

Alcune proposte di semplificazione in materia di anticorruzione, trasparenza e performance

La necessità di semplificare gli adempimenti

I recenti e innovativi provvedimenti legislativi in materia di trasparenza ed anticorruzione hanno introdotto nuovi adempimenti a carico delle amministrazioni e verifiche della loro attuazione da parte degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV). Tali disposizioni, che rispondono a significative aspettative dei cittadini, hanno contribuito ad accrescere la quantità degli adempimenti, che si aggiungono a quelli precedenti, con la opportuna evidenziazione delle connesse responsabilità dirigenziali. La successiva stratificazione degli obblighi a carico delle amministrazioni e degli OIV tende, però, a sottovalutare il loro costo-opportunità, l'esistenza di un *trade-off* tra qualità e quantità delle informazioni disponibili e le conseguenze che ne possano derivare sull'efficacia stessa delle disposizioni.

Trasparenza e prevenzione della corruzione

In materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, alla luce dell'esperienza maturata e delle difficoltà applicative rappresentate all'Autorità dai destinatari della normativa, potrebbero essere attuati alcuni interventi di semplificazione.

Innanzitutto, sarebbe opportuno prevedere che i contenuti del Piano triennale della prevenzione della corruzione e del Programma triennale per la trasparenza possano essere differenziati sia in base alla natura che alla dimensione delle amministrazioni (per esempio, con riferimento ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti o agli enti con un numero di dipendenti inferiore a 10 unità).

Con riguardo agli obblighi di pubblicazione contenuti nella l. n. 190/2012 e nel d.lgs. n. 33/2013, le esigenze di semplificazione emerse concernono, in particolare, alcune specifiche tipologie di obblighi:

- *Art. 14 e art. 15, d.lgs. n. 33/2013*

Tenuto conto che l'art. 14 prevede per i titolari di incarichi di indirizzo politico l'obbligo di pubblicare i dati relativi alla propria situazione reddituale e che l'art. 15 dispone la pubblicazione per i titolari di incarichi dirigenziali la pubblicità dei compensi ricevuti relativi al rapporto di lavoro, al fine di evitare l'onere a tali soggetti di produrre le informazioni richieste e prevenire casi di elusione dell'obbligo, i dati potrebbero essere acquisiti direttamente dalle banche dati esistenti (per esempio, dall'Agenzia delle Entrate, dalla Ragioneria generale dello Stato).

- Art. 15, d.lgs. n. 33/2013 –Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza

La norma dispone che siano pubblicati, anche al fine dell'acquisizione dell'efficacia, dati ed informazioni concernenti gli incarichi di collaborazione o consulenza (estremi dell'atto di conferimento, cv, incarichi, cariche e attività professionale svolta, compensi). E' auspicabile l'introduzione di una soglia riferita al compenso che escluda l'obbligo di pubblicazione degli incarichi di collaborazione o consulenza di modesta entità o almeno riduca l'obbligo gravante sulle amministrazioni alla pubblicazione delle informazioni più salienti, ovvero nominativo e compenso.

- Artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013 - Pubblicazione atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati

Le amministrazioni sono tenute a pubblicare gli atti di concessione di ogni vantaggio economico attribuito a imprese, persone ed enti per un importo superiore a mille euro, anche ai fini dell'acquisizione dell'efficacia dei medesimi atti. In considerazione della onerosità dell'obbligo introdotto, potrebbe essere opportuno innalzare la soglia prevista dal decreto.

- Art. 37, d.lgs. n. 33/2013 e art. 1, c. 32, l. n. 190/2012 – Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi, forniture

Entrambe le norme, con riguardo all'importo economico degli affidamenti, non prevedono soglie minime ai fini della pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente", con la conseguenza che le amministrazioni sono tenute a pubblicare anche i dati e le informazioni degli affidamenti per spese economiche di minima entità. Sarebbe, pertanto, opportuno definire una soglia per escludere dalla pubblicazione le spese di minimo valore.

- Art. 8, d.lgs. n. 33/2013 - Durata dell'obbligo di pubblicazione e

I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati per 5 anni e comunque fino a che gli atti producono effetti e confluiscono, successivamente, all'interno di distinte sezioni del sito di archivio (art. 9, c. 2).

La disciplina produce l'effetto finale di una tenuta *sine die* delle informazioni sul sito delle amministrazioni, prima nella sezione "Amministrazione trasparente" e poi in sezioni di archivio del sito. Sarebbe utile introdurre misure volte a limitare l'onerosità di conservare per un tempo illimitato una quantità considerevole e crescente di dati e consentire alle amministrazioni di individuare tempi diversificati per il mantenimento della diffusione dei dati, sia in ragione delle diverse categorie nonché delle finalità della pubblicazione.

- Art. 1, c. 27, l. n. 190/2012

La norma prevede che le informazioni pubblicate dalle amministrazioni ai sensi dei commi 15 e 16 della l. n. 190/2012 relative ai procedimenti amministrativi, bilanci e conti consuntivi, costi di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi, autorizzazioni e concessioni, contratti pubblici, concessioni di vantaggi economici, concorsi e prove selettive siano trasmesse, in via telematica, all'Autorità.

Con riguardo ai dati sui contratti pubblici l'Autorità ha concluso un'intesa con l'AVCP e reso noto che con la trasmissione dei dati a quest'ultima, secondo quanto previsto

dalla delibera della stessa Autorità n. 26/2013, si intende assolta anche la trasmissione all'ANAC.

Per tutti gli altri dati, nella prospettiva di avvalersi delle banche dati centralizzate già istituite presso altre amministrazioni, l'Autorità ha invitato le amministrazioni a sospendere la trasmissione fino alla pubblicazione sul proprio sito istituzionale di specifiche indicazioni. Per semplificare gli obblighi a carico delle amministrazioni ed evitare duplicazioni sarebbe opportuno abrogare l'art. 1, c. 27 della l. n. 190/2012.

Infine, tenuto conto delle esigenze di semplificare la consultazione delle informazioni relative alle spese delle pubbliche amministrazioni, è utile rendere accessibili in formato aperto tutti i dati sugli aspetti contabili e gestionali raccolti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (ad. es. dati gestiti dai sistemi Siope o Sicoge), particolarmente utili, peraltro, per l'accertamento dei tempi medi di pagamento delle pubbliche amministrazioni.

Performance

Dopo alcuni anni di applicazione, l'esperienza fornisce indicazioni sulle opportunità di semplificazione e riduzione degli adempimenti relativi al ciclo della *performance*, la cui adozione comporterebbe una riduzione di costi ed attività amministrative, con effetti positivi sul perseguimento delle stesse finalità normative.

La semplificazione, o la eliminazione, degli adempimenti appare necessaria sia in termini di sovrapposizione tra gli strumenti di programmazione e rendicontazione esistenti, sia in termini di differenziazione in relazione alle caratteristiche dimensionali delle amministrazioni.

Sovrapposizione tra gli strumenti di programmazione e rendicontazione esistenti

Per quel che riguarda i Ministeri si tratta della sovrapposizione tra:

- Direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione (art 14 del D.Lgs. n.165/2001) da emanarsi entro 10 giorni dall'approvazione della legge di stabilità e Piano della *performance* (art 10, comma 1, lettera a) del D.Lgs. n.150/2009), da adottare entro il 31 gennaio, che contiene le Direttive suindicate;
- Relazione sullo stato della spesa (art 3, comma 68 L. n. 244/2007), da redigere entro il 15 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, che riporta, in particolare, i risultati conseguiti dall'amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal Ministro con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato, e Relazione sulla *performance* (art 10, comma 1, lettera b) del D.Lgs. n.150/2009), da redigere entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento.

In tal senso, la proposta di semplificazione riguarderebbe l'abrogazione delle disposizioni normative antecedenti il D.Lgs. n.150/2009.

Per quel che riguarda gli Enti pubblici nazionali (compresi gli enti pubblici di ricerca e le università), sussiste una sovrapposizione tra i documenti di programmazione di varia denominazione (ad esempio, il Piano strategico pluriennale dell'Inps, o il Programma strategico triennale dell'Istat) a seconda della singola amministrazione e/o del comparto,

ove siano previsti, e il Piano della *performance*. La proposta di semplificazione consiste nell'unificare i documenti con il Piano della *performance*, integrandone i contenuti.

Differenziazione in relazione alle caratteristiche dimensionali delle amministrazioni

Nel 'perimetro' del d.lgs. n. 150/09 rientrano numerosi enti di piccola dimensione. La valutazione sull'opportunità di mantenere in essere gli enti piccoli è al di fuori delle competenze dell'ANAC; l'esperienza maturata nel monitoraggio sul ciclo della *performance* suggerisce, comunque, anche per ragioni di economicità, alcuni interventi di semplificazione.

Sarebbe opportuno che gli OIV dei Ministeri vigilanti estendano la loro competenza anche sugli enti vigilati, in particolare per quelli di piccola dimensione. Allo stesso modo, potrebbe essere opportuno prevedere l'istituzione di OIV in forma associata che vigilino su amministrazioni aventi caratteristiche simili, come, ad esempio, per gli Enti parco nazionali, anche al fine di consentire la realizzazione di attività *benchmarking*.

Inoltre, sarebbe opportuno che l'adozione dei documenti relativi al ciclo della *performance* (Piano e Relazione), possa essere differenziata sia in base alla natura che alla dimensione delle amministrazioni. In particolare, per gli enti di piccole dimensioni, il Piano della *performance* e la Relazione potrebbero coincidere con il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio a preventivo e consuntivo (che è previsto ed obbligatorio per tutti gli enti pubblici, assieme alla redazione del bilancio per missioni e programmi, come da D.lgs. n. 91/2011), con l'aggiunta degli obiettivi individuali del personale dirigente.

Infine, per gli enti locali, ragioni di economicità e di semplificazione suggerirebbero l'attribuzione delle funzioni degli OIV/nuclei di valutazione ai Revisori dei conti nei comuni di piccola dimensione o di prevedere la gestione associata di tali funzioni. Questa soluzione, peraltro, sarebbe in linea con l'art. 19 del D.L. 95/2012 che prevede per i comuni di piccola dimensione la gestione in forma associata delle proprie funzioni fondamentali con l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente. In questo senso si è recentemente espressa la Corte costituzionale con la sentenza del 13 marzo 2014 n.44, con la quale ha affermato che lo Stato, per contenere la spesa pubblica, può legittimamente imporre ai piccoli comuni l'obbligo di gestire in forma associata le proprie funzioni e i relativi servizi.