



Università degli Studi di Salerno

Dipartimento di Scienze Aziendali – Management & Innovation Systems /DISA- MIS

Tesi di Dottorato di Ricerca in *Big Data Management*

XXXIV Ciclo

“La trasparenza nel *management* pubblico. Organismo Indipendente di Valutazione e Organismo di Vigilanza: continuità e discontinuità degli strumenti di controllo attraverso l’analisi dei dati.”

Dottorando: Ettore D’Ascoli

Tutor: Prof.ssa M. V. Ciasullo

Co-Tutor: Prof. F. Polese

INDICE

Premessa metodologica e campo d'indagine

Capitolo I

Il quadro normativo in tema di trasparenza e di prevenzione della corruzione

Introduzione

1. Il principio di trasparenza nella Pubblica Amministrazione e negli enti a controllo pubblico

2. La convergenza della normativa in tema di tutela della trasparenza con la normativa in tema di prevenzione della corruzione

3. La responsabilità amministrativa degli enti nella gestione del rischio-reato

4. L' Organismo di Vigilanza nel sistema del d.lg. n. 231/2001

Capitolo II

Organismo di Vigilanza e funzioni di controllo

1. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza – R.P.C.T.

2. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione

3. Il coordinamento tra il R.P.C.T. e l'Organismo di Vigilanza ai fini di un'applicazione combinata della l. n. 190/2012 e del d. lgs. n. 231/2001

4. La vigilanza sul rispetto del Modello 231 integrato con le misure anticorruzione

5. Gli obblighi di pubblicazione

6. L'accesso generalizzato

Capitolo III

L'Organismo Indipendente di Valutazione delle performance negli Enti pubblici

1. Il concetto di *performance*
2. *Performance* organizzativa e la *performance* individuale
3. Qualità attesa e qualità percepita
4. Le fasi del ciclo di gestione della *performance*: pianificazione, misurazione, valutazione e rendicontazione
5. Il piano della *performance*
6. La relazione sulla *performance*

Capitolo IV

La performance negli Enti locali. Dati a confronto.

1. I documenti rappresentativi della *performance* negli Enti locali
2. La necessaria integrazione tra “ciclo di gestione della *performance*” e “ciclo finanziario” negli Enti locali
3. Considerazione e analisi dei dati raccolti

Bibliografia

Premessa metodologica e campo d'indagine

La ricerca mira a proporre una valutazione di efficacia ed efficienza del sistema di controllo interno adottato, rispettivamente, negli enti

privati controllati e nelle organizzazioni pubbliche¹, in ottica comparata.

Invero, l'architettura del sistema dei controlli, benché conforme alle disposizioni normative, sembra prestarsi a ridondanze e duplicazioni, che potrebbero pregiudicare la funzionalità stessa del sistema in termini di perdita di efficienza e di efficacia.

In particolare, con riguardo al sistema di controllo interno, le funzioni dell'Organismo di Vigilanza potrebbero manifestare elementi di contatto con i compiti di altri organi sociali, fino a configurare dei margini di *overlapping* con le attività svolte da altri soggetti.

Si rende, dunque, opportuno valutare l'efficacia e l'efficienza di tale sistema di controllo di natura policentrica, evidenziandone aree di criticità, oltre che di miglioramento.

A tal fine, l'oggetto della ricerca verte sull'indagine delle valutazioni in termini di efficacia ed efficienza emergenti dalla comparazione del sistema di controllo interno nelle organizzazioni imprenditoriali e nelle organizzazioni pubbliche, evidenziandone possibili punti di contatto e divergenze.

Per quanto concerne la metodologia della ricerca, appare opportuno sottolineare che la stessa è da elaborarsi in ragione delle domande di ricerca.

¹Amministrazioni pubbliche locali, regionali e nazionali, enti funzionali (economici e non economici), aziende e imprese di produzione, agenzie di cui esse hanno la proprietà o il controllo. Per approfondimento, si veda: E. Borgonovi, *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*, Giuffrè, 1973; E. Borgonovi, *L'impresa Pubblica*, Giuffrè, 1979; G. Marcon, *Bilancio, programmazione e razionalità delle decisioni pubbliche*, Franco Angeli, 1978.

Pertanto, l'analisi effettuata in fase progettuale ha condotto all'individuazione del problema di ricerca. La successiva determinazione puntuale delle domande di ricerca ha consentito di elaborare nel dettaglio la metodologia di ricerca più appropriata, in merito alla tipologia della stessa, qualitativa o quantitativa, alla definizione del campione e alle tecniche di raccolta dati.

In particolare, è stato utilizzato come campione di indagine una serie di dati raccolti con l'individuazione di una serie di organizzazioni, al cui interno opera rispettivamente l'OdV o l'OIV, come organo del sistema di controllo interno, scelto in relazione alle dimensioni della struttura.

Al fine di migliorare la completezza della ricerca, il *data set* composto da dati di tipo primario è integrato con dei dati secondari, come ad esempio, dati di archivio, o dati pubblicamente disponibili.

All'esito della comparazione vengono individuati i casi più virtuosi.

Capitolo I

Il quadro normativo in tema di trasparenza e di prevenzione della corruzione

Introduzione

Il patrimonio informativo pubblico ha rivestito tradizionalmente un ruolo eminentemente strumentale al compimento delle funzioni istituzionali delle amministrazioni pubbliche detentrici dei dati².

Da questi ultimi si può generare nuovo valore, misurabile in termini di incremento dell'efficacia e dell'efficienza dell'intera attività amministrativa, di riduzione dei costi e degli sprechi, finanche di creazione di nuove occasioni di sviluppo economico³.

In tale contesto, i *big data*, eterogenei sia per il formato che per le fonti di provenienza, modificano la funzione conoscitiva pubblica, non più limitata alla sola funzione di raccolta e gestione dei dati

² In tal senso, cfr. G. CARULLO, *Big data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Big Data e concorrenza*, numero speciale di *Concorrenza e mercato*, a cura di F. DI PORTO, 2016, 182, evidenzia come il possesso di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni sia una «*caratteristica immanente*» ai poteri di cui sono investite. In generale, sull'informazione delle pubbliche amministrazioni, cfr. B.G. MATTARELLA, *Informazione amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, IV, diretto da S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2004, 3727.

³ Come affermato da V. Mayer-Schönberger e K. Cukier, *Big data. Una rivoluzione che trasformerà il nostro modo di vivere e già minaccia la nostra libertà*, Milano, Garzanti, 2013, 135 ss., i dati «*sono diventati una materia prima, un input economico d'importanza vitale, utilizzato per creare una nuova forma di valore*». Sui dati come risorsa economica nel settore pubblico, si veda, in dottrina, D. MARONGIU, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, in *Inf. dir.*, 2008, 355 ss.; B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 991 ss. Nello stesso senso, si parla in Agcm, Agcom e Garante per la protezione dei dati personali, *Indagine conoscitiva sui Big Data*, febbraio 2020, 5. Tale aspetto viene sottolineato anche nella *Relazione sulle implicazioni dei Big Data per i diritti fondamentali: privacy, protezione dei dati, non discriminazione, sicurezza e attività di contrasto*, Parlamento europeo, 20 febbraio 2017, ove la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni evidenzia come i big data siano «*catalizzatori di crescita economica, innovazione e digitalizzazione nell'Ue*».

nell'esercizio delle proprie funzioni, bensì collegata, più in generale, al rapporto con i cittadini⁴, con riguardo al profilo della trasparenza.

Il ricorso ai *big data* nel settore pubblico ha, poi, un'influenza non trascurabile sul processo decisionale⁵, con riferimento a molteplici settori, tra cui quello finanziario, sanitario, ambientale o, ancora, nel settore dell'ordine pubblico e dell'istruzione⁶.

I *big data*, inoltre, possono essere utilizzati per migliorare i servizi pubblici, anche nell'ottica, ad esempio, della trasformazione dei centri urbani in *smart cities*, che sfruttano proprio le potenzialità dei dati e delle tecnologie dell'informazione per sviluppare servizi e governare il territorio.

In questo senso, si può citare, ad esempio, il recente progetto del Comune di Roma Capitale attraverso l'ideazione e l'implementazione di una *City data platform*⁷ che andrà di pari passo con lo sviluppo

⁴ M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2017, 638, che cita in proposito F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, a cura di Id., Rimini, Maggioli, 2002, 201.

⁵ Sul punto, si veda ancora M. FALCONE, op. cit., 617 ss., che riporta una classificazione delle principali funzioni pubbliche in cui si comincia ad utilizzare i *big data*; M. Maciejewski, *To do more, better, faster, and cheaper: using big data in public administration*, in 81(1S) *International Review of Administrative Sciences* (2017), 120 ss.

⁶ F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in Dir. pubbl., 2019, 44. Tra le pubbliche amministrazioni che hanno fino ad oggi implementato maggiormente sistemi basati sui big data si possono citare l'Agenzia delle entrate, nella sua attività di controllo, o ancora l'Istat, l'Inps e l'Inail.

⁷ Numerosi sono i contributi che evidenziano la forte interazione tra sviluppo delle *smart cities* e ricorso ai *big data*: I.A. Targio Hashem e al., *The role of big data in smart city*, in *International Journal of Information Management*, n. 3, 2016, 748 ss.; Y.Lv.Y. Duan, W. Kang e al., *Traffic Flaw Prediction With Big Data: A Deep Learning Approach*, *Ieee transactions on intelligent transportation systems*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, 865 ss.; E. Ferrero, *Le "smart cities" nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, 1267 ss. La centralità dei big data nello sviluppo

della capitale verso una *smart city*. Tale piattaforma rappresenterà lo strumento principale di raccolta, analisi e interpretazione di *big data* interoperabili che saranno ottenuti, oltre che da *database* esistenti e dalla loro interconnessione, anche grazie al ricorso a sensori intelligenti installati nella città. Si tratta di un progetto molto ambizioso -probabilmente il primo in Italia di questo genere-, che se ben implementato e sfruttato porterà alla creazione di un'unica piattaforma in cui far confluire una grande quantità di informazioni eterogenee, che potranno contribuire a una *governance* più efficiente della città, a beneficio tanto dei decisori pubblici quanto del cittadino.

Per potersi parlare di *big data*, non è sufficiente il solo profilo quantitativo, giacché si tratta di grandi volumi di dati, il cui tratto caratteristico risiede nelle tecniche specifiche di raccolta, di analisi e di elaborazione necessarie, quali il *data mining*⁸, la *big data analytics*⁹, il *machine learning*¹⁰.

delle smart cities è evidenziata anche nella Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del paese, 2025, redatta dal Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, 19, in cui, tra le prime venti azioni da intraprendere, viene individuata quella riferita a «I dati per le città del futuro». In tale ottica, si propone l'obiettivo di promuovere la formalizzazione di un accordo quadro per la condivisione dei dati, diversi da quelli personali, prodotti e raccolti nella fornitura di servizi pubblici.

⁸ Letteralmente estrazione di dati, è l'insieme di tecniche e metodologie che hanno per oggetto l'estrazione di informazioni utili da grandi quantità di dati (es. banche dati, data warehouse, ecc.), attraverso metodi automatici o semiautomatici (es. apprendimento automatico) e l'utilizzo scientifico, aziendale, industriale o operativo delle stesse.

⁹ E' il processo di raccolta e analisi di grandi volumi di dati (big data) per estrarre informazioni nascoste.

¹⁰ E' una forma di intelligenza artificiale che permette a un sistema di imparare dai dati piuttosto che attraverso la programmazione esplicita.

Fondamentale diviene, in questo senso, il ricorso a strumenti algoritmici e all'intelligenza artificiale. In particolare, è proprio grazie agli algoritmi che può concretizzarsi l'attività più avanzata connessa ai *big data*, ovvero l'attività predittiva. Ciò permette di sfruttare al massimo il valore dei dati, consentendo alle amministrazioni di utilizzare le informazioni a disposizione per svolgere proiezioni future e ampliare così il proprio patrimonio informativo, sulla cui base prendere decisioni.

In tale contesto, si prospetta un differente *modus operandi* delle amministrazioni pubbliche¹¹, tanto che si parla in proposito di «*government data*», locuzione che allude a nuove forme di governo abilitate dai dati, rispetto alle quali non è difficile scorgere il grande impatto in termini di riduzione di costi e, più in generale, di miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione¹².

Nel considerare il patrimonio informativo pubblico non si può prescindere, poi, dai c.d. *open data*. Essi si distinguono dai *big data*, sebbene la relazione tra i due sia sempre più stretta¹³. Si tratta, infatti, di dati la cui caratteristica principale è rappresentata dal formato aperto. Sono, cioè, dati pubblici, accessibili da chiunque, secondo il modello dell'*open government*, e dei correlati principi della trasparenza dell'agire amministrativo¹⁴ e della partecipazione del cittadino alle decisioni pubbliche.

¹¹ F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità*, cit., 48.

¹² Cfr. art. 97 Cost.

¹³ Sulla relazione tra *open data* e *big data*, F. SCIACCHITANO, *Disciplina e utilizzo degli Open Data in Italia*, in *MediaLaws - Riv. dir. media*, 2018, n. 1, 281 ss.

¹⁴ Sui fondamenti giuridici del principio di trasparenza nell'azione amministrativa cfr. l'art. 1, comma primo, della legge 10 agosto 1990 n. 241, nonché il decreto legislativo n. 33/2013, di cui si parlerà *infra*.

In disparte la trattazione del fenomeno degli *open data*, ciò che preme rilevare sono le circostanze che rendono *big data* e *open data* sempre più interconnessi.

In particolare, si avverte l'esigenza che i primi rispondano sempre più ai principi propri dei secondi, ossia trasparenza e massima apertura.

Si evidenzia come l'apertura dei *big data*, a partire dai dati come «*bene comune*» o beni pubblici¹⁵, costituirebbe un valore aggiunto, in quanto verrebbero favorite la condivisione e l'integrazione delle informazioni, non solo tra i diversi soggetti pubblici, ma anche tra amministrazioni e privati.

La prima forma di scambio — vale a dire quella tra pubbliche amministrazioni — pone la questione della interoperabilità delle banche dati, fino all'opportunità di creare un archivio pubblico nazionale. La seconda, in cui lo scambio riguarda amministrazioni e cittadini, pone al centro il tema dell'apertura e del riutilizzo del dato.

I dati pubblici, infatti, rappresentano anche una risorsa a disposizione dei privati e, quindi, un mezzo per una nuova relazione tra cittadino e pubbliche amministrazioni¹⁶. In questo senso, occorre ragionare se i dati pubblici, oltre a rappresentare un'indubbia risorsa per il sistema pubblico nel suo complesso, debbano e possano costituire anche una risorsa esterna, vale a dire essere posti nella disponibilità di cittadini

¹⁵ Sulla titolarità dei dati e sull'idea dei *big data* come «beni pubblici», V. ZENO ZENCOVICH, *Dati, grandi dati, dati granulari e la nuova epistemologia del giurista*, in *MediaLaws - Riv. dir. media*, 2018, n. 2, 34.

¹⁶ M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni*, cit., 638, che evidenzia come, nel rapporto tra amministrazioni e privati, le prime definiscono una conoscenza imparziale e oggettiva della realtà, garantendo diritti di informazione, e al contempo si aspettano dal cittadino, che utilizza quelle informazioni per tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive e per incrementare la propria conoscenza, un ritorno informativo.

e delle imprese¹⁷. Di qui l'intreccio tra *big data* e *open data*, tra l'altro sempre più presente nelle varie strategie e azioni volte alla valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.

Vengono così in rilievo due ambiti strategici, ossia, da un lato, la necessità di assicurare la massima condivisione di dati tra amministrazioni, per finalità istituzionali, e, dall'altro, il riutilizzo dei dati pubblici, anche per finalità commerciali, da parte di portatori di interesse¹⁸.

A favore dell'apertura dei *big data* detenuti dalle amministrazioni, viene evidenziata, inoltre, la necessità di superare l'asimmetria informativa tra soggetti pubblici che detengono i dati e tutti gli altri soggetti, circostanza che permetterebbe al contempo di limitare il margine di errore e di manipolazione nel trattamento di tale mole di dati¹⁹.

Il tema dei dati e del loro utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni si è posto in questi ultimi anni al centro dell'attenzione del legislatore e dei decisori pubblici, anche sulla base degli *input* derivanti dall'Unione europea.

Nel contesto eurounitario, va segnalata, da ultimo, la Strategia europea per i dati, presentata il 19 febbraio 2020²⁰, all'interno del più

¹⁷ B. PONTI, *Il patrimonio informativo*, cit., 997 ss.

¹⁸ Le due linee di intervento sono individuate nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021, e ribadite nel Piano triennale per l'informatica 2020-2022, 17, nell'ambito del più generale obiettivo strategico della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.

¹⁹ F. FAINI, *Big data, algoritmi e diritto*, in *DPCE online*, 2019, n. 3, 1880 ss.

²⁰ Comunicazione Com (2020) 66, *Una strategia europea per i dati*, 19 febbraio 2020.

generale pacchetto di proposte per promuovere la transizione digitale²¹.

In tale ambito, è stata avanzata l'idea di creare un *cloud* europeo per competere a livello internazionale nei *big data*. Con riferimento specifico ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, viene sottolineata l'importanza di favorire la logica della condivisione, che dovrebbe seguire tutte le direzioni, ossia una circolazione e uno scambio di dati dalle amministrazioni pubbliche alle imprese, dai cittadini alle amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche.

La Commissione intende, inoltre, sostenere la creazione di uno spazio comune europeo di dati per le pubbliche amministrazioni, «*al fine di migliorare la trasparenza, la responsabilità e la qualità della spesa pubblica, [e] lottare contro la corruzione [...]*»²².

Nell'ottica della stessa Commissione europea, che ha promosso l'iniziativa, si tratta di un'azione preparatoria al più ampio obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione nel fornire servizi incentrati sull'utente.

Per quanto riguarda il nostro ordinamento, va segnalato il ruolo centrale svolto dall'Agenzia per l'Italia del digitale (AGID), allo scopo di razionalizzare il patrimonio informativo pubblico.

In questo senso, si pongono da ultimo le Linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico del 2017 e il

²¹ Tale pacchetto si compone, oltre che della strategia richiamata nel testo, anche della Comunicazione quadro della Commissione europea, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, Com (2020) 67, 19 febbraio 2020 e del Libro Bianco sull'intelligenza artificiale, Com (2020) 65.

²² Comunicazione Com (2020) 66, cit., 26 e 36.

Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2020-2022.

1. Il principio di trasparenza nella Pubblica Amministrazione e negli enti a controllo pubblico

La Pubblica Amministrazione è attraversata da una profonda trasformazione che incide sulle regole, sui valori e sui processi.

Le numerose riforme del settore hanno avuto il pregio di scrollare un'organizzazione pesante, talvolta pachidermica, che in passato si è trincerata dietro l'alibi della impermeabilità e della inaccessibilità dei processi decisionali²³.

Una delle traiettorie del percorso riformatore attiene agli sviluppi in materia di trasparenza, di pubblicità e di conoscibilità delle scelte politico-amministrative. L'apparato pubblico ha assunto una configurazione “pluridimensionale”, in una prospettiva di accessibilità e di controllabilità che ha reso condizionabili e sindacabili le iniziative e gli interventi afferenti la collettività.

²³ N. D'ANSELMINI, *Riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo: il contributo della microeconomia e della sociologia delle organizzazioni*, 2019, in www.amministrazioneincammino.luiss.it; D. VESE, *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 18/2018; A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3/4-2017; L. ZOPPOLI, *La stagione delle riforme: pubblico e privato a confronto*, in *Lav. p.a.*, 2017; *Guida pratica per una Pubblica Amministrazione di qualità*, a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica, 2016, in <https://network.ot1lot2.it>; M. SAVINO, *Le Riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim., dir. pubbl.*, 2/2015; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti e limiti dell'open government*, Rimini, 2014.

Dopo una prima fase di applicazione, le norme sulla trasparenza amministrativa hanno “messo radici”, facendo ramificare gli istituti derivati²⁴.

Esplicazione di rilevanti principi costituzionali, *in primis* l'art. 97 della Costituzione, la trasparenza ha valore ordinamentale, trasversalmente declinato e attuato²⁵.

Pur assumendo, a seconda della prospettiva di riferimento, un significato polisemico²⁶, detto principio è generalmente ricondotto ai valori di imparzialità e di buon andamento che devono permeare la

²⁴ La definizione della trasparenza, quale istituto giuridico fondamentale, non trova unanime consenso in dottrina. A. MOLITERNI, *La trasparenza amministrativa: recenti tendenze e prospettive future*, in Riv. it. sc. giur., 2014, pag. 496, sottolinea che il “*significato di trasparenza, lungi dal poter essere circoscritto ad un singolo istituto, chiama evidentemente in causa una pluralità di principi e di tecniche giuridiche di regolazione dei rapporti tra amministrazione e cittadini*”, mentre A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, Giustizia civile Riv Trim, n. 2/2015, pag. 213 e ss, dopo aver precisato che essa, più che risolversi esclusivamente in una serie di istituti positivi, dovrebbe essere considerata un principio generale, annota però come vi sia “*una tensione fra l'affermazione della trasparenza come principio e la configurazione sempre crescente di istituti volti a disciplinarla in modo specifico con il rischio che la configurazione positiva possa, alla fine, compromettere l'affermazione del principio*”.

²⁵ “*Nonostante la mancanza di agganci costituzionali espliciti, il diritto a conoscere l'attività amministrativa trova riconoscimento nel combinato disposto degli articoli 2, 3, 21 e 97 Cost. e può essere riguardato come un nuovo diritto individuale e sociale riconducibile all'evoluzione del significato che hanno assunto nel tempo le richiamate disposizioni costituzionali*”, così Tar Campania, sentenza 27 agosto 2019, n. 4418.

²⁶ Cfr. S. TOSCHEI, *La Prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche e negli enti di diritto privato in controllo e in partecipazione pubblica*, in Legislazione anticorruzione e responsabilità nella Pubblica Amministrazione, in F. CERIONI e V. SARCONI (a cura di), 2019, Milano, pag. 127 e ss., secondo cui “*l'istituto della trasparenza non assume una uniforme conformazione nell'attuale ordinamento giuridico, finendo con lo sfaccettarsi in un prisma legislativo*”.

condotta pubblica²⁷. Si tratta di presìdi dell'azione amministrativa che hanno coinvolto, pur con criticità attuative, gli aspetti organizzativo-gestionali²⁸, i modelli partecipativo-decisionali²⁹, i livelli delle informazioni³⁰.

Con la recente introduzione dell'accesso civico il percorso³¹ si è consolidato, avvicinandosi alla maturità.

²⁷ Sulla trasparenza amministrativa i contributi sono innumerevoli; tra i più recenti, anche con riferimento agli altri istituti che si riferiscono all'accesso, cfr: S. TOSCHEI, *La Prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche e negli enti di diritto privato in controllo e in partecipazione pubblica*, cit.; G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *Federalismi.it.*, 1/2017; S. FOA', *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1/2017; S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *Federalismi.it.*, 23/2016; D. U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in *Federalismi.it.*, 5/2016; P. CANAPARO (a cura di), *La trasparenza della pubblica amministrazione dopo la Riforma Madia*, 2016.

²⁸ L'organizzazione e la gestione degli enti del perimetro pubblico, in conformità ai principi dettati dal d.lgs. n. 165/2001, sono orientate a criteri di trasparente ed efficace funzionalità, finalizzate al raggiungimento di ottimali obiettivi di efficienza, flessibilità e responsabilità gestionale.

²⁹ I modelli partecipativo-decisionali vengono incisi da nuove dinamiche. Le decisioni pubbliche sono definite (se non "condizionate") da politiche di informazione, partecipazione e controllo, esercitate da soggetti di natura tradizionale (organizzazioni sindacali, soggetti imprenditoriali, enti del terzo settore) e di recente emersione (stakeholder, enti esponenziali, associazioni di utenti e consumatori).

³⁰ La Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 262/1997, aveva chiarito che gli "obiettivi di trasparenza, pubblicità, partecipazione e tempestività dell'azione amministrativa" sono "valori essenziali in un ordinamento democratico". Recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nella sentenza n. 10 del 2 aprile 2020, ha sottolineato che il "principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto".

³¹ Già a partire dalla c.d. riforma Brunetta, l'art. 11 d.lg. n. 150/2009 aveva stabilito che la trasparenza era intesa come «accessibilità totale», realizzata mediante la pubblicazione, sui siti istituzionali pubblici, delle informazioni "concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle

Il d.lg. n. 33/2013 ha declinato l'istituto al plurale, contemperando³² più obiettivi e finalità: l'interesse al controllo diffuso sull'amministrazione, il diritto dei cittadini alle informazioni pubbliche, la partecipazione all'attività amministrativa, l'efficace lotta preventiva alla corruzione³³.

Il Legislatore, nel valorizzare la conoscibilità di numerosi documenti delle amministrazioni, ha introdotto un apposito regime, prevedendo il cd. obbligo di pubblicazione. Sono state definite le tipologie di atti da pubblicare, le caratteristiche della struttura informativa³⁴, denominata “sezione” (a sua volta articolata in “sottosezioni”), il livello qualitativo delle informazioni, i tempi di aggiornamento dei dati e di durata massima di pubblicità³⁵. Sono stati individuati i soggetti tenuti alla vigilanza³⁶, con il dettaglio delle modalità di

funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”. Per riflessioni su tale percorso, Cfr. E. CARLONI, *La «casa di vetro» e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2009, p. 779 ss.

³² G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal «FOIA Italia»*, in *Federalismi.it*, 19/2018.

³³ cfr. M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Ist. fed.*, 3/4, 2013, pag. 661.

³⁴ Cfr. Allegato “A” d.lg. n. 33/2013 rubricato “*Struttura delle informazioni sui siti istituzionali*”.

³⁵ L'art. 8 d.lg. n. 33/2013 prevede che i documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione e vi permangono, di norma, per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 10 gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione.

³⁶ Trattasi di soggetti con specifiche funzioni, riconducibili in particolare alla figura interna del Responsabile della Trasparenza e all'Organismo interno di valutazione. Peraltro, anche soggetti non qualificati possono svolgere tale compito: l'art. 5 comma 1, d.lg. n. 33/2013 ha previsto che l'obbligo “*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*”.

controllo e la definizione delle sanzioni per l'inosservanza. Il tutto mediante precise modalità di trattamento dei dati pubblicati, che possono essere consultati liberamente e diffusi via *web*³⁷.

L'ordinamento, in tal modo, ha conosciuto l'istituto dell'accesso civico. Merita evidenziare come gli obblighi di trasparenza siano accompagnati e sorretti da un articolato sistema di programmazione, gestione e controllo³⁸.

Con la riforma dell'anno 2016 il Legislatore ha consolidato il percorso avviato, introducendo nell'ordinamento un'ulteriore tipologia di accesso, denominato “accesso civico generalizzato” (o “FOIA”), di derivazione anglosassone³⁹.

³⁷ La norma chiarisce che gli obblighi di pubblicazione dei dati personali, diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, comportano la possibilità che gli stessi siano diffusi attraverso siti istituzionali e che siano trattati secondo modalità che ne consentono la indicizzazione, la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo (art. 7-bis, d.lg. n. 33/2013).

³⁸ Esso, in precedenza, andava sotto il nome di “*programma triennale per la trasparenza e l'integrità*”; di recente, a seguito dell'entrata in vigore del d.lg. n. 97/2016, è confluito, quale apposita sezione, nel “*Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*”, cd. Ptpct (art. 10, comma 1). Il percorso si completa con le attività di verifica e di controllo sull'attuazione. Consta di due livelli generali, il primo dei quali risiede nell'attività di monitoraggio e di vigilanza interni, svolti dal soggetto nominato Responsabile della trasparenza e dagli stessi dirigenti direttamente coinvolti. Il secondo livello consiste nell'attività di supervisione e di attestazione annuale sull'assolvimento degli obblighi, assicurata dall'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione), ovvero da Organismi analoghi. È da sottolineare come i principali passaggi procedurali siano, a loro volta, monitorati dall'Anac.

³⁹ Il modello di riferimento è il Freedom of Information Act (FOIA), “entrato in vigore negli Stati Uniti nel 1966, mediante il quale le agenzie dell'Executive Branch del Governo Federale hanno l'obbligo di rendere noti e di pubblicare, in modo celere, nel « Federal Register », un'ampia varietà di documenti a vantaggio dei cittadini. Il FOIA statunitense inoltre stabilisce che ogni ente governativo deve rendere disponibili a chiunque i documenti non inerenti agli obblighi di pubblicazione. Si tratta dunque di un'accessibilità pressoché totale (i cui limiti sono specificamente delineati in nove eccezioni) che ne fa, secondo i commentatori più attenti, uno degli indicatori più significativi del tasso di democraticità del sistema di governo americano. In particolare, nel Freedom of Information Act il « right to know », diritto di essere informati,

Alla base della sua introduzione ci sono molteplici finalità. Da una parte, si intendono favorire controlli diffusi sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, promuovendo la partecipazione al dibattito pubblico. Dall'altra parte, il FOIA è visto come strumento efficace di prevenzione della corruzione amministrativa ed in generale come deterrente agli abusi amministrativi.

A seguito dell'introduzione del FOIA, “*chiunque*” ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori e diversi rispetto a quelli oggetto di pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente”.

A differenza dell'accesso civico semplice, l'accesso civico generalizzato non trova nella legge una specifica disciplina di programmazione e controllo. Occorre infatti ricordare che l'introduzione del c.d. FOIA ha apportato parziali modifiche al d.lg. n. 33/2013, il cui impianto è rimasto quello originario, calibrato sul solo accesso civico “semplice”⁴⁰.

persegue tre diversi obiettivi, il primo, «*accountability*», vuole consentire un controllo diffuso sull'operato degli enti pubblici allo scopo di evitare fenomeni di corruzione. La seconda finalità, «*participation*», vuole garantire ai cittadini una partecipazione consapevole alle decisioni pubbliche. Infine, con la *legitimacy* » si vogliono rafforzare le stesse pubbliche amministrazioni, che devono agire in completa trasparenza nei confronti dei cittadini » (Cons. Stato, n. 1546 del 6 marzo 2019). Per ulteriori indicazioni provenienti dal complessivo quadro delle fonti sovranazionali cfr. M.A. SANDULLI e L. DROGHINI, *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in *Federalismi.it*, 19/2020, pag. 401 ss.

⁴⁰ Manca, ad esempio, una norma analoga a quella dell'art. 48, introdotta nella versione originaria del testo legislativo, che detti anche per l'accesso generalizzato disposizioni circa l'organizzazione, la codificazione e le modalità di rappresentazione di dati ed informazioni. Allo stesso modo, è evidente la carenza di un coordinamento informativo ed informatico per assicurare uniformità di gestione e diffusione degli atti richiesti dai cittadini. “*L'idea di inserire in un solo articolo i due suddetti istituti aventi finalità fondamentalmente diverse, non credo sia*

Così caratterizzati, gli accessi civici diventano l'espressione dei nuovi diritti di partecipazione e di cittadinanza attiva.

“La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali”: così recita perentoriamente il comma 3 dell'art. 10 del d.lg.n. 33/2013. L'operatività degli istituti della trasparenza, dunque, non prescinde da una specifica attenzione ai riflessi amministrativi e funzionali generati *ab intra*.

Le Linee guida dell'Anac, espresse nelle delibera n. 1309/2016, hanno suggerito *“ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione”*.

Ulteriore aspetto, nell'impatto degli istituti, è quello legato all'efficace implementazione dei sistemi di gestione, controllo e verifica. Ogni processo innovativo in tema di trasparenza implica un adeguato investimento negli strumenti informatico-tecnologici per rendere effettiva, sostenibile e verificabile l'accessibilità totale.

La tematica della piena accessibilità e della conoscenza di dati e documenti pubblici non può prescindere dalla valorizzazione del più

stata vincente, anzi, credo abbia generato molta confusione.” Così F. ALBANESE, *Per un nuovo accesso civico generalizzato (FOIA)*, in *Amministrazione in cammino*, 22 ottobre 2018, reperibile su www.amministrazioneincammino.luiss.it.

ampio processo, di rilevanza sovrastatale⁴¹, della digitalizzazione dell'attività amministrativa⁴².

Esso declina molteplici ambiti: l'automatizzazione dei flussi informativi, l'interoperabilità delle banche dati, lo snellimento e/o la ridefinizione dei procedimenti, la standardizzazione dei processi, la conversione digitale delle procedure, la trasparenza e la semplificazione degli elementi conoscitivi.

Poter disporre di grandi quantità di dati e informazioni, pur facilmente reperibili e fruibili, potrebbe non essere sufficiente per supportare, nella piena trasparenza, i processi partecipativi, decisionali e di controllo. Non sempre, infatti, l'ampia conoscibilità equivale, alla piena comprensibilità⁴³, specie se il tema si interseca con quello del c.d. digital divide, il divario digitale che nella popolazione si registra fra coloro che conoscono ed utilizzano efficacemente gli strumenti informatici e coloro che ne restano tagliati fuori per le ragioni più diverse.

⁴¹ La Commissione europea, nella Comunicazione del 19.4.2016 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, ha reso noto il “Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020”.

⁴² Cfr. P. D'ONOFRIO, *L'azione amministrativa digitale: disciplina e criticità*, in Lav. p.a., n. 3/2019; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in Medialaws - Rivista di diritto dei media 2/2018, in <http://www.astrid-online.it>; P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in Federalismi.it, 2/2018; E. DE BLASIO, *Il governo online: nuove frontiere della politica*, Carocci, 2018.

⁴³ A. MOLITERNI, *La trasparenza amministrativa: recenti tendenze e prospettive future*, cit., pag. 494, in particolare laddove sviluppa l'affermazione secondo cui “la finalità ultima della trasparenza è (o dovrebbe essere) quella di rendere effettivamente intellegibile e comprensibile l'esercizio del potere”.

Peraltro, i livelli di trasformazione digitale della P.A., centrale e locale, risultano in generale piuttosto modesti, specie se paragonati a quelli degli altri Paesi dell'Unione europea⁴⁴.

In questo ambito si segnalano, in controtendenza, recenti interventi legislativi, quali alcune importanti modifiche al Codice dell'amministrazione digitale (CAD)⁴⁵, seguite da direttive e atti di programmazione nazionali⁴⁶.

Una delle sfide che attendono il settore pubblico è rappresentato dalle ottimali gestione e ricerca dei dati pubblicati in rete, sotto forma di linked open data. Ci si riferisce a quelle informazioni, afferenti sia ai compiti istituzionali di un ente pubblico (ad esempio, dati catastali o atti amministrativi) sia al suo funzionamento interno (ad esempio, informazioni organizzative, suddivisioni di compiti e competenze) che sono rese accessibili e fruibili mediante formati aperti.

Tali dati, pur rappresentando una miniera preziosa di informazioni, *“hanno bisogno di strumenti adeguati per poter essere sfruttati in tutto il loro potenziale. In particolare, servono modelli e metodi di recupero e filtraggio delle informazioni fondati su tecnologie*

⁴⁴ Cfr. A. BANFI e G. GALLI, *La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in Osservatorio CPI, 6 gennaio 2020, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it>.

⁴⁵ Introdotta dal d.lg. n. 82/2005, il CAD è stato oggetto di revisione soprattutto a seguito del d.lgs n. 179/2016 e poi del d.lg. n. 217/2017. Il Codice, tra l'altro, ha affermato il diritto di “chiunque” all'uso di tecnologie sia ai fini dell'accesso e della partecipazione procedimentale (art. 3), sia ai fini della fruizione dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni (art. 7).

⁴⁶ Si possono annoverare, tra gli altri, la direttiva n. 2/2017 in materia di Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia, del Ministro per la semplificazione e la pubblica; i Piani Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, redatti dall'Agid, Agenzia dell'Italia digitale; le Linee guida sulla consultazione, in fase di redazione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Dipartimento per le Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri; i Piani d'azione nazionale per l'Open Government, del Ministro per la Pubblica amministrazione.

semantiche e ontologie condivise. Questo lavoro (...) andrà inquadrato nella prospettiva più ampia di una governance concettuale del patrimonio informativo pubblico⁴⁷” che dovrà essere trasformato in risorsa di conoscenza diffusa e condivisa.

In tal modo la pubblica amministrazione. sarà più trasparente verso gli utenti e verso se stessa, “*garantendo a cittadini e amministratori non solo l'accesso semantico alle informazioni e l'interoperabilità dei processi, ma una migliore comprensione del rapporto tra Stato e cittadino*”⁴⁸.

Il nuovo ambiente digitale offre, infatti, grandi opportunità per facilitare l'interazione di cittadini, associazioni, aziende ed amministrazione, con benefici diretti sulla qualità di servizi, sulla riduzione degli oneri burocratici, sulla facilità di utilizzo e sugli oneri ridotti.

2.La convergenza della normativa in tema di tutela della trasparenza con la normativa in tema di prevenzione della corruzione

Il nuovo quadro normativo si deve all'intervento del decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97, recante “*revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 2015 n. 124, in materia di*

⁴⁷ Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino, a cura della task force sull'intelligenza artificiale dell'Agencia per l'Italia Digitale, marzo 2018, pag. 52, reperibile su <https://ia.italia.it>.

⁴⁸ Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino, cit., pag. 53.

riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, insieme al decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, recante “testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (Tusp), come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100.

Tale novella legislativa ha apportato rilevanti novità con riferimento all’applicazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle società a controllo pubblico, negli enti di diritto privato controllati, nelle società partecipate e negli altri enti di diritto privato considerati dal legislatore all’art. 2-bis, comma terzo, del decreto legislativo n. 33/2013.

La principale novità del decreto legislativo n. 97/2016 sta nell’aver affiancato, quale ulteriore strumento di trasparenza, il nuovo accesso generalizzato agli obblighi di pubblicazione già previsti dal decreto legislativo n. 33/2013.

In particolare, l’art. 2 *bis* del d. lgs. n. 97/2016 sostituisce il previgente art. 11 del d. lgs. n. 33/2013, nel senso di fissare una disciplina organica, per l’accesso civico generalizzato e per gli obblighi di pubblicazione, applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni

Inoltre, ha esteso l’ambito soggettivo di applicazione anche agli enti interamente di diritto privato, purché aventi un bilancio d’esercizio superiore ai cinquantamila euro, nonché agli altri soggetti aventi natura pubblica, cioè gli enti pubblici economici e gli ordini professionali.

Gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti alla trasparenza tanto relativamente alla loro organizzazione quanto al complesso delle attività svolte e le misure integrative previste dal modello 231, mentre gli enti di diritto privato non in controllo

pubblico sono tenuti alla trasparenza solo relativamente alle attività che abbiano un pubblico interesse.

Agli effetti della predetta normativa, e secondo quanto specificato dalle Linee guida Anac, per trasparenza si intende tanto quella consistente nella pubblicazione sui siti web dei dati e dei documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria, tanto quella consistente nell'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato. Quest'ultimo riguarda i dati e i documenti da non pubblicare obbligatoriamente e si applica, per le amministrazioni e per i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, all'organizzazione e all'attività svolta, mentre per gli altri soggetti di diritto privato, come individuati all'art. 2 bis, comma terzo, del d. lgs n. 33/2013, riguarda i dati e i documenti riferiti alle sole attività di pubblico interesse.

Inoltre, la legge 4 agosto 2017 n. 124, recante “legge annuale per il mercato e la concorrenza”, all'art. 1, commi centoventicinque, centoventisei e centoventisette, impone a una serie di soggetti privati la pubblicazione, a decorrere dal 2018, di alcuni dati relativi a sovvenzioni e incarichi ricevuti dalle pubbliche amministrazioni e dai soggetti di cui all'art. 2 bis del d. lgs. n. 33/2013. La stessa legge, all'art. 1, comma centoventotto, emenda l'art. 26, comma secondo, del d. lgs. n. 33/2013, disponendo obblighi di pubblicazione dei dati consolidati di gruppo nel caso in cui i beneficiari delle sovvenzioni di cui all'art. 26 citato siano “*controllati di diritto o di fatto dalla stessa persona fisica o giuridica ovvero degli stessi gruppi di persone fisiche o giuridiche*”

Con riguardo alle misure di prevenzione della corruzione diverse dalla trasparenza, l'art. 41 del d. lgs n. 97/2016, aggiungendo il comma 2 *bis* all'art. 1 della legge n. 190/2012, prevede che tanto le

pubbliche amministrazioni quanto gli “*altri soggetti di cui all’art. 2 bis, comma 2, del d. lgs n. 33 del 2013*”, siano destinatari delle indicazioni contenute nel PNA (del quale è la legge stessa a definirne la natura in termini di atto d’indirizzo), ma secondo un regime differenziato: mentre le prime sono tenute ad adottare un vero e proprio Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), i secondi devono adottare “*misure integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*”.

Questa precisazione normativa rappresenta una conferma della distinzione⁴⁹ secondo la quale solo gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti ad adottare le misure integrative del c.d. “modello 231”, mentre gli enti di diritto privato, società partecipate o altri enti di cui all’art. 2 bis, comma terzo, non hanno gli stessi obblighi. Dall’altro lato, va sottolineato che essa consente di superare ogni residuo dubbio sull’applicabilità della normativa anticorruzione anche agli enti di diritto privato controllati da amministrazioni nazionali, senza distinzioni tra livelli di governo.

Al fine di precisare l’ambito soggettivo di applicazione, dunque, si deve ritenere che con riguardo alle misure di prevenzione della corruzione, occorre distinguere tre tipologie di soggetti.

La prima tipologia sono le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma secondo, del d. lgs n. 165/2001, che adottano il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC). La seconda categoria sono i soggetti di cui all’art. 2 bis, comma secondo, del d. lgs n. 33/2013, tenuti ad adottare misure integrative di quelle adottate ai sensi del d. lgs n. 231/2001, cioè enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico come definite

⁴⁹ In tal senso si veda la determinazione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione n. 8/2015.

dall'art. 2, comma primo, lett. m), del d. lgs n. 175/2016, associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi della personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la titolarità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni. Infine, nella terza categoria rientrano i soggetti di cui all'art. 2 *bis*, comma terzo, del d. lgs n. 33/2013, i quali sono esclusi dalle misure di prevenzione della corruzione diversi dalla trasparenza.

3.La responsabilità amministrativa degli enti nella gestione del rischio-reato

In una logica di coordinamento delle misure e di semplificazione degli adempimenti previsti dalla vigente normativa sopra richiamata in tema di trasparenza e di prevenzione della corruzione, le società, ai fini del contenimento del rischio corruttivo, integrano, dove adottato, il “modello 231” con misure atte a prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della legge n. 190/2012.

In particolare, quanto alla tipologia dei reati da prevenire, il d. lgs n. 231/2001 ha riguardo ai reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società o che comunque siano stati commessi anche e nell'interesse di questa (art. 5), diversamente dalla legge 190 che è volta a prevenire anche reati commessi in danno della società.

Chiaramente, nella programmazione delle misure occorre ribadire che gli obiettivi organizzativi e individuali ad esse collegati

assumono rilevanza strategica ai fini della prevenzione della corruzione e vanno, pertanto, coordinati e integrati con tutti gli altri strumenti di programmazione e valutazione all'interno della società o dell'ente.

Il comma 2 bis dell'art. 1 della legge n. 190/2012, introdotto dal d. lgs n. 97/2016, ha reso obbligatoria l'adozione di misure integrative del "modello 231", ma non ha reso obbligatoria l'adozione del modello medesimo, a pena di un'alterazione dell'impostazione del decreto legislativo n. 231/2001.

Tale adozione, ove le società non vi abbiano già provveduto, è, però, fortemente raccomandata, almeno contestualmente alle misure integrative anticorruzione.

le società che decidono di non adottare il "modello 231" e di limitarsi all'adozione del documento contenente le misure anticorruzione dovranno, però, motivare tale decisione.

L'Anac in sede di vigilanza verificherà, quindi, l'adozione e la qualità delle misure di prevenzione della corruzione.

Le società, che abbiano o meno adottato il "modello 231", definiscono le misure per la prevenzione della corruzione in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa.

4.L' Organismo di Vigilanza nel sistema del d.lg. n. 231/2001

L'art. 6 del d.lg. n. 231/2001 prevede che l'ente possa essere esonerato dalla responsabilità amministrativa conseguente alla commissione dei reati tassativamente indicati, se l'organo dirigente –prima della commissione del reato- ha, fra l'altro: a) adottato modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire i

reati considerati; b) affidato il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello e di curarne l'aggiornamento ad un *“organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo”*.

L'affidamento di detti compiti all'Organismo di Vigilanza e, ovviamente, il corretto ed efficace svolgimento degli stessi sono, dunque, presupposti indispensabili per l'esonero dalla responsabilità, sia che il reato sia stato commesso dai soggetti in posizione apicale (art. 6), che dai soggetti sottoposti alla direzione dei soggetti apicali (art. 7).

Le attività che l'Organismo è chiamato ad assolvere sono rappresentate dalla disamina in merito all'adeguatezza del modello⁵⁰, ossia della sua reale e non meramente formale capacità di prevenire i comportamenti vietati; vigilanza sull'effettività del modello, che si sostanzia nella verifica della coerenza tra i comportamenti concreti ed il modello istituito; analisi circa il mantenimento nel tempo dei requisiti di solidità e funzionalità del modello; cura del necessario aggiornamento del modello, nell'ipotesi in cui le analisi operate rendano necessario effettuare correzioni, integrazioni ed adeguamenti. Come detto, l'esistenza e l'effettivo svolgimento dei compiti di controllo dell'ODV, unitamente all'esistenza e all'effettiva attuazione di specifici protocolli preventivi, rendono adeguato un Modello anche nelle ipotesi di elusione fraudolenta da parte del soggetto apicale.

A. ⁵⁰CARIOLA, *La misurazione sistemica delle performance di impresa. Il ruolo della corporate governance*, Padova, Cedam, 2006. C. CASULA, *Il modello post burocratico, tra management e governance, nel processo di riforma della Pubblica Amministrazione*, in Sangiorgi G. (a cura di) *Management e governance nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2008; A. D. CHANDLER *Strategy and structure*, Vol. 4. Cambridge, MA: MIT press, 1962.

La posizione dell'ODV nell'ambito dell'ente deve garantire l'autonomia dell'iniziativa di controllo da ogni forma d'interferenza e di condizionamento da parte di qualunque componente dell'ente e, in particolare, dei soggetti apicali.

Tale obiettivo si può ragionevolmente conseguire inserendo l'Organismo in esame come unità di *staff* in una posizione gerarchica la più elevata possibile e prevedendo il "riporto" al Consiglio di Amministrazione nel suo complesso.

Per garantire la necessaria autonomia di iniziativa e l'indipendenza è indispensabile che all'ODV non siano attribuiti compiti operativi che, rendendolo partecipe di decisioni e attività operative, ne minerebbero l'obiettività di giudizio nel momento delle verifiche sui comportamenti e sul Modello.

In argomento, è netta la posizione del G.I.P. del Tribunale di Roma⁵¹: l'indicazione di un soggetto responsabile delle procedure ISO 9002 e della sicurezza all'interno della principale società operativa non è sufficiente: vi è un'indubbia commistione tra il ruolo di vigilanza impostogli dalla partecipazione all'ODV e un ruolo di amministrazione attiva (né è sufficiente la sua natura collegiale ad escludere pericoli di interferenza tra organo di controllo e società controllata).

L'Organismo di Vigilanza deve essere qualificato professionalmente per poter svolgere efficacemente l'attività assegnata: in particolare, ci si riferisce alla competenza in relazione alle attività ispettive, ma anche alla competenza consulenziale, di analisi dei sistemi di controllo, e a quella di tipo giuridico e, più in particolare, penalistico. L'efficace e costante attuazione di un modello, soprattutto nelle aziende di grandi e medie dimensioni, impone la presenza di una

⁵¹ Trib. Roma, 4.4.2003

struttura dedicata esclusivamente e a tempo pieno all'attività di vigilanza sul Modello: pertanto, è opportuno che i membri possiedano, oltre alle competenze professionali descritte, requisiti soggettivi formali che garantiscano ulteriormente l'autonomia e l'indipendenza richiesta dal compito. Ci si riferisce, ad esempio, all'onorabilità, all'assenza di conflitti di interesse e di relazioni di parentela con gli organi sociali e con il vertice.

Inoltre, l'Organismo di Vigilanza deve essere dotato di tutti i poteri necessari per assicurare una puntuale ed efficiente vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Modello organizzativo adottato dalla società, segnatamente per l'espletamento dei seguenti compiti: a) verifica dell'efficienza ed efficacia del Modello organizzativo adottato; b) verifica del rispetto delle modalità e delle procedure previste dal Modello organizzativo e rilevazione degli eventuali scostamenti comportamentali; c) formulazione delle proposte all'organo dirigente per gli eventuali aggiornamenti ed adeguamenti del Modello organizzativo adottato, da realizzarsi mediante le modifiche o le integrazioni che si dovessero rendere necessarie in conseguenza di violazioni delle prescrizioni del Modello organizzativo; di modificazioni dell'assetto interno della Società o delle modalità di svolgimento delle attività d'impresa; di modifiche normative.

Compito precipuo dell'ODV è quello di segnalare all'organo dirigente, per gli opportuni provvedimenti, quelle violazioni accertate che possano comportare l'insorgere di una responsabilità in capo all'ente⁵². Il rapporto con gli organi societari è su base

⁵² Ai sensi del d.lgs n. 231/2001, presupposto fondamentale per attribuire il reato all'ente è l'esistenza di un rapporto di carattere organico sussistente con la persona fisica autore del reato e che esso sia commesso al fine di garantire un interesse illecito o un vantaggio a favore dell'ente:

continuativa: l'ODV deve predisporre una relazione informativa, su base almeno semestrale, per l'organo dirigente e per il Collegio sindacale. Nel Modello organizzativo deve, inoltre, essere specificato che le attività poste in essere dall'Organismo – secondo quanto stabilito del Modello - non possano essere sindacate da alcun altro organismo o struttura aziendale. In particolare, l'Organismo deve avere libero accesso presso tutte le funzioni della Società -senza necessità di alcun consenso preventivo- onde ottenere ogni informazione o dato ritenuto necessario per lo svolgimento dei suoi compiti.

I molteplici protagonisti del sistema di controllo interno, alla luce della vigente normativa gli attori interessati al funzionamento dei controlli interni e al monitoraggio della loro funzionalità, sono i seguenti: l'Alta Direzione, il Comitato per il controllo interno (ove esistente) e i responsabili delle unità operative aziendali, che rispondono del funzionamento e del miglioramento del sistema di controllo interno a presidio del raggiungimento degli obiettivi di economicità delle operazioni, attendibilità del sistema informativo

«L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio: a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a). L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi.» (Art.5) La stessa disposizione normativa specifica poi che l'interesse/vantaggio non deve essere pienamente riferibile all'ente ma anche in parte. «La responsabilità dell'ente sussiste anche quando: a) l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile; b) il reato si estingue per una causa diversa dall'amnistia. Salvo che la legge disponga diversamente, non si procede nei confronti dell'ente quando è concessa amnistia per un reato in relazione al quale è prevista la sua responsabilità e l'imputato ha rinunciato alla sua applicazione. L'ente può rinunciare all'amnistia.»

aziendale e conformità alla normativa di riferimento; il Controllo di gestione, preposto alla verifica del raggiungimento degli obiettivi di economicità che osserva l'azienda nel suo insieme, monitorando l'operato delle diverse unità organizzative; l'*Internal Auditing* (revisione interna), preposto, tra l'altro, al monitoraggio della funzionalità del sistema di controllo interno aziendale; il Collegio Sindacale, preposto in generale alla vigilanza sull'adeguatezza del sistema di controllo interno aziendale; la Società di Revisione, fra i cui compiti rientra la valutazione dei controlli interni che presidiano gli obiettivi di attendibilità del sistema informativo aziendale e di monitoraggio dei rischi. A questi va ora aggiunto, in seguito alla riforma del sistema di tutela del risparmio⁵³, il dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari ex art 154-*bis* T.U.F.

E' opinione comune che, sotto il profilo della professionalità, il collegio sindacale sia, di regola, attrezzato per adempiere efficacemente al ruolo di vigilanza sul Modello. Per contro, appare arduo riscontrarvi i caratteri di struttura interna e di continuità di azione che il legislatore ha inteso attribuire all'Organismo di vigilanza.

È evidente, tuttavia, che il Collegio sindacale, per la notevole affinità professionale e per i compiti che gli sono attribuiti dalla legge, sarà uno degli interlocutori "istituzionali" dell'Organismo.

Il Testo Unico della Finanza afferma il ruolo del Collegio Sindacale quale organo preposto alla vigilanza sull'adeguatezza del sistema di controllo interno aziendale e allo svolgimento di indagini particolari su fatti anomali, con la conseguente necessità di promuovere azioni correttive da parte degli amministratori o dell'assemblea. Uno degli

⁵³ Cfr legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante "Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari"

obiettivi del controllo interno è quello di garantire il rispetto della normativa applicabile all'ente, e quindi: a) delle leggi e dei regolamenti che riguardano l'esercizio dell'attività aziendale; b) delle norme statutarie; c) delle norme fiscali, assistenziali e previdenziali.

L'attività di vigilanza viene svolta in parte come monitoraggio dell'attività di controllo svolta dai responsabili all'uopo preposti e, in parte, come attività di controllo diretto. Quest'ultima è riferita, in modo particolare, all'osservanza delle norme statutarie e di legge in ordine agli atti e alle deliberazioni degli organi societari.

L'attività di monitoraggio consiste, a sua volta: nel richiedere informazioni su eventuali mutamenti nel sistema di controllo interno che possono pregiudicare l'efficacia in ordine alle procedure relative al rispetto della legge e dell'atto costitutivo; nel rilevare difformità dei comportamenti effettivi rispetto a quelli dichiarati; nel constatare i provvedimenti assunti (o non) e la loro efficacia, a seguito delle osservazioni e segnalazioni al Consiglio di Amministrazione e alla Società di Revisione; nell'acquisire le informazioni in merito dalla Società di Revisione; nel richiedere informazioni all'*Internal Auditing* e ai preposti alla specifica funzione di controllo; nella partecipazione alle riunioni degli Organi sociali e nella visura degli atti e deliberazioni dei medesimi; nell'evidenziare le irregolarità con l'eventuale verbalizzazione, secondo un criterio di significatività, da esprimere nel rapporto all'Assemblea, nelle riunioni del Consiglio di Amministrazione, del Comitato Esecutivo, negli incontri con la Società di Revisione, alla Consob, ai sensi dell'art. 149, co. 3, d.lg. n. 58/1998.

La significatività delle irregolarità deve essere valutata tenendo presente la loro incidenza sul corretto funzionamento degli organi

della società, le cause che le hanno determinate, l'entità delle perdite che ne possono conseguire, nonché le finalità istituzionali dell'attività di controllo della Consob (in ogni caso devono ritenersi significative le irregolarità che costituiscono violazioni di norme penali).

Insomma, già prima dell'entrata in vigore del d.lg. n. 231/2001, la normativa prevedeva uno stretto coordinamento tra il collegio sindacale e, da un lato, la società di revisione, dall'altro, "coloro che sono preposti al controllo interno".

La società di revisione, in particolare, offre al collegio sindacale un riferimento esterno ed indipendente rispetto all'Alta Direzione e al comitato per il controllo interno, con particolare riguardo agli aspetti di attendibilità del sistema amministrativo-contabile. In particolare l'art. 150, comma 2, d.lg. n. 58/1998 prevede un'attività di scambio di dati e di informazioni tra il collegio sindacale e la società di revisione per l'espletamento dei rispettivi compiti. Quest'attività di relazione nell'ambito della vigilanza sull'adeguatezza del sistema di controllo interno, è illustrata in modo chiaro nella norma 2.4 dei Principi di Comportamento del Collegio Sindacale nelle società quotate. La norma di comportamento prevede, infatti, che il Collegio Sindacale, nell'ambito dei propri compiti di vigilanza sull'adeguatezza del sistema di controllo interno, consideri le risultanze del lavoro svolto dalla società di revisione. I Principi di Revisione emessi dai Consigli Nazionali dei Dottori Commercialisti e dei Ragionieri e raccomandati dalla CONSOB alle Società di Revisione per la revisione dei bilanci delle società quotate, prevedono, quale compito prioritario di tale attività, che il revisore debba effettuare un adeguato studio e valutazione del sistema di controllo interno dell'azienda. Inoltre, pur considerando adeguato lo

studio e valutazione del sistema di controllo interno effettuato dalla società di revisione, il collegio sindacale dovrà svolgere autonome procedure di controllo, qualora le valutazioni effettuate dai revisori (con finalità principalmente di natura amministrativo – contabile) non siano ritenute sufficienti per i propri (più ampi) compiti di vigilanza. A tale proposito il secondo paragrafo della Comunicazione CONSOB n. 97001574 del 20.2.1997 (Raccomandazioni in materia di controlli societari) (Rapporti di collaborazione tra Collegio Sindacale e Società di Revisione) così recita: *“Non sempre le informazioni utili per il controllo dell’amministrazione e la vigilanza sull’osservanza della legge e dell’atto costitutivo possono essere acquisite dal Collegio Sindacale nel corso delle riunioni del Consiglio di Amministrazione e del Comitato Esecutivo o mediante l’attivazione dei poteri di indagine e di richiesta di notizie agli amministratori. Al riguardo, affinché sia garantita ai sindaci la massima visibilità sull’operato degli amministratori, si raccomanda che il Collegio Sindacale richieda alla Società di Revisione tutte le informazioni utili per il controllo di propria competenza, con particolare riferimento a quelle relative al funzionamento del sistema di controllo interno ed amministrativo – contabile, il cui fine è proprio garantire la conformità degli atti di gestione all’oggetto sociale, la salvaguardia del patrimonio e l’attendibilità dei dati contabili. Le Società di Revisione vorranno prestare la massima collaborazione in tal senso”* (Comunicazione CONSOB n. 97001574 del 20.2.1997).

Occorre segnalare, peraltro, che negli ultimi anni la tendenza internazionale delle società di revisione è quella di modificare l’approccio alla revisione contabile (*Business Audit*), concentrando l’attenzione sul concetto che la redazione del bilancio d’esercizio è

influenzata dai rischi di impresa e che alla prevenzione e riduzione di tali rischi deve mirare il sistema di controllo interno.

Il processo di revisione deve, quindi, tendere all'anticipazione e valutazione di tali rischi e non alla mera rilevazione o individuazione degli errori. Questa novità nel processo evolutivo della revisione non muta, tuttavia, la sostanziale distinzione di attività fra il collegio sindacale e la società di revisione, così come indicata dal d.lg. n. 58/98.

L'ODV, una volta istituito, è la funzione aziendale cui spetta il controllo del Modello, vale a dire il controllo sulle procedure etiche, preventive, organizzative e gestionali adottate per evitare di incorrere nelle responsabilità di cui al d.lg. n. 231.

Pertanto, ha una competenza *ratione materiae* sul rispetto di un particolare ambito di normativa applicabile alla società. Dovrà, di conseguenza, diventare il destinatario di ogni informazione utile a questo fine da parte del collegio sindacale.

I sindaci, dal canto loro, essendo comunque investiti della responsabilità di valutare l'adeguatezza, *in toto*, dei sistemi di controllo interno, dovranno essere sempre informati dell'eventuale commissione dei reati considerati, così come di eventuali carenze del Modello: in tal modo essi potranno attivarsi secondo quanto previsto dalla legge. In ogni caso è opportuno -soprattutto per garantire l'indipendenza funzionale dell'ODV- che i sindaci vengano informati periodicamente sull'attuazione e sulle proposte di aggiornamento del Modello, con apposita relazione scritta, da parte dell'ODV.

Qualche ulteriore considerazione va svolta sull'incidenza della revisione contabile sul modello organizzativo e sul sistema di

controllo interno. In dottrina⁵⁴, è stata evidenziata la seguente correlazione tra il sistema dei modelli e la revisione del bilancio: l'irrogazione di una sanzione metterà in luce l'insufficienza del controllo interno, elemento questo che non dovrebbe non essere stato preventivamente rilevato anche nell'ambito dell'attività di revisione. Inoltre tale inadeguatezza *“non potrebbe non avere conseguenze sul giudizio complessivo di attendibilità del bilancio nel suo insieme e sul connesso rischio dell'esistenza di errori significativi non scoperti, con possibile invalidità civilistica e falsità penale del bilancio stesso”*. E' senz'altro erroneo ritenere che, laddove il bilancio sia certificato, il modello possa essere ridotto ai minimi termini: infatti, reati rilevanti ai sensi del d.lg. n. 231 possono verificarsi anche in società o gruppi assoggettati a revisione e certificazione del bilancio.

Quanto, poi, all'organismo di vigilanza, i compiti di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello, con riferimento ai reati in esame, potranno essere più o meno vasti in relazione, anche in questo caso, alla presenza o meno dell'istituto della certificazione del bilancio; ma non potranno mai essere azzerati nel presupposto che i controlli dei revisori esterni rendano superflua l'azione dell'organismo stesso (si tratterebbe di una delega all'esterno delle funzioni di vigilanza, non ammessa dal d.lg. n. 231/2001).

Al contrario, può essere opportuno introdurre controlli *ad hoc* sull'operato del revisore, soprattutto in termini di mantenimento di quell'indipendenza, senza la quale la certificazione rischia di risultare un mero timbro formale sui documenti predisposti dall'ente. All'organismo andrebbe comunicato qualsiasi incarico conferito, o che si intende conferire, alla società di revisione, se esistente, o a

⁵⁴ Sull'argomento cfr G. Albertinazzi.

società ad essa collegate, diverso da quello concernente la certificazione del bilancio.

Sempre sotto questo profilo dovrebbe essergli trasmessa copia delle comunicazioni alla Consob dell'insussistenza di cause di incompatibilità tra la società di revisione e la società certificata, oltre alle valutazioni in ordine alla scelta stessa della società di revisione, in base ad elementi quali professionalità, esperienza nel settore, ecc. e non solo in base all'economicità.

A ben vedere il *punctum dolens* è rappresentato da “*accordi corruttivi*” tra soggetti apicali e società di revisione. La recente legge n. 262/2005 ha all'uopo inserito nel T.U.F. gli artt 174 *bis* e 174 *ter* che puniscono le falsità nelle comunicazioni e nelle relazioni delle società di revisione e la corruzione del revisore: in entrambe le fattispecie le pene vengono irrogate anche al “*corruttore*” *intraneus* - amministratore, direttore generale, sindaco-. Sarebbe opportuno che i protocolli aziendali prevedessero almeno una riunione tra la società di revisione, il collegio sindacale, il comitato per il controllo interno, ove esistente, e l'organismo di vigilanza, prima della seduta del Consiglio di Amministrazione indetta per l'approvazione del bilancio, che abbia per oggetto tale documento.

Nelle società il cui bilancio non è assoggettato a revisione e certificazione, è consigliabile prevedere una procedura che preveda uno o più incontri dell'organo di vigilanza con il Responsabile Amministrativo aventi ad oggetto il bilancio, con eventuali approfondimenti ed analisi documentali di fattispecie di particolare rilievo e complessità presenti nella bozza di bilancio predisposta e con stesura di relativo verbale firmato da entrambi. In ogni caso è opportuno che l'ODV – anche in questo caso per aumentare la percezione del grado di indipendenza funzionale dell'ODV stesso -

rediga ed invii alla società di revisione una relazione periodica sull'attuazione del Modello. D'altro canto la società di revisione deve comunicare all'ODV ogni informazione ritenuta rilevante ai fini dell'attuazione del Modello e del rispetto del d.lg. n. 231.

Capitolo II

Organismo di Vigilanza e funzioni di controllo

1.II Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza – R.P.C.T.

Le misure volte alla prevenzione della corruzione ex lege 190/2012 sono elaborate dal Responsabile della prevenzione della corruzione in stretto coordinamento con l'Organismo di Vigilanza e sono adottate dall'organo di indirizzo della società, individuato nel consiglio di amministrazione o in altro organo con funzioni equivalenti.

Anche per le società deve ritenersi operante la scelta del Legislatore di unificare nella stessa figura i compiti di responsabile della prevenzione della corruzione e di responsabile della trasparenza.

Al fine di rendere obbligatoria la nomina, le società adottano, preferibilmente mediante modifiche statutarie, gli opportuni adeguamenti che devono contenere una chiara indicazione in ordine al soggetto che dovrà svolgere le funzioni di RPCT.

In aderenza a quanto previsto nella Delibera Anac n. 1310/2017 *“Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d. lgs. n. 33/2013, come modificato dal d. lgs. n. 97/2016”*, solo laddove esistano obiettive difficoltà organizzative è possibile mantenere distinte le due figure di Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile della trasparenza.

In tali casi, però, è necessario che le società chiariscano espressamente le motivazioni di tale opzione decisionale nei

provvedimenti di nomina dell'RPC e del RT, da pubblicare, e garantiscano il coordinamento delle attività svolte dai due responsabili, anche attraverso un adeguato supporto organizzativo.

In particolare, al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza devono essere riconosciuti poteri di vigilanza sull'attuazione effettiva delle misure, nonché di proposta delle integrazioni e delle modifiche delle stesse ritenute più opportune.

Il RPCT è nominato dall'organo di indirizzo della società, consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti. I dati relativi alla nomina sono trasmessi all'Anac, attraverso un modulo predisposto dalla stessa Autorità.

Gli atti di revoca dell'incarico del RPCT sono motivati e comunicati all'Anac che, entro trenta giorni, può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal Responsabile in materia di prevenzione della corruzione ai sensi dell'art. 15 del d. lgs. n. 39/2013. Analoghi poteri sono stati attribuiti all'Autorità nel caso di segnalazione di misure discriminatorie nei confronti del RPCT a seguito della modifica dell'art. 1, comma settimo, della legge n. 190 del 2012, operata dall'art. 41, comma primo, lett. f), del d. lgs. n. 97/2016.

E' opinione prevalente presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione quella secondo cui le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza debbano essere affidate a uno dei dirigenti della società. L'opinione si radica su di un argomento di carattere letterale, rappresentato dall'art. 1, comma ottavo, della legge n. 190/2012, il quale vieta che la principale attività del RPCT, ossia l'elaborazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione, possa essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione.

Gli organi di indirizzo della società nominano, quindi, come RPCT un dirigente in servizio presso la società, attribuendogli, con lo stesso atto di conferimento dell'incarico, anche eventualmente con le necessarie modifiche statutarie e regolamentari, funzioni e poteri idonei e congrui per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Nell'effettuare la scelta la società dovrà vagliare l'eventuale esistenza di situazioni di conflitti di interesse ed evitare, per quanto possibile, la designazione di dirigenti di quei settori individuati all'interno della società fra quelli con aree a maggiore rischio corruttivo. La scelta dovrà ricadere su un dirigente che abbia dimostrato nel tempo un comportamento integerrimo.

Nelle sole ipotesi in cui la società sia priva di dirigenti, o questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, circostanze che potrebbero verificarsi in strutture organizzative di ridotte dimensioni, il RPCT potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca, comunque, le idonee competenze in materia di organizzazione e conoscenza della normativa sulla prevenzione della corruzione. In tal caso il consiglio di amministrazione o l'amministratore unico sono tenuti a esercitare una funzione di vigilanza stringente e periodica sulle attività espletate dal soggetto incaricato.

In ultima istanza, e solo in circostanze eccezionali, il RPCT potrà coincidere con un amministratore, purché privo di deleghe gestionali. Nei casi di società di ridotte dimensioni appartenenti ad un gruppo societario, in particolare quelle che svolgono attività strumentali, qualora sia stata predisposta in un'unica programmazione delle misure *ex lege* 190/2012 da parte del RPCT della capogruppo, le

società del gruppo di ridotte dimensioni sono comunque tenute a nominare almeno un referente del RPCT della capogruppo.

Dall'espletamento delle funzioni di RPCT non può derivare l'attribuzione di alcun compenso aggiuntivo, fatto salvo il solo riconoscimento di eventuali retribuzioni di risultato legate all'effettivo conseguimento di precisi obiettivi predeterminati in sede di previsioni delle misure organizzative per la prevenzione della corruzione, fermi restando i vincoli che derivano da tetti retributivi normativamente previsti e dai limiti complessivi alla spesa per il personale.

Inalterato il regime di responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti proprio di ciascuna tipologia di società, nel provvedimento di conferimento dell'incarico di RPCT sono individuate le conseguenze derivanti dall'inadempimento degli obblighi connessi e sono declinati gli eventuali profili di responsabilità disciplinare e dirigenziale. In particolare, occorre che siano specificate le conseguenze derivanti dall'omessa vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza delle misure organizzative per la prevenzione della corruzione, nonché dell'omesso controllo in caso di ripetute violazioni delle misure previste, in considerazione di quanto disposto dall'art. 1, comma dodicesimo e quattordicesimo, della legge n. 190/2012.

In relazione agli organi di amministrazione, fatte salve le responsabilità previste dal d. lgs. n. 231/2001, nonché l'eventuale azione ex art. 2932 del Codice civile per i danni cagionati alla società, le amministrazioni controllanti promuovono l'inserimento, anche negli statuti societari, di meccanismi sanzionatori a carico degli amministratori che non abbiano adottato le misure organizzative e

gestionali per la prevenzione della corruzione ai sensi della legge n. 190/2012 o il Piano triennale di prevenzione della corruzione.

2. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione è quel documento di natura “programmatoria” con cui ogni amministrazione o ente individua il proprio grado di esposizione al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il rischio.

Esso, quindi, rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione descrive il “processo” finalizzato ad implementare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo ovvero all'individuazione e all'attivazione di azioni, ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti. Esso, quindi, è frutto di un processo di analisi del fenomeno stesso e di successiva identificazione, attuazione e monitoraggio di un sistema di prevenzione della corruzione.

Il P.T.P.C. non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione.

Il PTPCT è adottato dall'organo di indirizzo, su proposta del RPCT. L'art. 1, co. 8 della legge 190/2012 vieta che l'attività di elaborazione del PTPCT sia affidata a soggetti estranei all'amministrazione.

In tal senso sono anche da escludere contributi di ogni genere all'attività di redazione del PTPCT forniti da soggetti esterni all'amministrazione nonché affidamenti di incarichi di consulenza comunque considerati.

Ai fini della predisposizione del PTPCT è raccomandato alle amministrazioni di realizzare forme di consultazione, da strutturare e pubblicizzare adeguatamente, volte a sollecitare la società civile e i soggetti portatori di interessi a formulare proposte da valutare in sede di elaborazione del PTPCT.

Il Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza, contenente la programmazione delle misure di prevenzione della corruzione da attuare nel triennio successivo deve essere adottato entro il 31 gennaio di ogni anno ed è pubblicato sul sito istituzionale dell'ente.

Il PTPCT deve contenere una sezione dedicata alla trasparenza, impostata come atto fondamentale, con il quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione, l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Nella sezione trasparenza del PTPCT devono essere indicati i nominativi dei responsabili dell'individuazione, elaborazione, trasmissione e pubblicazione dei dati ai sensi del d.lgs. 33/2013.

È in ogni caso consentita la possibilità di indicare, in luogo del nominativo, il responsabile in termini di posizione ricoperta nell'organizzazione, purché il nominativo associato alla posizione sia chiaramente individuabile all'interno dell'organigramma dell'ente

Ove invece nella sezione trasparenza del PTPCT manchi del tutto l'indicazione dei nominativi dei soggetti e/o uffici responsabili della pubblicazione di tali dati, tale responsabilità grava sul RPCT.

Nella sezione, è opportuno che ogni amministrazione definisca, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento fissato dalle norme, i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun

dato, nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi.

E', inoltre, necessario un coordinamento tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance, su cui ci si soffermerà nei prossimi paragrafi.

Pertanto, l'OIV e gli altri soggetti deputati alla valutazione della performance verificano la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance, valutando l'adeguatezza dei relativi indicatori.

E', inoltre, opportuno, anche in termini di ottimizzazione degli strumenti di programmazione, un coordinamento tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nei documenti di programmazione di carattere contabile, tra cui il DUP. È infatti raccomandato agli enti locali che nel DUP siano inseriti gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance.

3. Il coordinamento tra il R.P.C.T. e l'Organismo di Vigilanza ai fini di un'applicazione combinata della l. n. 190/2012 e del d. lgs. n. 231/2001.

Ogni società attribuisce, sulla base di proprie valutazioni di tipo organizzativo, i compiti di RPCT all'organo interno di controllo reputato più idoneo ovvero all'organismo di Vigilanza (OdV), o ad altro organo sociale cui siano attribuite le relative funzioni, i cui riferimenti devono essere indicati chiaramente nel sito web all'interno della sezione "Società Trasparente".

In ragione della eterogeneità delle funzioni attribuite al RPCT e al ODV, è da escludersi che il RPCT possa far parte dell'ODV, anche nel caso in cui questo sia collegiale⁵⁵.

In ragione della stretta connessione tra le misure adottate ai sensi del d. lgs. n. 231/2001 e quelle previste dalla legge n. 190/2012, le funzioni del RPCT devono essere svolte in costante coordinamento con quelle dell'Organismo di vigilanza, nominato ai sensi del predetto decreto legislativo.

4. La vigilanza sul rispetto del Modello 231 integrato con le misure anticorruzione

Le misure sulla trasparenza confluiscono in un'apposita sezione del documento contenente le misure di prevenzione della corruzione integrative del “modello 231”, ovvero dell'unico documento contenente insieme misure integrative e misure del “modello 231”.

In questa sezione sono individuate le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi delle informazioni da pubblicare, prevedendo anche uno specifico sistema delle responsabilità e indicando i nominativi dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione sia dei dati, delle informazioni e dei documenti la cui pubblicazione è espressamente prevista da specifiche norme di legge, sia di quelli c.d. “ulteriori” individuati dalla medesima società in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, ai sensi dell'art. 1, comma nono, lett. f), legge 190/2012 e art. 7 *bis*, comma terzo, del d. lgs n. 33/2013.

⁵⁵ In senso contrario cfr. determinazione Anac n. 8/2015

Gli obiettivi legati alla trasparenza devono, pertanto, essere articolati e dettagliati, non soltanto in relazione al RPCT ma anche agli altri soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure di trasparenza previste dalle norme o introdotte dalla società stessa.

In analogia a quanto previsto per la pubblica amministrazione, si ritiene che anche per le società a controllo pubblico il mancato rispetto di tali obiettivi possa essere valutato ai fini della responsabilità dirigenziale e della corresponsione della retribuzione di risultato.

Come per le pubbliche amministrazioni⁵⁶, anche per le società controllate questa sezione costituisce l'atto fondamentale di organizzazione dei flussi informativi necessari a garantire l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione di informazioni, dati e documenti, specificando, inoltre, modalità, tempi e risorse per attuare gli obblighi di trasparenza e il sistema di monitoraggio sull'attuazione degli stessi.

La sezione trasparenza è quella in cui vanno definite le misure organizzative volte a dare attuazione al diritto di accesso generalizzato, quali, ad esempio, la costituzione di appositi uffici o la regolazione della trattazione delle richieste di accesso⁵⁷.

Occorre, in proposito, precisare che la promozione di maggiori livelli di trasparenza, a seguito delle modifiche all'art. 10 del d. lgs. n. 33/2013 introdotte dal d. lgs. n. 97/2016, costituisce obiettivo strategico da tradurre nell'assegnazione di obiettivi organizzativi e individuali che, secondo l'orientamento prevalente dell'Anac,

⁵⁶ Cfr. *ex multis* Delibera Anac 1310/2016.

⁵⁷ Cfr. sempre Delibera Anac n. 1309/2016.

devono essere declinati all'interno dei documenti adottati dalle società.

Nel caso di enti di diritto privato a controllo pubblico che svolgono sia attività commerciali nel mercato concorrenziale, sia attività di pubblico interesse, oltre ai generali obblighi di trasparenza sull'organizzazione cui comunque sono sottoposti tali enti, essi dovranno fare trasparenza -cioè obblighi di pubblicazione e accesso generalizzato- limitatamente alle attività di pubblico interesse svolte.

5. Gli obblighi di pubblicazione

Le società in controllo pubblico pubblicano i dati, i documenti e le informazioni relativi alla loro organizzazione e attività esercitate.

Il decreto lgs. n. 175/2016, recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", oltre a prevedere all'art. 24, in via generale, che le società in controllo pubblico sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza nell'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti secondo le previsioni del decreto lgs. n. 33/2013 introduce all'art. 19 specifici obblighi di pubblicazione, per i quali, in caso di violazione, estende l'applicazione di specifiche sanzioni contenute nel d. lgs. n. 33/2013.

In particolare, i nuovi obblighi introdotti riguardano: i provvedimenti in cui le società in controllo pubblico stabiliscono i criteri e le modalità per il reclutamento del personale; i provvedimenti delle amministrazioni pubbliche socie in cui sono fissati, per le società in controllo, gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi incluse quelle per il personale; i provvedimento in cui le società in controllo pubblico recepiscono gli

obiettivi relativi alle spese di funzionamento fissati dalle pubbliche amministrazioni.

I commi terzo e settimo dell'art. 19 dispongono, in caso di violazione degli obblighi elencati, l'applicazione delle sanzioni di cui agli artt. 22, comma quarto, 46 e 47, comma secondo, del d. lgs. n. 33/2013. Esse consistono, rispettivamente, nel divieto di erogare somme a qualunque titolo a favore della società da parte dell'amministrazione controllante, nell'irrogazione di una sanzione pecuniaria che va da 500,00 a 10.000,00 Euro a carico del responsabile della violazione; nell'attivazione della responsabilità dirigenziale, con eventuale responsabilità da danno all'immagine, e valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili.

Il decreto legislativo n. 97/2016 ha, inoltre, introdotto nel decreto legislativo n. 33/2013 l'art. 15-*bis* recante “*obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate*”, con la previsione che le società controllate, nonché quelle in regime di amministrazione straordinaria, sono tenute a pubblicare, entro trenta giorni dal conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali, e per i due anni successivi alla loro cessazione: gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata; il *curriculum vitae*; i compensi, comunque, denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali; il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura.

La pubblicazione di dette informazioni, relativamente ad incarichi per i quali è previsto un compenso, è condizione di efficacia per il pagamento dello stesso. In caso di omessa o parziale pubblicazione nei confronti del soggetto responsabile della pubblicazione e del soggetto che ha effettuato il pagamento è irrogata una sanzione pari alla somma corrisposta.

Poiché le società sono tenute al rispetto degli obblighi di pubblicazione, l'omessa previsione della sezione dedicata alla pubblicazione è considerata come un caso di omessa adozione del PTPC e, pertanto, sanzionata, ai sensi dell'art. 19, comma quinto, del decreto legge n. 90/2014.

La mancata comunicazione dei dati, documenti e informazioni oggetto di obbligo ai sensi del d. lgs. n. 33/2013, costituisce nelle pubbliche amministrazioni responsabilità disciplinare o dirigenziale. Invece, nelle società tale responsabilità deve essere attivata nelle forme stabilite con atto statutario o regolamentare interno, sulla cui adozioni vigileranno le amministrazioni controllanti.

La mancata comunicazione dei dati, documenti e informazioni di cui all'art. 47 del d. lgs. n. 33/2013 è sanzionata dall'Anac, per i cui spetti procedurali si rinvia al *“Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97”*, adottato dall'Anac il 16 novembre 2016.

Inoltre, le disposizioni stabilite nell'art. 14 del d. lgs. n. 33/2013, si ritiene siano compatibili con i compiti e con le funzioni delle società e degli enti in controllo pubblico.

Pertanto, in aderenza a quanto previsto nelle determinazioni Anac n. 8/2015 e n. 1134/2017, i titolari di incarichi o di cariche di

amministrazione, di direzione o di governo, comunque denominati, pubblicano i dati di cui al comma primo, lettere da a) a f).

La disposizione deve intendersi riferita a tutti i componenti degli organi titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività svolta dalla società o dall'ente cui sono preposti e della quale definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare, verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

Solo qualora tali incarichi o le cariche siano svolti a titolo gratuito, le misure di trasparenza in argomento non sono applicabili. In tali ipotesi, si evidenzia la necessità di pubblicare sul sito gli statuti o le deliberazioni con carattere generale che dispongono in merito.

Con riguardo ai dirigenti, tenuti a osservare le misure di trasparenza previste dall'art. 14, a seguito delle modifiche introdotte dal d. lgs. n. 97/2016, una valutazione della compatibilità non può prescindere dalla considerazione dei diversi poteri ad essi conferiti.

I direttori generali, espressamente richiamati anche nell'art. 12 della legge n. 441/1982 cui l'art. 14 rinvia, sono dotati di poteri decisionali e di adozione degli atti di gestione, diversamente dalla dirigenza ordinaria che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione, affidati invece agli organi di indirizzo o alla direzione generale.

Da ciò è stato ritenuto, soprattutto da parte dell'Anac, che dovrebbe discendere un diverso regime di trasparenza dei direttori generali rispetto ai dirigenti ordinari. Infatti, ai primi risultano pienamente applicabili gli obblighi di trasparenza indicati all'art. 14, comma primo, lettere da a) a f), mentre ai dirigenti sono applicabili le sole misure indicate al comma primo, lettere da a) ad e), risultando

esclusa, per questi ultimi, la pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali di cui alla lettera f).

Per i compensi dei dirigenti, secondo quanto affermato dall'Anac nelle determinazioni n. 8/2015 e 1134/2017, le società e gli enti devono pubblicare i relativi compensi, comunque denominati, salvo che non provvedano a distinguere chiaramente, nella propria struttura, le unità organizzative che svolgono attività di pubblico interesse da quelle che svolgono attività commerciali in regime concorrenziale. In quest'ultimo caso, ferma restando la pubblicazione dei compensi individualmente corrisposti ai dirigenti delle strutture deputate allo svolgimento di attività di pubblico interesse, la pubblicazione dei compensi relativi ai dirigenti delle strutture che svolgono attività commerciali potrà avvenire in forma aggregata dando conto della spesa complessiva sostenuta ciascun anno, con l'indicazione dei livelli più alti e più bassi dei livelli corrisposti.

6.L'accesso generalizzato

In base all'art. 2, comma primo, del d. lgs. n. 33/2013, come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016, le norme ivi contenute disciplinano *“la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'art. 2 bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela degli interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti”*.

Come emerge da tale disposizione, quindi, le società pubbliche, entro i limiti di cui all'art. 2 bis, sono tenuti ad attuare la disciplina in tema di trasparenza, sia attraverso la pubblicazione *on line* all'interno del

proprio sito sia garantendo l'accesso civico ai dati e ai documenti detenuti, relativamente all'organizzazione e alle attività svolte.

L'accesso generalizzato è riconosciuto per i dati e i documenti che non siano già oggetto degli obblighi di pubblicazione già indicati.

Si applicano le esclusioni e i limiti di cui all'art. 5 *bis* del decreto lgs. n. 33/2013.

A tal fine, le società applicano le Linee guida di cui alla delibera Anac n. 1309/2016, valutando caso per caso la possibilità di diniego dell'accesso a tutela degli interessi pubblici e privati indicati dalla predetta norma.

Tra gli interessi pubblici vanno considerati quelli curati dalla società qualora svolga attività di pubblico interesse.

Tra gli interessi privati, particolare attenzione dovrà invece essere posta al bilanciamento tra il diritto di accesso e la tutela degli *“interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali”*.

Nel caso in cui le società siano controllate solo indirettamente, la capogruppo assicura che le stesse adottino le misure di prevenzione della corruzione, ai sensi della legge n. 190/2012, in coerenza con quelle della capogruppo.

Laddove nell'ambito del gruppo vi siano società di ridotte dimensioni, in particolare che svolgono attività strumentali, la società capogruppo, con delibera motivata in base a ragioni oggettive, può introdurre le misure di prevenzione della corruzione ai sensi della legge n. 190/2012 relative alle predette società nel proprio “modello 231”. In tal caso, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione

e della Trasparenza della società capogruppo è responsabile dell'attuazione delle misure anche all'interno delle società di ridotte dimensioni.

Ciascuna società deve, però, nominare, all'interno della propria organizzazione, un referente del Responsabile della Prevenzione della Corruzione della società capogruppo.

Anche per le società in controllo pubblico in liquidazione permane la responsabilità configurabile ai sensi del d. lgs. n. 231/2001.

In particolare, si ritiene che le società controllate in liquidazione debbano continuare ad essere sottoposte agli obblighi in materia di anticorruzione e trasparenza.

I responsabili della liquidazione sono, pertanto, tenuti a nominare il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e a predisporre misure di prevenzione della corruzione anche integrative del “modello 231”, ove adottato, e a garantire la trasparenza sull'organizzazione e sulle attività, nei limiti di quelle effettivamente svolte.

Qualora la società sia priva di personale, stante l'impossibilità di nominare un RPCT interno, la relativa funzione dovrebbe essere assicurata dall'amministrazione controllante.

Capitolo III

L'Organismo Indipendente di Valutazione delle *performance* negli Enti pubblici

1. Il concetto di *performance*⁵⁸

Il nuovo comma ottavo *bis* dell'art. 1 della legge n. 190/2012, nelle pubbliche amministrazioni attribuisce all'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance la funzione di attestazione degli

⁵⁸ M. ARMSTRONG, *Performance management. Key strategies and practical guidelines*, London, Kogan Page, 2006; M. BARBIERI, G. VALOTTI, *Valutare e premiare nella PA*, in AA. VV., *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Rubbettino Editore, 2006.

obblighi di pubblicazione, di ricezione delle segnalazioni aventi ad oggetto i casi di mancato o ritardato adempimento agli obblighi di pubblicazione.

Preliminarmente, va chiarito che le competenze dei Nuclei, oltre a quelle conferite dalla legge al momento della loro istituzione *-i.e.* il d. lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 e ss. mm. ii.-, sono state ampliate dal legislatore, negli ultimi anni, su aspetti che hanno stretta attinenza con la programmazione e con le decisioni strategiche. Tali competenze sono state assegnate ai Nuclei da varie norme che si sono succedute nel tempo e che hanno finito per far assumere ai Nuclei, oltre alla veste di organo interno, un sempre più marcato connotato di *monitor* dell'Ente sottoposto a controllo.

In particolare, le funzioni e le prerogative attribuite dalla legge all'Organismo Indipendente di Valutazione delle Performance (di seguito OIV) intercettano le esigenze di trasparenza⁵⁹ e di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione, positivizzate nel d. lgs. n. 33/2013 e nella l. n. 190/2012.

Innanzitutto, è doveroso precisare che le amministrazioni pubbliche hanno la finalità di soddisfare i bisogni dei cittadini, che vengono individuati tramite strumenti di pianificazione e programmazione strategica.

Tali finalità generali vengono dapprima tradotte in obiettivi strategici e, successivamente, tramite il processo di programmazione operativa, vengono dettagliate in obiettivi operativi.

Una volta acquisiti gli *input*, espressi in termini di risorse finanziarie, risorse umane e risorse strumentali, è possibile implementare le attività (*process*) al fine di conseguire gli obiettivi prefissati.

⁵⁹ F. M. NOCELLI, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza*, in Foro amministrativo, 2020, pag. 1979 ss.

Normalmente, il processo termina con l'ottenimento degli *output*, che, nel caso di specie, sono beni e servizi erogati dalle organizzazioni pubbliche a favore della collettività. In altre parole, gli *output* rappresentano il risultato finale, ma non costituiscono elementi sufficienti allo scopo di apprezzare la *performance* complessiva dell'azione pubblica, dal momento che non è scontato che essi producano effetti significativi sui destinatari delle politiche pubbliche, in termini di miglioramento auspicato delle condizioni di vita della collettività amministrata.

Ne consegue che il valore prodotto dalle amministrazioni pubbliche risiede negli *outcome*, cioè il risultato di miglioramento della qualità della vita, siano essi intermedi o finali, generati dall'azione pubblica. Con riguardo, poi, alla catena del valore, si distingue l'efficacia dall'efficienza.

L'efficacia è intesa come capacità dell'ente di raggiungere gli obiettivi strategici dell'amministrazione. All'interno della categoria dell'efficacia ulteriore distinzione è corrente tra l'efficacia interna o gestionale se si fa riferimento alla relazione tra *output/outcome* e obiettivi di natura operativa e strategica; mentre, in un'ottica più allargata, si fa riferimento all'efficacia esterna o strategica, quando si pone in relazione l'*output/outcome* prodotto con il bisogno da soddisfare.

Pertanto, si ha efficacia interna, quando l'organizzazione, tramite l'*output/outcome* prodotto, raggiunge gli obiettivi prefissati; si ha efficacia esterna quando l'*output/outcome* è coerente con i bisogni del cittadino/utente.

Per quanto riguarda l'efficienza, è connessa al rapporto *output/input* e, quindi, alla capacità dell'organizzazione di produrre beni e servizi

con il minor impiego di risorse. In alternativa è possibile essere efficiente realizzando il massimo livello di *output* a parità di *input*.

Ne consegue che la dimensione dell'ampiezza della performance dipende dall'enfasi che viene attribuita sulle varie componenti della catena del valore. Infatti, ci si potrebbe concentrare principalmente sugli *input*. Questo è il caso tipico di numerose amministrazioni pubbliche italiane che ancora focalizzano la loro attenzione sulle risorse finanziarie investite, come se a maggiori risorse corrispondano automaticamente risultati più elevati.

Al contempo, ci si potrebbe concentrare sui processi e sugli *output*, al fine di metterli in relazione con le risorse investite. In tali circostanze, si ricorre ai criteri di economicità negli acquisti dei fattori e di efficienza al fine di valutare la performance. L'ampiezza della misurazione della stessa può risultare ancora più ampia, se ci si sofferma anche sull'efficacia, soprattutto dal punto di vista della qualità dei beni/servizi offerti. La misura massima di questa dimensione viene raggiunta nel momento in cui ci si focalizza sui collegamenti tra la fiducia dei cittadini/utenti e gli *input*, gli *output* o gli *outcome*.

Quanto finora è stato brevemente tratteggiato dimostra come nelle amministrazioni pubbliche ci sia il bisogno di differenti ampiezze nella misurazione e valutazione che vanno opportunamente adattate alla finalità della valutazione. Ad esempio, se si analizza l'ampiezza della performance di un singolo ufficio, pare inutile dedicare attenzione alla relazione tra fiducia dei cittadini e gli *outcome*. Mentre tale analisi può risultare utile qualora ci si soffermi sulla *performance* dell'Ente nella sua interezza.

2. Performance organizzativa e la performance individuale

Nell'ambito della Riforma Brunetta la performance della P.A. viene definita come «*il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto, il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione e, come tale, si presta ad essere misurata e gestita*».

Emerge, pertanto, come il concetto in parola venga inteso da una prospettiva “micro”, ovvero sia dell'Ente considerato nella sua interezza, di sue ripartizioni organizzative, ovvero di singoli individui o gruppi di persone.

I vari ambiti della *performance* organizzativa elencati nell'art. 8 del decreto lgs. n. 150/2009⁶⁰, comprendono l'analisi degli impatti prodotti dalle politiche pubbliche; l'analisi del grado di attuazione delle strategie aziendali; l'analisi del livello qualitativo/quantitativo delle attività/servizi erogati; l'analisi dello “stato di salute” (economico-finanziaria, organizzativa, relazionale); infine, l'analisi comparative (*benchmarking*).

Per quanto riguarda la performance individuale, l'art. 9 del d. lgs. 150 del 2009 distingue, tra i diversi ambiti di misurazione, i risultati raggiunti e le modalità di raggiungimento degli stessi.

Alla luce delle precisazioni ivi riportate appare evidente come la riforma abbia spinto l'attività di misurazione su campi differenti, in ottica multidimensionale.

⁶⁰ Cfr. delibera della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche CIVIT n. 89/2010.

Uno dei principali ambiti attiene alla misurazione e alla valutazione della qualità dei servizi pubblici. A tal proposito, la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), ora ANAC, definisce alcuni concetti chiave nella delibera n. 88 del 2010.

Nello specifico, si definiscono, innanzitutto, le modalità attraverso le quali identificare gli *standard* di qualità, intesi come: «*i livelli di qualità che i soggetti erogatori del servizio devono assicurare. I livelli di qualità possono riguardare l'insieme delle prestazioni afferenti al servizio (o una loro quota, ad esempio l'x per cento dei passaporti deve essere rilasciato entro n. giorni lavorativi) ovvero le singole prestazioni (ad esempio, lo standard per il rilascio di un passaporto è pari a n. giorni lavorativi). Gli standard di qualità sono misurati attraverso indicatori, per ognuno dei quali deve essere definito, e pubblicizzato, un "valore programmato", che consenta di verificare se un servizio o una prestazione possa essere considerata di qualità, essendo stato rispettato lo standard previsto*».

Al fine di assicurare una rappresentazione oggettiva e omogenea dei servizi erogati al pubblico, la CiVIT ha ritenuto che le amministrazioni siano tenute all'individuazione di *standard* idonei a rilevare – a consuntivo – la qualità effettiva dei servizi erogati, da confrontare con la qualità programmata, tramite gli *standard* di qualità.

La definizione della “qualità programmata”⁶¹ e il successivo monitoraggio del livello raggiunto dai vari indicatori allo scopo di appurare la “qualità effettiva” erogata non vanno confuse con le

⁶¹ C. TROMBETTA, S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante. Come applicare la Riforma Brunetta del Pubblico Impiego*, FrancoAngeli, 2010.

valutazioni della “qualità attesa” e della “qualità percepita” da parte degli utenti del servizio.

Tali analisi vanno effettuate durante o dopo il processo di erogazione, consultando gli stessi utenti, tramite apposite indagini di “*customer satisfaction*”.

La delibera 88 del 2010, oltre a definire alcuni concetti chiave, individua una metodologia da seguire per la misurazione della qualità programmata ed effettiva. Vengono, pertanto, esposte le fasi principali: definizione della “mappa dei servizi”; individuazione degli elementi su cui fondare l’individuazione degli *standard* di qualità; elaborazione degli indicatori di qualità; individuazione dei valori programmati; pubblicizzazione degli *standard* di qualità.

A tal fine, occorre, preliminarmente, un’esatta individuazione dei servizi erogati. È necessario, in altri termini, redigere un’elencazione accurata dei processi aziendali che portano all’erogazione di un servizio all’utenza. Successivamente, è essenziale individuare gli elementi su cui fondare l’individuazione degli standard di qualità. Gli standard di qualità, a loro volta, devono essere definiti così da consentire di esprimere un giudizio almeno sui seguenti elementi: accessibilità del servizio, è necessario valutare il livello di disponibilità del servizio per l’utenza; tempestività del servizio, misurata dal lasso temporale che intercorre tra la richiesta del servizio e la sua erogazione; trasparenza del servizio, valutata tramite l’effettiva disponibilità di informazioni che consentono all’utente di ricevere il servizio in maniera “consapevole”; efficacia del servizio, valutata tramite il livello di correttezza formale del processo di erogazione del servizio, la sua congruenza alle esigenze espresse dall’utenza al momento della richiesta, nonché la sua “compiutezza”. Per ciascun elemento analizzato deve essere individuato un *set* di

indicatori, dotati di un valore programmato o “*target*” di riferimento. Gli indicatori devono essere: rilevanti e pertinenti rispetto all’elemento cui si riferiscono; devono essere accurati e quanto più possibile “oggettivi”; devono essere dotati di temporalità e rilevati con cadenza regolare; inoltre devono essere fruibili e, quindi, pubblicati periodicamente; infine, devono essere facili da comprendere.

Gli *standard* di qualità vanno, inoltre, pubblicati sui siti istituzionali degli Enti, al fine di renderli facilmente fruibili da parte dell’utenza.

3. Qualità attesa e qualità percepita

Oltre alla dimensione della qualità programmata ed effettiva, nell’ottica della gestione della performance e del miglioramento continuo, è importante monitorare la qualità “attesa” e “percepita” dal cittadino/utente al fine di verificare se quanto programmato ed erogato corrisponde alle esigenze dell’utenza.

Nel tentativo di intercettare il “punto di vista” dei cittadini/utenti rispetto alla qualità dei servizi loro offerti, un numero crescente di amministrazioni pubbliche conduce, negli ultimi anni, indagini di “*customer satisfaction*”.

Uno degli strumenti più diffusi per la rilevazione della customer satisfaction è il “Modello SERVQUAL”, mutuato dalle esperienze del mondo privatistico.

Il modello prevede la somministrazione di un questionario diviso in due sezioni, ciascuna composta da 22 domande.

Nella prima sezione, viene proposta una serie di affermazioni sulle aspettative (*expectation*) che gli utenti nutrono in relazione al servizio da giudicare; nella seconda sezione, le asserzioni riportate

riguardano le percezioni (*perception*) degli utenti rispetto al livello qualitativo che associano al servizio.

Dall'analisi dello scostamento esistente tra la qualità attesa e la qualità percepita è possibile desumere il livello di soddisfazione del cittadino.

Se si volesse esprimere la relazione tra soddisfazione e qualità attraverso una formula matematica, essa può essere espressa attraverso la seguente uguaglianza: *customer satisfaction* = Qualità percepita / Qualità attesa

Il modello SERVQUAL individua *fattori di qualità* molto simili a quelli suggeriti dalla CiVIT nella delibera 88/2010 e che, comunque, devono potere essere adattati al particolare contesto aziendale: tangibilità, che riguarda l'aspetto esteriore delle strutture fisiche e del personale preposto all'erogazione del servizio; affidabilità, che concerne il grado di accuratezza con cui il servizio viene prestato; prontezza, che attiene sia alla capacità di erogare il servizio con puntualità sia alla volontà di fornire assistenza all'utente; assicurazione che rappresenta il giudizio sulla qualità del servizio connesso alla competenza e alla cortesia dei dipendenti nonché alla loro capacità di infondere fiducia e sicurezza; empatia, valutata in base al grado di assistenza "personalizzata" fornita ai fruitori del servizio.

4. Le fasi del ciclo di gestione della *performance*: pianificazione, misurazione, valutazione e rendicontazione

Il D.Lgs. 150/09 (art. 4) definisce le fasi del ciclo di gestione della performance, quali: a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori; b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle

risorse; c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi; d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale; e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito; f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

L'individuazione delle aree strategiche è utile anche a fini di comunicazione della strategia aziendale ai vari *stakeholder*, in quanto definisce un chiaro disegno logico delle varie direttrici strategiche da perseguire, in funzione delle principali aree di bisogno dei cittadini.

È importante precisare che le aree strategiche non devono essere confuse con le ripartizioni organizzative della cosiddetta “macrostruttura organizzativa” di un'amministrazione pubblica, in quanto ogni area può richiedere la collaborazione di più uffici/servizi che svolgono diverse funzioni aziendali. A ben vedere, un'area strategica è trasversale a più unità organizzative e l'eventuale corrispondenza può registrarsi nei casi in cui, ad esempio, l'organigramma è articolato “per progetti”. Tuttavia, non è questa la configurazione tipica delle amministrazioni pubbliche italiane che, non di rado, predilige una ripartizione “per funzioni”.

Con riferimento a ciascuna area strategica, occorre definire uno o più obiettivi strategici da perseguire, solitamente entro un periodo di tempo medio-lungo (almeno tre anni). Agli obiettivi strategici devono essere associati uno o più indicatori e target da raggiungere. In corrispondenza, poi, di ogni obiettivo strategico si devono specificare le risorse finanziarie complessivamente assegnate.

Gli obiettivi strategici ricompresi nell'Albero della *performance* sono programmati su base triennale e vengono aggiornati annualmente rispetto alle priorità politiche definite dall'organizzazione. Essi rappresentano obiettivi di particolare "rilevanza" in relazione ai bisogni ed alle attese degli *stakeholders*, ma ricomprendono anche la dimensione dell'efficienza ed efficacia complessiva dell'attività istituzionale ordinaria, ossia di quella parte di attività che ha carattere ricorrente e continuativo, e non è dotata di un legame diretto con le priorità politiche.

Il passo successivo dell'attività di programmazione consiste nella declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi annuali/infrannuali, che prevedono, a loro volta, la realizzazione di determinate azioni, una tempistica da rispettare e l'impiego di un certo ammontare di risorse finanziarie, umane e strumentali.

Tali informazioni, riferite ad ogni obiettivo operativo, sono contenute nei c.d. "piani operativi". Di norma, questi ultimi esplicitano i seguenti elementi: 1. obiettivi operativi, dotati di uno o più indicatori a cui viene associato un valore target; 2. le azioni da implementare con i relativi tempi di realizzazione attuazione; 3. le risorse economiche, umane e strumentali necessarie; 4. i soggetti responsabili della realizzazione degli obiettivi operativi.

I piani operativi vengono selezionati dall'amministrazione tra un *range* di possibili alternative, sulla base di analisi costi-benefici, sia in termini economico-finanziari, sia di opportunità e crescita per l'Ente.

I piani operativi e i connessi obiettivi devono essere coerenti con gli obiettivi strategici.

È appena il caso di precisare che la costruzione dell'Albero della performance e, dunque, la formalizzazione delle strategie aziendali segue una direzione "top-down", ovvero partendo dall'identificazione della missione si giunge all'enucleazione delle aree strategiche, degli obiettivi strategici e, quindi, alla definizione di quelli operativi, dettagliati tramite appositi "piani". In questo modo, si formula un disegno strategico coerente al suo interno e in linea con le aspettative e i bisogni della collettività, tenuto conto delle risorse disponibili o che si prevede si possano liberare.

L'attuazione della strategia aziendale avviene seguendo una lettura "bottom up", ovvero alla luce, innanzitutto, di quanto previsto nei piani operativi, dal momento che la loro attuazione è *conditio sine qua non* ai fini del conseguimento dei connessi obiettivi operativi e strategici.

In definitiva, la richiamata lettura bidirezionale dell'Albero degli obiettivi permette alle amministrazioni pubbliche di individuare e determinare obiettivi rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, sfidanti, ma raggiungibili, in quanto correlati alla quantità e qualità delle risorse disponibili (art. 5, comma 2, del D. Lgs. 150/09).

Com'è noto, l'attività di misurazione della *performance* ha sempre presentato profili di criticità nel contesto delle amministrazioni pubbliche.

Le principali difficoltà sono riconducibili alla genericità degli obiettivi identificati e alla loro scarsa rilevanza strategica, alla mancanza di indicatori associati agli obiettivi o comunque poco chiari e attinenti, con un eccessivo utilizzo di indicatori binari

(on/off) o che si limitano a rilevare lo stato di avanzamento di determinati piani di azione. Nella maggior parte dei casi, si rileva inoltre l'assenza di target associati agli indicatori o target poco sfidanti.

Si evidenzia pure la scarsa trasparenza ed accessibilità dei documenti contenenti gli obiettivi e gli indicatori (ex ante ed ex post).

Tutte le citate problematiche portano i destinatari delle informazioni prodotte dal sistema di reporting ad utilizzare raramente le risultanze dell'attività di misurazione, soprattutto a causa della scarsa qualità delle informazioni messe a disposizione, in quanto ritenute poco affidabili, scarsamente rilevanti/pertinenti o assai ridondanti. La Riforma Brunetta tenta di superare tali difficoltà e di migliorare, pertanto, l'attività di misurazione prevedendo alcuni "requisiti minimi" che i sistemi di misurazione devono possedere.

Nello specifico, la delibera CiVIT 89 del 2010 afferma a proposito che «ogni amministrazione dovrà dotarsi di un Sistema di misurazione della performance che rispetti i seguenti requisiti minimi: 1. chiara definizione degli obiettivi; 2. presenza consistente di indicatori di outcome tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su *stakeholders* esterni; 3. specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e target; 4. caratterizzazione degli indicatori secondo le schede e i test proposti dalla Commissione; 5. rilevazione effettiva della performance, secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori». In questo modo si permette alle amministrazioni pubbliche di entrare in possesso di informazioni rilevanti, anche in sede di revisione e correzione delle azioni rispetto ai target individuati, collegando correttamente la fase di formulazione della strategia a quella di implementazione dei piani d'azione.

Il fine ultimo è quello di riuscire ad utilizzare le informazioni e i feedback prodotti dalla correzione e revisione delle azioni, per influenzare i comportamenti organizzativi e generare cicli di apprendimento, nell'ottica del “*learning by doing*”.

Fatte queste premesse, la misurazione della *performance* è intesa nel decreto n. 150/09, come un complesso di azioni e strumenti volti a quantificare le dimensioni di performance utili a migliorare e a razionalizzare i processi decisionali dell'Ente pubblico.

In linea generale, l'attività di misurazione deve essere concepita come un processo empirico e formalizzato, che mira ad ottenere ed esprimere informazioni descrittive di alcune proprietà (quelle ritenute più rilevanti) di un determinato oggetto tangibile o intangibile che si vuole osservare.

.

Al fine di completare il processo di misurazione della *performance*, qualunque azienda, anche quella pubblica, deve dotarsi – come detto – di un “sistema” che svolga le funzioni fondamentali di acquisizione, analisi e rappresentazione delle informazioni.

A tal proposito, occorre ribadire che l'Albero della *performance*⁶² costituisce uno dei modelli per rappresentare la realtà di una amministrazione pubblica e che, pertanto, può aiutare a identificare meglio “gli oggetti” da analizzare.

La misurazione della *performance* non può prescindere da una corretta identificazione degli obiettivi aziendali in sede di programmazione.

Infatti, tale attività può rivelarsi preclusa se gli obiettivi in parola non sono “misurabili”.

⁶²S. CATANI, B. TERRACCIANO, *Corporate Governance Articoli l'executive Compensation: principi, strumenti e tendenze*, Rivista dei Dottori Commercialisti, 4/2014.

A tal proposito, l'articolo 5, comma 2, del d. lgs. n. 150 del 2009 richiede che gli obiettivi siano: a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari; c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi; d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Per ogni obiettivo devono essere individuati uno o più indicatori ed i relativi target ai fini di consentire la misurazione e la valutazione della *performance*.

A ben vedere, gli indicatori di performance rendono concreta l'attività di misurazione. I *target*, o valori obiettivo, rappresentano invece il risultato atteso che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o di un processo. In generale, tale valore è espresso in termini di livello di rendimento, entro uno specifico intervallo temporale. I vantaggi derivanti dalla fissazione di valori obiettivo sono ampiamente documentati nella letteratura manageriale.

5. Il piano della *performance*

La Riforma Brunetta specifica anche i documenti (*output*) del ciclo di gestione della performance, tramite i quali si procede alla c.d. "incorporazione" delle misure di *performance*.

Nello specifico, il d. lgs. n. 150 del 2009, all'art. 10, comma primo, precisa che: *«al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera d), redigono annualmente: a) entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della Performance da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori; b) un documento, da adottare entro il 30 giugno, denominato: «Relazione sulla Performance» che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato».*

Pertanto, il ciclo di gestione delle performance deve produrre come *output* documentali il Piano della Performance e la Relazione sulla performance.

Il Piano della Performance rappresenta un documento di programmazione pluriennale (tre anni), con aggiornamento dei contenuti di anno in anno, in base alla c.d. tecnica dello "scorrimento".

La struttura e i contenuti del Piano sono disciplinati dal D.Lgs. 150 del 2009 e dalla delibera CIVIT n. 112 del 2010.

L'art. 10 del D. Lgs. 150 del 2009 definisce solo in parte lo schema e le caratteristiche della documentazione in questione, prevedendone

il contenuto minimo. Ai sensi dell'art. 15, comma secondo, lettera b), il Piano è approvato dall'Organo di indirizzo politico-amministrativo, dopo essere stato definito in collaborazione con i vertici dirigenziali dell'amministrazione.

La CIVIT disciplina, invece, le fasi da seguire ai fini della predisposizione del documento, la sua struttura e contenuto di dettaglio.

Più precisamente, la delibera n. 112 del 2010 provvede a definire un'esatta e minuziosa lista dei contenuti del Piano. Inoltre la citata delibera chiarisce le fasi logiche da seguire per la sua corretta elaborazione:

- a. «definizione dell'identità dell'organizzazione;
- b. analisi del contesto esterno ed interno;
- c. definizione degli obiettivi strategici e delle strategie;
- d. definizione degli obiettivi operativi dei piani operativi;
- e. comunicazione del Piano all'interno e all'esterno».

La delibera citata specifica anche la struttura del Piano, la descrizione dell'identità dell'Ente costituisce una delle prime sezioni più importanti. Al fine di definire l'identità dell'ente pubblico in modo coerente con le caratteristiche del territorio e con le attese degli stakeholder, la CIVIT ne raccomanda la partecipazione.

Si presume, quindi, che questa delicata fase di definizione del mandato istituzionale, della missione e delle finalità strategiche portino alla definizione di programmi coerenti con le esigenze della collettività.

Il principale elemento innovativo riguarda la presentazione dell'Albero della *performance*, di cui si è detto nel capitolo precedente.

Tale innovazione rappresenta uno strumento rilevante, soprattutto qualora si tenti di intraprendere nell'organizzazione un percorso di tipo manageriale.

Si ricorda che l'Albero della *performance* costituisce una mappa concettuale in grado di raffigurare l'insieme delle interconnessioni esistenti tra mandato istituzionale, missione, obiettivi strategici ed operativi. Più precisamente, la delibera n. 112 del 2010 chiarisce che «*la mappa dimostra come gli obiettivi ai vari livelli e di diversa natura contribuiscono, all'interno di un disegno strategico complessivo coerente, al mandato istituzionale e alla missione*».

Tramite l'Albero delle performance viene concesso al maggior numero di soggetti, interni ed esterni all'ente, di conoscere sinteticamente gli intenti e le priorità strategiche dell'amministrazione territoriale, nonché di comprenderne l'articolazione dei piani operativi perseguibili dall'intera struttura organizzativa.

L'analisi del contesto interno ed esterno ha da sempre rappresentato uno strumento utile in fase di pianificazione. In effetti, anche i documenti di programmazione strategica (si pensi alla Relazione Previsionale e Programmatica) contengono una sezione iniziale in cui riportare le informazioni relative all'analisi del contesto.

Com'è noto, tale analisi è comunemente ricordata nella letteratura manageriale con l'espressione “*SWOT analysis*”, ossia dei punti di forza (*Strenght*), di debolezza (*Weakeness*), delle opportunità (*Opportunity*) e delle minacce (*Threat*) o sfide (*Challenge*). I primi due elementi emergono dall'esame del contesto interno, mentre gli ultimi due dall'indagine relativa al contesto esterno. Con riferimento a quest'ultimo punto, in particolare, vengono analizzate le caratteristiche riguardanti i fenomeni economici, sociali, ambientali

e tecnologici in atto che possono produrre impatti positivi o negativi sull'intera operatività dell'Ente.

L'esame del contesto interno richiede un approfondimento in merito alla struttura organizzativa aziendale, alla suddivisione delle responsabilità fra i soggetti titolari di un ruolo di governo e di gestione, nonché alle risorse strumentali, finanziarie e umane a disposizione.

L'esplicitazione degli obiettivi strategici e la loro articolazione in obiettivi operativi favoriscono l'identificazione dei collegamenti logici esistenti tra gli obiettivi stessi. In questa parte del Piano, quanto raffigurato sinteticamente tramite l'Albero delle performance, viene accuratamente descritto: *«la definizione degli obiettivi strategici (...) costituisce la traduzione di scelte di medio-lungo periodo delle finalità dell'ente, e permette di definire la base su cui costruire gli obiettivi operativi, realizzati dalla dirigenza»*.

Il collegamento fra obiettivi strategici e operativi consente, tra l'altro, alla dirigenza e a tutto il personale di capire in che modo la propria azione contribuisce al conseguimento delle complessive strategie aziendali⁶³.

Va da sé che tale importante traguardo può essere realizzato a condizione che gli obiettivi definiti siano misurabili, tramite indicatori ad essi correlati, valori *target* da raggiungere, attività da svolgere e tempi da rispettare.

L'ultima sezione dello strumento in oggetto è dedicata all'identificazione delle possibili azioni di miglioramento dello

⁶³ G. SICOLI, *Un'analisi delle relazioni tra creazione di valore e gestione aziendale*, Milano, FrancoAngeli, 2008; R. SILVI, *La progettazione del sistema di misurazione della performance aziendale*, Torino, Giappichelli, 1995.

stesso ciclo di gestione della *performance*, da monitorare unitamente agli obiettivi esplicitati nelle sezioni precedenti.

Del resto non è possibile pensare che il ciclo di gestione della performance e, in particolare, il processo di elaborazione del Piano e della Relazione siano, fin da subito, di ottima qualità e all'altezza del ruolo richiesto.

In definitiva, ogni amministrazione deve prendere consapevolezza delle modalità di funzionamento del sistema di performance *management*, affinché esso possa rivelarsi veramente utile nel processo decisionale e, in ultima analisi, al conseguimento delle finalità ultime aziendali.

6. La relazione sulla *performance*

La Relazione sulla performance⁶⁴ fornisce il *redde rationem* di quanto è stato realizzato durante il precedente anno finanziario alla luce degli obiettivi strategici e operativi esposti nel Piano della *performance*.

La Relazione si pone, dunque, a chiusura del “ciclo di gestione della performance” relativo ad un anno di programmazione e costituisce l'occasione per “rendersi conto”, prima di “rendere conto”, delle prestazioni rese. Si ricorda che il documento deve essere redatto entro il 30 giugno di ogni anno.

Sembra pleonastico osservare che la struttura e il contenuto della Relazione devono essere coerenti con quelli del Piano.

La normativa di riferimento definisce, anche nel caso della Relazione sulla *performance*, alcuni principi da rispettare ai fini della sua redazione: «*le amministrazioni pubbliche (...) redigono annualmente*

⁶⁴ W. J. BRUNS, *Performance Measurement, Evaluation, and Incentives*, Harvard, Harvard Business School, 1992.

(...) la Relazione sulla performance che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato».

Inoltre, anche la Relazione deve essere discussa con i vari *stakeholders* in modo simile al Piano della performance, giacché il “buon andamento” della P.A. interessa tutti i cittadini/utenti e non costituisce un “fatto privato”.

La funzione di comunicazione verso l'esterno è riaffermata dalle previsioni dell'art. 11, commi sesto e ottavo, dello stesso decreto che prevedono rispettivamente la presentazione della Relazione «alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza», e la pubblicazione della stessa sul sito istituzionale nella sezione “Amministrazione trasparente”.

La struttura della Relazione prevede anche l'illustrazione di informazioni relative alle politiche di pari opportunità messe a punto dall'amministrazione, una sorta di “bilancio di genere”. Si ricorda che tali informazioni alimentano la discussione in merito allo “stato di salute” aziendale, anche sotto il profilo del “benessere organizzativo”.

La delibera CIVIT n. 5 del 2012 fornisce ulteriori ragguagli ai fini della redazione del documento consuntivo.

Si precisa, in particolare, che la Relazione deve rappresentare un documento comprensibile e redatto in maniera semplice accompagnato, ove necessario, da una serie di allegati che raccolgono le informazioni di maggior dettaglio. In effetti, il documento non deve essere rivolto agli “addetti ai lavori”, ma deve

consentire la comprensione dei risultati aziendali alla più ampia gamma di interlocutori interessati.

La redazione del documento deve avvenire prendendo in considerazione le caratteristiche specifiche dell'amministrazione, ad esempio, in termini di complessità organizzativa, articolazioni territoriali, tipologia di servizi resi al cittadino. Il processo di redazione deve essere ispirato ai principi di trasparenza, immediata intelligibilità, veridicità e verificabilità dei contenuti, partecipazione e coerenza interna ed esterna.

La Relazione sulla *performance* contiene inoltre i dati di carattere economico-finanziario, che tengono conto dell'applicazione dei principi contabili generali di cui all'Allegato 1, del D. Lgs. n. 91/2011.

Ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera b), del D. Lgs. 150 del 2009, la Relazione è approvata dall'Organo di indirizzo politico-amministrativo,

dopo essere stata definita in collaborazione con i vertici dirigenziali dell'amministrazione.

Infine, si precisa che, ai sensi dell'art. 14, commi 4, lettera c), e 6, del D. Lgs. 150 del 2009, la Relazione deve essere validata dall'Organismo Indipendente di Valutazione come condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti premiali di cui al Titolo III del decreto. La validazione della Relazione ad opera dell'OIV rappresenta l'atto che, da un lato, attribuisce sostanziale efficacia al documento in essere e, dall'altro, obbliga l'Organismo a compiere una serie di accertamenti diretti a valutare la conformità, veridicità, attendibilità, completezza e comprensibilità dei contenuti della Relazione.

Una caratteristica fondamentale, oggetto di valutazione dell'efficacia del ciclo della *performance*, è la coerenza e la corrispondenza della struttura e del contenuto della Relazione rispetto al Piano. Difatti è importante che l'Ente utilizzi appieno il documento consuntivo per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati nel Piano, al fine di valutare l'efficacia dell'azione amministrativa.

In tale prospettiva, assume rilevanza la terza sezione della Relazione, riguardante l'analisi del grado di raggiungimento degli obiettivi e l'individuazione di eventuali scostamenti. Al suo interno si riportano, in coerenza con quanto espresso nel Piano in sede programmatica, l'Albero della performance con l'espressione delle aree strategiche e dei correlati obiettivi strategici. In questa fase gli obiettivi strategici vengono poi declinati in piani operativi e in azioni: l'analisi del raggiungimento degli obiettivi abilita l'Ente a valutare l'operato dell'amministrazione, utile quindi in sede di valutazione della performance individuale.

Capitolo IV

La performance negli Enti locali. Dati a confronto.

1.I documenti rappresentativi della *performance* negli Enti locali

Le disposizioni dell'art. 10 del d.lgs. n. 150/09 non si applicano agli Enti locali, ma soltanto ai Ministeri e agli Enti pubblici istituzionali nazionali.

Tuttavia, ciò non significa che gli Enti locali non possano dotarsi del Piano della *performance* e della Relazione sulla *performance*, intesi come documenti *ad hoc*, che si aggiungono a quelli già prodotti in sede di programmazione e rendicontazione⁶⁵.

Infatti, gli Enti locali potrebbero trarre vantaggi dalla presentazione del Piano della *performance*⁶⁶ e della Relazione sulla *performance*, soprattutto a fini di comunicazione, poiché tali documenti racchiudono tutti gli obiettivi aziendali tramite la definizione

⁶⁵ L. BISIO, M. MAZZOLENI, *Manuale di management dell'ente locale. Logiche e strumenti di governance pubblica*, Milano, il Sole 24 ore, 2008; A. BORGHI, P. CRISO, G. FARNETI, *Bilanci – gestione – controllo - servizi*, IPSOA, 2011; E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Milano, EGEA, 2005; L. BOTTONE, R. GIOVANNETTI, R. RUFFINI, *Il performance management negli enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della Riforma Brunetta*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2011; R. D'AMICO, *Il Manager pubblico nell'ente locale. Cultura organizzativa e nuovi contenuti della professionalità del dirigente*, Franco Angeli, 2001. C. D'ARIES, A. NONINI, *Performance e controllo di gestione. Il controllo di gestione a supporto della misurazione della performance negli enti locali*, Milano, Il Sole 24 ore, 2011.

⁶⁶ S. CALCIATORI, *Gestione della pubblica amministrazione basata sui risultati: criticità, strumenti e prospettive*, in *Azienda Pubblica*, n. 4/2009; E. CAPERCHIONE, F. PEZZANI, *Responsabilità e trasparenza nella gestione dell'ente locale*, Milano, Egea, 2000.

dell'Albero della *performance*, a differenza dei documenti di programmazione e rendicontazione previsti dal Testo Unico degli Enti Locali (la Relazione Previsionale e Programmatica, il Piano Esecutivo di Gestione, il Piano degli Obiettivi, il Rendiconto e i suoi allegati) che non forniscono una visione d'insieme chiara e immediata dei livelli di *performance* attesi e raggiunti.

Infatti, se da un lato la Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) deve contenere gli obiettivi strategici dell'Ente, in quanto si riferisce ad un periodo normalmente triennale; il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e il Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO) contengono obiettivi riferiti al primo anno di previsione. Ne consegue che gli Enti locali ben potrebbero migliorare il contenuto dei preesistenti documenti di programmazione. Nel caso specifico del PEG/PDO si potrebbero definire obiettivi operativi da agganciare a quelli illustrati nella RPP.

A tal proposito, la Legge 213/2012, di conversione del decreto legge 174/2012, chiarisce in che modo gli Enti locali possono adeguarsi alle innovazioni contenute nella "Riforma Brunetta"⁶⁷, senza tuttavia predisporre necessariamente documenti di programmazione e rendicontazione ulteriori in alternativa o in aggiunta a quelli già esistenti.

Nello specifico, si prevede che *«al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione»*.

⁶⁷A.PROPERSI, *Manuale di contabilità e bilanci degli enti locali*, Milano, Franco Angeli, 2001;
R. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.

Ne deriva che il PEG assume un ruolo centrale all'interno del ciclo di gestione della *performance* degli Enti locali.

Sulla scorta di tali considerazioni, nel caso degli Enti locali, le funzioni del Piano della *Performance* possono essere espletate dagli strumenti di programmazione esistenti.

Pertanto, come definito dall'Associazione Nazionale dei Comuni italiani (ANCI), assumono rilievo la Relazione Previsionale e Programmatica, il PEG e il Piano Dettagliato degli Obiettivi.

In questa fase il PEG viene definito "*contenitore omnibus*" in grado di portare a sistema gli strumenti programmatici adottati dagli Enti locali.

Tale orientamento ha spinto il Legislatore ad una più precisa definizione del suddetto collegamento tra i diversi documenti proprio tramite l'art. 3 del decreto legge n. 174 del 2012, che introduce rilevanti modifiche al Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L).

Viene, pertanto, introdotta una nuova concezione di PEG, in grado di unificare organicamente il Piano Dettagliato degli Obiettivi e il Piano della *Performance*.

Secondo il richiamato orientamento il raccordo programmatico negli Enti locali è implementato grazie all'adattamento del PEG alle indicazioni fornite dalla Legge circa il contenuto del Piano della *Performance*.

Nel merito, il PEG deve: 1) rendere evidenti i collegamenti tra indirizzi politici, strategia ed operatività; 2) esplicitare la gestione degli "*outcome*", intesa come l'individuazione degli impatti di politiche ed azioni; 3) esplicitare le azioni volte al miglioramento continuo dei servizi pubblici; 4) essere predisposto in maniera tale da potere essere facilmente comunicato e compreso; 5) essere trasformato in un documento con molte caratteristiche di

programmazione triennale in cui sono «*esplicitati obiettivi, indicatori e relativi target*».

2.La necessaria integrazione tra “ciclo di gestione della performance” e “ciclo finanziario” negli Enti locali

L'efficacia del ciclo di gestione della *performance*⁶⁸ sotto il profilo dell'apprendimento organizzativo – che consente di migliorare le modalità di funzionamento dell'intera organizzazione aziendale, tramite la misurazione e la valutazione dei risultati – dipende, tra l'altro, dalla sua integrazione con il ciclo finanziario che attiene all'allocazione delle risorse.

In effetti, la realizzazione degli obiettivi aziendali non può prescindere da una chiara definizione delle risorse disponibili allo scopo.

Come pure, l'allocazione delle risorse tra le varie aree strategiche non deve avvenire senza tenere conto dei risultati conseguiti. In altri termini, occorre che si attui il cosiddetto *performance budgeting*.

Molte amministrazioni, nella fase iniziale di attuazione dei principi e nell'implementazione degli strumenti previsti dalla Riforma, si sono poste il problema di definire il ciclo della *performance* in modo

⁶⁸ F. MONTEDURO, *Il ciclo di gestione della performance*, in Hinna L. e Valotti G. (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA. Guida per una lettura manageriale del D.Lgs. 150/2009*, pp.323-435, Maggioli Editore, 2010. F. MONTEDURO, *Le caratteristiche principali della misurazione delle performance*, in AA. VV., *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Rubbettino Editore, 2006; F. MONTEDURO, *Logiche di fondo, genesi e principi del D.Lgs. n. 150/2009, con particolare riferimento agli enti locali*, *Azienditalia*, n. 1, pp. 7-22, 2011; F. MONTEDURO, *Performance-based accountability ed efficacia della p.a.: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale*, *Azienda Pubblica*, n. 1, 2009; M. H. MOORE, *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.

coerente con il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

Tuttavia, l'integrazione presenta difficoltà molteplici.

Si fa presente che l'identificazione degli obiettivi e degli indicatori necessari per misurare gli obiettivi deve precedere il ciclo di programmazione finanziaria, nel senso che occorre dapprima capire quali siano le necessità e delineare, di conseguenza, gli obiettivi aziendali. Solo successivamente occorre "tarare" gli obiettivi, mediante appositi *target* da raggiungere, alla luce delle risorse disponibili che vanno opportunamente allocate. Non di rado, succede il contrario, in quanto la definizione degli obiettivi segue la quantificazione delle risorse, come se queste ultime "guidino" la programmazione.

Così facendo si rischia di finanziare iniziative che non sono strettamente necessarie o che, comunque, non sono prioritarie. O ancora, si cade nell'errore di rifinanziare attività svolte nell'esercizio precedente, a prescindere dai risultati raggiunti e dagli eventuali cambiamenti nella "scala" delle priorità.

Inoltre, si ritiene che la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi debba essere funzionale all'esame della coerenza tra il livello di risorse assorbite dall'amministrazione e i risultati raggiunti. Un ulteriore elemento che ostacola il processo di integrazione attiene ai tempi di approvazione dei bilanci preventivi, dal momento che, solitamente, si va oltre il 31 dicembre dell'anno precedente quello di riferimento.

In tali circostanze, l'errore comune è quello di identificare gli obiettivi solo dopo avere definito il quadro delle risorse disponibili.

A ben vedere, gli obiettivi non devono essere individuati sulla base delle risorse disponibili, ma in relazione agli indirizzi strategici dell'Ente.

In tali circostanze, si rischia di costringere l'Amministrazione a ragionare sul breve termine e a trascurare la dimensione strategica dell'azione amministrativa, con la conseguenza di replicare non di rado le stesse cose fatte in passato, seguendo un approccio "incrementale" alla programmazione.

3.Considerazione e analisi dei dati raccolti

Sulla scorta di quanto suesposto, può affermarsi che la trasparenza, oltre a rappresentare un principio cui deve essere orientata teleologicamente la condotta della pubblica amministrazione, rappresenta anche un tema di natura trasversale, dal quale si devono trarre due considerazioni di natura eterogenea, che devono essere trattate separatamente, perché riconducibili a piani di valutazione differente.

Rationae temporis, va, in primo luogo, considerato che al fine di assicurare un controllo interno sulle esigenze di trasparenza, buon andamento, efficienza ed efficacia negli enti pubblici e negli enti a controllo pubblico, in aderenza agli obblighi e alle previsioni stabilite dalla richiamata normativa di settore, si deve affermare una non piena fungibilità delle funzioni dell'organismo Indipendente di Valutazione delle Performance con le funzioni di vigilanza che la legge assegna all'Organismo di Vigilanza⁶⁹ -o ad altro organismo di controllo, comunque denominato, designato dagli organi sociali-.

⁶⁹ M. BERGAMIN, *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino, 1991; U. BERTINI, *Fattori di successo e condizioni di sviluppo delle piccole e medie imprese*, in *Studi e Informazioni della Banca Toscana*, n. 1, Firenze, 1992. M. BERTOCCHI, L. BISIO, G.

E', infatti vero, come si è avuto modo di chiarire nelle pagine precedenti, come le funzioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione -laddove l'aggettivo indipendente è un sicuro *nomen omen*- sono ascrivibili, *breviter*, al monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni, di cui ne dà atto nella relazione annuale.

E' chiaro che, rispetto all'esercizio di tali funzioni, un organismo esterno -e, quindi, indipendente- rispetto all'ente di cui è deputato a effettuare i controlli sulla gestione, è meno permeabile alle ipotetiche ed eventuali situazioni di conflitto di interesse che potrebbero innescarsi e che ne potrebbero minare le necessarie prerogative di onorabilità e di terzietà.

Inoltre, l'Organismo Indipendente di Valutazione, oltre ad essere esterno all'Ente -requisito *ex ante*-, è sottoposto al controllo -*ex post*- dell'Anac, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Dipartimento per la Funzione Pubblica e al controllo della Corte dei Conti.

Ne consegue, anche dal punto di vista delle garanzie costituzionali, una maggiore affidabilità -in linea puramente teorica e senza entrare nel merito delle singole ipotesi- dell'OIV, a fronte di Organismi -quali l'ODV⁷⁰- che, da un lato, sono nominati dagli stessi enti presso cui sono poi chiamati a svolgere le funzioni, e, dall'altro lato, non sono tenuti a riferire ad organi di rilevanza costituzionale né alle Autorità di Vigilanza.

LATELLA, *Organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali*, Maggioli Editore, 2011.

⁷⁰ A. GARZONI, *Il controllo strategico. Modelli e strumenti per il controllo dei processi di gestione strategica*, Egea, Milano, 2003.

Quanto ai dati raccolti, sono stati analizzati i documenti degli Organismi Indipendenti di Valutazione di una serie di Comuni, scelti sulla base del criterio geografico e del numero degli abitanti (parametri selezionati per effettuare una valutazione di natura qualitativa, nello specifico il dato geografico serve a misurare il differenziale dei risultati della performance tra i Comuni del nord, del centro e del sud, in quanto nella parte settentrionale del paese sono registrati valori migliori e pertanto si riscontra una significativa differenza a livello territoriale. Per quanto concerne il numero degli abitanti lo scopo è quello di effettuare una valutazione sulla qualità degli obiettivi assegnati ai singoli Comuni.

I Comuni più popolosi sebbene offrano più servizi registrano *performance* peggiori a differenza dei Comuni di piccole dimensioni che riescono ad essere più efficienti.

Si deduce, dunque, che questi ultimi gestiscono in maniera più efficiente le risorse: - Città Metropolitane: Comune di Milano (Nord), Comune di Roma (Centro); Comune di Napoli (Sud) – numero di abitanti superiore a 900.000 abitanti; - Città Capoluogo di Provincia: Comune di Alessandria (Nord), Comune di Terni (Centro); Comune di Brindisi (Sud) – numero di abitanti compreso tra 80.000 e 120.000 abitanti; - Città con popolazione inferiore a 5000 abitanti: Comune di Briosco (Nord), Comune di Rocca Sinibalda (Centro), Comune di Bella (Sud).

Degli Enti sopra elencati sono stati approfonditi i seguenti elementi:

- 1) Tipologia dell'Organo: è stato analizzato il Regolamento Comunale istitutivo dell'Organo di Valutazione approvato dalla Giunta per individuare la tipologia di Organo di controllo scelto dall'Ente. Si ricorda che ai sensi del D.Lgs 150/09, così come stabilito dalla Delibera Civit 121/210 gli Enti locali hanno facoltà di

scegliere tra Nucleo di Valutazione ed Organismo Indipendente di Valutazione.

2) Composizione dell'Organo: è stato analizzato il Regolamento Comunale per la verifica della scelta del numero di componente dell'Oiv/Ndv. Si ricorda che l'Oiv/Ndv può avere composizione monocratica o collegiale.

3) Funzioni dell'Organo: è stato verificato se all'Oiv/Ndv sono state assegnate ulteriori funzioni di controllo oltre quelle previste dalle disposizioni legislative. Infatti, in alcuni casi, oltre agli adempimenti previsti dall'articolo 14 del D.Lgs 150/09 possono essere assegnati tramite regolamenti interni dell'Ente funzioni ulteriori, come il Controllo di Gestione ed il Controllo Successivo di legittimità degli atti redatti dai dirigenti.

Inoltre, così come stabilito durante il primo anno di corso di Dottorato, al fine di migliorare la completezza della ricerca, il data set composto da dati di tipo primario è stato integrato con dati secondari, quali, dati di archivio e dati pubblicamente disponibili in particolare le Relazioni sulla Performance delle annualità precedenti degli Enti sopra elencati. La scelta di analizzare questa tipologia di dati ha l'obiettivo di individuare quale modalità organizzativa sia più performante ed efficiente per l'Ente.

Sono stati presi in considerazione, nel data set, i Comuni grandi, medi e piccoli. Di questi è stata presa visione del Piano della Performance. La trasparenza nel *management* pubblico è un obiettivo strategico, che viene imposto, oltre che dalla normativa di settore, dal Dipartimento per la Funzione Pubblica e da tutta una serie di altri attori e *stockholders*, tra cui l'Anac e l'Agenzia per l'Italia digitale. Sia per gli obiettivi ordinari che per gli obiettivi strategici vi è una performance maggiore, in particolare sulla trasparenza, nei Comuni

di grandi dimensioni rispetto ai piccoli Comuni. Mentre, il raggiungimento dell'obiettivo ordinario si riscontra, senza margine di apprezzamento rilevante, sia nei Comuni grandi che nei medi. Ciò accade perché i Comuni più grandi, avendo strutture amministrative più ampie, possono dedicarsi maggiormente a questi adempimenti previsti dal decreto legislativo.

Si deve concludere che gli enti più grandi scelgono più obiettivi e sono di base più performanti, però rispetto agli enti più piccoli hanno una minore percezione del raggiungimento dell'obiettivo rispetto al Comune o all'Ente di più piccole dimensioni. Questo dal punto di vista del cittadino. A fronte di tale gap, gli enti intermedi riescono a fare performance migliori perché riescono più facilmente a raggiungere gli obiettivi sia a dare una percezione del raggiungimento.

In ogni caso, a livello di adempimenti, a livello di raggiungimento degli obiettivi e a livello di monitoraggio, restano più performanti gli enti più grandi perché si pongono degli obiettivi più complessi, concreti, interessanti e che portano un beneficio a tutta la collettività anche se meno percepito.

Bibliografia

AA.VV., *Il sistema dei controlli*, in *Collana di Management no. 10 (Corporate governance)*, Il Sole 24 Ore – Università Bocconi Editore – La Repubblica, Milano, 2006

ALBANO P., CARAPPELLA B., *La valutazione della dirigenza: principi, valori, strumenti e percorsi nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, 2003

ABRIANI, GIUNTA, *L'organismo di vigilanza previsto dal d.lgs. 231/2001. Compiti e funzioni*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2012, 3, 191 – 222

ALLEGRETTI M., *La misurazione della performance negli enti locali. Una proposta operativa per gli enti di piccole e medie dimensioni*, Grafiche E. Gaspari, 2011

AMATO G., *Approfondimento delle performance nella Pubblica Amministrazione*, Nuova Santelli, 2010

BAUDINO A., SANTORIELLO C., *La responsabilità dei componenti dell'Organismo di Vigilanza*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2009, fascicolo 2, p. 59 ss

BERTOCCHI M., BISIO L., LATELLA G., *Organismi indipendenti e Nuclei di Valutazione negli Enti locali. Guida operativa alla gestione del ciclo delle performance*, Maggioli Editore, 2011

BERTOLLI, *L'Organismo di Vigilanza ex d.lgs. 231/2001 nella dottrina e nella giurisprudenza*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2010, 1, 62

CEPIKU D., *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, EGEA, 2018

CRISTIANO E., *Il sistema dei controlli e la valutazione nella pubblica amministrazione*, Luigi Pellegrini Editore, 2006

CONFINDUSTRIA, *Linee Guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ex D.Lgs 231/2001*, www.confindustria.it, 2008.

DONA' L., FABRIS S., ROSSI M., *Performance. Gestione, misurazione e valutazione. Enti locali, istituti scolastici, OIV e Nuclei di Valutazione*, CEL Editrice, 2018

FERRARINI, *Controlli interni e strutture di governo societario*, in Aa.Vv. (a cura di Abbadessa, Portale), *Il nuovo diritto delle società - Liber amicorum Gian Franco Campobasso*, Torino, 2007, III

GARGARELLA MARTELLI, *L'organismo di vigilanza tra disciplina della responsabilità amministrativa degli enti e diritto societario*, in *Giur. comm.*, 2009, 4, 762 - 789

GASPARRI G., *I controlli interni nelle società quotate. Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti*, Quaderni Giuridici, CONSOB, 4, 2013

GELMINI L., *Modelli di organizzazione e sistemi di controllo interno: alcuni profili economico-aziendali alla luce del D.Lgs. 231/2001*, in *Il controllo nelle società e negli enti*, 2004, volume 8, fascicolo 6, p. 647 ss.

HINNA L., VALOTTI G., *Gestire e valutare le performance nella PA*, Maggioli Editore, 2010

MACRINA A., RAVAIOLI P., *Controllo di gestione e Nuclei di Valutazione. Criteri, problemi pratici e soluzioni concrete*, Giuffrè, 2001

MARCANTONI M., ESPA E., *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*, Franco Angeli, 2010

MARRA M., *Valutare la valutazione. Adempimenti, ambiguità e apprendimenti nella PA italiana*, Il Mulino, 2017

MONTALENTI, *Il sistema dei controlli interni: profili critici e prospettive*, in *Riv. dir. comm.*, 2010, 4, 938

MORIGI P., *Il piano della performance e la valutazione delle prestazioni negli enti locali*, Maggioli Editore, 2017

ONORI A., *Gli Organi di Controllo Aziendale. I Rapporti di Collaborazione del “Sistema di Controllo Interno”*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2016

PARLANGELI R., PELLERANO D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA*, Franco Angeli, 2012

PRESTI, *Di cosa parliamo quando parliamo di controllo?*, in *Aa.Vv.*, (a cura di Bianchini e Di Noia), *I controlli societari. Molte regole, nessun sistema*, Milano, 2010

PWC, *Il ruolo dell’Organismo di Vigilanza: compiti e responsabilità nel DLgs 231/01*

RORDORF, *I criteri di attribuzione della responsabilità. I modelli organizzativi e gestionali idonei a prevenire i reati*, in *Soc.*, 2001, 1303

RUFFINI R., *L’evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli editore, 2010

SACCHI, *L’organismo di vigilanza ex d.lgs. n. 231*, in *Giur. comm.*, 2012, 6, 851 – 863

SUSIO B., *Riforma dei sistemi di controllo, di performance e accountability. Un’indagine sui risultati applicativi nei comuni di medie dimensioni*, *Azienditalia*, IPSOA, 7/2014

UNIONCAMERE, *Gli Organismi Indipendenti Di Valutazione nelle Camere di Commercio*, 2012

URBANI G., *Valutare le Pubbliche Amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, Franco Angeli, 2010

-ANCI, “L’applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli enti locali: le prime linee guida dell’Anci in materia di ciclo della performance”, tratto da www.performanceemerito.anci.it, 2010;

-ANCI, “L’applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli enti locali. Le linee guida bis dell’Anci in materia di ciclo della performance”, tratto da www.performanceemerito.anci.it, 2012;

-Antoldi F., *Il governo strategico delle organizzazioni non profit. Strutture organizzative, strumenti di analisi e processi decisionali*, Milano, McGraw-Hill, 2003. Armstrong M., Baron A., *Managing performance: performance management in action*, CIPD Publishing, 2005;

-Armstrong M., *Performance management. Key strategies and practical guidelines*, London, Kogan Page, 2006;

-Barbieri M., Valotti G., “Valutare e premiare nella PA”, in AA. VV., *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Rubbettino Editore, 2006. Bassanini F., “Vent’anni di riforme del sistema amministrativo italiano”, *Rassegna ASTRID*, 109, 2010;

- Behn R.D., "Why measure performance? Different purposes require different measures" in *Public administration review* 63(5), pp. 586-606, 2003. Benington J., Moore M. H., *Public Value. Theory and Practice*, Oxford, Palgrave Macmillan, 2011;
- Bergamin M., *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino, 1991;

- Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali*, Maggioli Editore, 2011;

- Bisio L., Mazzoleni M., *Manuale di management dell'ente locale. Logiche e strumenti di governance pubblica*, Milano, il Sole 24 ore, 2008;

- Borghi A., Criso P., Farneti G., *Bilanci – gestione – controllo - servizi*, IPSOA, 2011. Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Milano, EGEA, 2005;

- Bottone L., Giovannetti R., Ruffini R., *Il performance management negli enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della Riforma Brunetta*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2011;

- Bourguignon A., *Peut-on définir la performance?*, in "Revue Française de Comptabilité n. 269", Juillet-Août, 1995. Bovaird T., Loffler E., "Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies", *International Review of Administrative Science*, vol. 69, n.3, 2003;

-Brumback G. B., “Some ideas, Issues and Predictions about Performance Management”, in *Public Personnel Management*, Vol. 17(4), pp. 387-402, Thousand Oaks, SAGE Publications, 1988;

-Bruns W. J., *Performance Measurement, Evaluation, and Incentives*, Harvard, Harvard Business School, 1992. Calciolari S., “Gestione della pubblica amministrazione basata sui risultati: criticità, strumenti e prospettive”, in *Azienda Pubblica*, n. 4, 2009;

-Caperchione E., Pezzani F., *Responsabilità e trasparenza nella gestione dell’ente locale*, Milano, Egea, 2000. Cariola A., *La misurazione sistemica delle performance di impresa. Il ruolo della corporate governance*, Padova, Cedam, 2006;

-Casula C., “Il modello post burocratico, tra management e governante, nel processo di riforma della Pubblica Amministrazione”, in Sangiorgi G. (a cura di) *Management e governance nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, 2008;

-Chandler A. D. *Strategy and structure*, Vol. 4. Cambridge, MA: MIT press, 1962. CIVIT, *Definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010*, Delibera n. 104, 2010b;

-CIVIT, *In tema di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del d. lgs. n. 150/2009 agli enti territoriali e alle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale in caso di mancato adeguamento dell’ordinamento entro il 31 dicembre 2010*, Delibera n. 6, 2011;

-CIVIT, Indicazioni applicative ai fini della adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articolo 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150), Delibera n. 114, 2010d;

-CIVIT, Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione delle performance, Delibera n. 89, 2010a. CIVIT, Linee guida ai sensi dell'art. 13, comma 6, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla performance di cui all'art. 10, comma 1, lettera b), dello stesso decreto, Delibera n. 5, 2012;

-CIVIT, Osservazioni in ordine al documento avente ad oggetto "L'applicazione del Decreto legislativo n.150/2009 negli Enti Locali: le Linee guida dell'ANCI in materia di Ciclo della Performance", Delibera n. 121, 2010;

-CIVIT, Struttura e modalità di redazione del Piano della performance (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150), Delibera n. 112, 2010c;

-Coda V., Invernizzi G., Rispoli M., Enciclopedia dell'Impresa. Strategia aziendale, Torino, Utet, 1988;

-Coda V., L'orientamento strategico dell'impresa, Torino, Utet, 1992. Commissione Europea, Libro Verde, Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese, 2001;

-Comuzzi E., La misurazione della performance nelle aggregazioni aziendali, Padova, Cedam, 1996. Corno F., in Materiale didattico per il corso di strategia e politica aziendale, UTET, Torino, 1998;

-D'Amico R., Il Manager pubblico nell'ente locale. Cultura organizzativa e nuovi contenuti della professionalità del dirigente, Franco Angeli, 2001;

-D'Aries C., Nonini A., Performance e controllo di gestione. Il controllo di gestione a supporto della misurazione della performance negli enti locali, Milano, Il Sole 24 ore, 2011;

-D'Autilia M. L., Zamaro N., "Forme organizzative e impiegati pubblici nell'epoca delle riforme amministrative", in Il lavoro pubblico tra cambiamento e inerzie organizzative, in D'Autilia M. L., Ruffini R., Zamaro N. (a cura di), Milano, Mondadori Bruno, 2009;

-D'Onofrio M., Come fare il controllo di gestione negli enti pubblici, Franco Angeli, 2013.