

SENATO DELLA REPUBBLICA
—— XVI LEGISLATURA ——

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori

**Ichino, Treu, Roilo, Finocchiaro, Zanda, Morando, Ceccanti,
D’Ambrosio, Fioroni, Follini, Garavaglia M.P., Nerozzi,
Passoni, Rutelli, Sangalli, Tonini**

*Norme in materia di trasparenza e valutazione dell’efficienza e del
rendimento delle strutture pubbliche e dei loro dipendenti*

5 giugno 2008

RELAZIONE

Onorevoli Senatori. – Questo disegno di legge riprende, con alcune integrazioni assai rilevanti, il contenuto di quello presentato il 22 dicembre 2006 dai Senatori Polito, Treu, Finocchiaro, Zanda, Latorre, Manzella e altri (*a.s. n. 1233 - XV Legislatura*), che a sua volta si inseriva nel solco delle linee di riforma amministrativa affermatesi a partire dai primi anni Novanta - soprattutto per impulso di Sabino Cassese e, poi, di Franco Bassanini - ma con andamento decisamente irregolare: forti accelerazioni alternate a periodi di stasi, disegni ambiziosi e innovativi che non sempre o diffusamente si sono tradotti in cambiamento concreto dei comportamenti burocratici.

Sulla scorta delle migliori esperienze straniere, questo disegno di legge si fonda sull'idea che (là dove non può essere il mercato a distinguere le strutture efficienti da quelle inefficienti) incrementare gli standard di qualità e quantità dei servizi prodotti dalle amministrazioni pubbliche sia possibile solo coniugando la pratica della trasparenza totale – quindi l'apertura a un controllo penetrante da parte della cittadinanza - e la pratica della valutazione sistematica della gestione da parte di organismi di controllo operanti in regime di effettiva indipendenza.

Gran parte dei difetti di efficienza delle strutture pubbliche è resa possibile dal regime di opacità in cui le strutture stesse operano; gran parte delle abdicazioni dei dirigenti alle proprie prerogative e ai propri doveri, gran parte degli abusi e delle negligenze a tutti i livelli, gran parte degli sprechi sono resi possibili dal velo che indebitamente sottrae il funzionamento delle amministrazioni allo sguardo dei cittadini, degli utenti. Come la protezione degli *arcana imperii* consentiva al sovrano assoluto di sottrarre il proprio operato al controllo dei sudditi, così l'impenetrabilità delle nostre amministrazioni le sottrae indebitamente al controllo diretto dei loro interlocutori.

L'esperienza delle amministrazioni pubbliche nell'ultimo decennio mostra come l'attivazione di strumenti di controllo interni non basti a generare il cambiamento atteso, se non si garantisce una vera indipendenza della funzione di controllo interno, rispetto al potere politico e al *management*, e una sua piena visibilità, quindi anche confrontabilità con valutazioni operate dall'esterno. L'informazione sulle aree di debolezza, le indicazioni sui costi eccessivi o sul mancato rispetto di termini, non

attivano l'intervento necessario se rimangono sulla scrivania - o, peggio, nel cassetto - del vertice politico o burocratico. È necessario invece che queste informazioni siano rese ampiamente visibili e facilmente leggibili, affinché si attivi un sistema di controllo diffuso da parte dell'opinione pubblica, degli *stakeholders*, dei tecnici di settore, della stampa specializzata e delle associazioni dei cittadini e degli utenti: ci riferiamo a quel *civic auditing*, che nei Paesi nord-europei è considerato il grande "tesoro nascosto" da valorizzare per l'efficienza delle strutture pubbliche, là dove non può essere il mercato a mettere fuori gioco le meno efficienti. Nei confronti di una amministrazione realmente trasparente gli osservatori qualificati possono svolgere un fondamentale compito di controllo diffuso, esercitare quella pressione che costringe il *management* pubblico a riappropriarsi di prerogative cui sovente ha abdicato nei decenni passati e a esercitarle efficacemente.

La recentissima pubblicazione da parte del Ministro per la Funzione pubblica e l'Innovazione dei dati sulle retribuzioni dei propri dirigenti, tutti indistintamente premiati, senza alcun collegamento del beneficio retributivo ai risultati conseguiti, dimostra il fallimento del sistema di valutazione interna fin qui sperimentato. Ma proprio la pubblicazione di quei dati ha consentito di evidenziare il difetto di funzionamento del sistema. E la prospettiva che questa trasparenza, invece che costituire un evento occasionale, diventi sistematica, permanente e istituzionalmente garantita può fornire un fortissimo incentivo per l'intera struttura – a cominciare dal vertice politico – per voltar pagina.

Il disegno di legge mira dunque a completare il sistema dei controlli, superandone la natura esclusivamente interna all'amministrazione: l'obiettivo è quello di congiungere la funzione direzionale dei controlli interni con un obiettivo di piena *accountability* e di trasparenza, affinché ai risultati di controlli e valutazioni, dove questi siano negativi, conseguano congrui interventi di riorganizzazione degli uffici e/o delle procedure: dinamiche di mobilità del personale, riduzioni dei costi e degli gravami burocratici, attivazione di premi per i più meritevoli e di sanzioni per chi è colpevolmente inadempiente.

La proposta delineata nel disegno di legge opera su tre versanti, tra loro connessi: quello dell'attivazione incrociata dei controlli interni e di quelli esterni; quello della

responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti in riferimento a obiettivi di efficienza precisi, misurabili, esigibili, collegabili a scadenze temporali predeterminate, fissati anche sulla base del confronto oggettivo tra amministrazioni omologhe (secondo il metodo del *benchmarking*, che ha dato e continua a dare risultati molto positivi nei Paesi in cui esso viene applicato); quello delle retribuzioni, che non devono rimanere, come troppo sovente oggi sono di fatto totalmente insensibili a quella responsabilità.

L'organo cui la valutazione è affidata non potrà permettersi indulgenze o compiacenze se sarà messo periodicamente, mediante la c.d. *public review*, a confronto con le valutazioni operate dall'esterno. Impegno, questo, che tutte le amministrazioni dovranno assumere attraverso un programma per la trasparenza, ovviamente anch'esso disponibile *on line*.

Occorre infine attivare un organo indipendente autorevole, che garantisca l'indipendenza degli organi di valutazione interni, fornisca indirizzi e criteri per la loro attività, promuova le migliori prassi, diffonda i modelli di maggior successo a livello internazionale; e, non ultimo per importanza, agisca anche a garanzia della piena trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche e dei loro organi di valutazione. La confrontabilità sul piano nazionale contribuirà a restituire significatività ai sistemi di valutazione dei dipendenti pubblici: la visibilità esterna della valutazione e il suo confronto con il *civic audit* e impedire che la valutazione stessa si riduca a un fatto puramente formale e privo di effetti sul piano pratico, sul versante organizzativo come su quello dei trattamenti retributivi.

Compito dell'Autorità indipendente sarà anche – eccezionalmente, ove necessario in via sussidiaria – la valutazione dei *curricula* dei dirigenti. Va detto in proposito che i controlli interni sono stati pensati, negli anni '90, in una fase in cui la tendenza prevalente era nel senso di enfatizzare la distinzione delle responsabilità tra politici e dirigenti. Sta di fatto, però, che questa distinzione ha gradualmente ceduto il passo al sistema dello *spoils system*: sovente il potere politico non ha interesse a evidenziare l'inadeguatezza di dirigenti che esso stesso ha scelto e nominato, dei quali esso stesso può essersi servito anche per fini diversi da quello del buon funzionamento dell'amministrazione.

Il disegno di legge contiene inoltre alcune disposizioni specificamente mirate a rendere più efficaci tre forme di responsabilità - quella disciplinare, quella erariale e quella dirigenziale - che oggi vengono attivate troppo scarsamente. Il procedimento *disciplinare* è per lo più ridotto a un'appendice di quello penale (mentre esso dovrebbe prevenire la commissione di reati). La responsabilità *erariale* risente del difetto di informazione delle procure regionali della Corte dei conti. La responsabilità *dirigenziale* - istituto ben distinto, per il suo carattere oggettivo, dalla responsabilità disciplinare, cui pure il *management* pubblico è assoggettato - non è mai decollata, anche per via dell'incapacità dei politici di proporre ai dirigenti obiettivi precisi, misurabili, incisivi e al tempo stesso realistici; e per l'assenza di una seria contrattazione degli obiettivi stessi tra vertice politico e dirigenza apicale.

Il disegno di legge contiene infine alcune previsioni volte a legare una componente significativa della retribuzione al merito e ai risultati di una seria valutazione. Questo si rende necessario perché oggi anche il meccanismo premiale funziona poco e male: in assenza di un sistema di valutazione adeguato, le retribuzioni non sono realmente legate al merito e le componenti variabili della retribuzione finiscono per essere distribuite a pioggia, o con meccanismi di turnazione che producono risultati sostanzialmente identici alla distribuzione a pioggia.

*

Gli articoli da 1 a 4 costituiscono la parte più rilevante delle integrazioni del disegno di legge originario; essi sono dedicati all'enunciazione del principio generale della trasparenza totale delle amministrazioni pubbliche e all'emanazione di alcune regole pratiche destinate a promuovere efficacemente l'effettività di questo principio: in particolare l'assoggettamento di ciascuna amministrazione all'obbligo di darsi un preciso programma per la trasparenza e a un sistema di controlli incrociati, interni ed esterni, sulla sua attuazione. Queste regole per la trasparenza totale sono poi precisate negli articoli da 6 a 9, dove si prevede in particolare l'obbligo per ciascuna amministrazione di dotarsi di un portale Internet per l'agevole accessibilità dei propri dati e di attivare forme appropriate di confronto periodico tra valutazione interna e valutazione esterna (secondo la tecnica della *public review*).

L'articolo 5 istituisce l'Autorità per la trasparenza. Si costituisce un nuovo ufficio, ma se ne eliminano tre: l'Alto commissariato per la prevenzione della corruzione, organismo delle funzioni poco definite e di dubbia utilità; il comitato dei garanti, dato che le relative funzioni possono essere meglio svolte da un organismo indipendente, come la nuova Autorità; il comitato tecnico scientifico di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, che pure ha spesso ben operato, ma le cui funzioni possono meglio essere svolte da un organo più forte, come la nuova Autorità. L'Autorità svolge le sue funzioni anche nei confronti degli enti territoriali autonomi, regioni ed enti locali, nel rispetto dei principi costituzionali, i quali richiedono che funzioni di dimensione nazionale (come l'indirizzo e il supporto dell'attività di valutazione) e di diretto fondamento costituzionale nei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione siano svolte da Autorità indipendenti, di ambito necessariamente nazionale. Va sottolineato, peraltro, l'importante coinvolgimento degli enti territoriali nella composizione dell'organo, realizzato mediante l'attribuzione della designazione di due componenti su cinque da parte del sistema delle autonomie territoriali. Ciò consente di affermare che ci si trova di fronte non già a un'Autorità statale ma a un'Autorità indipendente, espressione delle diverse articolazioni territoriali della Repubblica.

Gli articoli 10 e 11 contengono deleghe al Governo. Questa scelta è giustificata dalla complessità della materia e dal fatto che si tratta di intervenire, in gran parte, sul testo unico del pubblico impiego e su altre norme in materia: appare opportuno lasciare il consolidamento al legislatore delegato.

L'articolo 10 delinea il nuovo sistema di valutazione, mantenendo la responsabilità dell'attività di valutazione a uffici costituiti presso le singole amministrazioni e attribuendo all'Autorità compiti di stimolo, indirizzo e supporto (ma anche, in ipotesi particolari, di intervento diretto). Viene disegnato un sistema di individuazione sia del personale in esubero, per il quale si indica un percorso di riqualificazione professionale anche nell'ambito di processi di mobilità, sia del personale le cui prestazioni di nullo o scarso rendimento debbano essere valutate, al fine di verificare se sussistano gli estremi per il licenziamento per giustificato motivo, nei casi di grave e colpevole inefficienza ovvero di violazione degli obblighi individuali. Particolare importanza è data ai principi

di pubblicità e partecipazione degli interessati e delle associazioni di consumatori e utenti.

L'articolo 11 contiene la previsione di singoli interventi per rendere più efficaci le diverse forme di responsabilità dei pubblici dipendenti. La responsabilità disciplinare, che dovrebbe essere la forma normale e preventiva di difesa delle amministrazioni contro i comportamenti scorretti dei dipendenti, risente sia della preoccupazione dei dirigenti, che abbiano avviato i relativi procedimenti, di essere oggetto di azione civile per il risarcimento del danno, sia della loro inerzia e, quindi, del ritardo con cui i procedimenti vengono eventualmente avviati. La responsabilità erariale risente del difetto di informazione delle procure regionali della Corte dei conti, che a volte non conoscono neanche le distorsioni segnalate dalla stessa Corte in sede di controllo. La responsabilità dirigenziale va a sua volta utilizzata per favorire l'utilizzazione dei meccanismi di responsabilità disciplinare e patrimoniale.

L'articolo 12 contiene previsioni specifiche in materia di retribuzione. Si tratta di una materia in gran parte rimessa alla contrattazione collettiva, ma nella quale il legislatore può intervenire sia ponendo limiti esterni alla contrattazione stessa, sia definendo il contenuto degli indirizzi che le amministrazioni formulano all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni. Le previsioni mirano a dare rilievo ai risultati della valutazione, come delineata nell'articolo 10, e a valorizzare il principio del merito in sede di retribuzione.

L'articolo 13 mira a confermare e precisare l'applicazione integrale, anche nel settore pubblico, del principio del "contrattualismo", che implica una piena autonomia negoziale delle parti, comprendente anche la libertà negativa, ovvero la facoltà di non stipulare il contratto quando la distanza delle posizioni reciproche non lo consenta, ovvero faccia difetto tra le parti stesse il minimo necessario di visione comune dei vincoli da rispettare e degli obiettivi da conseguire. In questo senso il regime contrattualistico si distingue nettamente da un regime sostanzialmente cogestionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1

(Principio della trasparenza)

1. La trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione.
2. Ai fini del comma 1 la trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione *on line*, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali, all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.
3. Le amministrazioni pubbliche adottano ogni iniziativa utile a promuovere la massima trasparenza nella propria organizzazione e nella propria attività.
4. Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale.

Art. 2

(Ambito di applicazione)

1. Per le finalità di cui alla presente legge, sono da intendere "pubbliche amministrazioni" quelle di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
2. I principi e le disposizioni della presente legge si applicano altresì agli organismi

di diritto pubblico, come definiti ai sensi dell'articolo 3, comma 26, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Art. 3

(Strumenti per l'attuazione del principio della trasparenza)

1. Gli strumenti per l'attuazione del principio della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni sono:
 1. il programma per la trasparenza di cui all'articolo 4;
 2. l'Autorità per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 5;
 3. il portale per la trasparenza delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 6;
 4. il confronto pubblico annuale sul funzionamento e la valutazione delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 10, comma 2, lettera o).

Art. 4

(Programma per la trasparenza)

1. Le pubbliche amministrazioni adottano un programma per la trasparenza, della durata almeno biennale, attraverso il quale sono definiti e resi pubblici gli obiettivi di trasparenza concernenti i servizi e gli interventi erogati, le relative modalità di accesso, la gestione del personale, la misurazione e pubblicazione dei costi di funzionamento, la fissazione degli obiettivi e il grado del loro conseguimento da parte di ciascuna struttura, il sistema di valutazione dei risultati attraverso l'utilizzo di indicatori quantificati, le modalità di interazione con la cittadinanza attraverso l'uso della rete *internet*.
2. Il programma per la trasparenza individua, inoltre, le risorse dedicate alla realizzazione del programma e i soggetti responsabili della sua realizzazione.
3. Il programma definisce, altresì, il calendario e le modalità di partecipazione al

confronto annuale sul funzionamento e la valutazione delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 10, comma 2, lettera o). Gli obiettivi del programma per la trasparenza vengono resi pubblici attraverso i siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni e sono accessibili attraverso il portale della trasparenza di cui all'articolo 6.

Art. 5

(Istituzione dell'Autorità per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni)

1. È istituita l'Autorità per la trasparenza e la valutazione delle pubbliche amministrazioni, di seguito denominata «Autorità». L'Autorità è organismo indipendente che opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; è dotata di autonomia organizzativa e contabile nei limiti del proprio bilancio.
2. L'Autorità è un organo collegiale, costituito da cinque membri, compreso il Presidente, nominati con decreto del Presidente della Repubblica tra esperti in materia di comunicazione pubblica, gestione e organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sistemi di rete, o professori ordinari di materie giuspubblicistiche o economiche. Non possono essere nominate persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, né persone che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione.
3. Il Presidente dell'Autorità è eletto dal collegio al suo interno. Tre componenti del collegio sono designati dal Governo, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari per gli affari istituzionali. In nessun caso le relative nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Un componente del collegio è designato dai rappresentanti delle regioni e delle province autonome

- presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Un componente del collegio è designato dalla delegazione degli enti locali presente in seno alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.
4. Il Presidente e i membri dell'Autorità durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati una sola volta. Essi rimangono comunque in carica fino all'entrata in carica dei successori. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. All'atto dell'accettazione della nomina, il Presidente e i membri sono collocati fuori ruolo se dipendenti di pubbliche amministrazioni o magistrati in attività di servizio; se professori universitari di ruolo, sono collocati in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, e successive modificazioni. Il personale collocato fuori ruolo o in aspettativa non può essere sostituito.
 5. Al Presidente compete una indennità di funzione non eccedente, nel massimo, i tre quarti della retribuzione spettante al primo presidente della Corte di cassazione. Ai membri compete un'indennità di funzione non eccedente, nel massimo, i due terzi di quella spettante al Presidente.
 6. L'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, istituito dall'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, è soppresso. Il suo personale è trasferito all'Autorità.
 7. Il comitato dei garanti di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è soppresso. Le sue funzioni sono attribuite all'Autorità.
 8. La banca dati di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, è trasferita all'Autorità. Il comitato tecnico scientifico e l'osservatorio di cui commi 2 e 3 dell'articolo 7 del medesimo decreto, sono soppressi. Le relative funzioni sono trasferite all'Autorità. La soppressione produce effetti a decorrere dalla data della prima nomina dei componenti

dell'Autorità; fino alla predetta data, le funzioni dell'Autorità sono svolte dal comitato tecnico scientifico in carica.

9. L'Autorità definisce con propri regolamenti le norme concernenti l'organizzazione interna, il funzionamento e la gestione finanziaria, sulla base dei principi di efficienza, efficacia, proporzionalità, trasparenza e contraddittorio. Essa individua, con propria deliberazione, i contingenti di personale di cui avvalersi, entro un limite massimo di venti dipendenti oltre a quelli ad essa trasferiti ai sensi del comma 4. Alla copertura dei relativi posti si provvede per trasferimento interno all'amministrazione statale o tramite concorsi pubblici. Nei limiti delle disponibilità del bilancio, l'Autorità può avvalersi di ulteriori esperti nella forma del rapporto di collaborazione autonoma.
10. Al fine di assicurare l'omogenea attuazione su tutto il territorio nazionale dei principi di imparzialità e buon andamento nella valutazione del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, l'Autorità svolge le proprie funzioni di promozione degli *standards* di trasparenza e di valutazione anche con riferimento al personale dipendente dalle amministrazioni regionali e locali. L'Autorità può altresì valutare il rendimento del personale degli altri organismi di diritto pubblico come definiti ai sensi dell'articolo 3, comma 26, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.
11. L'Autorità promuove la conoscenza e la diffusione delle tecniche più efficaci e delle esperienze migliori che si offrono nel panorama internazionale relativamente alle finalità di trasparenza e di valutazione di efficienza e produttività delle amministrazioni pubbliche.
12. L'attività dell'Autorità si ispira alla massima trasparenza e i suoi risultati sono pubblici. L'Autorità, al pari di ciascun altro organo di valutazione delle amministrazioni, pubblica i risultati della propria attività di valutazione e assicura la disponibilità, per le associazioni di consumatori o utenti, i centri di ricerca e ogni altro osservatore qualificato, di tutti i dati sui quali la valutazione si basa, affinché essi possano essere oggetto di autonoma elaborazione e valutazione. Il sito internet dell'Autorità è predisposto in modo da consentire la pubblicazione

dei commenti di associazioni di consumatori o utenti, studiosi e osservatori qualificati, giornalisti specializzati e organizzazioni sindacali sui risultati della valutazione. Nel sito sono altresì pubblicate informative sulle segnalazioni e le informazioni inoltrate all'Autorità dai cittadini.

Art. 6

(Portale della trasparenza delle pubbliche amministrazioni)

1. L'Autorità gestisce il portale per la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, attraverso il quale sono resi accessibili i programmi delle pubbliche amministrazioni, i rispettivi portali e, per il tramite di essi, tutte le informazioni relative a ciascuna amministrazione. Le regole di funzionamento del portale della trasparenza sono definite con regolamento dell'Autorità.

Art. 7

(Supporto informativo)

1. L'Autorità di cui all'articolo 5 si avvale dell'attività dell'Istituto nazionale di statistica (Istat), del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran), della Banca d'Italia, della Commissione tecnica per la finanza pubblica, nonché del Sistema statistico nazionale.
2. Per l'espletamento delle funzioni ad essa attribuite, l'Autorità si avvale altresì dei risultati delle attività di valutazione dell'Istituto nazionale di valutazione del sistema dell'istruzione (Invalsi), dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali e delle Agenzie regionali per i servizi sanitari, nonché del comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.
3. Le amministrazioni regionali e gli enti locali, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale, concorrono a delineare, nell'ambito della rispettiva autonomia

legislativa e regolamentare e per quanto concerne i rispettivi ambiti di competenza territoriale, modalità operative per l'attuazione delle attività di monitoraggio e valutazione di cui alla presente legge, nonché di integrazione delle attività stesse nell'ambito del sistema assoggettato al controllo dell'Autorità.

Art. 8

(Trasparenza dei provvedimenti amministrativi)

1. L'articolo 21-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, è sostituito dal seguente:

«21-bis. (Efficacia del provvedimento).

1. Il provvedimento acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la pubblicazione sul sito *internet* dell'amministrazione. In calce al documento cartaceo originale recante il provvedimento, il responsabile del procedimento annota la data di pubblicazione sul sito *internet*. Con regolamento, adottato a norma dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo può prevedere i tipi di provvedimento per i quali, in ragione della tutela del diritto alla riservatezza, l'efficacia non è subordinata alla pubblicazione sul sito dell'amministrazione.

2. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati non avente carattere sanzionatorio può contenere una motivata clausola di immediata efficacia. I provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente sono immediatamente efficaci.»

Art. 9

(Trasparenza e confrontabilità dell'attività e dei risultati delle pubbliche amministrazioni e del personale)

1. Al fine di promuovere la confrontabilità tra le prestazioni delle pubbliche amministrazioni, l'Autorità stabilisce annualmente indicatori longitudinali, trasversali alle diverse amministrazioni pubbliche, o stabiliti per gruppi omogenei di esse, che devono essere adottati all'interno degli strumenti di programmazione, gestione e controllo e negli strumenti di valutazione dei risultati.
2. Attraverso i portali per la trasparenza di cui all'articolo 6 devono essere rese agevolmente leggibili le comparazioni tra le prestazioni misurate in base agli indicatori di cui al comma 1.

Art. 10

(Delega legislativa in materia di valutazione del rendimento delle strutture pubbliche e del loro personale)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per adeguare la disciplina dei controlli interni, di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e per disciplinare il sistema di valutazione del rendimento del personale delle pubbliche amministrazioni, nonché i principi cui dovranno conformarsi le misure conseguenti alla valutazione stessa finalizzate a incrementare efficienza e produttività e i sistemi di incentivazione istituiti dalla contrattazione collettiva.
2. Nell'adozione dei decreti legislativi previsti dal comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) valutazione di tutto il personale pubblico con periodicità definita in via generale, per categorie di personale;
 - b) definizione, da parte dell'Autorità, dei requisiti per il personale addetto al controllo di gestione e alla valutazione dei dirigenti;

- c) definizione, da parte dell'Autorità, di indirizzi, requisiti e criteri di indipendenza per l'attività di valutazione degli uffici e del personale da parte delle amministrazioni, con modalità che assicurino la pubblicità e la partecipazione delle amministrazioni e degli interessati;
- d) obbligo delle amministrazioni di adeguare le attività di valutazione previste dalla legge agli indirizzi, requisiti e criteri di cui alla lettera c), evidenziandone il rispetto nella pubblicazione dei relativi risultati;
- e) pubblicità e trasparenza delle valutazioni operate da ciascuna amministrazione; pubblicazione sistematica e periodica di validazione, da parte dell'Autorità, dell'attività di valutazione svolta dalle amministrazioni; disponibilità immediata mediante *internet* di tutti i dati sui quali si basa la valutazione stessa, affinché essi possano essere oggetto di autonoma elaborazione e valutazione; confronto periodico tra valutazioni operate dall'interno dell'amministrazione e valutazioni operate dall'esterno, ad opera delle associazioni di consumatori o utenti, dei centri di ricerca e di ogni altro osservatore qualificato;
- f) possibilità per l'Autorità di segnalare ai servizi ispettivi delle amministrazioni la situazione o il rendimento di determinati uffici o amministrazioni, anche sotto il profilo della congruità delle strutture alle funzioni, o dell'efficienza dei singoli dirigenti, a seguito della segnalazione di qualunque soggetto pubblico o privato ovvero sulla base di controlli operati di propria iniziativa; possibilità per l'Autorità di pronunciarsi, in occasione di dette segnalazioni, sul curriculum del dirigente preposto alla struttura; tempestiva comunicazione dei risultati dell'attività conseguentemente svolta dai servizi ispettivi all'Autorità, ai vertici politici e ai dirigenti dei relativi uffici o amministrazioni e agli uffici di controllo interno delle amministrazioni;
- g) possibilità per l'Autorità, nello svolgimento dell'attività prevista dalla lettera f), di avvalersi dei servizi ispettivi delle amministrazioni e degli uffici di controllo interno delle pubbliche amministrazioni, di sentire e rivolgere quesiti al personale in servizio e di procedere a ispezioni; obbligo del personale in

servizio di rispondere ai quesiti e prestare collaborazione; possibilità per l'Autorità di utilizzare ulteriori mezzi istruttori;

- h) individuazione, da parte delle amministrazioni, anche sulla base delle segnalazioni dell'Autorità a norma della lettera f), delle unità di personale in esubero o la cui prestazione risulti non adeguata alle esigenze dell'amministrazione, ai fini della loro riqualificazione professionale, anche nell'ambito di processi di mobilità; responsabilità erariale dei dirigenti degli uffici in caso di mancata individuazione delle unità eccedentarie;
- i) individuazione nominativa da parte delle amministrazioni, anche sulla base delle segnalazioni dell'Autorità a norma della lettera f), delle unità di personale le cui prestazioni siano di nullo o scarso rendimento, ai fini dei provvedimenti opportuni, ivi compreso il licenziamento per giustificato motivo nei casi di grave e colpevole inefficienza ovvero di violazione degli obblighi individuali; responsabilità erariale dei dirigenti degli uffici in caso di mancata individuazione delle unità in esubero;
- j) collocamento a disposizione delle unità di personale individuate ai sensi della lettera h), con mantenimento della componente fissa del trattamento economico ed esclusione delle componenti legate alla produttività o al risultato;
- k) mobilità del personale collocato a disposizione, sua riqualificazione e sua destinazione ad altra pubblica amministrazione, entro un ambito territoriale definito e nel rispetto della qualificazione professionale, con risoluzione del rapporto in caso di rifiuto;
- l) attribuzione agli uffici o enti di riferimento, nei quali risulti esservi personale in esubero a norma della lettera h), di una quota del risparmio ottenuto, da utilizzare per incentivare il personale residuo o per migliorare il funzionamento degli uffici stessi, secondo le disposizioni legislative e collettive vigenti;
- m) attribuzione delle indennità di risultato esclusivamente sulla base della valutazione;

- n) obbligo per le amministrazioni, i cui indicatori di efficienza o produttività di cui all'articolo 9 risultino peggiori rispetto alla media delle amministrazioni omologhe, di fissare ai propri dirigenti l'obiettivo di allineamento alla media entro un termine ragionevole;
 - o) organizzazione di un confronto pubblico annuale sul funzionamento di ciascuna amministrazione, sulla relativa valutazione interna ed esterna, sugli obiettivi di miglioramento, con la partecipazione di associazioni di consumatori o utenti, studiosi qualificati e organi di informazione; disponibilità permanente, mediante i portali dell'Autorità e dell'amministrazione interessata, della registrazione di tale confronto pubblico; previsione di ulteriori modalità di partecipazione delle associazioni di consumatori o utenti agli organi di valutazione o alla loro attività;
 - p) attivazione di canali di comunicazione diretta utilizzabili dai cittadini per la segnalazione di disfunzioni di qualsiasi natura nelle amministrazioni pubbliche;
 - q) limitazione della responsabilità dei membri dell'Autorità, per le decisioni in materia di valutazione, al dolo o alla colpa grave;
 - r) coordinamento delle disposizioni in materia di valutazione del rendimento del personale con quelle in materia di controllo di gestione e di valutazione dei dirigenti.
1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti, da rendere entro trenta giorni dalla data della trasmissione. Decorso il predetto termine, i decreti possono comunque essere emanati.

Art. 11

(Delega legislativa in materia di responsabilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per adeguare la disciplina

legislativa in materia di responsabilità disciplinare, erariale e dirigenziale dei dipendenti pubblici, apportandovi le modifiche necessarie sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) limitazione della responsabilità civile dei dirigenti amministrativi, per la decisione di avviare il procedimento disciplinare dei dipendenti pubblici, alle ipotesi di dolo e di colpa grave;
 - b) comunicazione delle decisioni, adottate a norma dell'articolo 10, comma 2, lettera *i*), alle competenti procure regionali della Corte dei conti, ai fini della valutazione della responsabilità degli interessati e dei dirigenti dei relativi uffici;
 - c) segnalazione alle amministrazioni, da parte dell'Autorità, di fatti dai quali può sorgere responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici;
 - d) segnalazione alle procure regionali della Corte dei conti, da parte dell'Autorità, di fatti dai quali può sorgere responsabilità erariale dei dipendenti pubblici, anche sulla base dell'esame delle relazioni delle sezioni di controllo della Corte dei conti;
 - e) rilevanza dei risultati negativi della valutazione, condotta in applicazione della disciplina di cui all'articolo 10, ai fini della responsabilità dirigenziale di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;
 - f) rilevanza del comportamento dei dirigenti che, a fronte di fatti che appaiono rilevanti sul piano della responsabilità disciplinare, facciano decorrere i termini per l'avvio del procedimento disciplinare, ai fini della responsabilità dirigenziale di cui al citato articolo 21 del decreto legislativo n. 165 del 2001.
1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dalla data della trasmissione. Decorso il predetto termine, i decreti possono comunque essere emanati.

Art. 12

(Retribuzioni dei dipendenti pubblici)

1. Per i dirigenti delle pubbliche amministrazioni, la componente della retribuzione legata al risultato deve essere fissata in una misura non inferiore al 30 per cento della retribuzione complessiva.
2. In mancanza di una valutazione corrispondente agli indirizzi, requisiti e criteri di credibilità definiti dall'Autorità, è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di corrispondere ai propri dirigenti la componente della retribuzione legata al risultato; il dirigente che contravvenga al divieto per dolo o colpa grave risponde per il maggior onere conseguente.
3. È fatto divieto di corrispondere al dirigente il trattamento economico accessorio nel caso in cui risulti che egli, senza adeguata giustificazione, non abbia avviato il procedimento disciplinare nei confronti di dipendenti individuati a norma dell'articolo 10, comma 2, lettera *i*).
4. È fatto divieto di attribuire aumenti retributivi di qualsiasi genere ai dipendenti di uffici o strutture che siano stati individuati a norma dell'articolo 10, comma 2, lettera *h*), per grave inefficienza, improduttività, o sovradimensionamento dell'organico.

Art. 13

(Modifiche all'articolo 40, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)

1. Il comma 3 dell'articolo 40, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:
«3. La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra diversi livelli. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai

contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. Qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo nazionale o integrativo, l'amministrazione interessata adotta un regolamento inerente alle materie oggetto della mancata contrattazione, che rimane in vigore fino alla successiva sottoscrizione dell'accordo. Le amministrazioni pubbliche non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.»