l'analisi del ciclo della *performance*, per valorizzare l'esperienza maturata dalle amministrazioni nell'attuazione della delibera n. 6/2013, l'attività è stata impostata per Ministeri, Enti previdenziali, e altri grandi Enti nazionali, con riferimento a specifici ambiti rilevanti, partendo dall'obiettivo del contenimento della spesa. Inoltre, in continuità con l'esperienza degli anni precedenti, l'attività di monitoraggio sull'avvio del ciclo è stata anche avviata con riferimento alle singole amministrazioni sui Piani della *performance* 2014-2016 pervenuti da parte delle Amministrazioni e degli Enti<sup>26</sup> e per i quali l'OIV ha svolto il monitoraggio di primo livello, in base alla delibera n. 23/2013. Sono stati predisposti i relativi Rapporti da inviare alle amministrazioni per eventuali riscontri prima della pubblicazione sul sito.

Inoltre, l'Autorità ha anche deciso che il monitoraggio dell'OIV nell'avvio del ciclo debba tenere conto anche della coerenza tra Piano della *performance* e PTPC, attraverso schede da implementare nel Portale della trasparenza, per la valutazione del collegamento delle singole misure presenti nei PTPC con gli obiettivi strategici, operativi e individuali del Piano della *performance*.

Nel contempo, si è continuato ad operare per razionalizzare definitivamente 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 rendere il sistema di gestione dei flussi documentali del Portale della Trasparenza l'unica modalità di trasmissione.

Sulla base dell'esperienza maturata nell'applicazione del d.lgs. n. 150/2009 e delle difficoltà applicative riscontrate dai destinatari, l'Autorità ha definito e trasmesso al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione [una proposta di interventi di semplificazione della normativa in materia di performance](#), coerente con l'obiettivo di assicurare efficienza, efficacia ed economicità all'azione pubblica.

#### 5.2.4. Qualità dei servizi

Sul tema della qualità dei servizi pubblici l'Autorità, ferma restando l'attività di monitoraggio degli standard di qualità inviati dalle amministrazioni, ha continuato ad operare con iniziative di carattere generale.

In particolare, nell'ambito del protocollo d'intesa sottoscritto nel 2012 con l'AGENAS, si sono conclusi i lavori del tavolo tecnico avviato nel 2013 ed è stata elaborata, e inviata al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione una [Proposta di atto di indirizzo e coordinamento per il settore sanità](#)<sup>27</sup>

La proposta costituisce un ulteriore momento di intervento dell'Autorità nella materia della qualità dei servizi<sup>28</sup> e focalizza l'attenzione sul settore sanitario, in considerazione della sua rilevanza economico-sociale, della lunga esperienza maturata nell'ambito della qualità dei servizi e dell'attuale sviluppo eterogeneo delle Carte dei servizi tra le diverse aziende sanitarie che presenta elementi di criticità, specialmente con riferimento all'individuazione degli standard di qualità e ai meccanismi di verifica del loro rispetto e di tutela. Tenuto conto, inoltre, che negli anni si è sempre

---

<sup>26</sup> Alla data di redazione della presente Relazione risultano pervenuti 25 Piani della *performance* 2014-2016.

<sup>27</sup> La proposta è stata predisposta ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che modifica l'art. 11, comma 2, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (recante "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59").

<sup>28</sup> La precedente proposta di Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) "Modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità e criteri di misurazione della qualità dei servizi pubblici", era stata inviata dall'Autorità all'inizio del 2013 al Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione dell'epoca e non sembra aver trovato riscontro.

più affermata la centralità del paziente e una lettura dei servizi secondo il modello dei percorsi assistenziali, nella proposta di Atto di indirizzo sono fornite indicazioni metodologiche affinché la Carta dei servizi sia intesa come occasione per le aziende sanitarie per una riorganizzazione dei servizi anche nella prospettiva di una sempre maggiore umanizzazione delle prestazioni.

#### 5.2.5. I progetti sperimentali e innovativi

L'attività dell'Autorità con riferimento al programma di progetti sperimentali e innovativi è proseguita per quanto riguarda i progetti già avviati nell'anno precedente, non essendo pervenuto riscontro alla proposta di rimodulazione inviata all'inizio del 2013.<sup>29</sup> Peraltro, in considerazione dell'imminente rinnovo dei vertici dell'Autorità, per ragioni di opportunità, la proposta di rimodulazione, dato il suo contenuto programmatico, non è stata reiterata al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione in carica.

In particolare, con riferimento al Progetto "Portale della Trasparenza" è proseguita in collaborazione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), la realizzazione del Portale, ai sensi dall'art. 13 del d.lgs. n. 150/2009.<sup>30</sup> In base a quanto previsto dal piano esecutivo, una prima sezione del Portale della trasparenza è stata aperta al pubblico e resa consultabile nel mese di gennaio, attraverso il sito denominato '[Consultazione Banche Dati Trasparenza](#)'. In questa prima sezione sono contenuti i dati e i documenti pubblicati dalle amministrazioni e saranno presto inserite le informazioni sulla trasparenza delle amministrazioni attestata dagli OIV. Per migliorare i contenuti del Portale è disponibile una sezione per raccogliere osservazioni e suggerimenti da parte degli utenti.

È in fase di definizione il progetto esecutivo per il secondo anno della convenzione operativa per l'ampliamento dei contenuti del Portale; in ragione delle condizioni di incertezza istituzionale prima richiamate in relazione al rinnovo dei vertici, non si è ritenuto opportuno adottare decisioni programmatiche sulla struttura 'a regime' del Portale, per le inevitabili implicazioni di lungo periodo.

Per quanto riguarda il "Progetto sperimentale sulla riconciliazione tra ciclo della performance e ciclo di bilancio, per un coordinamento dei sistemi di misurazione e valutazione", in base alla convenzione con la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e la Scuola Superiore di Economia e Finanza (SSEF), anche in conseguenza delle disfunzioni generate dal passaggio delle competenze in materia di *performance* all'Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e del successivo ritorno delle stesse all'Autorità, previste dal citato d.l. n. 101/2013 convertito con modifiche dalla legge n. 125/2013, è stato prorogato di 18 mesi il termine di scadenza, con conseguente adeguamento del progetto esecutivo per quanto riguarda i tempi di realizzazione dello stesso ed è in fase di completamento la procedura di selezione gestita dalla SSEF per l'individuazione dei componenti del gruppo di progetto.

Per quanto riguarda il "Progetto sperimentale per la definizione di indicatori di output/outcome nell'ambito della misurazione e valutazione", anche in conseguenza delle disfunzioni generate dal

---

<sup>29</sup> Il programma, a supporto delle attività dell'Autorità, è previsto dagli articoli 4, comma 3, della legge n. 15/2009, e 13, comma 6, lettera m), del d.lgs. n. 150/2009. Con la [delibera n. 115/2010](#) sono stati individuati 10 progetti e, successivamente, con la [delibera n. 36/2012](#) l'Autorità ha ridefinito il programma di sostegno dei progetti sperimentali e innovativi al fine di adeguarne alcuni alle più recenti linee di indirizzo legislativo. La proposta è stata trasmessa al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione dell'epoca, e successivamente riproposta al suo successore, ma non ha ricevuto riscontro. Per un'analisi dettagliata, si veda la [Relazione annuale sull'attività 2013](#).

<sup>30</sup> 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. Le diverse fasi della realizzazione del Portale sono descritte nella sezione del sito istituzionale "[Progetto Portale della trasparenza](#)".

passaggio delle competenze in materia di performance all'ARAN e del successivo ritorno delle stesse all'Autorità, prima richiamate, è stato sottoscritto un atto aggiuntivo con il quale il termine finale della convenzione è stato prorogato di tre mesi. È stata predisposta, anche in seguito agli incontri con le associazioni di categoria, la versione definitiva del *Questionario per l'indagine alle imprese sulla valutazione della qualità delle informazioni diffuse dalle pubbliche amministrazioni negli appalti pubblici* ed è in via di svolgimento la rilevazione.

### 5.3. Domanda di intervento

Anche nei primi mesi del 2014 i quesiti, le segnalazioni e le richieste di parere hanno impegnato in maniera significativa l'Autorità, confermando l'andamento crescente registrato nel 2013<sup>31</sup>. L'Autorità al 18 aprile ha ricevuto complessivamente 719 richieste di pareri, quesiti e segnalazioni: di questi 239 (33%) hanno riguardato l'anticorruzione, 322 (45%) la trasparenza e 158 (22%) la performance e la nomina degli OIV. È elevato il numero di richieste per le quali non esistono i presupposti per un intervento dell'Autorità.

Considerate le limitate risorse a disposizione, l'Autorità ha deciso di non dare più seguito alle numerose richieste provenienti da privati, professionisti e società di consulenza.

Con riferimento all'anticorruzione, sono pervenuti 107 quesiti e 132 segnalazioni. È elevato il numero di richieste per le quali non esistono i presupposti per un intervento dell'Autorità.

In conseguenza del trasferimento al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione delle funzioni consultive originariamente di competenza dell'Autorità (ai sensi dell'art. 1, c. 2, lett. d) della legge n. 190/2012 e dall'art. 16, c. 3, del d.lgs. n. 39/2013)<sup>32</sup> numerose questioni sollevate da pubbliche amministrazioni ed enti in ordine, in primo luogo, all'applicazione dell'art. 3 in tema di inconfirmità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione e all'applicabilità della legge n. 190/2012<sup>33</sup> sono in attesa da tempo di essere risolte con direttive o circolari del Ministro.

Con riferimento alla trasparenza, sono pervenuti 226 quesiti provenienti da pubbliche amministrazioni ed enti (dei quali 99 nel periodo 18/3 – 18/4 in seguito all'avvio della campagna di ascolto), 96 segnalazioni (delle quali 43 nel periodo 18/3 – 18/4 in seguito all'avvio della campagna di ascolto) di carattere generale pervenute da parte di privati (persone fisiche e giuridiche) sull'inosservanza degli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali dei soggetti destinatari della normativa in materia di trasparenza.<sup>34</sup>

Con riferimento alla performance, oltre ad un numero limitato di quesiti in materia di benessere organizzativo, di sistemi di misurazione e valutazione e di OIV, l'attività consultiva si è concentrata sulle richieste di parere sulla nomina di Organismi Indipendenti di Valutazione, ex art. 14, c. 3, d.lgs. n. 150/2009 che hanno dato luogo a 72 delibere pubblicate sul sito.<sup>35</sup> In relazione ai quesiti con valenza generale sono state predisposte 59 FAQ di prossima pubblicazione.

<sup>31</sup> Come riportato nella [Relazione annuale sull'attività 2013](#), a fronte delle 312 richieste complessivamente pervenute nel 2012, nel 2013 l'Autorità ha ricevuto 1744 richieste di pareri, quesiti e segnalazioni.

<sup>32</sup> Il trasferimento è stato previsto dal d.l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013.

<sup>33</sup> Alla data di redazione della Relazione risultano in sospeso 24 richieste di parere che sono state trasmesse al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

<sup>34</sup> Alla data di redazione della Relazione risultano anche pervenute da parte degli OIV segnalazioni riguardanti 883 nominativi di soggetti per i quali non si è proceduto alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14.

<sup>35</sup> [Nell'allegato A](#) è riportato l'elenco completo delle delibere adottate nel periodo 1 gennaio-22 aprile 2014.

## 6. Risultati

Il limitato periodo interessato dalla presente Relazione, non consente di tracciare un bilancio dell'attività svolta significativamente diverso da quello presentato nella Relazione per il 2013.

Va rilevato, inoltre, che l'andamento dell'attività e, naturalmente, i suoi esiti, vanno posti in relazione alle particolari condizioni di incertezza istituzionale, derivanti dalle previsioni del citato d.l. n. 101/2013 convertito con modifiche dalla legge n. 125/2013, nell'ambito delle quali l'Autorità si è trovata ad operare e ai vincoli derivanti dalle limitate risorse disponibili, resi ancor più stringenti dalla difficoltà di adottare decisioni di lungo periodo.

In questa fase trovano, comunque, conferma alcuni elementi positivi già rilevati con riferimento all'anno precedente accanto a significativi elementi di criticità.

Permane un livello ancora diffuso di inadempienze e ritardi nella predisposizione degli strumenti di programmazione della *performance*, ascrivibili anche alla scarsa attenzione degli organi di vertice nelle amministrazioni più grandi e alle difficoltà incontrate dalle amministrazioni di piccole dimensioni. Questa constatazione ha indotto l'Autorità a formulare specifiche proposte di semplificazione e differenziazione degli adempimenti richiesti alle amministrazioni in relazione all'eterogeneità delle funzioni e delle dimensioni degli enti stessi in modo che l'impegno, in termini di risorse umane e di tempo, sia proporzionato alle dimensioni ed effettivamente funzionale al miglioramento dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica.

Con riferimento alla trasparenza, all'esito dell'attività di vigilanza, sono stati rilevati progressi nella pubblicazione dei dati e delle informazioni, rispetto a quanto riportato nella Relazione per il 2013. Va evidenziato un miglioramento non solo della quantità dei dati pubblicati ma anche della qualità dei dati, resi disponibili tempestivamente grazie all'impiego di basi dati accessibili. Si tratta, però, di progressi non distribuiti omogeneamente, con riferimento tanto alle categorie di dati quanto alle tipologie di amministrazione, e che limitano ancora l'efficacia della trasparenza quale strumento per promuovere effettivamente forme diffuse di controllo sociale sull'azione pubblica. Il ricorso agli OIV per la verifica del livello di pubblicazione di alcuni obblighi, in particolare quelli riferiti agli organi di indirizzo politico, ha rafforzato i meccanismi di monitoraggio sulla trasparenza interni alle amministrazioni. Alla luce delle funzioni che la normativa attribuisce a tali organismi in materia di trasparenza, l'Autorità ha rilevato, però, l'opportunità che vengano individuate forme di maggiore responsabilizzazione per rendere più incisivo ed efficace il loro ruolo.