

Missione	Programmi	Rapporto Programma/C.d.R.			Programmi	Rapporto Programma/C.d.R.		
		1 a 1	1 a 2	1 a 3>		1 a 1	1 a 2	1 a 3>
		2009				2014		
023.Istruzione universitaria	3	3			3	3		
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	8	4	1	3	8	8		
025.Politiche previdenziali	1			1	2	1	1	
026.Politiche per il lavoro	4	2	1	1	8	8		
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4	1	2	1	4	3	1	
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	4	4			1	1		
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	5	1	3	1	8	6	2	
030.Giovani e sport	2	2			2	2		
031.Turismo	1		2		1	1		
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3			3	5	1	1	3
033.Fondi da ripartire	2	1		1	2	1		1
034.Debito pubblico	2			2	2			2
Totale programmi	181	87	53	39	176	152	13	7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dalla tavola emerge che in parallelo al processo di riorganizzazione delle strutture amministrative quasi tutti i programmi sono stati ricondotti ad un unico centro di responsabilità, così come previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica e più volte rappresentato nelle relazioni della Corte. Ciò consente non soltanto una maggiore trasparenza del bilancio ma anche una identificazione univoca del centro di spesa responsabile dell'attuazione del programma/unità di voto. Va comunque ricordato che le missioni 32, 33 e 34 sono missioni trasversali e quindi comuni a più amministrazioni.

Come su accennato, nella strategia di riforma della legge n. 196 del 2009 di riforma di contabilità e finanza pubblica un rilievo primario assume, insieme alla individuazione delle responsabilità gestionali l'efficace funzionamento di idonei strumenti di controllo interno.

Un ruolo importante affidato ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS) è anche quello della “verifica dell'articolazione dei programmi di spesa che compongono le missioni e la possibilità di formulare proposte in merito alla revisione delle missioni e dei programmi, all'individuazione delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato”. Infatti, com'è noto, il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, prevista dall'art. 40 della legge n. 196 del 2009, passa attraverso la riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni, e, in quest'ottica, un elemento fondamentale è rappresentato dall'introduzione delle “azioni” (art. 40, comma 2, lettera e). Le azioni, che costituiscono un sottoinsieme dei programmi, consentono di disporre di un ulteriore livello di dettaglio dei programmi e di poter individuare le finalità della spesa raggruppate sulla base di attività omogenee. Nel documento elaborato dal Ministero dell'economia e finanze del 1° febbraio 2013, “*Linee guida per l'individuazione delle azioni*” le azioni “*costituiscono un elemento fondamentale per conoscere la destinazione della spesa dei programmi nei processi di formazione e rendicontazione del bilancio*” in grado di semplificare la gestione e di consentire una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse in corso d'anno.

Compito del NAVS è stato quello di pervenire a una prima individuazione delle “azioni” per ciascun stato di previsione, tenuto conto delle indicazioni fornite dalla RGS nelle citate linee guida. Le proposte che sono state formulate dai diversi NAVS dovranno poi essere riesaminate nel loro insieme al fine di valutarne l'omogeneità e l'organicità, ed eventualmente riviste per valutare eventuali aggiornamenti normativi e riorganizzativi del Ministero.

La corretta individuazione delle azioni appare rilevante non solo dal punto di vista contabile e finanziario, ma anche nei seguiti organizzativi consentendo, insieme ad una più chiara finalizzazione delle risorse, anche una più agevole riconoscibilità del livello intermedio di responsabilità gestionale.

Un parallelo compito affidato sempre ai Nuclei per la valutazione della spesa avrebbe dovuto essere incentrato sulla predisposizione degli indicatori, con particolare riferimento a quelli di *output*.

Nel 2014, nell'ambito delle attività di individuazione di indicatori da associare ai programmi di bilancio (art. 39 legge 196 del 2009), il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato con tutte le Amministrazioni centrali una riflessione sui programmi trasversali 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza", non affrontati in passato dai Nuclei per l'analisi e la valutazione della spesa (NAVS), ai fini sia del monitoraggio sui programmi di spesa, sia per la predisposizione delle note integrative (al bilancio di previsione e al rendiconto generale dello Stato). Sono stati, quindi, adottati dal 2015, una serie di indicatori standard per i programmi di spesa 32.2 - Indirizzo Politico e 32.3 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza³⁶.

A tal proposito si segnala che la Corte già nella Relazione al Parlamento per l'esercizio finanziario 2008 aveva in via sperimentale elaborato un'ipotesi di riclassificazione delle missioni 32, 33 e 34 in considerazione della completa finalizzazione delle spese in relazione alle principali politiche pubbliche. In particolare si era rilevato che la missione 32 incideva per lo 0,68 per cento dell'intero bilancio (circa 3,5 miliardi).

Una più puntuale articolazione di bilancio e individuazione di indicatori costituisce riferimento essenziale anche per quanto riguarda l'attività degli Organismi di valutazione (OIV). A fronte di episodici miglioramenti, non sembra invero ancora svilupparsi un'organica traiettoria di crescita delle Amministrazioni nel ciclo della *performance*, per il cui sviluppo finora conseguito non appare sufficiente l'incremento dei compiti di monitoraggio svolto da detti uffici. Nel corso del 2014 si segnala che alcune attività degli OIV sono state improntate all'analisi ed alla messa a punto del grado di applicazione da parte dell'Amministrazione degli strumenti e delle misure previste per la misurazione e la valutazione della *performance*, la trasparenza, nonché per l'integrazione tra i diversi sistemi di controllo interno.

Sul tema vanno segnalati i significativi interventi sia di tipo organizzativo che funzionale recati dall'art. 19, commi 9 e 15³⁷, del DL 24 giugno 2014 n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*", che ha previsto il passaggio delle competenze in materia di misurazione e valutazione della performance dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC, ex CIVIT) al Dipartimento della

³⁶ Tra gli indicatori di immediata adozione si segnalano per il programma 32.2 "Indirizzo politico": grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che non richiedono concerti e/o pareri; grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che richiedono concerti e/o pareri. Per il programma 32.3 "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza": spesa media per telefonia fissa e telefonia mobile per utenza; ammontare dei debiti fuori bilancio. Per i programmi 32.2, 32.3 o altri programmi di spesa: grado di trasparenza di apertura dei dati dell'Amministrazione (a livello centrale); indicatore di tempestività dei pagamenti.

³⁷ Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'art. 1, commi 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, e le funzioni di cui all'art. 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione (comma 15).

funzione pubblica (DFP) al fine di concentrare l'attività dell'Autorità nazionale anticorruzione sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle Pubbliche amministrazioni.

In attesa dell'emanazione del regolamento di cui al comma 10, articolo 19 del DL n. 90 del 2014, sono state mantenute le precedenti indicazioni operative espresse attraverso le relative delibere dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)³⁸. Nella fase di passaggio di competenze tra ANAC e Dipartimento della funzione pubblica - che ha continuato ad utilizzare i criteri definiti dall'ANAC con la delibera n. 12 del 2013 e con la decisione dell'11 giugno 2014³⁹ - è venuto, peraltro, a crearsi un arretrato⁴⁰, emergendo criticità per il rilascio dei pareri sulla nomina dei componenti degli OIV.

In via generale si auspica che le previste iniziative in materia di riordino del sistema di misurazione e valutazione della *performance* e di revisione della disciplina degli OIV ne definiscano adeguatamente il ruolo, assumendo come prioritario lo scopo di valorizzare al massimo il binomio performance-premialità e rinsaldando un coerente esercizio con gli altri strumenti che perseguono paralleli obiettivi.

In tal senso appaiono coerenti con le indicazioni già da tempo espresse dalla Corte le prefigurate "*norme generali regolatrici della materia*", da porre a base del nuovo regolamento di cui al comma 10, articolo 19, del DL n. 90 del 2014, intese ad assicurare un più stretto raccordo con il sistema dei controlli interni ed una necessaria integrazione del ciclo della *performance* con la programmazione finanziaria⁴¹.

La prevista revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione si accompagna a specifici interventi, quali la soppressione del Comitato tecnico-scientifico di cui all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315, con la attribuzione delle funzioni di supporto dell'autorità politica delegata per il coordinamento in materia di controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato all'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In tal senso rileva in particolare la prevista delega in materia di attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche.

³⁸ Delibere nn. 89/2010, 104/2010, 112/2010, 114/2010, 1/2012, 4/2012, 5/2012, 6/2012, 6/2013, 12/2013, 23/2013, 77/2013.

³⁹ Analogamente è rimasto invariato il calendario delle attività che le Amministrazioni devono porre in essere in relazione al ciclo della *performance* (per Ministeri ed Enti pubblici nazionali), gli obblighi relativi allo svolgimento delle indagini sul benessere organizzativo, gli adempimenti spettanti agli OIV, nonché gli impegni derivati dagli accordi istituzionali già stipulati.

⁴⁰ Alla data di trasferimento delle competenze, le richieste di parere per la nomina degli OIV non ancora esaminate dall'ANAC erano 91, mentre le istruttorie sospese per richiesta di integrazione della documentazione erano 34, per un arretrato complessivo pari a 125 richieste di parere.

⁴¹ Si prevede che con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, il Governo provvede a riordinare le funzioni di cui al comma 9 in materia di misurazione e valutazione della *performance*, sulla base delle seguenti norme generali regolatrici della materia:

a) revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle Amministrazioni pubbliche, al fine di valorizzare le premialità nella valutazione della *performance*, organizzativa e individuale, anche utilizzando le risorse disponibili ai sensi dell'art. 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 ;

b) progressiva integrazione del ciclo della *performance* con la programmazione finanziaria;

c) raccordo con il sistema dei controlli interni;

d) valutazione indipendente dei sistemi e risultati;

e) conseguente revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

Si segnala, infine, l'abrogazione del comma 7, dell'art. 13, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150⁴² in tema di coordinamento, supporto operativo e monitoraggio delle attività di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità). Analoga abrogazione ha investito il comma 2 dell'art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286⁴³.

In definitiva appare auspicabile una rilettura, in una coerente visione d'insieme, delle diverse normative succedutesi in ambiti spesso contigui, disegnando segmenti e procedure ed individuando soggetti e funzioni da ricomporre armonicamente in vista di una complessiva rivisitazione del quadro dei controlli interni.

7. Strumenti per la lotta alla corruzione e l'attuazione della trasparenza nella Pubblica amministrazione

Particolare rilievo assume l'evoluzione del sistema di misure mirato al contrasto del fenomeno della corruzione, che rappresenta una priorità assoluta sia nel senso di tutela della legalità che di recupero in termini finanziari ed economici: sono infatti noti gli effetti negativi, sia nel senso di compromettere la corretta attuazione degli investimenti pubblici, sia sulla stessa capacità del nostro sistema di attrarre investimenti privati, rappresentando dunque il contrasto alla corruzione la necessaria base anche per sostenere la ripresa economica.

In tal senso va considerata l'istituzione, con l'art. 1, comma 2, della legge n. 190 del 2012, così come modificato dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge n. 101 del 2013, convertito dalla legge n. 125 del 2013, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) organismo in capo al quale è stata accentrata la competenza in materia di prevenzione e repressione dell'illegalità all'interno della Pubblica amministrazione⁴⁴.

L'ANAC costituisce il risultato di un processo di evoluzione che trae origine dall'istituzione della CIVIT ad opera del decreto legislativo n. 150 del 2009 (art. 13). Successivamente, la legge n. 190 del 2012, c.d. legge anticorruzione, ha espressamente individuato nella CIVIT l'autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella Pubblica amministrazione. Nel 2013 è intervenuto il DL n. 101, che all'art. 5, che trasforma la CIVIT in ANAC, trasferendo le funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance* all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni. Infine, i commi 2 e 15 dell'articolo 19, del DL 24 giugno 2014 n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza

⁴² È stata abrogata dall'art. 19, comma 12, DL 24 giugno 2014, n. 90.

⁴³ Il comma prevedeva che i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli *standard* di qualità fossero stabiliti con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle Amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle Regioni e dagli Enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle Amministrazioni pubbliche.

⁴⁴ L'Autorità è composta da 5 membri, di cui uno con funzioni di presidente (il Presidente dell'ANAC è stato nominato con il dPCM 4 aprile 2014 mentre gli 4 altri componenti sono stati nominati con d.P.R. 11 luglio 2014). Le aree e gli uffici dell'Autorità sono stati definiti con un atto di organizzazione del 29 ottobre 2014, in attuazione della delibera dell'Autorità n. 143 del 30 settembre 2014. L'atto di organizzazione individua i Centri di responsabilità in base alla missione istituzionale dell'ANAC, ridefinita con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 90 del 2014 convertito dalla legge n. 114 del 2014, nelle more della presentazione e approvazione del piano di riordino.

amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", hanno disposto il passaggio dei compiti e delle funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che viene ridenominata Autorità Nazionale Anticorruzione⁴⁵ e il passaggio delle funzioni in materia di prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1 della legge n. 190 del 2012 dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'ANAC.

La recente legge n. 69 del 2015, recante *"Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio"* introduce pene più severe per i reati di peculato, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione in atti giudiziari, associazione mafiosa e conseguentemente termini di prescrizione più lunghi per gli stessi reati. Sono previsti altresì sconti di pena per chi collabora con la giustizia, la possibilità di ricorrere al patteggiamento solo nel caso in cui ci sia stato il versamento anticipato ed integrale del prezzo o del profitto del reato e segna altresì il ritorno nel nostro sistema penale del reato di falso in bilancio per le società quotate che ne era stato espunto nel 2001. È previsto, altresì, un ampliamento delle competenze ANAC in materia di contratti sui c.d. settori esclusi (telecomunicazioni, trasporti, energia, acqua e sponsorizzazioni) e un obbligo di informativa per i reati di concussione corruzione nelle sue varie forme, traffico di influenze illecite e turbativa d'asta effettuate a carico di pubblici amministratori.

Si segnala il recente protocollo di intesa, sottoscritto il 28 maggio 2015 tra ANAC e Corte dei conti⁴⁶, che prevede l'istituzione di un "Tavolo permanente", con il compito di definire le linee programmatiche della collaborazione nell'ambito delle rispettive funzioni di prevenzione e contrasto della corruzione, anche partendo dal patrimonio informativo di cui dispongono individuando settori comuni di cooperazione istituzionale, rilevanti per tutti i settori di attività della Corte (giurisdizione e controllo) e dell'Autorità (regolazione e vigilanza).

Nel nuovo regolamento approvato dall'ANAC il 15 dicembre 2014 sono precisati i compiti di vigilanza volti a prevenire la corruzione, creando una rete di collaborazione nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche e, al contempo, ad aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse. Il provvedimento è inteso a promuovere un cambiamento nel modo di interpretare il ruolo di amministratore della cosa pubblica e al fine di ridurre in modo consistente il fenomeno della corruzione⁴⁷.

⁴⁵ La norma prevede che il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, entro il 31 dicembre 2014, presenti al Presidente del Consiglio dei ministri un piano per il riordino dell'Autorità stessa. Il Piano è stato presentato nel mese di gennaio 2015.

⁴⁶ La collaborazione istituzionale tra le Parti riguarderà principalmente i seguenti ambiti: a) segnalazioni e denunce; b) cooperazione istruttoria; c) scambi di dati tra sistemi informativi; d) elaborazione di indici di anomalia statistica. È stato sottoscritto un protocollo d'intesa anche con l'AGENAS (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali) per prevenire e reprimere il fenomeno della corruzione nel settore della sanità. Sempre di recente è stato adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze con la collaborazione dell'ANAC un decalogo anticorruzione per le società partecipate.

⁴⁷ In tale ottica si prevede l'utilizzo dello strumento della c.d. vigilanza collaborativa. Le Amministrazioni possono richiedere l'intervento dell'ANAC per verificare in via preventiva la regolarità degli atti di gara. Lo scopo è dar vita a un sistema che consenta di impedire il verificarsi di fenomeni di corruzione. A tal fine le Amministrazioni interessate possono richiedere un controllo preventivo di regolarità delle procedure concorsuali in atto, e valutare la possibilità di inserire clausole e condizioni contrattuali idonee a prevenire infiltrazioni della criminalità organizzata, e a pianificare l'attività di monitoraggio dello svolgimento delle gare e dell'esecuzione degli appalti.

In tema di incarichi dirigenziali si registra l'adozione della circolare n. 6 del 2014 recante linee interpretative e applicative dell'art. 5, comma 9, del DL n. 95 del 2012, così come modificato dall'art. 6 del DL n. 90 del 2014, in materia di conferimento di incarichi, anche dirigenziali, a soggetti collocati in quiescenza. La circolare esplicita la *ratio* perseguita dal legislatore della riforma di promozione del rinnovamento generazionale, rendendo più restrittive le possibilità per i soggetti in quiescenza di ricevere incarichi da parte dell'amministrazione. Sempre in tema di incarichi dirigenziali, gli attuali indirizzi della giurisprudenza e della prassi applicativa vanno verso il progressivo rafforzamento del carattere selettivo del procedimento di conferimento, in ossequio ad una rafforzata attenzione ai principi di pubblicità e trasparenza: tale *trend* evidenzia la crescente valenza della fase di interpellato e il maggior onere motivazionale in capo alle Amministrazioni conferenti in ordine alla selezione del titolare dell'incarico di funzione⁴⁸.

Al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione della corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico sono stati di recente introdotti nel nostro ordinamento alcuni nuovi (o comunque "attualizzati") strumenti, il cui impiego dovrebbe consentire di affrontare con metodologie più mirate ed efficaci un fenomeno radicato nel nostro paese quale quello del mancato rispetto della legalità.

In tale prospettiva si segnala il "Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni" approvato con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, in attuazione dell'art. 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012 che ha sostituito il testo dell'art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001. Nel regolamento trova espressione il contenuto minimo degli obblighi di condotta, al cui rispetto è tenuto ogni pubblico dipendente nell'esercizio della propria funzione al servizio dello Stato, e che costituisce la base indefettibile di ciascuno dei Codici di comportamento, che, ai sensi del comma 5 del nuovo testo dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, ogni Pubblica amministrazione deve adeguare alle singole missioni istituzionali e alle rispettive peculiarità organizzative.

Per l'approvazione dei Codici di comportamento da parte delle singole amministrazioni lo stesso comma 5 della citata disposizione prevedeva, inoltre, una procedura aperta alla partecipazione degli *stakeholders* (Organizzazioni sindacali rappresentative, associazioni di consumatori e utenti, associazioni o organizzazioni rappresentative di particolari interessi e, in generale, i soggetti destinatari delle attività e dei servizi prestati dalle stesse amministrazioni) e l'acquisizione del preventivo parere dell'organismo interno di valutazione⁴⁹. La violazione delle disposizioni sia nel Codice approvato con il d.P.R. n. 62 del 2013 sia nei Codici delle singole amministrazioni, oltre

⁴⁸ Significativo al riguardo anche l'orientamento espresso nelle delibere controllo di legittimità in ordine alla portata del comma 6 dell'art. 19 d.lgs. n. 165 del 2001, norma che, "*nel porre in capo all'Amministrazione un onere di previa verifica circa la sussistenza delle risorse umane interne, in possesso dei requisiti professionali richiesti dall'incarico - determina una necessaria funzionalizzazione della procedura valutativa a tale obiettivo prioritario, rimettendo a una fase successiva ed eventuale, conseguente all'esito infruttuoso della prima, la ricerca all'esterno finalizzata al conferimento di un incarico ai sensi del comma 6, che, in ogni caso, deve discendere da una rinnovata volontà discrezionale dell'Amministrazione medesima, debitamente motivata*" (Deliberazione n. SCCLEG/36/2014/PREV della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche).

⁴⁹ Si intende assicurare modelli uniformi per tipologia di settore attraverso le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (vigente) dalla direttiva e dalle linee guida emanate dalla CIVIT (attualmente ANAC) con la delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, nelle quali è espressamente specificato che l'adozione dei Codici deve tenere conto, in via primaria, delle regole contenute nel d.P.R. n. 62 del 2013. Tale regolamento, a prescindere dai contenuti specifici di ciascun Codice trova dunque applicazione in via integrale in ogni amministrazione inclusa nel relativo ambito soggettivo di applicazione.

ad essere fonte di responsabilità disciplinare, è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti.

Nella tabella seguente sono riportate le indicazioni relative all'approvazione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, dei Codici di comportamento previsti dall'art. 54, comma 5 del d.lgs. n. 165 del 2001. Solo tre Ministeri (Beni e attività culturali, Giustizia e Interno) non hanno ancora provveduto all'approvazione.

TAVOLA 6

I CODICI DI COMPORTAMENTO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E DEI MINISTRI

Amministrazione	Stato attuazione art. 54 d.lgs. n. 165/2001
Presidenza del Consiglio dei Ministri	approvato con il d.m. 16/09/2014
Economia e Finanze	approvato con il d.m. 10/04/2014
Sviluppo Economico	approvato con il d.m. 17/03/2015
Lavoro e Politiche Sociali	approvato con il d.m. 10/07/2014
Giustizia	non risulta adottato
Affari Esteri e Cooperazione Internazionale	approvato con il d.m. 18/05/2015
Istruzione, Università e Ricerca	approvato con il d.m. 30/06/2014 n. 525
Interno	non risulta adottato
Ambiente e Tutela Territorio e Mare	approvato con il d.m. 10/04/2015
Infrastrutture e Trasporti	approvato con il d.m. 9 maggio 2014
Difesa	approvato con il d.m. 29 gennaio 2014
Politiche Agricole e Forestali	approvato con il d.m. 21/05/2015
Beni Attività Culturali e Turismo	non risulta adottato
Salute	approvato con il d.m. 06/03/2015

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti

Nella sopra ricordata fase di passaggio di competenze tra ANAC e Dipartimento della funzione pubblica sono rimaste invariate le modalità di pubblicazione della documentazione relativa alle norme sulla trasparenza attraverso l'aggiornamento del "Portale della Trasparenza". Nel corso del 2014 si è, altresì, svolta l'attività istruttoria volta alla definizione dell'Accordo per la disciplina delle modalità di trasferimento delle funzioni relative ai progetti sperimentali e al "Portale della Trasparenza", ai sensi dell'articolo 19, comma 9, del DL 24 giugno 2014 n. 90, accordo sottoscritto dal Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione e dal Presidente dell'ANAC, nel mese di gennaio 2015. Tale accordo prevede che l'ANAC continui ad avvalersi in via esclusiva del nome e del dominio del "Portale della Trasparenza" e che la piattaforma del portale, così come implementata dal CNR alla data di sottoscrizione dell'Accordo, contenente dati e documenti relativi al ciclo di gestione della *performance*, venga trasferita al Dipartimento della funzione pubblica.

Per quanto riguarda la trasparenza dell'attività amministrativa, si segnala che anche nel 2014 sono state adottate importanti misure, al fine di rendere accessibili ai cittadini ed alle imprese le informazioni e i dati relativi alle attività delle Pubbliche amministrazioni. In particolare, con riguardo all'attività di monitoraggio svolta sull'attuazione della trasparenza sui siti *web* delle Pubbliche amministrazioni il Dipartimento della funzione pubblica ha realizzato "*La bussola della trasparenza*", un portale che costituisce uno strumento per il monitoraggio dell'attuazione della trasparenza delle Pubbliche amministrazioni. Il portale effettua una verifica automatica dei siti istituzionali delle Amministrazioni⁵⁰. Sempre il Dipartimento della funzione

⁵⁰ Si tratta di un controllo puramente formale che mira soltanto alla verifica della presenza delle pagine *web* previste dal d.lgs. n. 33 del 2013 e che non investe la qualità dei contenuti pubblicati (effettiva presenza, completezza,

pubblica ha effettuato, sulla base dell'elenco delle Amministrazioni inadempienti riguardo agli obblighi previsti dall'Anagrafe delle prestazioni, controlli a campione per verificare la pubblicazione, nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti *web*, degli incarichi di collaborazione o consulenza attribuiti per annualità, come prescritto dall'art. 15, del d.lgs. 33 del 2013⁵¹.

Con riferimento all'istituto dell'accesso civico – le cui peculiari caratteristiche e differenziate potenzialità non sempre appaiono adeguatamente colte – previsto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013⁵², ha consentito a chiunque di poter richiedere all'Amministrazione il rispetto degli adempimenti formali previsti dalla normativa sulla trasparenza mediante la pubblicazione sul sito *web* istituzionale delle informazioni eventualmente omesse⁵³, si espone, di seguito, una tavola che riporta le richieste di accesso civico effettuate nel corso del 2014 e gli esiti da queste avuti, suddivisa per Ministeri.

aggiornamento, ecc.). La competenza relativa al monitoraggio sull'attuazione della trasparenza di siti *web* delle amministrazioni è in capo all'Autorità Nazionale Anticorruzione (art. 45 del d.lgs. n. 33 del 2013). L'accesso al portale è pubblico e fornisce i risultati delle analisi in formato aperto a chiunque ne sia interessato. La Bussola della Trasparenza è uno strumento di monitoraggio utile anche alle pubbliche amministrazioni che devono adeguarsi al d.lgs. n. 33 del 2013, in particolare per quanto riguarda la struttura della sezione "Amministrazione trasparente". Sul piano del monitoraggio, la Bussola della trasparenza consente di avere una visione generale del livello di trasparenza sul territorio nazionale e in ambito regionale, ma non può essere considerato uno strumento di controllo puntuale dell'adempimento da parte della singola Amministrazione. I dati forniti sono comunque di interesse statistico in quanto mostrano in modo immediato il livello di pubblicazione in ambito nazionale e regionale.

⁵¹ I Comuni con maggiore densità di popolazione sono stati invitati a fornire motivazioni sull'inosservanza delle disposizioni normative sotto indicate, posto che l'art. 53, comma 15, del d.lgs. n. 165 del 2001 dispone che le Amministrazioni non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono agli obblighi di comunicazione. Il Dipartimento ha riferito in proposito che, a seguito degli accertamenti, la maggior parte delle amministrazioni che hanno corrisposto mostrando regolarità di condotta a fronte di problemi tecnici di trasmissione, ovvero inadempienza per cause obiettive, contingenti e non comportanti riflessi erariali, sono state sensibilizzate, richiamando ai propri doveri non solo il vertice amministrativo ma anche l'organo di revisione, in relazione ai compiti di controllo per i profili di spesa e agli obblighi di eventuale "denuncia ai competenti organi giurisdizionali" attribuiti dall'art. 239, comma 1, lett. c) ed e) del TUEL. Per le Amministrazioni apparse in violazione o che non hanno risposto, sono state avviate indagini d'intesa con il competente Reparto del Comando Tutela finanza pubblica della Guardia di Finanza ed è stata inviata una relazione alla Procura territoriale della Corte dei conti.

⁵² La norma dispone l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle Pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'Amministrazione obbligata alla pubblicazione di cui al comma 1, che si pronuncia sulla stessa. L'Amministrazione, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'Amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale. Nei casi di ritardo o mancata risposta il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'articolo 2, comma 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, che, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, nei termini di cui al comma 9-ter del medesimo articolo, provvede ai sensi del comma 3. La tutela del diritto di accesso civico è disciplinata dalle disposizioni di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, così come modificato dal citato decreto. La richiesta di accesso civico comporta, da parte del Responsabile della trasparenza, l'obbligo di segnalazione di cui all'articolo 43, comma 5.

⁵³ La richiesta di accesso civico non necessita di motivazione ed è gratuita. Va presentata al responsabile della trasparenza dell'Amministrazione obbligata alla pubblicazione dei dati, che si pronuncia sulla stessa e che procede alla pubblicazione delle informazioni sul sito *web* istituzionale entro 30 giorni.

TAVOLA 7

L'ACCESSO CIVICO NEI MINISTERI – ANNO 2014

MINISTERO	Richieste inoltrate	Richieste accolte
Economia e Finanze	1	-
Sviluppo Economico	9	3
Lavoro e Politiche Sociali	3	-
Giustizia	1	-
Affari Esteri e Cooperazione Internazionale	11	4
Istruzione, Università e Ricerca	13	3
Interno	2	-
Ambiente e Tutela Territorio e Mare	13	3
Infrastrutture e Trasporti	10	1
Difesa	2	1
Politiche Agricole e Forestali	2	1
Beni e Attività Culturali e Turismo	1	1
Salute	1	-

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati trasmessi dalle Amministrazioni centrali

8. Misure di semplificazione

Nel 2014 si segnalano numerose iniziative, sia normative che di attuazione, in materia di semplificazione. Rilievo programmatico ha in particolare l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, approvata in attuazione dell'art. 24 del DL n. 90 del 2014. L'Agenda - che prevede il coinvolgimento ed il comune impegno di Governo, Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane - individua cinque settori strategici di intervento ritenuti di prioritario interesse per cittadini ed imprese: cittadinanza digitale, *welfare* e salute, fisco, edilizia e impresa, specificando azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi.

Si prevede il coinvolgimento costante anche di cittadini e imprese nel monitoraggio della fase attuativa, al fine di verificare il raggiungimento dei risultati (che saranno resi accessibili *on line*), in parallelo alla periodica istituzionale verifica e aggiornamento dello stato di avanzamento dell'Agenda.

Nel corso degli ultimi anni molte disposizioni hanno previsto interventi di semplificazione in un percorso che vede un'accelerazione nel 2014⁵⁴.

Ulteriori misure di semplificazione sono attualmente oggetto di esame del Parlamento, negli articoli 2, 3, 4 e 5 del d.d.l. "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (A.C. 3098). Si tratta di misure relative alla conferenza di servizi, al silenzio-assenso, alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ed all'autotutela, che dovrebbero introdurre nuovi significativi interventi su detti diversi istituti di semplificazione⁵⁵.

Gli effetti delle misure di semplificazione nell'anno 2014, destinate ad avere impatto su cittadini ed imprese, sono monitorati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha distinto gli interventi in cinque aree di regolazione: fisco, edilizia, *welfare*, lavoro e impresa.

Lo stesso Dipartimento ha effettuato per il periodo 2007-2013 un programma di misurazione degli oneri amministrativi (MOA) secondo quanto richiesto dall'UE, che ha consentito di individuare in nove aree di regolazione, oneri amministrativi per le piccole e medie imprese per circa 31 miliardi e di adottare misure di semplificazione,

⁵⁴ Tra queste si segnalano, in particolare, i decreti-legge n. 35 del 2013 per il pagamento dei debiti scaduti delle Pubbliche amministrazioni, n. 69 del 2013 (c.d. "decreto del fare"), n. 101 del 2013 in materia di Pubblica amministrazione e di pubblico impiego, e da ultimo, il n. 66 del 2014.

⁵⁵ Si veda la recente audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (A.C. 3098) del 3 giugno 2015.

che a regime dovrebbero consentire una riduzione annua degli oneri pari a circa 9 miliardi.

Il Dipartimento ha, inoltre, nel corso del 2014, effettuato una stima *ex ante* degli effetti di alcune misure di semplificazione, in termini di riduzione degli oneri amministrativi per cittadini e imprese.

TAVOLA 8

COSTI AMMINISTRATIVI E RISPARMI POTENZIALI PER LE PMI
CONNESSI ALLA PIENA IMPLEMENTAZIONE DELLE MISURE ADOTTATE

(in miliardi)

SETTORE	ONERI AMMINISTRATIVI	MISURE ADOTTATE	RISPARMI
Lavoro e previdenza	9,94	Piano di riduzione Legge n. 133/2008	4,78
Prevenzione incendi	1,41	Regolamento di semplificazione per le PMI	0,65
Paesaggio e beni culturali	0,62	Piano di riduzione Regolamento interventi di lieve entità	0,17
Ambiente	3,41	Regolamento di semplificazione per le PMI - Decreto-legge n. 5 del 2012	0,97
Fisco	2,76	Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate (circolare n. 1/E del 25 gennaio 2011)	0,46
Privacy	2,59	Decreto-legge n. 70/2011 Decreto-legge n. 5/2012	0,92
Appalti	1,21	Decreto-legge n. 70/2011 Decreto-legge n. 5/2012	0,3
Sicurezza sul lavoro	4,6	Decreto-legge n. 69 del 2013	-
Edilizia	4,44	Decreto-legge n. 83/2012 Decreto-legge n. 69 del 2013	0,74
Totale	30,98		8,99 (27,4% dei costi)

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica

In materia di fisco con il decreto legislativo n. 175 del 21 novembre 2014, recante disposizioni in materia di semplificazioni fiscali, in attuazione dell'art. 7 della legge delega n. 23 del 2014, sono state introdotte misure di semplificazione concernenti: la *Dichiarazione dei redditi precompilata*; la *Semplificazione della dichiarazione di successione*; *Semplificazioni dei rimborsi IVA e dei crediti d'imposta*⁵⁶; *Semplificazioni per la fiscalità internazionale*; *Eliminazione della responsabilità solidale fiscale negli appalti*⁵⁷.

Gli interventi di semplificazione in materia edilizia, che hanno interessato anche la Conferenza Unificata, si sono tradotti in *Moduli unificati e semplificati per la SCIA edilizia e il permesso di costruire*, per la *comunicazione di inizio lavori (CIL)*, la *Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)*, per gli interventi di edilizia libera (ai sensi dell'art. 24 del DL n. 90); ulteriore intervento concerne la *Semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica*.

Il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto un pacchetto di misure di semplificazione in

⁵⁶ Vengono semplificate le procedure per l'esecuzione dei rimborsi IVA (art. 13), per il rimborso dei crediti di imposta e degli interessi in conto fiscale (art. 14), per la compensazione dei rimborsi e dei compensi dei sostituti d'imposta (art. 15).

⁵⁷ Le valutazioni della Corte in tale centrale e delicata materia sono diffusamente esposte nell'audizione del 12 marzo 2014 nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa promossa dalla Commissione parlamentare per la semplificazione.

tema di *welfare*. Sono state altresì previste semplificazioni in tema di lavoro e di impresa. Significativa la *Modulistica unificata per l'avvio delle attività d'impresa*⁵⁸, così come il *Taglio dei diritti camerali*⁵⁹, la previsione del *Documento unico di regolarità contributiva* (DURC) in tempo reale⁶⁰; la *Semplificazione della documentazione antimafia*⁶¹.

Nel corso dell'anno sono stati adottati anche provvedimenti attuativi di precedenti disposizioni normative⁶².

9. La digitalizzazione della Pubblica amministrazione

Nel contesto della riforma delle pubbliche amministrazioni, la digitalizzazione assume un ruolo fondamentale e si lega strettamente alla strategia di semplificazione. A tal fine è di rilievo il ruolo rivestito dall'Agenzia per l'Italia digitale (AGID)⁶³ che ha tra i suoi principali obiettivi quelli individuati nell'Agenda per la digitalizzazione 2015-2017⁶⁴, che pone cittadini e imprese al centro dell'azione amministrativa. Si prevede che

⁵⁸ L'art. 24 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 prevede l'adozione di una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale da utilizzare per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni alle Pubbliche amministrazioni regionali e agli Enti locali per l'edilizia e l'avvio delle attività di impresa.

⁵⁹ L'art. 28 del citato decreto-legge n. 90 del 2014, prevede che gli importi dovuti dalle imprese alle Camere di Commercio saranno ridotti in tre anni: -35 per cento in 2015, -40 per cento in 2016 e -50 per cento in 2017. Le tariffe delle segreterie delle Camere di commercio, inoltre, saranno definite in base ai costi standard fissati dal Ministero dello sviluppo economico, anche sulla base dei dati della società per gli studi di settore e della Unioncamere.

⁶⁰ L'art. 4 del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese", convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 78 prevede che la verifica della regolarità contributiva nei confronti dell'INPS e dell'INAIL (e, per le imprese operanti nel settore dell'edilizia, delle Casse edili), avvenga in tempo reale e con modalità esclusivamente telematiche, attraverso un'interrogazione negli archivi dei citati Enti che ha una validità di 120 giorni a decorrere dalla data di acquisizione. Le modalità per attuare questa disposizione sono state definite con il previsto decreto attuativo, in corso di approvazione.

⁶¹ Con il d.lgs. 13 ottobre 2014 n. 153 (Codice antimafia) sono semplificate la comunicazione e l'informazione antimafia. La documentazione non può essere richiesta alle imprese ed è acquisita d'ufficio dalle amministrazioni. Il termine, decorso il quale si può procedere alla stipula di contratti pubblici e al rilascio di concessioni, autorizzazioni e finanziamenti, senza che sia intervenuta la comunicazione antimafia (previa però acquisizione dell'autocertificazione), è ridotto da 45 a 30 giorni. Le informazioni antimafia, inoltre, sono richieste solo per la stipula di contratti o il rilascio di provvedimenti di valore superiore alla soglia dei 150 mila euro, prevedendo anche in tal caso l'acquisizione diretta, mediante collegamento alla banca dati.

⁶² Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione, del 18 aprile 2014, previsto dall'articolo 32 del DL 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. decreto del fare), convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 concernente l'invio della notifica preliminare attraverso lo Sportello Unico. Sempre in base alla stessa norma è stato adottato il decreto interministeriale del 22 luglio 2014 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della salute, che ha individuato le particolari esigenze connesse allo svolgimento di spettacoli musicali, cinematografici e teatrali e alle manifestazioni fieristiche per l'applicazione delle misure per la salute e sicurezza nei cantieri temporanei e mobili. Il decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro della salute, del 9 settembre 2014 ha definito i modelli semplificati per la redazione del piano operativo di sicurezza e del piano di sicurezza e coordinamento.

⁶³ Il DL n. 83 del 2012, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 ha previsto l'istituzione di un nuovo organismo tecnico, l'Agenzia per l'Italia digitale, con il compito di coordinare le azioni in materia di innovazione per promuovere le tecnologie ICT a supporto della Pubblica amministrazione. L'Agenzia ha assorbito le competenze del Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, di DigitPA e dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione per le competenze sulla sicurezza delle reti.

⁶⁴ L'Agenda Digitale Italiana, istituita il 1° marzo 2012 in seguito alla sottoscrizione da parte di tutti gli Stati Membri dell'Agenda Digitale Europea, fa parte delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020, che fissa gli obiettivi per la crescita nell'Unione Europea da raggiungere entro il 2020. L'Agenda rappresenta l'insieme di azioni e norme per

la Pubblica amministrazione centrale e territoriale assicuri: un livello minimo in termini qualità, accessibilità e disponibilità di servizi *online*; accessibilità e riusabilità dei dati in formato aperto; alfabetizzazione digitale e partecipazione con modalità telematiche ai processi di decisione delle Amministrazioni pubbliche. Sono stati, quindi, previsti i primi interventi relativi alla c.d. cittadinanza digitale, a partire dal *Sistema pubblico di identità digitale* - previsto dall'articolo 17-ter del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (che ha modificato l'art. 64 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), e definito con dPCM 24 ottobre 2014, inteso a consentire l'accesso in sicurezza a tutti i siti *web* (della pubblica amministrazione ma anche privati) che erogano servizi *online*.

Di rilievo sono anche gli interventi in materia di *Open data*. Infatti, la promozione degli *Open data* costituisce un aspetto peculiare della riforma digitale ed insieme uno strumento utile a promuovere la trasparenza e la prevenzione della corruzione. La competenza è dell'AGID, che sta attualmente realizzando specifiche iniziative.⁶⁵

Le iniziative realizzate nel 2014 costituiscono un primo avvio di un processo che tendenzialmente potrà favorire ulteriori importanti sviluppi in materia di *Open data*. Tra le iniziative più di recente avviate si segnalano quelle concernenti specificamente la materia dei bilanci. In questa direzione si muove la libera accessibilità dei dati del Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici (SIOPE) da parte dei cittadini e delle Amministrazioni pubbliche, come disposto dall'articolo 8, comma 3, della legge n. 89 del 2014⁶⁶. In questa stessa prospettiva si segnalano gli obblighi di pubblicità previsti dal decreto legislativo n. 126 del 2014 e la Banca dati *Opencivitas*.

Per quanto in questa sede maggiormente interessa, vanno evidenziati gli obblighi di pubblicità previsti dal decreto legislativo n. 126 del 2014, che ha modificato l'art. 11 del decreto legislativo n. 118 del 2011, imponendo alle Pubbliche amministrazioni di redigere un rendiconto semplificato per il cittadino, da divulgare sul proprio sito *internet*, recante una esposizione sintetica dei dati di bilancio, con evidenziazione delle risorse finanziarie umane e strumentali utilizzate dall'ente nel perseguimento delle diverse finalità istituzionali, dei risultati conseguiti con riferimento al livello di copertura ed alla qualità dei servizi pubblici forniti ai cittadini. L'intento è quello di fornire alle collettività amministrate una lettura semplice ed immediata dell'azione degli amministratori, correlando risorse impiegate e relative finalizzazioni e risultati⁶⁷.

Nell'ambito del rafforzamento del regime di trasparenza dei diversi profili di finanza locale, rientra l'attivazione (a partire da luglio 2014) della banca dati dei

lo sviluppo delle tecnologie, dell'innovazione e dell'economia digitale e pone tra i suoi principali obiettivi l'erogazione online di un numero crescente di servizi e l'accesso alle comunicazioni di interesse dei cittadini e delle imprese direttamente attraverso internet, mediante *tablet* o *smartphone*.

⁶⁵ Tra queste si segnalano il portale "Open Expo" che fornisce *on line*, in formato aperto, tutte le informazioni riguardanti la gestione economica, la realizzazione delle opere e lo svolgimento della manifestazione Expo2015, ed, in particolare, i dati e le informazioni della sezione Amministrazione trasparente, interpretata nella logica più estensiva per le Pubbliche amministrazioni. E' stato, inoltre, realizzato e pubblicato il portale "soldipubblici.it" per promuovere e migliorare l'accesso e la comprensione dei cittadini sui dati della spesa della Pubblica amministrazione, in un'ottica di maggiore trasparenza e partecipazione. È in fase di sviluppo l'Agenda nazionale per la strategia di valorizzazione del patrimonio pubblico 2014 ed è previsto il rilancio del portale nazionale "dati.gov".

⁶⁶ Le modalità di accesso sono state stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 maggio 2014 che ha definito l'organizzazione della banca dati anche al fine di consentire il confronto della spesa tra Enti diversi, garantendo, altresì, la confrontabilità dei dati per fini conoscitivi.

⁶⁷ Inoltre, è inserito l'articolo 18-bis, che aggiunge l'obbligo di divulgazione del "*Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio*". Il sistema di indicatori deve essere riferito ai programmi e agli altri aggregati del bilancio, che devono essere costruiti da ciascun Ente locale secondo criteri e metodologie comuni. Il Piano è parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio di ciascuna Amministrazione ed è diretto a consentire la comparazione dei bilanci.

fabbisogni *standard* degli Enti locali dati (*Business intelligence opencivitas*)⁶⁸. Nella banca dati, gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze, confluiscono tutti i dati raccolti dagli Enti locali, per poter poi essere disponibili *online* per l'esplorazione e per monitorare il fabbisogno finanziario, nonché la *performance* finanziaria, confrontando il *ranking* di ciascun ente locale rispetto agli altri. L'*Opencivitas* è finalizzata anche a consentire di disporre di informazioni omogenee, utili per la valutazione delle scelte operate dagli amministratori locali e quindi per poter effettuare un concreto controllo democratico sulle scelte da essi operate.

Sotto un altro parallelo versante, di particolare rilievo anche economico, si segnala nei rapporti commerciali verso tutte le Pubbliche amministrazioni l'obbligo di fatturazione elettronica⁶⁹, che l'art. 25 del decreto-legge n. 66 del 2014, ha anticipato al 31 marzo 2015. L'introduzione della procedura di fatturazione elettronica ha inizialmente comportato alcune difficoltà dovute all'avvio del sistema⁷⁰. In sede di analisi dei titoli di spesa ai fini dell'affidabilità dei dati contabili - attività svolta dalla Corte, e che integra il giudizio di parifica sul Rendiconto generale dello Stato - è emersa, per alcuni titoli estratti, la problematica relativa alla dichiarazione del servizio reso o della fornitura eseguita da apporre alla fatturazione elettronica. Si è, infatti, riscontrato che il sistema che gestisce l'emissione della fattura non consente di poter aggiungere successivamente alla stessa alcuna ulteriore segnatura. In tal caso, la Corte ha richiesto un atto aggiuntivo dichiarativo, da allegare alla fattura elettronica, così da poter certificare l'avvenuta prestazione della fornitura o del servizio reso⁷¹.

In una visione prospettica e sistematica l'art. 1 del più volte citato d.d.l. di delega, collegato alla decisione di bilancio, concernente la *Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche* (A.C. 3098), rubricato "Carta della cittadinanza digitale", reca la delega al Governo ad adottare decreti legislativi in materia di amministrazione digitale, al fine di garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere in modalità digitale a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse, ed allo stesso scopo di garantire la semplificazione nella fruizione dei servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici. La Corte condivide in proposito l'impostazione, di ricondurre le finalità che si intendono perseguire con la disposizione in esame nell'ambito del quadro generale di riferimento normativo in materia di "amministrazione digitale" delineato dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, al fine di evitare eventuali antinomie e difficoltà interpretative.

⁶⁸ L'iniziativa nasce con la legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale e prosegue con il decreto legislativo n. 216 del 2010. Tali disposizioni hanno costituito l'avvio di un progetto che prevede la determinazione dei fabbisogni *standard* per gli Enti locali.

⁶⁹ L'obbligo di fatturazione in forma elettronica nei confronti delle Amministrazioni dello Stato è stato introdotto dalla legge finanziaria del 2008 (articolo 1, commi da 209 a 214, della legge 244 del 2007), che ha stabilito la trasmissione delle fatture elettroniche attraverso il Sistema di Interscambio (SdI), sistema informatico di supporto al processo di "ricezione e successivo inoltro delle fatture elettroniche alle Amministrazioni destinatarie" nonché alla "gestione dei dati in forma aggregata e dei flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica". Le modalità di funzionamento sono state definite con il decreto ministeriale 3 aprile 2013, n. 55.

⁷⁰ Per facilitare l'approccio al nuovo sistema è stato creato un sito internet (www.fatturapa.gov.it) all'interno del quale è prevista una sezione dedicata ai servizi, differenziati per utente (operatori economici, PA e intermediari), che consente la gestione delle procedure di accreditamento *online*, il controllo delle fatture, il monitoraggio dello stato delle fatture transitate attraverso il Sistema di interscambio e l'assistenza tecnica.

⁷¹ Si veda in proposito il III volume della presente Relazione.

10. La formazione nella Pubblica amministrazione

Un rilevante obiettivo, sotto il profilo della “organizzazione della formazione pubblica” è stato definito con l’articolo 21 del DL 21 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha previsto l’unificazione delle diverse scuole pubbliche di formazione nella Scuola Nazionale delle Amministrazioni (SNA)⁷². Principi sottesi alla norma di unificazione sono la riduzione di costi e l’omogeneizzazione della formazione della PA.

L’avvio di tale significativo processo di riforma non è peraltro risultato facile per le peculiarità di ciascun organismo di formazione, dovendosi assicurare la continuità delle attività formative e riprogrammare quelle da avviare⁷³.

Sono stati, in proposito, stipulati accordi tra la Scuola nazionale dell’amministrazione e le Amministrazioni di riferimento degli organi soppressi, al fine di assicurare la continuità e il compimento delle attività formative, di reclutamento e concorsuali già disposte⁷⁴.

Uno dei punti centrali della riforma è costituito dal Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione al quale è demandata la direzione delle scuole. Il Comitato non è stato ancora istituito, ma la composizione del Comitato di gestione che disciplina l’attività della SNA, è stata integrata, con i rappresentanti delle amministrazioni da cui dipendevano le scuole sopresse. Il 24 dicembre 2014 è stato emanato il dPCM di individuazione e trasferimento delle risorse finanziarie e strumentali necessarie per l’esercizio delle funzioni trasferite alla SNA⁷⁵.

La riforma segue al precedente intervento riguardante, in particolare, l’attuazione del sistema unico del reclutamento della formazione pubblica, previsto dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135⁷⁶. Con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 70 è stato adottato il Regolamento per il riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, concentrato in un’unica procedura concorsuale (la quota individuata è del 50 per cento dei posti disponibili per la posizione economica iniziale nell’ambito dell’area per l’accesso alla quale è necessaria la laurea) in luogo dello svolgimento, da parte di ciascuna amministrazione, di plurime e differenti procedure.

Ad oggi, l’implementazione del sistema unico di reclutamento non ha registrato significativi avanzamenti in considerazione delle peculiari dinamiche di riassetto che hanno investito le pubbliche amministrazioni. Hanno, infatti, influito da un lato gli interventi normativi di riduzione delle dotazioni organiche a seguito dei processi di *spending review* ex art. 2 del DL n. 95 del 2012⁷⁷ dianzi esaminati, insieme a quelli che hanno subordinato l’avvio di nuove procedure concorsuali all’avvenuta immissione in

⁷² Risultano aggregate nella SNA, la Scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno (SSAI), la Scuola Superiore dell’economia e delle Finanze (SSEF), l’Istituto diplomatico “Mario Toscano”, il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche.

⁷³ Nel disegno riformatore la programmazione del reclutamento assume un andamento triennale e tiene conto al contempo della necessaria copertura dei posti vacanti nonché dell’eventuale razionalizzazione degli organici.

⁷⁴ Sono stati stipulati accordi con le seguenti Amministrazioni: Istituto Nazionale di Statistica, Ministero dell’economia e finanze, Ministero degli affari esteri, Ministero dell’interno, Ministero della difesa.

⁷⁵ Il predetto dPCM rispetta la previsione normativa della attribuzione alla SNA, nella misura dell’ottanta per cento, delle risorse finanziarie già stanziare e destinate all’attività di formazione delle scuole sopresse.

⁷⁶ Il decreto-legge ha previsto, tra l’altro, l’attuazione, mediante regolamenti governativi, della riforma delle scuole pubbliche di formazione, degli istituti di formazione e delle altre strutture competenti, nonché la riforma del sistema di reclutamento e di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici.

⁷⁷ Si veda in proposito anche la circolare n. 4 del 2014 della Funzione pubblica in tema di dichiarazione di eccedenza e di prepensionamento.

servizio di tutti i vincitori e all'assenza di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti ex art. 4 del DL n. 101 del 2013, e, da ultimo il riassorbimento del personale proveniente dalle Amministrazioni provinciali ex art. 1, comma 425, della legge di stabilità 2015⁷⁸.

Le novità normative introdotte dal DL n. 90 del 2014 hanno, inoltre, aggiunto altri tasselli al sistema di reclutamento centralizzato. Infatti, all'art. 22 si prevede che le procedure concorsuali per il reclutamento di personale delle Autorità indipendenti siano gestite unitariamente, previa stipula di apposite convenzioni. La previsione si inserisce sulla scia del reclutamento di dirigenti scolastici: l'art. 29 del d.lgs. 165 del 2001, come modificato dal DL n. 104 del 2013, prevede il reclutamento mediante corso-concorso unico bandito dalla SNA. Appare dunque confermarsi l'indirizzo di centralizzazione del reclutamento nella selezione delle risorse umane della PA.

Gli effetti concomitanti di tali disposizioni normative non ha sinora consentito l'attuazione dell'istituto del concorso unico, ponendosene peraltro le premesse anche in relazione al complessivo esito del più volte richiamato d.d.l. di riforma della PA. Va in proposito ricordato che in sede di iter parlamentare è stato approvato un emendamento all'art. 7 che prevede, tra gli altri, il riordino dell'Associazione FormezPA⁷⁹ mediante ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni, in applicazione dei principi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi⁸⁰. Va ricordato che l'articolo 20 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 aveva previsto che il Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione proponesse all'assemblea dei soci lo scioglimento di FormezPA e la nomina di un Commissario straordinario. Il Commissario ha proposto al Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione un piano a garanzia delle politiche di sviluppo delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti territoriali, che salvaguardi i livelli occupazionali del personale in servizio e gli equilibri finanziari e che individui eventuali nuove forme per il perseguimento delle suddette politiche. In data 24 novembre 2014 il piano è stato presentato all'assemblea dei soci che ha dato mandato al Commissario di proporre un riassetto dell'organismo.

Si tratta, in definitiva, con riguardo alla formazione pubblica, di significativi ma non sempre del tutto univoci interventi, in ordine ai quali la riduzione di costi e l'omogeneizzazione rappresentano linee di azione verso una effettiva attuazione degli obiettivi caratterizzanti la preparazione professionale degli operatori: questa appare sempre più indotta, dalla stessa legislazione, a valorizzare principi comuni di riferimento nella articolata, ma tendenzialmente unitaria, fisionomia dell'Amministrazione pubblica.

⁷⁸ Si veda la circolare n. 1 del 2015 della Funzione pubblica in attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle Province e delle Città Metropolitane.

⁷⁹ Il FormezPA (centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle PA) è un organismo a totale partecipazione pubblica, con caratteristiche di società *in house* vigilato dal Dipartimento della funzione pubblica che ne detiene il 76 per cento delle quote.

⁸⁰ Sempre in sede di esame dell'A.S. n. 1577, l'Ordine del Giorno n. G/1577/17/1 in riferimento al riordino dell'associazione FormezPA, ha impegnato il Governo a intraprendere ogni iniziativa volta al rafforzamento delle attività istituzionali, al consolidamento della natura *in house* e alla salvaguardia dei livelli occupazionali del FormezPA.

PAGINA BIANCA