

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

16.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 OTTOBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATO BRUNO

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3
Audizione del presidente della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), dottoressa Romilda Rizzo, sull'attività della Commissione (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):	
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3, 10, 12, 14
Giovanelli Oriano (PD)	10
Lo Moro Doris (PD)	10
Rizzo Romilda, <i>Presidente della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT)</i>	3, 12
Vassallo Salvatore (PD)	11

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 14,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del presidente della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), dottoressa Romilda Rizzo, sull'attività della Commissione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del presidente della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), dottoressa Romilda Rizzo, sull'attività della Commissione.

A nome mio e di tutta la Commissione ringrazio il presidente per la sua presenza e le do subito la parola per la relazione.

ROMILDA RIZZO, *Presidente della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT)*. Desidero innanzitutto ringraziare la Commissione e il presidente per aver voluto consentire all'organo che ho l'onore di presiedere di

esporre al Parlamento il funzionamento e l'attività svolta in un momento particolarmente impegnativo.

È un'occasione importante, in quanto sono in discussione riforme che coinvolgono l'assetto e la funzione della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, alla quale da ora in avanti mi riferirò come CiVIT.

Si tratta di riforme che potranno utilmente completare nel quadro dei compiti e dei poteri di un organo che è ancora giovane, in quanto opera da poco più di due anni, nell'ambito di processi rilevanti di innovazione amministrativa che per la maggior parte vedono ora concludersi i primi cicli di attivazione.

Siamo ben consapevoli che esistono sia problemi organizzativi, sia difficoltà di attuazione della legge, inevitabili in una fase iniziale, e anche accentuati da circostanze quali la difficile congiuntura e la complessità del disegno riformatore, sulla cui realizzazione la CiVIT è chiamata a vigilare.

Crediamo che sia importante segnalare all'attenzione del Parlamento anche i primi risultati del processo che la CiVIT ha contribuito a determinare, nonostante le limitate risorse finanziarie e umane a disposizione. Tali risultati vanno considerati non tanto in vista dell'immediato miglioramento nella *performance* e nel rendimento delle amministrazioni, quanto come avvio di un processo di adeguamento delle stesse ai principi della riforma.

È inevitabile che si tratti di un processo dinamico che, anche alla luce delle esperienze maturate e delle difficoltà manifestate in misura diversa dalle differenti tipologie di amministrazioni, va fisiologicamente orientato, come avrò modo di

specificare meglio in seguito, in modo tale da sottolinearne la strumentalità ad altre politiche di riforma volte alla semplificazione e al contenimento dei costi delle amministrazioni pubbliche.

Del resto, il legislatore ha deciso di compiere un investimento di lungo termine in questo processo. A tale riguardo, è indicativa la previsione, contenuta nell'articolo 13, comma 10, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di affidare a un valutatore esterno indipendente la verifica dei risultati raggiunti dalla CiVIT dopo cinque anni dalla sua costituzione.

Vorrei approfittare di quest'occasione per esporre sinteticamente alcuni dati essenziali relativi non solo all'attività svolta, ma anche alla struttura e al funzionamento della CiVIT. Sarò lieta di fornire qualunque ulteriore indicazione o di rispondere alle domande degli onorevoli commissari. Tratterò prima brevemente della struttura e poi delle funzioni e delle attività svolte.

Come è noto, la CiVIT è un collegio attualmente composto da soli tre componenti, alla luce delle disposizioni normative dell'articolo 23, comma 1, lettera h), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, designati dal Governo previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari. In sostanza, le modalità di designazione e di funzionamento sono tali da ascrivere la CiVIT a pieno titolo nel novero delle Autorità indipendenti.

Del resto, è superfluo sottolineare l'importanza che l'autonomia rispetto alle amministrazioni e ai vertici politici delle stesse ha per lo svolgimento di funzioni che coinvolgono la valutazione del modo in cui la legge è applicata, del funzionamento complessivo delle amministrazioni medesime, nonché delle misure adottate a scopi di integrità e trasparenza.

La struttura della CiVIT è molto ridotta. Il personale a tempo pieno raggiunge le 20 unità, compresi i due dirigenti in servizio. Non è stato ancora raggiunto il limite di 30 unità previsto dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009,

anche in conseguenza di una lunga fase di avvio e anche di un processo di ricambio che ha interessato recentemente circa il 40 per cento dei nostri collaboratori.

L'esperienza maturata in questi anni ha fatto emergere anche alcune esigenze di profili professionali specifici, alle quali si sta fornendo risposta. È utile precisare che il rapporto tra funzioni e personale dovrà essere valutato anche alla luce delle riforme legislative in corso. Al momento, pur nel rispetto dei vincoli dimensionali prima ricordati, esistono limitati margini di potenziamento della struttura organizzativa per l'acquisizione di competenze specifiche mirate ai temi dell'integrità e della prevenzione della corruzione.

Sempre in materia di risorse umane, mi preme sottolineare, come peraltro ho già fatto in altre sedi, la necessità che venga garantita continuità, anche a invarianza di spesa, alla struttura organizzativa della CiVIT, attraverso l'istituzione di un ruolo organico, peraltro previsto per la quasi totalità delle Autorità indipendenti, anche di nuova istituzione.

L'attuale disciplina, che consente di avvalersi esclusivamente di personale a tempo determinato con contratto triennale e di personale di altre amministrazioni in posizione di comando o fuori ruolo, pone notevoli problemi, legati al troppo frequente ricambio. Un'amministrazione con funzioni di regolazione, valutazione e studio come la CiVIT deve poter contare su un personale di eccellenza, che possa compiere un investimento a lungo termine presso l'istituzione e sul quale l'Istituzione stessa possa, a sua volta, investire.

Rispetto agli 8 milioni di euro per il funzionamento e per progetti innovativi autorizzati dal comma 3 dell'articolo 4 della legge n. 15 del 2009, le risorse finanziarie complessivamente a disposizione della Commissione hanno subito consistenti riduzioni, pari a circa il 43 per cento, attestandosi complessivamente a 4.870.000 euro per l'anno in corso. È auspicabile che, pur nel rispetto degli stringenti vincoli di finanza pubblica, si possa tenere conto, per i successivi esercizi

finanziari, delle esigenze connesse ai nuovi compiti in materia di prevenzione della corruzione.

Venendo all'attività della CiVIT, ricordo che le funzioni attribuitele riguardano, come è noto, il ciclo della *performance*, la qualità dei servizi pubblici, la trasparenza e l'integrità anche in funzione della prevenzione della corruzione e che si tratta di ambiti profondamente collegati tra loro.

La trasparenza ha a oggetto i risultati della *performance* ed è a sua volta strumento di prevenzione della corruzione. Contribuisce, quindi, a promuovere l'integrità delle amministrazioni e a consentire un controllo diffuso sull'attività delle stesse e sull'uso che esse fanno delle risorse pubbliche.

La qualità dei servizi e la predisposizione degli strumenti necessari a tale scopo costituiscono una finalità essenziale della attività amministrativa, il che, a sua volta, è condizione per un miglioramento della *performance* organizzativa individuale.

Il cuore di questo sistema è la valutazione, un esercizio complesso, ma necessario, che richiede la fissazione di obiettivi chiari e misurabili e un solido sistema di misurazione basato su flussi informativi affidabili.

Va rilevato, inoltre, che nei diversi settori di attività la CiVIT vigila sull'adempimento da parte delle amministrazioni degli obblighi previsti dalla legge e sull'adozione e l'attuazione di strumenti di programmazione quali il sistema di misurazione e valutazione della *performance*, il Piano della *performance*, il Programma triennale per la trasparenza, gli standard per la qualità dei servizi, la relazione sulla *performance* e sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

La CiVIT espleta la propria funzione negli ambiti prima indicati attraverso diversi tipi di attività. Innanzitutto, da un punto di vista strutturale, essa ha contribuito alla creazione dell'architettura del sistema di valutazione e trasparenza non solo attraverso le proprie delibere e i propri pareri per la costituzione degli Organismi indipendenti di valutazione

(OIV) previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009, ma anche stimolando le amministrazioni a istituire al proprio interno la figura del responsabile della trasparenza e del responsabile della qualità — quest'ultimo ancora poco diffuso tra le amministrazioni — per costituire una rete di interlocutori che, a diverso titolo, fossero un punto di riferimento nell'interazione con le amministrazioni medesime.

Tale interazione si è esplicata attraverso iniziative diverse, come l'elaborazione di linee guida, la predisposizione di schemi per l'elaborazione dei documenti da parte delle amministrazioni, il monitoraggio sull'adozione e il contenuto dei documenti, la redazione di relazioni pubbliche relative a intere categorie di amministrazioni, i rapporti specifici rivolti a singole amministrazioni, gli incontri di orientamento con le amministrazioni, con gli organi di valutazione e con le categorie interessate e le attività di raccordo con altre Agenzie di valutazione.

Sono stati anche attivati tavoli tecnici per l'approfondimento di tematiche specifiche, tra i quali quello sulla qualità dei servizi, per rispondere a quanto previsto dall'articolo 28 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

Va anche ricordato che la CiVIT è crescentemente investita sia di quesiti sull'applicazione del decreto legislativo n. 150 del 2009, sia di segnalazioni ed esposti prevalentemente provenienti da cittadini e associazioni in merito a presunte violazioni degli obblighi imposti dal medesimo decreto, specialmente con riferimento agli enti locali.

Da questo punto di vista, si riscontra un'attenzione crescente nei confronti della trasparenza degli enti pubblici, indicativa dell'attenzione dei cittadini verso l'operato della pubblica amministrazione, che può rivelarsi uno strumento molto utile per promuovere l'integrità e contrastare la corruzione. Proprio in questa prospettiva la CiVIT sta adottando iniziative per potenziare la propria capacità di ascolto e di risposta alle segnalazioni dei cittadini.

Nell'analizzare le ricadute delle diverse iniziative adottate, bisogna tener conto che

la CIVIT non dispone, nell'esercizio delle funzioni di regolazione, vigilanza e controllo nei confronti delle amministrazioni, di poteri diversi dalla *moral suasion*, ossia dalla persuasione morale, con le inevitabili conseguenze, in termini di incisività, dell'azione svolta.

Da questo punto di vista particolare rilievo va attribuito all'ampliamento dei poteri di vigilanza e controllo contenuto nel disegno di legge anticorruzione, con l'esplicita previsione della possibilità di richiedere notizie, atti e documenti e, ancor di più, di ordinare l'adozione di atti o provvedimenti e la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i Piani anticorruzione e con le regole della trasparenza.

Questo indispensabile ampliamento può rendere più effettiva l'azione della CIVIT, colmando in tal modo una lacuna che ha ostacolato fino a oggi un più penetrante intervento in materia di trasparenza e integrità. Nello stesso senso, va condivisa la prospettata possibilità di prevedere che la Civit possa avvalersi della Guardia di finanza per il controllo e le verifiche di propria stretta competenza.

Avendo indicato nelle linee generali le funzioni e le attività della CIVIT, mi soffermerò ora più specificamente sulle attività svolte con riferimento a *performance* e qualità dei servizi e in materia di trasparenza, trattando quest'ultimo ambito separatamente dagli altri — pur se strettamente collegato — anche in ragione dell'evoluzione legislativa in corso in materia di prevenzione della corruzione.

Con riguardo alla *performance* e alla qualità dei servizi, la legge attribuisce alla CIVIT il compito di fornire supporto tecnico e metodologico in particolare alle amministrazioni centrali per la predisposizione degli strumenti di programmazione e di rendicontazione, in modo tale che ciò possa consentire di migliorare l'efficienza, l'efficacia e la qualità dell'organizzazione dei servizi resi.

In quest'ambito l'attività della CIVIT si è svolta fondamentalmente attraverso la predisposizione di linee guida e il monitoraggio e la valutazione dei sistemi di

misurazione e valutazione, dei Piani adottati dall'amministrazione e degli standard di qualità.

L'attività di monitoraggio sulla relazione sulla *performance* 2011 è in via di conclusione. Secondo la previsione di legge, le relazioni delle singole amministrazioni relative al 2011 devono essere redatte entro il 30 giugno 2012 e successivamente validate dagli OIV, un calendario che inevitabilmente condiziona l'operato della Commissione.

L'analisi delle relazioni consentirà di effettuare un bilancio sul primo ciclo della *performance*, ma già da ora è possibile trarre, ad un primo esame, alcuni elementi di riflessione. In sostanza, emergono criticità rispetto sia all'adeguatezza di obiettivi, indicatori e *target* adottati dalle amministrazioni, sia a una scarsa integrazione a oggi tra *performance*, qualità e trasparenza, nonché alla mancanza di sufficienti elementi quantitativi per la valutazione e la misurazione dei risultati. Inoltre, si riscontra un limitato ricorso alla valutazione individuale quale elemento di promozione del merito.

Nel contempo, da questa prima analisi, ancora in fase di elaborazione, emergono anche elementi di criticità relativi al funzionamento degli OIV. In alcuni casi si rileva l'inadeguatezza delle risorse a supporto dell'attività di valutazione, con il conseguente rischio di vanificarne la funzione nelle valutazioni complesse, e in altri si assiste a un'eccessiva polverizzazione degli organismi indipendenti di valutazione, in contrasto con criteri di proporzionalità e di economicità che suggerirebbero, invece, la condivisione degli OIV e dei relativi costi tra amministrazioni di piccola dimensione. Rimane anche un dualismo tra programmazione economico-finanziaria e ciclo della *performance*.

Il decreto legislativo n. 91 del 2011 e, più recentemente, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 settembre 2012 pongono un'importante esigenza di coordinamento che non risulta risolta in maniera soddisfacente nella prassi. Peraltro, la presenza all'interno dei ministeri di organismi diversi quali titolari delle rela-

tive competenze nelle due materie non sempre coordinati tra loro rafforza l'esigenza di tale coordinamento.

Questi elementi di criticità emergono anche dall'attività di analisi e di monitoraggio dell'avvio del ciclo della *performance* 2012, di prossima pubblicazione. Innanzitutto si rileva un numero non trascurabile di enti prevalentemente di piccole e piccolissime dimensioni che è totalmente o parzialmente inadempiente rispetto al decreto legislativo n. 150 del 2009. Tra le amministrazioni adempienti si rileva un modesto miglioramento rispetto all'anno precedente, permanendo comunque all'attenzione risultati mediamente poco soddisfacenti sia nel contenuto, degli strumenti di avvio del ciclo della *performance* che nel metodo.

Alcune criticità si riscontrano in relazione alla scarsa capacità dimostrata da alcune amministrazioni di programmare e misurare la *performance*; all'autoreferenzialità degli strumenti di avvio del ciclo, che non sempre prestano la necessaria attenzione al coinvolgimento degli *stakeholder*; a una visione non sistemica che caratterizza l'approccio di molte amministrazioni, che si traduce in Piani, sistemi, Programmi e standard poco coerenti tra loro; al fatto che non sempre c'è attenzione per il collegamento tra ciclo di gestione e azioni necessarie al contenimento dei costi e alla *spending review*; alla scarsa finalizzazione degli strumenti di avvio del ciclo della *performance* rispetto alle esigenze di valutazione organizzativa e individuale. Problema questo inevitabilmente accentuato dai reiterati interventi di blocco della contrattazione collettiva, con la conseguente sterilizzazione degli incentivi economici collegati alla valutazione del merito e della professionalità.

Proprio a quest'ultimo aspetto la CiVIT ha dedicato particolare attenzione, anche attraverso incontri con le amministrazioni e richieste specifiche agli organismi indipendenti di valutazione, nella preoccupazione che alcune iniziative prospettate in collegamento con il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 nell'ambito dei ministeri e non coordinate tra di loro potessero

ridimensionare la rilevanza della valutazione individuale anche in termini di progressione economica e di carriera, vanificando il principio del riconoscimento del merito della professionalità.

Si avverte l'esigenza di coinvolgere e responsabilizzare in misura maggiore i dirigenti pubblici sulle tematiche dell'efficienza e dell'efficacia gestionale, chiedendo loro in modo ancora più esplicito di porre concretamente in essere comportamenti organizzativi nella gestione delle risorse loro assegnate coerenti con la complessità della pubblica amministrazione italiana. Le indicazioni contenute nell'articolo 5, comma 11, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, opportunamente sottolineano e sviluppano il collegamento tra *performance* organizzativa e individuale.

Complessivamente, il monitoraggio ha messo in evidenza alcune tendenze generali, ma, al contempo, anche una forte differenziazione tra le amministrazioni. Questa circostanza testimonia che è possibile attuare la riforma con risultati positivi, poiché esistono buone prassi su alcune dimensioni specifiche, quali *performance*, qualità e trasparenza, ma, d'altra parte, induce anche a riflettere sulla necessità di tenere conto delle differenze esistenti tra le diverse amministrazioni.

Nella fase di avvio della propria attività la CiVIT ha ritenuto prioritario interpretare il proprio compito costruendo un quadro di riferimento omogeneo per tutte le amministrazioni. Il mutato contesto economico-finanziario e l'esperienza maturata secondo le linee prima indicate, in un'ottica di semplificazione, suggeriscono, per l'avvio del ciclo 2013, di focalizzare l'attenzione sulle implicazioni operative più opportune per le singole amministrazioni, coerentemente con le specifiche attività svolte da ciascuna di esse e tenendo conto anche delle risorse effettivamente disponibili e del grado di maturazione della cultura della valutazione.

In materia di trasparenza la legge attribuisce alla CiVIT il compito di promuovere e garantire la trasparenza nelle pub-

bliche amministrazioni, intesa come accessibilità totale, realizzando anche condizioni per rafforzare la cultura dell'integrità, la promozione della legalità e la prevenzione dei fenomeni corruttivi.

A questo riguardo, la Commissione ha definito il proprio quadro regolatorio adottando, tra l'altro linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità che ogni amministrazione è tenuta a elaborare. Ha sviluppato, inoltre, un'attività di verifica sull'effettiva adozione da parte delle amministrazioni di misure di trasparenza.

Nel contempo, nella prospettiva di favorire il controllo diffuso e con l'obiettivo di realizzare uno strumento in grado di rendere in forma chiara, comprensibile e interoperabile i dati forniti dalle pubbliche amministrazioni, la CiVIT ha anche avviato intese con il Consiglio nazionale delle ricerche per l'attuazione del Portale della trasparenza, da realizzare in forma modulare già a partire dall'inizio del 2013.

L'attività svolta dalla CiVIT in quest'ambito ha avviato un processo di cambiamento all'interno delle amministrazioni. Un risultato è la realizzazione in circa due terzi delle amministrazioni della già ricordata rete dei responsabili della trasparenza, intesi quali soggetti interni alle amministrazioni cui affidare funzioni di promozione e coordinamento per delineare e attuare le iniziative in materia di trasparenza e integrità secondo le numerose previsioni legislative e le indicazioni fornite dalla CiVIT.

Al riguardo bisogna rilevare che la CiVIT ha anche avviato una procedura di verifica sui siti delle amministrazioni stesse, a seguito delle analisi eseguite in prima istanza dall'organismo indipendente di valutazione, riscontrando omissioni e carenze negli obblighi di pubblicazione.

La rilevazione svolta consente di affermare che il principio della trasparenza intesa come accessibilità totale si sta lentamente affermando nelle diverse amministrazioni, ma che rimane molto da fare, specialmente in termini di adempimento

e di diffusione di ulteriori informazioni sull'organizzazione e sull'attività amministrativa.

Le verifiche condotte mettono in evidenza che le amministrazioni centrali, in larga misura, nell'applicazione delle norme sulla trasparenza sono orientate più all'adempimento che alla funzionalizzazione degli obblighi di trasparenza per migliorare il controllo sociale sul proprio operato. Esistono marcate carenze per quanto riguarda la pubblicazione di dati e delle informazioni economico-finanziarie e gestionali necessarie per valutare l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica, nonostante la CiVIT abbia fornito in questa direzione indicazioni puntuali con la propria delibera n. 2 del 2012.

I dati analitici relativi alle verifiche condotte sui ministeri, sugli enti previdenziali, sugli enti di ricerca e sugli altri enti dell'amministrazione centrale sono a disposizione sul sito della CiVIT. I risultati dell'attività di monitoraggio inducono a riflettere sull'opportunità di semplificare e differenziare gli obblighi di trasparenza in relazione all'eterogeneità delle funzioni e delle dimensioni degli enti, in modo che i relativi adempimenti che comportano impiego di risorse umane e di tempo siano effettivamente funzionali al miglioramento del controllo diffuso sulla loro attività e proporzionati alla loro dimensione.

Questo orientamento appare ancora più opportuno se si considerano i numerosi obblighi di trasparenza introdotti da recenti provvedimenti legislativi che hanno ampliato per alcuni importanti adempimenti l'ambito dei soggetti obbligati, includendo, per esempio, le aziende speciali o le società *in-house* (mi riferisco al decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, oppure, ancora più recentemente, ai gestori dei servizi pubblici, come previsto dal decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179).

In questa prospettiva la CiVIT prende atto con soddisfazione della previsione contenuta nel disegno di legge anticorruzione, che comporta una delega al Go-

verno a intervenire per il riordino e la semplificazione della relativa disciplina.

Per parte sua, la CiVIT ha già cominciato a lavorare in questa direzione. Consapevole della numerosità degli obblighi di trasparenza esistenti (già oltre 90 e passibili di aumento in coerenza con i provvedimenti normativi in corso), ha avviato consultazioni con l'obiettivo di formulare proposte di semplificazione e rendere più sostenibili gli adempimenti per far emergere i dati veramente rilevanti rispetto alle diverse tipologie di enti e pervenire alla funzionale differenziazione degli obblighi medesimi.

I termini per la consultazione si sono chiusi in questi giorni e gli esiti sono in fase di studio, ma emerge già una scarsa chiarezza dell'obbligo di pubblicazione, la sovrapposizione tra diversi obblighi di pubblicazione, la sovrapposizione tra obblighi di pubblicazione e comunicazione ad altre amministrazioni, nonché la consapevolezza che informazioni gestionali rilevanti, che pure rientrerebbero nel principio dell'accessibilità totale, non essendo oggetto di un obbligo specifico, in effetti non sono pubblicate.

Sotto questo profilo va valutato positivamente l'ampliamento degli obblighi di trasparenza specificamente previsto dal disegno di legge anticorruzione mirato a favorire il controllo diffuso e l'*accountability* della pubblica amministrazione, che rende ancora più stringente l'esigenza di coordinamento e semplificazione per le altre tipologie di informazioni.

La CiVIT ha più volte messo in evidenza, nelle proprie delibere e nelle proprie linee guida, lo stretto legame tra trasparenza e integrità per la prevenzione della corruzione e, in questa prospettiva, ha proposto nel passato ai ministri competenti l'opportunità di promuovere forme di coordinamento delle iniziative, nel rispetto delle prerogative di ciascuno.

Le prime evidenze che emergono dalle attività di monitoraggio mostrano che nella materia dell'integrità da parte delle pubbliche amministrazioni c'è ancora molto da fare. Alcuni ministeri hanno previsto nel Programma triennale generi-

che iniziative volte a garantire la legalità e a sviluppare la cultura dell'integrità, ma solo pochi fanno riferimento a iniziative specifiche a carattere preventivo collegate ad attività di gestione e all'adozione di codici di comportamento integrativi.

Le specifiche competenze della CiVIT in materia di trasparenza e integrità che ho appena richiamato potranno consentire un utile e opportuno coordinamento tra le responsabilità e le attività disciplinate dal disegno di legge anticorruzione e quelle già previste nella suddetta materia. In particolare, tale continuità potrebbe giovare e, nel contempo, rafforzare quanto già compiuto dalla CiVIT, in materia sia di Programmi triennali della trasparenza, sia di integrità, sia della richiamata realizzazione di una rete dei responsabili della trasparenza, il cui operato va inevitabilmente coordinato con quello del responsabile anticorruzione.

Da ultimo, non si possono trascurare le resistenze e le difficoltà che derivano dal fatto che la riforma mira a modernizzare tutta l'amministrazione pubblica italiana, ma interviene in un sistema istituzionale complesso, caratterizzato da eterogeneità e autonomia legittimamente rivendicata dalle diverse categorie di amministrazioni. È, quindi, particolarmente laboriosa la definizione delle modalità di applicazione della riforma agli enti territoriali, tema sul quale la CiVIT è coinvolta in un impegnativo confronto con le relative organizzazioni rappresentative.

Contatti e protocolli di intesa sono stati definiti con le organizzazioni rappresentative delle amministrazioni autonome, con l'Unione delle province italiane (UPI), con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Essi hanno dato luogo a risultati concreti, come, per esempio, la recente adozione da parte dell'ANCI delle linee guida sulla trasparenza, all'esito di una proficua collaborazione con la CiVIT.

Maggiori difficoltà si sono, invece, incontrate per l'avvio di un proficuo dialogo con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, mentre è attiva l'interazione con singole realtà regionali.

Si sottolinea come l'opera della CiVIT per rendere effettiva l'attuazione degli obblighi di trasparenza e delle iniziative volte alla promozione dell'integrità ai diversi livelli di governo potrà essere avvalorata dalla prevista adozione del Piano anticorruzione da parte degli enti locali, con il supporto tecnico, ove richiesto, delle prefetture.

In effetti, molto lavoro rimane da svolgere. Il grado di attuazione del decreto legislativo n. 150 del 2009 varia sia da amministrazione ad amministrazione, sia in relazione alle diverse materie. Su questo aspetto la CiVIT è impegnata nell'immediato in un intervento di semplificazione e razionalizzazione degli strumenti del ciclo di gestione della *performance*.

L'indicazione delle linee guida e i successivi interventi di monitoraggio saranno focalizzati al superamento delle criticità più rilevanti, in coerenza con gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione pubblica. Ciò comporta un insieme minimo di indicatori, in modo da guidare le amministrazioni nel processo di individuazione delle informazioni maggiormente rilevanti e renderle disponibili attraverso il Portale della trasparenza; relativamente ai sistemi di misurazione e valutazione l'impegno è nel definire soluzioni semplici senza che questo penalizzi la qualità delle informazioni per valorizzare la funzione indispensabile della valutazione.

L'assetto organizzativo, come accennavo, deve essere completato e avrebbe bisogno di maggiore stabilità del personale. Più stringenti poteri di controllo e sanzione renderebbero più incisiva l'azione della CiVIT. Lo stesso ambito di applicazione della disciplina del decreto legislativo n. 150 del 2009 è ancora parzialmente da chiarire, soprattutto con riferimento alle regioni, agli enti locali e ai numerosi enti che operano nel loro rispettivo ambito territoriale.

Su alcuni temi, come la prevenzione della corruzione, occorre un cambio di passo nella legislazione dell'amministrazione. Queste considerazioni giustificano

interventi legislativi come quelli in fase di avanzata esame in sede parlamentare.

PRESIDENTE. Grazie, presidente.

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

DORIS LO MORO. L'ho ascoltata, presidente Rizzo, con molto interesse e ho visto che lei ha fatto un uso molto frequente delle parole « trasparenza », « integrità », « correttezza » e « linee guida », che sono l'anima delle competenze dell'organismo che lei dirige. È mancato, però, nella sua relazione, il resoconto sulla verifica che è stata svolta in merito ai risultati delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

Anche nell'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009, in materia di competenze e che reca il titolo « Organismo indipendente di valutazione della *performance* », questo punto è trattato alla lettera *h*), cioè all'ultima. In realtà, finisce sempre per essere l'ultimo tema, ma, nell'ottica di chi sta parlando — tenga conto che la I Commissione oggi ha dato il mandato al relatore per una legge fondamentale, che ha come oggetto l'espressione di preferenza di genere con riguardo alla legge elettorale per i comuni — si tratta, invece, di un aspetto strategico.

Al pari del monitoraggio e di tutto ciò che ha a che vedere con la trasparenza, l'integrità e l'anticorruzione, noi pensiamo che l'elemento del rispetto del principio delle pari opportunità possa essere l'altro tassello essenziale, che non vorremmo venisse trascurato.

ORIANO GIOVANELLI. Volevo innanzitutto ringraziare la presidente per l'esposizione.

Mi pare che siano di tutta evidenza l'intensità e la densità delle questioni che la CiVIT si trova a intercettare con il suo lavoro, nonché la loro attualità con i temi connessi alla *spending review*, alla lotta alla corruzione, alla trasparenza, tutte questioni che rimandano alla valutazione della *performance* e allo stato dell'attua-

zione delle norme sulla trasparenza e sulla messa in rete dei dati, nonché ancora sui controlli.

Avendo noi in esame un decreto-legge particolarmente impegnativo e critico su tutta la questione dei controlli, volevo capire se fosse stato svolto o se sia possibile svolgere un approfondimento da parte della CiVIT che aiuti a trovare una via alternativa rispetto, da un lato, a sistemi di controllo palesemente insufficienti, formali e non attivati dappertutto allo stesso modo, in particolare nel sistema delle autonomie e, dall'altro, a un ritorno pervasivo di controlli centralistici, in particolare della Corte dei conti.

Mi pare che stiamo arrivando ad alcuni nodi chiave. Questo dei controlli mi pare un tema particolarmente preoccupante, perché può avere effetti paralizzanti, se interpretato male, per la stessa funzionalità delle amministrazioni.

Infine, mi sembra evidente la sperequazione dei mezzi umani messi a disposizione della CiVIT rispetto ai compiti. L'attesa attorno al disegno di legge anticorruzione renderà forse ancora più evidenti questi limiti. Volevo capire se nelle interlocuzioni con il Governo si fossero aperti spiragli per un rafforzamento della struttura, magari attuato anche soltanto attraverso il sistema del comando, senza procedere a nuove chiamate e nuove assunzioni.

Mi pare che si stia caricando la CiVIT di oneri che realisticamente, con venti dipendenti, è difficile pensare che possano essere assolti.

SALVATORE VASSALLO. Mi ricollego a quanto affermava l'onorevole Giovanelli, premettendo alla nostra ospite che personalmente ho sempre tenuto una posizione piuttosto dubbiosa e critica sulla natura di questo organo, o meglio sulle attribuzioni che gli sono via via state conferite e sulla sua composizione.

La mia impressione, sin da quando abbiamo cominciato a discutere della necessità di questo organismo, è che, se esiste una particolare funzione che un organismo di questo tipo potrebbe util-

mente svolgere per promuovere effettivamente la cultura della valutazione della *performance*, non è tanto quella di attribuire una validazione formale ad alcuni adempimenti, come la predisposizione di documenti delle singole amministrazioni sulla trasparenza e l'integrità, ma di lavorare a un obiettivo molto concreto - di cui chi ha la pratica di questi problemi anche metodologici capisce la complessità - che è quello di svolgere effettivi esercizi di valutazione comparativa delle *performance* delle amministrazioni pubbliche.

Se noi disponessimo di uno strumento di questo tipo, per esempio, avremmo potuto sostenere le iniziative del dottor Bondi con strumenti più sofisticati di quelli che si stanno, invece, frettolosamente utilizzando per dare corpo all'idea della *spending review*.

La mia impressione è che la CiVIT continui a navigare su questi binari, cioè che non ci siano effettivi esercizi di misurazione comparativa delle *performance* e ci sia, invece, un crescente lavoro di validazione formale di adempimenti che le normative hanno imposto alle singole amministrazioni, senza, presumo, poter entrare nel merito di queste singole autovalutazioni, che tali devono essere nella logica del sistema delle singole amministrazioni, con l'ulteriore aggravante che la CiVIT sarà ulteriormente appesantita di funzioni, come quella di essere Autorità anticorruzione, come accadrà - ed è probabile che accadrà - se il disegno di legge anticorruzione sarà approvato nel testo attuale.

Tutta questa premessa è tesa a chiederle se il lavoro che voi state svolgendo ha aiutato o potrebbe aiutare una *spending review* permanente un po' più sofisticata di quella che, in maniera inevitabilmente frettolosa, sta oggi svolgendo il Governo.

Voi avete a disposizione e avete accumulato dati, conoscenze, lavoro metodologico per consentire al Governo - se non ora, a breve - di compiere una valutazione comparativa delle *performance* più sofisticata di quella che si sta attuando adesso, che consenta di andare avanti

nella *spending review* e anche di imprimere impulsi effettivi alle singole amministrazioni?

La mia impressione è che da ciò può venire un impulso effettivo ad autoanalizzarsi e autovalutarsi da parte delle singole amministrazioni molto di più che non da un'attività di certificazione dell'adeguatezza formale dei diversi documenti di autovalutazione previsti attualmente dalla legge.

PRESIDENTE. Do la parola alla nostra ospite per la replica.

ROMILDA RIZZO, *Presidente della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT)*. Comincio dall'onorevole Lo Moro. Non ho esplicitamente trattato il tema delle pari opportunità, perché costituisce un oggetto specifico della relazione sulla *performance*. Nelle linee guida che la CiVIT ha a suo tempo formulato le relazioni, che per legge devono essere redatte entro il 30 giugno e successivamente validate, devono pervenire alla CiVIT dopo la validazione dell'organismo indipendente di valutazione entro il 15 settembre. La stiamo valutando in questi giorni.

Nelle linee guida che abbiamo formulato a suo tempo esiste uno specifico capitolo sul bilancio di genere, cioè su come le amministrazioni hanno riflettuto e adottato iniziative per allocare risorse a questa specifica finalità o come l'attività delle amministrazioni sia orientata anche al perseguimento dell'obiettivo delle pari opportunità, inteso nel suo senso più ampio, che è chiaramente un obiettivo qualificante della loro attività.

Nella relazione sulla *performance* delle amministrazioni che la CiVIT è tenuta a effettuare entro l'anno un paragrafo sarà dedicato esplicitamente a questo aspetto, perché è stato richiesto alle amministrazioni di fornire indicazioni ed elementi di riflessione sul bilancio di genere. Questa è la ragione per la quale in questa sede non ho avuto modo di trattarne.

Per quanto riguarda l'intervento dell'onorevole Giovanelli, vorrei riflettere su

un aspetto. Come accennavo inizialmente, i diversi ambiti di azione della CiVIT, assegnati dal legislatore, ossia *performance*, qualità e trasparenza, sono strettamente interconnessi e l'attività della CiVIT è stata orientata — la risposta è rivolta anche alle questioni poste dall'onorevole Vassallo — in una prima fase nell'attività a fornire linee guida o modelli di riferimento per le amministrazioni nella definizione dei propri strumenti di misurazione, valutazione e programmazione. Un tale approccio probabilmente era richiesto dall'esigenza di avviare un percorso nuovo rispetto al quale le diverse amministrazioni erano e sono, come abbiamo avuto modo di rilevare dall'analisi di monitoraggio, diversamente dotate, anche in relazione alla loro dimensione, alla tipologia di attività che svolgono e alle strutture sulle quali insistono.

Non c'è dubbio che una prima riflessione che emerge da quest'attività di analisi che la CiVIT ha svolto sia quella di puntare sulla differenza, nel senso di tenere conto, fermo restando che esiste un mutato contesto economico-finanziario e che il costo opportunità delle risorse è molto rilevante, dell'esigenza di funzionalizzare gli adempimenti — uso la parola « adempimento », anche se mi rendo conto che non è quella migliore, perché potrebbe dar luogo alle perplessità alle quali faceva riferimento l'onorevole Vassallo sul semplice adempimento formale e documentale — le attività delle amministrazioni proprio al conseguimento dell'obiettivo di migliorare l'uso delle risorse pubbliche.

Nel merito condivido la perplessità sul fatto che i controlli di carattere giuridico-formale talvolta possano rivelarsi inefficaci. Dovendo suggerire strumenti di controllo più efficaci, riterrei che vadano ricercati nella capacità di misurare e valutare la *performance* delle pubbliche amministrazioni, perché, attraverso il confronto tra amministrazioni diverse, che, però, rendono prodotti simili, o attraverso il confronto della medesima amministrazione con se stessa nel tempo, è possibile

desumere indicazioni sull'uso delle risorse pubbliche e sull'individuazione di possibili *benchmark* ai quali fare riferimento.

Su questo aspetto credo che esista un significativo patrimonio di informazioni, forse non adeguatamente valorizzato, nonché di esperienze altrettanto significativo. Faccio riferimento, per esempio, all'ultimo studio pubblicato dalla Ragioneria generale dello Stato sull'analisi della spesa pubblica, in cui si forniscono esercizi di valutazione comparata attraverso frontiere relativamente a comparti importanti della pubblica amministrazione. Tali esercizi sono possibili a determinate condizioni, cioè quando si possono confrontare produttori di servizi il cui *output* sia omogeneo e che, pertanto, possono essere paragonati tra loro.

Insegno scienza delle finanze e sono particolarmente sensibile alla declinazione del concetto di *performance*, nel senso della capacità di misurare e valutare il risultato delle attività pubbliche, avendo contezza del fatto, come accennavo prima, che quello della valutazione è un esercizio indispensabile e complesso, che richiede alcune condizioni, come la fissazione di obiettivi chiari e misurabili, il che non sempre avviene all'interno delle pubbliche amministrazioni da parte dei decisori politici. Se gli obiettivi non sono fissati in maniera chiara e misurabile, difficilmente a valle è possibile valutare il conseguimento dei risultati collegati al raggiungimento di tali obiettivi.

Ritengo, quindi, che sia auspicabile potenziare tutti gli strumenti che consentano un controllo sugli esiti piuttosto che un controllo *ex ante* sulla procedura, perché, il controllo del processo non necessariamente garantisce il conseguimento dei risultati.

Un'esemplificazione di questo fatto può essere rappresentata da tutta la materia complessa degli appalti pubblici, dove di certo nel nostro Paese non mancano regole e dove, d'altra parte, è sufficientemente chiaro che esistono problemi per quanto riguarda la capacità del sistema — parlo, per esempio, dei lavori pubblici — di generare opere di buona qualità ai costi

minimi e nei termini previsti. Questa, a mio giudizio, dovrebbe essere la linea d'azione.

Ho citato il caso dello Studio presentato recentemente dalla Ragioneria. A suo tempo ho avuto l'onore di far parte della Commissione tecnica per la finanza pubblica negli anni 2007-2008, nell'anno e mezzo in cui tale Commissione ha operato, e posso riferire che in realtà il primo rapporto della Commissione conteneva specificamente proposte di revisione della spesa attraverso valutazioni comparate.

L'avvio dei lavori della CiVIT è stato caratterizzato da un approccio metodologico funzionale alla fase iniziale di un processo di riforma così complesso.

Per la limitata esperienza che ho maturato all'interno della CiVIT — come è noto alla I Commissione, sono stata nominata alla fine del dicembre del 2011 e sono presidente dall'aprile del 2012 — il lavoro che la CiVIT sta svolgendo, preso atto delle difficoltà e delle complessità nell'applicazione di questo ambizioso progetto di riforma, è fisiologicamente rivolto a orientare la propria attività verso priorità specifiche.

Per esempio, in questa fase del ciclo del 2012 stiamo indirizzando le amministrazioni a riflettere sulla necessità di integrare programmazione economico-finanziaria e Piano della *performance*, cioè di far sì che il Piano della *performance* non sia un documento semplicemente orientato a formulare programmi possibilmente di alto profilo, ma con scarsa capacità operativa, bensì che per tali programmi venga esplicitamente indicato quali risorse essi sono chiamati a utilizzare e con quali risultati ci si aspetta che tali risorse vengano utilizzate.

Su questo aspetto la CiVIT è impegnata in questi giorni a definire per il 2013 linee guida snelle, che consentano di suggerire alle amministrazioni indicatori quantitativi di facile acquisizione e formulazione, ma che siano utili — mi ricollego alla trasparenza — come informazioni sull'uso delle risorse pubbliche. Il riferimento che facevo al Portale della trasparenza ha questo specifico intendimento.

Quanto a esercizi di carattere comparativo, nella redazione della relazione sulla *performance* stiamo provando a inserirli.

In ogni caso, credo che, coerentemente con le caratteristiche della CiVIT, con le sue risorse e con la sua struttura, l'obiettivo non dovrebbe essere tanto quello di duplicare o replicare iniziative e attività che altri svolgono con ben altri mezzi nell'ambito delle loro funzioni, quanto quello di valorizzare e mettere a fattor comune questo patrimonio di conoscenze e di esperienze.

Credo che, da questo punto di vista, il valore importante da mettere a fattor comune sia quello dell'informazione. L'informazione è indispensabile sia per ragioni interne, per conoscersi meglio, che per ragioni esterne, per dar conto dell'uso delle risorse pubbliche. Essa è raccolta a vario titolo da molti soggetti. Con tali soggetti, anche nella prospettiva di settori più sensibili ai fini dell'integrità, abbiamo avviato contatti. Mi riferisco all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e all'AgeNaS, l'agenzia nazionale per i ser-

vizi sanitari regionali. La CiVIT non può che perseguire — proprio per le caratteristiche strutturali che le sono proprie e perché è auspicabile, all'interno del settore pubblico, sviluppare sinergie piuttosto che duplicare attività — l'obiettivo di mettere a fattor comune le esperienze maturate per conferire un contenuto preciso al concetto di *performance*, che sia misurabile e confrontabile all'interno di comparti omogenei.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Rizzo e le auguro buon lavoro, a nome mio e di tutti i colleghi.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 9 gennaio 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16STC0021660