

Il nuovo ruolo della Civit

Il Dl 101/2013 all'art. 5, recante "Disposizioni in materia di trasparenza, anticorruzione e valutazione della performance", ridisegna ruolo e compiti della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di un secondo intervento nell'arco di pochi mesi che cambia completamente il volto della Commissione introdotta con la c.d. Riforma Brunetta

di **Concepita Chionna**

Dottoranda di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in formazione della persona e mercato del lavoro,

Università di Bergamo, Adapt, Cqja

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche è stata **istituita dal Dlgs 150/2009**, in attuazione della legge 15/2009, c.d. Riforma Brunetta, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Mission originaria

La legge aveva affidato alla Civit, chiamata ad operare in **posizione di indipendenza** di giudizio e di valutazione e in **piena autonomia**, il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione, garantendo la trasparenza dei sistemi adottati e la visibilità degli indici di andamento gestionale delle amministrazioni pubbliche.

Essa era **composta da cinque**

membri scelti fra esperti di elevata professionalità anche estranei all'amministrazione con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, *management*, misurazione della *performance*, nonché di gestione e valutazione del personale, privi delle previste incompatibilità politiche, partitiche, sindacali, di conflitto di interessi, ai quali veniva affidato un **compito ingente**. Stando infatti alle dettagliate specificazioni delle competenze di cui ai commi 5, 6, 7 e 8 dell'art. 13 del Dlgs 150/2009 la Commissione **indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti**: promuovendo il miglioramento della *performance*; assicurando la trasparenza ed effettuando la comparazione dei risultati a

standard interni ed internazionali; favorendo la cultura della trasparenza, dell'integrità, delle pari opportunità, nel rispetto dell'autonomia di valutazione propria di ogni amministrazione; fornendo supporto all'attuazione del ciclo della *performance*; definendo il modello del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, nonché del Piano e della Relazione sulla *performance*, con conseguente verifica per le amministrazioni centrali ed analisi a campione per gli enti territoriali; adottando le linee guida per la redazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per la definizione degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici; stabilendo i requisiti per i componenti dell'Organismo indipendente di valutazione (Oiv); redigendo la graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, in base ad una adeguata attività istruttoria; esercitando il compito di fare proposte al presidente del Consiglio dei ministri per l'emanazione delle direttive, aggiornabili annualmente, con riguardo agli standard di qualità, alle carte e alla qualità dei servizi, alla tutela degli utenti, ivi compresa la disciplina dell'indennizzo automatico e forfetario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità; promuovendo iniziative di confronto; sostenendo la sperimentazione in materia di *performance*; predisponendo una relazione annuale su quella delle amministrazioni centrali, debitamente pubblicizzata sul sito; gestendo con il Cnipa (oggi DigitPa) il portale della trasparenza contenente piani e relazioni di *performance* delle amministrazioni pubbliche. A questo compito complesso si

accompagnava quello di **garantire la trasparenza totale delle amministrazioni**, cioè l'accessibilità dei dati inerenti al loro funzionamento quale strumento per assicurare l'integrità delle pubbliche amministrazioni e prevenire in tal modo il grave fenomeno della corruzione. Il Dlgs 150/2009 ha messo in evidenza, anche sulla base di input provenienti dal quadro normativo europeo ed internazionale, il legame che si instaura tra la trasparenza e l'integrità, **intesa quale lotta alla corruzione**. Difatti, là dove manca la trasparenza si generano tanto le condizioni entro le quali trovano spazio fatti di corruzione o concussione quanto un clima di sfiducia e sospetto da parte dei cittadini.

Un primo legame di tipo funzionale tra la disciplina della trasparenza e quella della lotta alla corruzione si rinviene, innanzitutto, nella **Convenzione Onu contro la corruzione** del 31 ottobre 2003, ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116, che in molti suoi articoli (7, 8, 9, 10 e 13) fa espresso richiamo alla trasparenza.

Le competenze aggiunte dalla legge 190/2012, c.d. legge anticorruzione

In attuazione dell'art. 6 della predetta Convenzione Onu contro la corruzione e degli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata dall'Italia con legge 28 giugno 2012, n. 110, il legislatore italiano con la legge 190/2012, all'art. 1, ha individuato la Civit quale **Autorità nazionale anticorruzione** col compito di svolgere **attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità** nella pubblica amministrazione. Con questo provvedimento, molto

contrastato nel dibattito politico, la Commissione, nata quale Autorità nazionale per la trasparenza, viene investita anche del ruolo di Autorità nazionale anticorruzione allo **scopo di rafforzare la trasparenza e la correttezza** del complessivo sistema di rapporti tra cittadini, mondo delle imprese e pubblica amministrazione. In particolare, la Commissione è incaricata di svolgere attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, con **poteri ispettivi, di vigilanza e controllo sulle misure adottate da ogni singola amministrazione**.

Accanto agli originari compiti, quindi, **la Civit assume ulteriori funzioni**: di ausiliario del Parlamento sull'attività di prevenzione della corruzione; di collaborazione con analoghe autorità internazionali e regionali aventi gli stessi fini; di analisi delle cause e dei fattori della corruzione e di individuazione degli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto; di approvazione del Piano nazionale anticorruzione predisposto dal dipartimento per la Funzione pubblica, approvato lo scorso 11 settembre. Un **passo molto importante** in quanto il Piano costituisce il documento fondamentale per sviluppare la strategia nazionale di prevenzione della corruzione ed il presupposto per l'elaborazione e l'adozione da parte di ciascuna amministrazione del proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Ancora in attuazione della legge 190/2012 è intervenuto a dettagliarne ulteriormente i compiti il **Dlgs 33/2013** di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da

parte delle pubbliche amministrazioni che, all'art. 45, ha previsto che la Civit, anche in qualità di Autorità nazionale anticorruzione: **controlli l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza; controlli l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni.**

La Civit può, inoltre, chiedere agli organismi indipendenti di valutazione (Oiv) ulteriori **informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza** previsti dalla normativa vigente, nonché avvalersi delle banche dati istituite presso il Dfp per il monitoraggio degli adempimenti degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. La Civit segnala all'ufficio di disciplina dell'amministrazione interessata i **casi di inadempimento o di adempimento parziale** degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa al fine dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile o dirigente inadempiente o ai vertici politici delle amministrazioni, agli Oiv e, se del caso, alla Corte dei conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità. Infine, controlla e rende noti i **casi di mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione** di cui all'art. 14 del medesimo decreto.

Il DI 101/2013

Il legislatore dopo appena cinque mesi dal decreto sulla trasparenza è tornato ad intervenire sulla Civit con il **DI 101/2013**, ridimensionandone le competenze, al fine di concentrare la sua attività al **solo campo della trasparenza e della prevenzione alla corruzione**. Questa è la motivazione, che si legge nel primo degli otto commi che compongono l'art. 5 del DI 101/2013, con la quale si giustifica il **trasferimento delle precedenti competenze** della Civit, in materia di misurazione e valutazione della *performance*, all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 46 del Dlgs 165/2001 ed in materia di qualità dei servizi pubblici al dipartimento della Funzione pubblica. A soli quattro anni dalla sua nascita e dopo una serie di provvedimenti finalizzati a detagliarne funzioni, compiti e poteri il **Legislatore fa un passo indietro** e trasforma sensibilmente la Civit così come originariamente concepita.

Nei successivi **commi 2 e 3** dell'art. 5 vengono previste **misure di rafforzamento dell'Aran** a supporto delle nuove competenze assunte con il sopra citato passaggio di funzioni. In particolare il collegio di indirizzo e controllo di cui all'art. 46 del Dlgs 165/2001 passa da quattro a sei componenti. Le **due unità integrative** potranno essere anche estranee alla pubblica amministrazione, purché esperte in tema di servizi pubblici, management, misurazione della *performance* e valutazione del personale. **L'Aran, inoltre, è chiamata a riorganizzare la propria attività** mediante un regolamento che dovrà tenere separati l'esercizio delle nuove funzioni, in materia di misurazione e valutazione della *performance*, dal-

l'esercizio delle sue storiche funzioni relative alla contrattazione. Analoga sorte viene riservata alle **funzioni**, originariamente in capo alla Civit, **in materia di qualità dei servizi pubblici**. Il comma 4 dell'art. 5 stabilisce che queste ultime vengano **trasferite al Dfp** con la medesima motivazione: concentrare l'attività della Civit sui compiti di prevenzione della corruzione.

Particolare attenzione merita, però, il successivo comma 5 dell'art. 5 del DI 101/2013 che riscrive completamente il **comma 3 dell'art. 13 del Dlgs 150/2009** relativo alla **composizione della Civit**: sarà costituita dal presidente e da due (**non più cinque**) componenti scelti tra esperti di elevata professionalità anche estranei all'amministrazione, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione. Non viene riportata nel riscritto art. 13 la precisazione, che rimarcava l'indipendenza e la terzietà della Civit, così come originariamente pensata, secondo cui i componenti della Commissione non potevano essere scelti tra persone che rivestissero incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che avessero rivestito tali incarichi o cariche nei tre anni precedenti la nomina, in breve tra persone in situazioni di conflitto d'interesse.

Gli attuali presidente e componenti della Commissione resteranno in carica fino alla nomina dei rispettivi successori che dovrà avvenire entro breve tempo considerato che il comma 7 dell'art. 5 stabilisce che le proposte di nomina dovranno avvenire entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DI 101/2013. La nomina del **commissario nazionale anticorruzione**, che pren-

derà il posto dell'attuale presidente della Civit, costituisce l'ultimo passaggio, a livello centrale, che chiuderà il cerchio delle attività propedeutiche all'attuazione, a livello decentrato, della legge 190/2012 ormai entrata nel vivo dopo l'approvazione del Piano nazionale anticorruzione.

Luci e ombre

È evidente che le disposizioni di cui all'art. 5 comportano un **sostanziale svuotamento dell'originaria mission** che il Dlgs 150/2009 aveva affidato alla Civit, istituita quale autorità indipendente di riferimento per la valutazione delle *performance* della pubblica amministrazione, nonché un conseguente possibile azzeramento di tutte quelle iniziative e attività che la Civit aveva messo in campo coinvolgendo, per circa tre anni, le strutture pubbliche del

nostro Paese.

Della **numerosità delle attività messe in campo** ed i cui procedimenti sono ancora in corso, ne danno contezza anche i documenti, pubblicati sul sito della Civit, nei quali si elencano tutte le iniziative e i procedimenti attivi relativi alle competenze che dalla Civit saranno trasferite all'Aran e al dipartimento della Funzione pubblica rispettivamente in materia di misurazione e valutazione della *performance* e in materia di qualità dei servizi pubblici.

Con una manciata di commi il Legislatore **destruttura**, in tema di misurazione e valutazione della *performance*, l'impianto varato con il Dlgs 150/2009 che, condivisibile o meno, aveva istituito un **organo di controllo indipendente e terzo**, la Civit appunto. Non solo, ma la previsione di cui al comma 3 dell'art. 5,

relativo alla separazione dei compiti ora affidati all'Aran, la cui *mission* storica è quella di rappresentare e negoziare gli interessi delle pubbliche amministrazioni, non pare sufficiente a fugare ogni dubbio sul **pericolo di commistione** tra valutatore e valutati.

Infine, al **comma 8**, il Legislatore statuisce che le amministrazioni interessate dovranno provvedere a dare attuazione all'art. 5 senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. La **clausola dell'invarianza della spesa**, tanto inflazionata dal recente legislatore, sembra essere l'unico punto fermo nell'ambito di una riforma della pubblica amministrazione che mancando di una reale progettualità di fondo pone il fianco ad essere tessuta e disfatta, come la tela di Penelope, da un Legislatore poco lungimirante. ●

I LIBRI DI GUIDA AGLI ENTI LOCALI



PAGHE E CONTRIBUTI NEL PUBBLICO IMPIEGO

di L. Tamassia, S. Dini, F. Sardo

Il manuale raccoglie e sistematizza le principali disposizioni di legislazione, prassi, giurisprudenza, contrattazione collettiva, pareri e quesiti dell'Aran e della Funzione pubblica, che ricostruiscono la retribuzione applicabile ad ogni livello contrattuale.

La **nuova edizione risulta arricchita ed implementata da una serie di novità**: per ciascuna scheda sono inseriti i riferimenti di prassi e giurisprudenza aggiornati e, dove possibile, anche le indicazioni operative (es. "Scheda tredicesima mensilità": come si calcola, come si calcolano ai fini della tredicesima le ferie, i permessi retribuiti e quelli non retribuiti, i permessi per assistenza ai familiari disabili, le giornate di sciopero, la maternità obbligatoria, quella facoltativa, le 150 ore per diritto allo studio).

La **versione cartacea del volume è arricchita da un CD-Rom** che costituisce una vera e propria banca dati di normativa, contrattazione collettiva, giurisprudenza e prassi di riferimento oltre ad offrire una selezione di articoli pubblicati sulle riviste specializzate del Sole 24 ORE.

Pagg. 176 c.a. – € 45,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.

Trova quella più vicina all'indirizzo

www.librerie.ilssole24ore.com

GRUPPO 24 ORE