



Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche

Audizione della Professoressa Romilda Rizzo, Presidente della Commissione indipendente per la Valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche

(Disegno di legge n. 2156-B)

L'impianto normativo

Ringrazio il Senato della Repubblica e, in particolare, i Sigg. Presidenti della I e II Commissione, per l'invito rivolto alla Commissione a partecipare all'audizione odierna.

Sul provvedimento la Commissione è già stata udita nella seduta dell' 8 luglio 2010, durante l'*iter* approvativo in Senato; a tal proposito si allega alla presente il testo della precedente audizione (allegato n. 1).

In relazione al disegno di legge in esame, in questa sede si confermano il giudizio complessivamente positivo e le osservazioni formulate sulla sussistenza in capo alla Commissione dei requisiti di indipendenza, in linea con quanto previsto a livello internazionale in capo agli organi di prevenzione della corruzione, e di specifica competenza in relazione alle materie oggetto del presente provvedimento.

La Commissione, infatti, già sulla base del decreto legislativo n. 150/2009, esercita una serie di funzioni in materia di trasparenza, promozione della legalità e integrità, di cui il presente disegno di legge prevede un ulteriore ampliamento. Tale disegno di legge si pone, quindi, in chiave di continuità con le funzioni e i compiti previsti dal decreto legislativo n. 150/2009 e già svolti dalla Commissione.

In tale ambito, emerge lo stretto legame funzionale, già messo in evidenza dalla Commissione nelle delibere n. 105/2010 e n. 2/2012, tra trasparenza e integrità per la prevenzione della corruzione, così come riconosciuto anche a livello internazionale.

La trasparenza è, altresì, un importante strumento di *accountability*, intesa nel suo significato più ampio di rendicontazione, tesa a dimostrare la correttezza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione pubblica.

La Commissione valuta positivamente, dunque, come il disegno di legge in esame mantenga l'impostazione di valorizzare la trasparenza in chiave dissuasiva dei fenomeni di cattiva gestione, identificabili come presupposti di potenziali veri e propri episodi di corruzione.

La specifica competenza della Commissione in materia di trasparenza e integrità potrà consentire l'opportuno coordinamento tra le responsabilità e le attività disciplinate dal disegno di legge e quelle già previste nella suddetta materia.

In particolare, non si può non evidenziare come tale continuità potrebbe giovare di e, nel contempo, rafforzare quanto già compiuto dalla Commissione sia per l'individuazione e la realizzazione di una rete dei Responsabili della trasparenza, all'interno delle amministrazioni, nonché in materia di Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità e di obblighi di pubblicazione.

La Commissione condivide la previsione contenuta nell'art. 3, c. 21, del disegno di legge nella parte in cui prevede una delega al Governo ad intervenire per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza.

La Commissione, peraltro, consapevole della numerosità degli obblighi di trasparenza esistenti, ha già avviato consultazioni con l'obiettivo di formulare ipotesi di semplificazione e rendere più sostenibili gli adempimenti in materia, per fare emergere i dati più rilevanti rispetto alle diverse tipologie di enti e pervenire, in tal modo, alla funzionale differenziazione degli obblighi medesimi.

Tale disposizione normativa appare altresì opportuna poiché il disegno di legge ha ampliato la previsione degli obblighi di trasparenza orientati a favorire il controllo diffuso e l'*accountability* della pubblica amministrazione. In tal senso, la Commissione ha già operato nelle linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (si veda, in proposito, la delibera n. 105 del 2010 e la n. 2 del 2012), orientando le amministrazioni verso la pubblicazione di dati e informazioni utili a favorire il controllo sociale sul loro operato.

Con particolare riferimento ai contenuti del disegno di legge, specificamente rivolti ai compiti della Commissione, è da valutare positivamente la nuova attribuzione di funzioni di analisi e di studio dei fenomeni della corruzione (art. 1, c. 2, lett. *c*) come utile base conoscitiva in sede di approvazione del Piano nazionale anticorruzione (art. 1, c. 2, lett. *b*) predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica nonché della funzione propositiva collegata alla Relazione annuale alle Camere (art. 1, c. 2, lett. *g*).

Particolare rilievo va attribuito alla prevista estensione dei poteri di vigilanza e di controllo, già oggi esercitati dalla Commissione ai sensi del decreto legislativo n. 150/2009, sull'effettiva applicazione

e sull'efficacia dei Piani anticorruzione e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa (art. 1, c. 2, lett. *f*).

Tale ampliamento di poteri di richiedere notizie, atti e documenti alle amministrazioni e, ancor più, quello di ordinare l'adozione di atti o di provvedimenti e la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i Piani anticorruzione e le regole sulla trasparenza, rende effettivo l'intervento della Commissione, colmando in tal modo la lacuna che ha ostacolato fino ad oggi un più penetrante intervento in materia di trasparenza.

In questa direzione è significativa la previsione esplicita della pubblicazione dei provvedimenti della Commissione anche sui siti istituzionali delle amministrazioni destinatarie dei medesimi provvedimenti (art. 1, c. 3).

E' coerente, peraltro, con l'impianto complessivo del disegno di legge, la disposizione contenuta nell'art. 1, c. 2, lett. *d*) ed *e*) che esplicitamente attribuisce alla Commissione la funzione consultiva, attraverso la previsione di pareri facoltativi sul rispetto, da parte dei dipendenti pubblici, dei codici di comportamento e con riferimento alle autorizzazioni da rilasciare ai dirigenti amministrativi dello Stato per gli incarichi esterni, ai sensi del decreto legislativo n. 165/2001.

La Commissione, anche alla luce di quanto precisato in tema di semplificazione in materia di obblighi di trasparenza, non può che valutare positivamente l'estensione della propria funzione di regolazione, declinata per singoli settori o tipologie di amministrazioni, così come previsto dall'art. 8, c. 5 del disegno di legge, con riguardo alla definizione di criteri, linee guida e modelli uniformi per la predisposizione di codici di comportamento da parte di ciascuna amministrazione.

La Commissione, riconoscendo l'importanza dei codici di comportamento in chiave preventiva, esprime piena condivisione con la previsione operata dal Legislatore di modelli differenziati, necessari per rispondere alle eterogenee esigenze delle amministrazioni dei diversi comparti.

Occorre in questa sede rilevare come la sostenibilità organizzativa dei complessi compiti e delle articolate funzioni attribuite alla Commissione dal presente disegno di legge possa contare su un sistema di responsabilità, ordinato su più livelli, già oggi operante negli ambiti di competenza della Commissione, e di certo rafforzato e reso più efficace dai più penetranti poteri riconosciuti alla Commissione dal testo in esame.

La Commissione prende altresì atto della consapevolezza del Parlamento in merito al problema del finanziamento delle proprie attività, in conseguenza delle riduzioni intervenute negli esercizi 2011 e 2012, laddove, all'art. 2, c. 1 del disegno di legge, ha unificato gli stanziamenti autorizzati ai sensi del comma 3 dell'art. 4 della legge n. 15/2009, finalizzandoli alla copertura degli oneri relativi al funzionamento. Analoga consapevolezza è stata espressa dal Legislatore nell'art. 5, co. 12 del d.l. n. 95/2012.

Per quanto riguarda le risorse umane, nel rispetto degli stringenti vincoli quantitativi definiti dal decreto legislativo n. 150/2009, giova ricordare che all'interno della Commissione esistono ancora margini di potenziamento della struttura organizzativa per l'acquisizione di competenze specifiche mirate ai temi dell'integrità e della prevenzione della corruzione.

In altra sede è stata già rilevata l'opportunità di garantire continuità alla struttura organizzativa della Commissione attraverso l'istituzione del ruolo organico, peraltro previsto per la quasi totalità delle Autorità indipendenti, anche di nuova istituzione.

Le attività svolte dalla Commissione e i riscontri con le amministrazioni

L'attenzione già espressa dal Legislatore nel decreto legislativo n. 150/2009 in merito al legame tra trasparenza e integrità, in funzione di prevenzione della corruzione, pone la Commissione nelle condizioni di riferire, sin da ora, sulle iniziative assunte e sull'adempimento da parte delle amministrazioni degli obblighi di pubblicazione rilevanti ai fini dell'integrità.

L'azione della Commissione nei primi due anni di attività si è incentrata sulle amministrazioni centrali, articolate in cinque comparti istituzionali (ministeri, enti previdenziali, enti di ricerca, enti parco nazionali, altri enti nazionali).

Nei confronti degli enti territoriali sono stati presi contatti e attivate forme di collaborazione con le associazioni rappresentative, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 150/2009.

Si sottolinea come l'opera della Commissione per rendere effettiva l'attuazione degli obblighi di trasparenza e delle iniziative volte alla promozione dell'integrità ai diversi livelli di governo potrà essere avvalorata dalla prevista adozione del Piano anticorruzione da parte degli enti locali, con il supporto tecnico, ove richiesto, delle prefetture (art. 1, c. 6).

L'attività finora svolta dalla Commissione ha avviato un processo di cambiamento all'interno delle amministrazioni per quanto riguarda le attività in materia di trasparenza e integrità.

Un risultato è la realizzazione (in circa due terzi delle amministrazioni) della già richiamata rete dei Responsabili della trasparenza, intesi quali soggetti interni alle amministrazioni a cui sono affidate funzioni di promozione e di coordinamento per delineare e attuare le iniziative in materia di trasparenza ed integrità, secondo le indicazioni fornite dalla Commissione con le linee guida per la redazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (delibera n. 105/2010 e delibera n. 2/2012).

Con particolare riferimento ai Ministeri, va evidenziato che la maggioranza ha espressamente previsto nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità iniziative tese a prevenire

potenziali comportamenti di corruzione, quali processi di gestione del rischio, modelli di organizzazione e gestione e attività di monitoraggio sull'esercizio delle proprie funzioni ispettive. Si specifica, infine, che con riferimento a quanto previsto dall'art. 8, c. 5 del presente disegno di legge, ad oggi tre Ministeri hanno già adottato codici di comportamento integrativi, precorrendo così la previsione odierna del Legislatore.

Tra i dati e le informazioni che le amministrazioni sono tenute a pubblicare, alcuni sono particolarmente significativi rispetto al tema dell'integrità e della prevenzione della corruzione (tra gli altri, contratti pubblici, tempi medi dei procedimenti, tempi medi di pagamento, consulenze e incarichi a pubblici dipendenti e a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, trattamento economico dei dirigenti e degli organi di indirizzo politico amministrativo).

Al riguardo la Commissione ha anche avviato una procedura di verifica sui siti istituzionali, a seguito dell'analisi eseguita in prima istanza dagli Organismi Indipendenti di Valutazione, riscontrando omissioni o carenze nella pubblicazione di tali dati.

Inoltre le verifiche condotte mettono in evidenza che le amministrazioni, in larga massima, non pubblicano tutti i dati e le informazioni per valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione pubblica e per consentire, pertanto, il controllo sociale.

I dati analitici relativi alle verifiche condotte sui Ministeri sono a disposizione sul sito della Commissione (www.civit.it) mentre è in corso di elaborazione un rapporto dedicato agli enti di ricerca e agli enti previdenziali.

**Audizione del Presidente della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità
delle amministrazioni pubbliche**

Antonio Martone

**sul Ddl n. 2156 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione
della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"**

(Roma, 8 luglio 2010)

1) Nell'ambito del Ddl n. 2156 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", le previsioni di rilievo in relazione alle competenze della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche attengono essenzialmente:

a) alla prevista predisposizione di un Piano nazionale anticorruzione, anche di coordinamento dei piani di azione delle singole amministrazioni (v. articolo 1);

b) al ricorso alla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione per garantirne in via preventiva l'integrità e consentire la valutazione e il controllo da parte dei cittadini (articoli 2 e seguenti).

2) Relativamente alle previsioni dell'**articolo 1**, la Commissione non esercita direttamente specifiche competenze, se non nella misura in cui si preoccupa di garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza, intesi in modo funzionale all'attuazione della politica di prevenzione della corruzione, e di adottare autonomamente, tramite la Sezione per l'integrità appositamente istituita, iniziative per favorire la diffusione della legalità e la cultura della integrità (articolo 13, comma 8, d. lgs. n. 150 del 2009).

Va rilevato, poi, che l'inserimento della Commissione tra i soggetti istituzionali destinatari delle relazioni dell'Osservatorio sulla corruzione e gli altri illeciti nella pubblica amministrazione si rivela particolarmente utile per valutare sistematicamente l'efficacia delle iniziative adottate in tema di trasparenza e integrità e trarne ispirazione per un loro costante aggiornamento.

3) Questo profilo è quello nel quale emerge lo stretto collegamento tra il testo del disegno di legge in esame e il decreto legislativo n. 150 del 2009, nella parte in cui affida alla Commissione il compito di promuovere e garantire, attraverso l'accessibilità totale anche con la pubblicazione sui siti istituzionali, la trasparenza dell'attività delle amministrazioni pubbliche, per realizzarne l'integrità e prevenire in tal modo la corruzione, creando le condizioni per assicurare la partecipazione della società civile e, più in generale, il controllo sociale sul detto operato.

Il legame funzionale tra le due discipline, infatti, è ricavabile innanzitutto dalle norme internazionali.

In particolare, gli articoli 5 (comma 1), 7 (comma 1, lett. a, e commi 3 e 4), 9 (comma 1), 10 (comma 1), 13 (comma 1, lett. a) della Convenzione ONU di Merida del 2003 sulla corruzione (ratificata con Legge n. 116 del 2009) contengono riferimenti alla trasparenza in termini di strumento di prevenzione della corruzione.

Oltre che con la Convenzione di Merida, sono evidenti anche i legami con alcuni atti adottati nell'ambito dell'Ocse e del Consiglio d'Europa.

La "cultura dell'integrità", infatti, ampiamente sostenuta dalla riforma e di cui la Commissione costituisce la principale promotrice, è un'espressione nata proprio negli studi degli esperti Ocse in materia di trasparenza e anticorruzione¹.

Si deve aggiungere che, nell'ambito del Consiglio d'Europa, è stato costituito un apposito "Gruppo di Stati contro la corruzione" (GRECO), ove sono adottate apposite raccomandazioni in materia, come quella relativa all'adozione di un Piano nazionale anticorruzione, espressamente previsto nel disegno di legge in esame.

La stessa Convenzione ONU, inoltre, prevede, ai sensi dell'art. 6, comma 2, che "ogni Stato parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, concede all'organo o

¹ In particolare, il documento Ocse "Government at a Glance" (2009) parla di "culture of integrity", che "requires coherent efforts to update standards, provide guidance, and monitor and enforce them in daily practice". Anche la "OECD Recommendation for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information" (2008) contiene una dettagliata definizione di integrità in rapporto alla disciplina della trasparenza; le raccomandazioni "on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying" (2010) e "on Enhancing Integrity in Public Procurement" (2008), invece, definiscono la nozione di integrità in rapporto a settori più specifici e particolarmente sensibili a rischi di corruzione.

agli organi di cui al paragrafo 1" dello stesso articolo 6, "l'indipendenza necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo di ogni indebita influenza".

Ed è in questa prospettiva che a livello internazionale sono stati prospettati dubbi in ordine alla idoneità della complessa e articolata situazione attuale a garantire a pieno l'indipendenza della funzione di prevenzione della corruzione.

Per quanto riguarda la Commissione, si ritiene che la stessa risponda pienamente a tali caratteristiche, poiché organo "che opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia", ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d. lgs. n. 150 del 2009.

La Civit, inoltre, risulta in possesso dei caratteri di Autorità amministrativa indipendente individuati da una consolidata giurisprudenza (determinante intervento del Parlamento con maggioranza qualificata nella nomina dei cinque componenti, requisiti richiesti e il regime delle incompatibilità, elezione del Presidente dell'organismo da parte degli stessi componenti, durata del mandato, valutazione dell'operato demandata ad un valutatore esterno a sua volta indipendente).

In questo senso, del resto, si è pronunciato il Consiglio di Stato, con il parere n. 1081/10.

4) Proprio in ragione delle rilevanti competenze che la Commissione svolge in tema di trasparenza, assume particolare rilevanza l'analisi dell'**articolo 2** rubricato "Trasparenza dell'attività amministrative" e delle sue possibili sovrapposizioni con le previsioni dell'art. 11 del d. lgs. n. 150 del 2009.

Infatti, ai sensi del 2° comma del citato articolo, è prevista la pubblicazione sui siti istituzionali delle informazioni relative a una serie di procedimenti amministrativi (di autorizzazione o concessione, di stipulazione dei contratti pubblici, di concessione ed erogazione di benefici economici, di concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressione di carriera).

Ai sensi del successivo comma 6, si affida all'adozione di un apposito regolamento ex articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, la definizione delle informazioni suscettibili di pubblicazione on line (in attuazione del citato comma 2).

Malgrado le perplessità che suscita una tale ipotesi di delegificazione, che affida all'adozione di un regolamento la definizione del contenuto del livello essenziale di cui al comma 1

dell'articolo 2 - per giunta attuata ai sensi del comma 1 dell'art. 17, che disciplina i regolamenti di (mera) attuazione o esecuzione -, si ritiene necessario inserire in tale disposizione una disposizione di coordinamento con l'articolo 11, comma 2, del d. lgs. n. 150 del 2009, ove è prevista l'adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Si suggerisce, pertanto, la seguente formulazione del comma in esame: "la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, ed è assicurata attraverso la pubblicazione, sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, e comunque nell'ambito del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'art. 11, comma 2, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, delle informazioni relative...".

Ai fini di un tale coordinamento, appare inoltre necessario introdurre il riferimento all'adozione del Programma triennale anche nel comma 6, secondo la seguente formulazione: "*Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente e dai Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità di cui all'art. 11, comma 2, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, redatti in conformità delle Linee guida stabilite dalla Commissione ai sensi del successivo art. 13, comma 6, lett. e, con uno o più regolamenti ...*".

5) Per quanto riguarda, invece, l'analitica previsione della trasparenza nei **contratti pubblici** (articoli 3 e seguenti), un problema di rapporti si pone principalmente con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Si è, comunque, già svolto un incontro di detta Autorità con la Civit, per un opportuno coordinamento delle iniziative in tema di trasparenza e accessibilità alle informazioni; e le proposte legislative così come formulate consentono di proseguire in questa direzione.

6) Con riferimento, infine, alle previsioni di integrazione e modifica del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli **Enti locali**, la Commissione accoglie con favore la volontà di adeguare tale normativa alle nuove indicazioni contenute nel d. lgs. n. 150 del 2009 con riferimento alle varie forme di controllo ivi previste e alla valutazione della qualità dei servizi erogati sia direttamente che mediante organismi gestionali esterni.

Si pone, in questa prospettiva, un'esigenza di rispetto dell'autonomia normativa e organizzativa degli Enti locali, di cui la Commissione tiene consapevolmente conto e in base alla

quale, in attuazione anche dell'art. 13, 2° comma, del d. lgs. n. 150 del 2009, è stato stipulato un Protocollo d'intesa con l'UPI; il 14 luglio sarà sottoscritto definitivamente anche il protocollo con l'ANCI mentre, dopo il rinnovo delle cariche rappresentative, sono in corso contatti con la Conferenza delle Regioni.