

PA - RIFORMA MADIA

# Il ruolo dell'organo politico di vertice nella prevenzione della corruzione, della trasparenza e nel ciclo della performance

Antonio Gianni

*I decreti attuativi delineano un rafforzamento delle funzioni*

Sul precedente numero di Argomenti nell'affrontare la riforma della PA abbiamo evidenziato come la cosiddetta "Riforma Madia" non abbia sostanzialmente prodotto stravolgimenti della Pubblica Amministrazione, soprattutto per quanto attiene alla valutazione del personale, tradendo in parte chi attendeva modifiche, sostanziali e no, formali dell'ordinamento rispondendo a esigenze di rinnovamento e di adeguamento ai tempi.

Tuttavia, alcuni aspetti meritano maggior attenzione poiché marcano la strada che la PA dovrà percorrere nell'immediato futuro; tra questi, significativi, quelli che sottendono a un maggior coinvolgimento degli Organi di indirizzo politico.

Già con la Legge n. 190/2012 detta

"Legge Severino" dal nome della Ministra del Governo Monti, assistiamo al primo tentativo dell'ordinamento italiano di darsi una disciplina organica per la lotta alla corruzione nelle amministrazioni pubbliche, nella quale convergono, in modo coordinato, misure di prevenzione e misure di repressione, garantendone l'efficacia con la predisposizione di strumenti operativi e autorità *ad hoc* ( riquadro 1).

Il sistema di prevenzione è definito a livello nazionale mediante l'approvazione del Piano nazionale anticorruzione (PNA) e a livello di ciascuna amministrazione, mediante l'adozione di piani di prevenzione triennali. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) opera quale soggetto dotato di terzietà rispetto all'apparato

## **Riquadro 1. Il coinvolgimento dell'organo d'indirizzo politico per una maggiore integrazione fra gli strumenti di programmazione. Legge 190/2012 (Legge Severino)**

- Individua il RPC e dispone eventuali modifiche organizzative perché esso possa operare in autonomia ed effettività.
- Definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico – gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.
- Adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e lo trasmette all'ANAC.
- L'attività di elaborazione del Piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione.

istituzionale, analizzando le cause della corruzione e individuando gli interventi di prevenzione e contrasto.

L'ANAC esprime altresì pareri e vigila su tutte le amministrazioni pubbliche, approva il PNA e presenta una relazione annuale al Parlamento sull'attività di contrasto alla corruzione e sull'efficacia delle disposizioni in materia.

Tali funzioni sono rimodulate a norma dell'art. 19 del D.L. n. 90/2014, convertito con Legge n. 114/2014, con il quale l'ANAC assorbe anche quelle dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), divenendo così una unica organizzazione a sovrintendere le attività di impulso, coordinamento e controllo per la prevenzione della corruzione e la trasparenza. La medesima norma trasferisce, invece, i compiti e funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance dall'ANAC al Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### Le modifiche del D.lgs. 97/2016

Il D.lgs. 97/2016, che rappresenta il primo dei decreti attuativi della cosiddetta Legge Madia (Legge n. 124 del 7 agosto 2015), ha apportato alcune rilevanti modifiche (figura 1) alla Legge Severino (Legge n. 190 del 6 novembre 2012) e al Decreto trasparenza (D.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013).

Sostanzialmente le modifiche sulla Legge 190/12 intervengono per:

- disciplinare le funzioni dei diversi soggetti (riquadro 2) chiamati a svolgere un ruolo di prevenzione della corruzione all'interno delle amministrazioni pubbliche: l'organo di indirizzo, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'organismo indipendente di valutazione;
- inserire una misura a tutela del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per eventuali misure discriminatorie per motivi collegati allo svolgimento delle sue funzioni;
- precisare la predisposizione ed adozione del piano per enti locali e per amministrazioni di piccole dimensioni;
- precisare la responsabilità ed esenzione

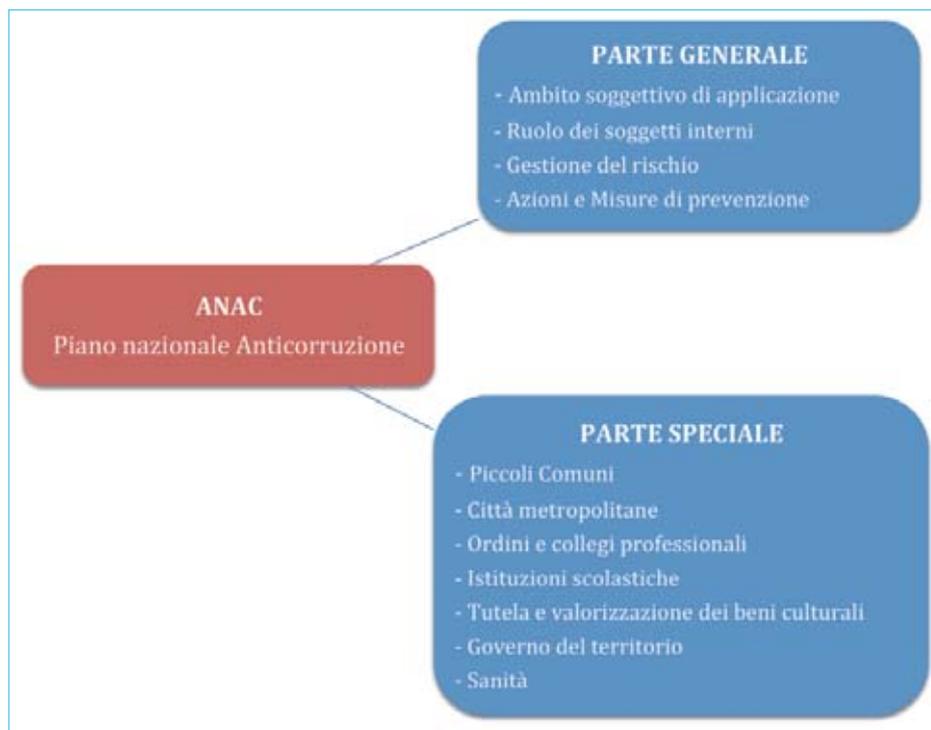


Figura 1. Modifiche apportate dal D.lgs. 97/2016 alla Legge Severino e al Decreto trasparenza.

da responsabilità del RPC (Responsabile della prevenzione della corruzione).

#### Rafforzamento dei compiti dell'Organo di indirizzo politico e dell'OIV

Con il D.lgs. n. 97/2016 si procede a una ridefinizione dei ruoli e poteri dell'Organo d'indirizzo politico, del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV).

A seguito della modifica introdotta dal D.lgs. n. 97/2016 l'Organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

L'Organo d'indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro il 31 gennaio di ogni anno, e ne cura la trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione (negli enti locali il piano è approvato dalla giunta.)

L'attività di elaborazione del Piano non

può essere affidata a soggetti estranei all'Amministrazione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro lo stesso termine (31 gennaio) definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza diviene quindi un punto cardine, infatti, ripren-

#### Riquadro 2. Soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione in ciascuna amministrazione.

- Autorità di indirizzo politico
- Responsabile della prevenzione
- Dirigenti
- OIV (Organismo indipendente di valutazione)
- Ufficio procedimenti disciplinari (UPD)
- Dipendenti dell'Amministrazione
- Collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione

### **Riquadro 3. Caratteristiche della sezione sulla trasparenza del PTPCT (Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza), in base alle nuove disposizioni.**

- Deve essere chiaramente identificata.
- Ha per elemento necessario dei contenuti la definizione da parte degli Organi di indirizzo degli obiettivi strategici.
- In conformità agli obblighi informativi sanciti dallo schema di pubblicazione stabilisce i soggetti incaricati e quali dati, informazioni e documenti, gli stessi sono tenuti rendere pubblici tramite il sito Web istituzionale.

dendo quanto già chiarito dal PNA 2016, si evidenzia che il D.lgs. n. 97/2016 ha definitivamente sancito l'“unificazione” e la “piena integrazione” del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), disciplinando, più nel dettaglio le funzioni dei diversi soggetti chiamati a svolgere un ruolo di prevenzione della corruzione all'interno delle PA, ossia, l'Organo di indirizzo politico, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e (OIV).

Il D.lgs. 97/2016 nelle modifiche apportate all'art. 1 c.7 predilige un unico RPCT, figura che dovrà occuparsi di svolgere la regia complessiva. Le proposte di linee guida considerano la possibilità di affidare tale ruolo a due soggetti distinti (il Responsabile della trasparenza è ancora individuabile nel D.lgs. 33/2013) solo alla presenza di organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio, nel qual caso sarà necessario da parte delle PA chiarire espressamente le motivazioni nei provvedimenti di nomina e garantire il coordinamento delle attività svolte dai due responsabili.

Precedentemente mancava una disciplina del processo di formazione del PTPC che prevedesse una consapevole partecipazione degli Organi di indirizzo, i quali ora devono definire, tramite il PTTI, gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e controllare (tramite i Dirigenti, il RPCT e la relazione di quest'ultimo) che gli adempimenti informativi siano rispettati in conformità alla legge.

Infatti, se tutti i dipendenti, secondo il codice di condotta in conformità al D.P.R. del 16 aprile 2013, n. 62, devono

prestare la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito Web istituzionale e i Dirigenti, nell'attuare gli obiettivi, devono garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare, il RPCT (individuato di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio) ha il compito di svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento informativo da parte dell'Amministrazione segnalando allo stesso Organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza tramite la trasmissione, a tali soggetti, di una Relazione recante i risultati dell'attività svolta (di norma entro il 15 dicembre, termine che anche per quest'anno è stato differito al 16 gennaio 2017). Il collegamento finale con l'ANAC resta funzione dell'OIV che riferisce in merito all'attuazione di dette misure (riquadro 3).

#### **Le sanzioni: una novità**

L'assenza degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione individuati nella sezione trasparenza con l'indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, documenti e informazioni è configurabile come mancata adozione del PTPCT con conseguenti sanzioni pecuniarie in quanto tali elementi costituiscono contenuto necessario. A stabilirlo è il Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità nazionale anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento.

Questo è assai rilevante, se si pensa che,

in aggiunta ai poteri di vigilanza e di controllo sull'esatto adempimento degli obblighi, pena l'adozione di misure di rimozione e di ordine già specificamente previste nell'art. 1, commi 2 e 3, della Legge n. 190/2012, l'art. 19, comma 5, del D.L. n. 90/2014 ha conferito all'ANAC il potere di irrogare direttamente sanzioni pecuniarie in caso di mancata adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e dei Codici di comportamento. Principio recepito dalla novella che, ora, definisce compiutamente l'organo deputato all'irrogazione delle sanzioni nei casi previsti dal comma 1 dell'art. 47 del D.lgs. n. 33/2013 (che le disciplina con Regolamento del 16 novembre 2016) attribuendolo alla stessa Autorità nazionale anticorruzione. La norma previgente aveva attribuito all'ANAC la sola competenza ad avviare il procedimento sanzionatorio che provvedeva all'accertamento, alle contestazioni e alle notificazioni individuando nel Prefetto il soggetto competente all'irrogazione della sanzione definitiva. Viene, altresì, introdotta la figura del “Responsabile della pubblicazione” quale destinatario dell'attivazione del procedimento disciplinare per mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione; previste sanzioni pecuniarie per il soggetto che non pubblica i pagamenti della PA e i dati relativi a patrimonio, reddito, ecc, degli organi d'indirizzo politico e dei titolari d'incarichi dirigenziali. Resta, tuttavia, la responsabilità del dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni, dei dirigenti responsabili dell'amministrazione, assieme al Responsabile della Trasparenza, nel controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.

#### **Stretta connessione tra obiettivi, trasparenza e anticorruzione**

Inoltre, deve essere assicurato il coordinamento tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti nel PTPCT rispetto a quelli degli altri documenti di natura programmatica e strategico-gestionale nonché con il Piano delle Performance. Pertanto alla luce delle innovazioni introdotte dalla recente normativa, la misurazione e valutazione delle ‘performance’ e gli obiettivi a esse col-

legati sono strettamente connessi a quelli della trasparenza e dell'anticorruzione. Un rafforzamento reso necessario per assicurare la coerenza e l'effettiva sostenibilità degli obiettivi posti.

È ancora una volta l'OIV, soggetto terzo, ma al tempo stesso guida e controllo interno per la PA nel percorso dei suoi adempimenti, che interviene in tale ambito, quasi fosse un prolungamento dell'ANAC a cui riferisce l'esito del processo, a verificare la coerenza del PTPCT con tali obiettivi, la connessione alla trasparenza e che se ne tenga conto nella misurazione e valutazione delle performance. Obiettivi, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, che devono essere esplicitamente riportati negli atti di conferimento di incarichi dirigenziali, il cui mancato raggiungimento determina una loro responsabilità da tener conto per i successivi incarichi.

L'organo di indirizzo politico-amministrativo dà avvio al ciclo della performance, con la predisposizione del Piano della performance, coerente con gli obiettivi e programmi di mandato ed è anche il primo soggetto istituzionale al quale vengono comunicati gli esiti del processo di misurazione e valutazione. Funzioni che si assommano a quelle già previste dalla Riforma Brunetta (art. 15 del D.lgs. n. 150/2009) che assegna all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la promozione della cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità.

## Il Piano nazionale anticorruzione

La prima modifica proposta dall'art. 41, D.lgs. n. 97 del 2016 è connessa al cambio di responsabilità in ordine all'adozione del PNA. Nel vecchio impianto della Legge n. 190 del 2012, quest'onere è stato affidato alla CIVIT, con il coinvolgimento del Dipartimento della Funzione Pubblica. Con la modifica della lett. b) del comma 2, questa incombenza viene affidata in toto all'ANAC.

Il PNA mantiene la durata triennale con aggiornamento annuale; costituisce atto

di indirizzo ai fini dell'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione delle PA; individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti.

### I Piani di Prevenzione

In ordine alle funzioni di vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle PA e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi dal 15 al 36 della Legge n. 190 del 2012, il comma 3 della medesima norma, affida all'ANAC poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti, con la possibilità di adottare specifici atti ovvero rimuovere comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza.

Con il D.lgs. n. 97 del 2016 salta l'obbligo sia per l'Autorità sia per le amministrazioni interessate, di dare notizia, nei rispettivi siti web istituzionali, dei provvedimenti adottati, dando tempestiva comunicazione dell'avvenuta pubblicazione al Dipartimento della Funzione pubblica. In attuazione della Legge n. 124/2015, interviene sulla disciplina della misurazione e valutazione della performance dei dipendenti pubblici, introducendo una serie di modifiche al D.lgs. n. 150/2009, il recente D.lgs. n. 74 del 2017.

### Le modifiche apportate alla Riforma Brunetta dal D.lgs. 74/2017

È opportuno richiamare i principi contenuti nell'art. 2 (oggetto e finalità) del D.lgs. 150/09:

*«Le disposizioni contenute nel presente Titolo disciplinano il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'articolo 2, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale».*

Già all'art. 3 (principi generali) il comma 2 richiama, in merito alle modalità con

cui ogni amministrazione pubblica deve procedere alla propria misurazione e valutazione della performance, l'obbligo di seguire gli "indirizzi" impartiti dal Dipartimento della Funzione pubblica ai sensi dell'art. 19 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114.

Dipartimento che già con le modifiche introdotte dal Decreto-Legge 24 giugno 2014 n.90 aveva assorbito le competenze in materia di misurazione e valutazione della performance trasferite dall'ANAC. L'art.4 del D.lgs. 150/09 (Ciclo di gestione della performance) viene modificato dal D.lgs. 74/2017, prevedendo che la fase di definizione ed assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, e quindi dei valori attesi di risultato nonché dei rispettivi indicatori tenga conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale.

Ottimo intento del legislatore, occorrerebbe aggiungere senza polemica, che la "relazione annuale" è prodotta successivamente!

Modifiche più sostanziali che afferiscono anche all'organo d'indirizzo politico (riquadro 4), le ritroviamo nella revisione dell'art.5 (obiettivi e indicatori) relativamente all'articolazione degli obiettivi; più precisamente in quelli di carattere generale che: *«identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, anche tenendo conto del comparto di contrattazione di appartenenza, coerentemente con le politiche nazionali e gli eventuali indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e in relazione anche al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini».*

Viene altresì indicato che: *«Nelle more dell'adozione delle linee guida di determinazione degli obiettivi generali, ogni pubblica amministrazione programma e definisce i propri obiettivi, secondo i tempi stabiliti per l'adozione del Piano di cui all'articolo 10 (Piano della performance), salvo procedere successivamente al loro aggiornamento».*

Nell'art.6 (monitoraggio della performan-

#### **Riquadro 4. Nuove prescrizioni operative per l'Organo di indirizzo politico-amministrativo nel programmare gli obiettivi specifici di ogni pubblica amministrazione.**

##### **Nuove prescrizioni operative**

- In coerenza con gli obiettivi generali
- Su base triennale
- Definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio
- Sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative

##### **Nuove indicazioni in merito agli obiettivi, riguardano:**

- La coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla Legge 31 dicembre 2009, n. 196, e di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e agli enti locali.
- La definizione che il conseguimento degli obiettivi costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

ce) la modifica operata dal D.lgs. n. 74/2017, sostituisce gli Organi d'indirizzo politico-amministrativo con l'OIV, affidando a quest'ultimo la funzione di verificare l'andamento della performance rispetto agli obiettivi programmati, con la facoltà di segnalare la necessità o l'opportunità d'interventi correttivi, in corso di esercizio, all'Organo d'indirizzo politico-amministrativo.

«Le variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono inserite nella relazione sulla performance e vengono valutate dall'OIV ai fini della validazione di cui all'articolo 14, comma 4, lettera c)».

Di conseguenza viene cassato il comma 2 del medesimo art.6 che prevedeva: «Ai fini di cui al comma 1, gli organi di indirizzo politico amministrativo si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione». Le modifiche apportate all'art.7 (sistema di misurazione e valutazione della performance) si sostanziano con il richiamo all'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance, di cui al comma 1, sottolineando che lo stesso è adottato in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della Funzione pubblica e ribadendo che in esso sono previste, altresì, le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati, relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance nonché le modalità di raccordo e integrazione

con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Lanci che riconosciamo anche nella rivisitazione degli artt. 8 e 9, ma è nella nuova stesura dell'art.10 (Piano della performance e Relazione sulla performance) che ritroviamo altre indicazioni per l'Organo politico di vertice.

Infatti, al comma 1 del citato articolo troviamo esplicito riferimento all'obbligo di redigere e pubblicare annualmente sul proprio sito istituzionale:

a) entro il 31 gennaio il Piano delle Performance (documento programmatico triennale) che è definito dall'Organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi di cui all'articolo 5, comma 01, lettera b), e definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori;

b) un documento, da adottare entro il 30 giugno, la Relazione annuale sulla performance, che è approvata dall'Organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione ai sensi dell'articolo 14 e che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e indivi-

duali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

Lo stesso art. 10, nelle modifiche al comma 5, evidenzia la responsabilità dell'Organo politico di vertice, individuando specifiche sanzioni in caso di mancata adozione del Piano o della Relazione della performance:

«[...] Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo\* di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), l'erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano, ai sensi del periodo precedente. In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica»;

c) l'Organo di indirizzo politico amministrativo di ciascuna amministrazione.

In definitiva i decreti attuativi della Riforma Madia hanno recepito quanto indicato all'interno dell'Aggiornamento 2015 al Piano nazionale anticorruzione, dalla stessa Autorità anticorruzione che individuava: «una ragione della scarsa qualità dei PTPC e della insufficiente individuazione delle misure di prevenzione è, senza dubbio, il ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo della politica»; infatti la stessa Autorità successivamente proponeva, ad esempio per i Comuni, un "doppio passaggio": l'approvazione di un primo schema di PTPC da parte del Consiglio comunale e, successivamente, l'adozione del PTPC definitivo da parte della Giunta.

Il ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo della "politica" è stato imputato dall'ANAC come responsabile della scarsa qualità delle misure previste.

Gli auspici dell'ANAC hanno, quindi, trovato concretizzazione nella riforma Madia che con il D.lgs. n. 97 del 25/05/2016, ha previsto, per come descritto, il maggiore coinvolgimento dell'Organo politico.