

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4513

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato GITTI

Disposizioni di principio in materia di valutazione della trasparenza, dell'efficienza e dell'integrità nelle pubbliche amministrazioni

Presentata il 25 maggio 2017

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La progressiva carenza di risorse pubbliche, in tutto il mondo, ha reso necessario per i Governi una maggior attenzione al loro utilizzo, di fatto imponendo di spendere meno e meglio il denaro pubblico e di darne conto ai cittadini. Di fronte al clima di crescente antipolitica, la *performance* e l'*accountability* sono diventate condizioni necessarie per ricostruire la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, che sono non solo utenti della pubblica amministrazione (PA), ma anche suoi « finanziatori » attraverso il prelievo fiscale. Anche per questo, ai cittadini deve essere consentito di diventare progressivamente soggetti attivi del sistema di *governance* locale e nazionale.

Da tempo la trasparenza è richiesta espressamente dall'Unione europea, che con il Trattato di Lisbona (articolo 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e capo V della Carta dei diritti fonda-

mentali dell'Unione europea) la indica come un mezzo di controllo democratico sull'operato dell'amministrazione europea, volto a promuovere il buon governo e la partecipazione della società civile.

In Italia, la valutazione e la misurazione della trasparenza, della *performance* e dell'integrità sono un obbligo di legge da diversi anni: si pensi, in particolare, alla legge del marzo 2009, n.15, e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, che regolano soprattutto la misurazione della *performance*; al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sulla trasparenza, che ha introdotto l'istituto dell'« accesso civico »; alla legge 6 novembre 2012, n. 190, sulla prevenzione della corruzione, che obbliga la PA alla pubblicazione su *web* delle informazioni relative agli appalti pubblici in modo che siano facilmente consultabili dai cittadini.

Più recentemente, il decreto legislativo 25 giugno 2016, n. 97, ha introdotto per la

PA il *Freedom of Information Act* (FOIA), il quale ha ampliato l'istituto dell'accesso civico (di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 33 del 2013) inteso come accesso ai documenti oggetto di obbligo di pubblicazione, con un altro istituto, quello dell'accesso civico cosiddetto generalizzato (di cui al medesimo articolo 5, comma 2) inteso come accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalla PA, ulteriori rispetto a quelli oggetto di obbligo di pubblicazione. Ciò è da ricondurre alla volontà del legislatore non solo di « favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche » (articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 33 del 2013), ma anche di « tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione all'attività amministrativa », secondo quanto precisato nelle Linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), contenute nella delibera n.1309 del 28 dicembre 2016 e scritte su specifica richiesta del Governo in merito al decreto legislativo n. 97 del 2016.

Inoltre, sempre secondo le suddette Linee guida, « la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, e integra il diritto a una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio dei cittadini », precisando più avanti che « il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale, mentre la riservatezza e il segreto le eccezioni » (paragrafo 2.1). Sono parole da cui emerge con chiarezza l'interpretazione che l'ANAC ha dato del FOIA: realizzare una trasparenza totale nella PA.

Con la delibera n. 1310, anch'essa del 28 dicembre 2016, l'ANAC ha sottolineato « l'importanza di osservare i criteri di qualità delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 33/2013: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità » (para-

grafo 3). Il legislatore italiano, dunque, ha fatto passi avanti enormi sulla trasparenza e sulla sua qualità, intese come parte integrante della prevenzione della corruzione e del miglioramento del rendimento amministrativo. Anche al di là delle norme, tuttavia, la conoscibilità e la misurazione del rendimento della macchina pubblica sono diventati fattori imprescindibili per uno Stato che voglia essere moderno.

Per valutare le PA occorre un'analisi complessiva, che non si limiti ai dati di bilancio dei comuni, su cui, invece, si basano i *rating* delle agenzie internazionali, ma che comprenda anche i dati qualitativi, quali, ad esempio, la *governance*, la gestione del personale, i servizi offerti, la trasparenza e l'integrità della gestione degli appalti, la sostenibilità ambientale.

La valutazione, poi, deve essere indipendente, e quindi, esterna alla PA. Per rispondere a tale esigenza, il citato decreto legislativo n. 150 del 2009 ha introdotto gli organismi indipendenti di valutazione (OIV): soggetti esterni che hanno il compito di valutare l'operato della PA. Il punto è che gli OIV sono nominati dalle PA che devono essere valutate ed è pertanto ragionevole dubitare della loro reale indipendenza.

La stampa, di recente, ha reso noti i risultati di uno studio sulle amministrazioni locali condotto da un organismo indipendente *no-profit*, Fondazione etica: si tratta di una valutazione della trasparenza, della *performance* e dell'integrità dei comuni condotta attraverso uno strumento scientifico innovativo, brevettato con il nome di *rating* pubblico, ispirato agli indici di sostenibilità cosiddetti ESG (*environmental, social, governance*) utilizzati nei mercati finanziari internazionali per valutare gli emittenti titoli. Esso può costituire un importante strumento di *accountability* dell'azione pubblica, con la possibilità di incidere sugli obblighi di trasparenza delle PA.

Rispetto ai modelli di valutazione esistenti, la sua innovatività per le PA consiste nell'adottare il punto di vista dei cittadini, in quanto portatori di interesse (*stakeholder*) delle PA stesse.

Inoltre, il *rating* pubblico è innovativo perché:

1) recepisce le disposizioni normative degli ultimi anni sulla PA e in particolare sul FOIA; valuta i dati sia qualitativi che quantitativi della *performance* di una PA; misura l'effettiva trasparenza;

2) individua *alert* su possibili fenomeni di corruzione, secondo quello spirito di monitoraggio diffuso indicato dall'ANAC nelle citate Linee guida; compara trasparenza, efficienza e integrità delle PA.

Inoltre, esso consente di valutare la capacità finanziaria di rimborso e di merito creditizio delle PA, nonché di pagamento nei confronti delle aziende fornitrici, arrivando a prevedere la possibilità di *default* di una regione, di un comune o di un'azienda sanitaria locale (ASL), prima ancora che essa diventi evidente dai dati meramente economici e finanziari.

Non solo: il modello valutativo del *rating* pubblico è soprattutto uno strumento di partecipazione. La trasparenza, infatti, non basta a ricostruire la fiducia dei cittadini verso il sistema pubblico. I numerosi dati e informazioni che il FOIA rende pubblici hanno bisogno di essere rielaborati, interpretati e comparati per essere davvero accessibili e fruibili da chiunque. Serve, quindi, uno strumento concreto, che sia scientifico ma anche divulgativo, che avvicini la PA trasparente alla sua comunità: uno strumento qualitativo e sintetico che traduca la trasparenza nella possibilità concreta di spiegare al cittadino, con semplicità, come

spende e per cosa il suo comune (regione o ASL). Si tratta di una partecipazione non emotiva, bensì matura e costruttiva, che si autoalimenta nel momento in cui i cittadini si accorgono di poter incidere in questo modo molto di più che con la mera protesta.

Il *rating* pubblico può essere uno strumento utile anche per le PA, per più motivi. Innanzitutto, mostra loro dove intervenire per migliorarsi, in tal modo fornendo un supporto operativo e diagnostico, senza comportare alcun aggravio di lavoro per le PA stesse, essendo una valutazione esterna e indipendente sulla base dei dati disponibili.

In secondo luogo, attraverso una classifica delle PA basata sulla trasparenza, sulla *performance* e sulla prevenzione della corruzione, è individuato un *benchmark*, ovvero un primo classificato da prendere a modello: il ritorno reputazionale, ad esempio per un Ministero o una regione, sta anche nel consenso che esso genera nei cittadini quando questi vengono messi in grado di verificare che la loro amministrazione lavora meglio di altre.

In terzo luogo, il *rating* pubblico porta all'attivazione, nel tempo, di un sistema premiante per le PA. Infatti, l'obiettivo finale è quello di innescare un meccanismo di incentivi e disincentivi che premi le amministrazioni più virtuose e penalizzi quelle inadempienti. In questo modo, la *spending review*, evocata a fasi alterne nel nostro Paese, potrà finalmente essere attuata sulla base di criteri meritocratici e non di tagli lineari, come nel passato.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Valutazione indipendente delle pubbliche amministrazioni).

1. La presente legge disciplina la valutazione della trasparenza, della *performance* e dell'integrità delle pubbliche amministrazioni, condizionando la distribuzione di parte delle risorse pubbliche ai risultati della valutazione medesima.

2. Le pubbliche amministrazioni devono adottare sistemi di valutazione della trasparenza, della *performance* e della prevenzione della corruzione che attuino il principio di indipendenza di giudizio stabilito dalla legge 4 marzo 2009, n.15. In particolare, devono favorire la valutazione esterna da parte dei titolari di interventi, anche in natura diffusa, quali cittadini, imprese e associazioni.

ART. 2.

(Accessibilità delle informazioni e partecipazione).

1. La valutazione della trasparenza, della *performance* e dell'integrità, prevista dall'articolo 1 della presente legge, deve avvenire secondo modalità innovative che rielaborino e rendano realmente accessibili e comprensibili i dati che le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare ai sensi, in particolare, dei decreti legislativi 14 marzo 2013, n. 33, e 25 maggio 2016, n. 97.

2. Le modalità di valutazione devono promuovere e rafforzare la partecipazione effettiva dei cittadini attraverso strumenti di misurazione semplici e di facile lettura, nonché rigorosi dal punto di vista scientifico.

3. Le pubbliche amministrazioni favoriscono la diffusione di strumenti partecipativi di valutazione della *performance* amministrativa, dando visibilità nei propri siti

web istituzionali alle iniziative in essere e promuovendo momenti formativi e informativi aperti.

ART. 3.

(Responsabilità).

1. I sistemi di valutazione che le pubbliche amministrazioni devono adottare ai sensi della presente legge devono ispirarsi al principio di responsabilità, fornendo a esse uno strumento di rendicontazione e di comunicazione verso i portatori di interesse per rendere conto di quanto, come e per cosa è stato speso il denaro pubblico.

2. Annualmente le pubbliche amministrazioni pubblicano nel proprio sito *web* istituzionale i risultati delle valutazioni effettuate da portatori di interesse accreditati sulle tematiche di cui al comma 1.

ART. 4.

(Uniformità dei modelli di valutazione indipendenti).

1. Le pubbliche amministrazioni devono prevedere sistemi di valutazione e di misurazione indipendenti e partecipativi uniformi, adottando una griglia comune di indicatori *standard*, sulla base di schemi vigenti quali la scheda della trasparenza e la relazione del responsabile della prevenzione della corruzione.

2. La standardizzazione dei sistemi di valutazione della trasparenza, della *performance* e dell'integrità è effettuata mediante l'adozione di sistemi di *rating* qualitativi sintetici, che consentono al cittadino di comparare le pubbliche amministrazioni.

ART. 5.

(Valutazione qualitativa).

1. I nuovi modelli valutativi delle pubbliche amministrazioni devono consentire la valutazione di dati economico-finanziari contenuti nei bilanci e i dati qualitativi riguardanti, in particolare, la *governance*, la gestione del personale, i servizi ai citta-

dini, le misure anti-corrruzione intraprese e la gestione degli appalti.

2. La valutazione qualitativa di cui al comma 1 consente l'elaborazione di sistemi di valutazione finali, con la partecipazione di associazioni senza fini di lucro e di organismi imprenditoriali.

ART. 6.

(*Spending review*).

1. Lo Stato prevede l'attuazione di politiche di *spending review* che tengono conto dei sistemi di *rating* qualitativi, non procedendo a tagli lineari della spesa e basandosi sui risultati dell'analisi comparata sulle pubbliche amministrazioni in merito sulla qualità del lavoro da esse svolto e dei servizi erogati.

2. Lo Stato incentiva con maggiori trasferimenti di risorse le pubbliche amministrazioni più trasparenti, più efficienti e che adottano misure più incisive contro la corruzione.

ART. 7.

(*Finanziamenti della Cassa depositi e prestiti Spa*).

1. La Cassa depositi e prestiti Spa valuta il merito creditizio di un ente locale o di un'altra pubblica amministrazione tenendo conto anche dei sistemi di *rating* qualitativi, contribuendo al sistema premiante adottato dallo Stato nell'ambito della *spending review* ai sensi dell'articolo 6.

ART. 8.

(*Oneri organizzativi e finanziari*).

1. L'introduzione di sistemi di *rating* qualitativi per la valutazione e la misurazione delle pubbliche amministrazioni non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Il risparmio che una pubblica amministrazione consegue in termini di riduzione di almeno un'unità operativa nel servizio dei controlli interni, oltre che nella

trasparenza e nella *performance*, può essere destinato all'adesione a modelli di valutazione innovativi, quali i sistemi di *rating* qualitativi di cui alla presente legge che, garantendo un miglioramento progressivo della *performance* consentono ulteriori risparmi nel corso del tempo.



17PDL0052840