

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

**Antonio Martone**

**1. Premessa**

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (ormai conosciuta con l'acronimo Civit), è stata istituita dall'art. 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009, attuativo della legge delega n. 15 del 2009, nell'ambito di una importante riforma finalizzata alla ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, della quale, a ben vedere, rappresenta uno dei momenti di maggiore rilievo.

La Commissione viene istituita allo scopo di "indirizzare, coordinare e sovrintendere" all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione e di trasparenza, mediante una nutrita ed eterogenea serie di specifici poteri che si sviluppano sui versanti della misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, della determinazione degli *standard* dei servizi pubblici, nonché della trasparenza e dell'integrità delle amministrazioni pubbliche.

La riforma, dunque, pone un nuovo organismo al centro di un complesso sistema che vuole realizzare la valorizzazione del merito e il passaggio alla cultura dei risultati in funzione del miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche.

La Commissione si è insediata il 23 dicembre 2009, ha eletto all'unanimità il Presidente, nominato il Segretario generale e cominciato a operare, malgrado le notevoli difficoltà sulle quali mi soffermerò in seguito.

Si può affermare, dunque, che si tratta dell'organismo di più recente istituzione tra quelli che costituiscono oggetto della indagine conoscitiva sulle

Autorità amministrative indipendenti da parte della Camera dei Deputati; un dato, questo, che suggerisce di spendere qualche parola sulle caratteristiche e la missione di questo organismo, meno conosciuto e indagato di altri analoghi, anche nella prospettiva di valutare la validità del modello adottato dal legislatore nel contesto attuale e la sua, anche parziale, mutuabilità in un eventuale provvedimento legislativo di coordinamento.

## **2. La configurazione e il ruolo della Commissione nel quadro della riforma del pubblico impiego e nel panorama delle Autorità indipendenti**

Entrando direttamente nel cuore delle questioni oggetto del dibattito in corso, il primo aspetto da affrontare riguarda la natura giuridica della Commissione, la sua collocazione istituzionale e la sua riconducibilità nel novero delle Autorità amministrative indipendenti: un aspetto, questo, che ha impegnato la stessa Commissione in una approfondita riflessione all'indomani del suo insediamento.

La categoria delle Autorità amministrative indipendenti, com'è noto, si è affermata a partire dagli anni '90 sulla scia dei processi di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazione di alcuni segmenti della pubblica amministrazione, che hanno determinato il passaggio dallo Stato gestore allo Stato regolatore di servizi.

Questo mutamento di scenario ha determinato la progressiva estensione all'azione amministrativa delle leggi del mercato, mentre la tutela degli utenti viene affidata alle Autorità di regolazione, specie quando assume rilievo l'esigenza di tutela di valori di rango costituzionale e, talora, di derivazione comunitaria.

La perdurante mancanza di una disciplina generale delle Autorità indipendenti non impedisce, comunque, di rinvenire alcune caratteristiche fondamentali comuni, che devono essere presenti, almeno in misura prevalente,

ai fini dell'inquadramento di ciascun organismo nell'ambito di questa eterogenea categoria.

Per opinione unanime della dottrina e della giurisprudenza, infatti, elementi quali l'espresso riconoscimento legislativo della indipendenza dell'operato, la collocazione istituzionale, la natura delle funzioni assegnate, l'implicazione di valori costituzionali, la sottrazione al potere politico di direttiva e indirizzo, l'autonomia organizzativa e contabile, il sistema di nomina, i requisiti richiesti e la disciplina delle incompatibilità per i componenti, consentono di delineare un modello tendenzialmente uniforme, pur nella diversa regolamentazione in concreto dal punto di vista organizzativo e funzionale.

In questo quadro, non può che concludersi nel senso della ascrivibilità della Civit alla categoria delle Autorità amministrative indipendenti; una conclusione, questa, alla quale sono giunte anche le prime ricostruzioni dottrinali in materia e che risulta suffragata da alcune considerazioni ricavabili anzitutto dal dettato legislativo, che si presenta simile, se non identico, a quello utilizzato in occasione della istituzione e regolamentazione di altre Autorità della cui natura di organismo indipendente non si dubita (in questi termini, peraltro, si esprime il parere del Consiglio di Stato n. 1081/10, che richiama, tra l'altro, la formula utilizzata in sede di istituzione delle Autorità dei servizi di pubblica utilità ex lege n. 481 del 1995).

L'art. 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009, infatti, sancendo che la Commissione "opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia", compie alcune fondamentali scelte in tal senso:

- in primo luogo, il sistema di nomina dei cinque componenti della Commissione (con decreto del Presidente della Repubblica, su delibera del Consiglio dei Ministri, previo parere favorevole delle competenti commissioni parlamentari, espresso a maggioranza dei due terzi), che postula un accordo (e, dunque, un controllo reciproco) tra maggioranza e opposizione, ritenuto necessario in un sistema bipolare;

- la previsione, in un certo senso collegata al sistema di nomina, che la convocazione per l'insediamento è affidata alla esclusiva iniziativa del componente più anziano, nonché la previsione che sono gli stessi componenti, in occasione di tale seduta, ad eleggere il Presidente dell'organismo;

- i requisiti richiesti per i componenti (esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, management, misurazione della *performance*, nonché di gestione e valutazione del personale), funzionali alla selezione di soggetti dotati di alta competenza tecnica e autorevolezza;

- il regime delle incompatibilità (i componenti non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei tre anni precedenti la nomina e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni della Commissione), che tende a preservare l'organismo dalle diverse possibili forme di ingerenza politica e sindacale;

- la durata del mandato (fissata in sei anni), che recide il collegamento con la durata della legislatura e scongiura i rischi di pressione politica sui componenti;

- la previsione - esclusiva della Commissione - che la valutazione del suo operato, in considerazione della complessità dei suoi compiti, può avvenire soltanto dopo cinque anni dalla data di costituzione e ad opera di un valutatore indipendente.

Proprio tale ultima previsione da parte del legislatore vale a dimostrare come la prevista collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato escluda ogni possibile controllo da parte di questi organismi e sia volta soltanto ad agevolarne l'operato.

Nella stessa prospettiva va valutata anche l'informativa al Ministro per l'attuazione del programma di governo.

Non altrimenti potrebbe spiegarsi la circostanza che, ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo n. 150 del 2009, la determinazione, da parte del Presidente del Consiglio, degli *standard* di qualità dei servizi pubblici deve avvenire su proposta della Commissione.

Per espressa previsione legislativa, inoltre, la Commissione è chiamata a svolgere funzioni essenzialmente tecniche di misurazione, valutazione e miglioramento della *performance* individuale e organizzativa, nonché di diffusione della cultura della trasparenza e della integrità, che si risolvono, come si è detto, in una serie di poteri di indirizzo, supporto, monitoraggio e controllo dell'azione amministrativa.

In questa sede non è il caso di procedere a una ricognizione analitica dei singoli compiti della Commissione che, anche limitandosi alla semplice lettura delle relative previsioni legislative, comprendono indubbiamente una gamma ampia e variegata di competenze.

Si deve, piuttosto, rilevare che dette funzioni trovano sicuro fondamento nei diritti e nei valori riconosciuti dalla Carta costituzionale.

Per quanto riguarda i compiti finalizzati ad assicurare maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa attraverso la valutazione sia delle strutture che dell'operato dei singoli, non può non richiamarsi il dettato dell'art. 97 Cost., nella parte in cui impone il rispetto dei principi del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione; detti principi, peraltro, devono essere interpretati in chiave dinamica e attualizzata, anche in considerazione dell'apertura al mercato da parte delle strutture pubbliche.

Eguale, i compiti riguardanti la diffusione della cultura della trasparenza, della legalità e dell'integrità nelle pubbliche amministrazioni, nonché i relativi poteri di vigilanza sono volti essenzialmente a creare le condizioni di un diffuso controllo sociale e, di riflesso, l'effettiva partecipazione

dei cittadini che costituisce un valore fondamentale nella nostra Carta costituzionale.

E' chiara la scelta del legislatore italiano che ha individuato uno (o forse il principale) strumento per prevenire la corruzione; ed è in questa prospettiva che la istituzione della Civit interviene, con una formulazione in un certo senso originale, per dare attuazione (dopo la istituzione dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto alla corruzione e la successiva soppressione, con devoluzione di alcuni dei suoi compiti ad un Ufficio operante nell'ambito del Ministero della Funzione pubblica) ai principi previsti dalla normativa internazionale.

In proposito, infatti, si deve ricordare che l'articolo 6 della Convenzione Onu sulla corruzione del 2003 (conosciuta anche come "Convenzione di Merida", recepita con la legge n. 116 del 2009) prevede che "ciascuno Stato assicura ... l'esistenza di uno o più organi, secondo quanto necessario, incaricati di prevenire la corruzione". Tale attività di prevenzione si deve svolgere attraverso l'adozione di politiche di integrità, trasparenza e responsabilità<sup>1</sup>, nonché mediante "l'accrescimento e la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione"<sup>2</sup>. Lo stesso articolo<sup>3</sup> precisa che "ogni Stato parte ... concede all'organo o agli organi di cui al paragrafo 1 del presente articolo l'indipendenza necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza".

Si può rilevare che nella sopraggiunta legislazione nazionale e, in particolare, nel citato art. 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009, istitutivo della Civit, si prevede che il nuovo organismo deve, tra i suoi compiti istituzionali, "favorire, nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione"<sup>4</sup>. A tal fine, è prevista, a livello organizzativo - strutturale,

---

<sup>1</sup> *Si v. anche l'art. 5.*

<sup>2</sup> *Par. 1.*

<sup>3</sup> *Par. 2.*

<sup>4</sup> *Let. d, comma 5, art. 13 del dlgs. n. 150/2009.*

l'istituzione di un'apposita "Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche con la funzione di favorire, all'interno delle amministrazioni pubbliche, la diffusione della legalità e della trasparenza e sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità"; la Sezione, inoltre, "predispone le linee guida del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza"<sup>5</sup>.

Nelle parole del legislatore italiano, dunque, sono evidenti gli echi della disciplina internazionale.

Anzitutto, la natura indipendente e autonoma della Civit, nei termini sopra esposti, corrisponde pienamente ai requisiti richiesti dalla Convenzione Onu; si tratta, del resto, di un requisito imprescindibile ai fini dell'efficacia del programma di prevenzione della corruzione.

E' ancora più significativa, inoltre, l'incidenza delle norme internazionali sul piano delle competenze. Come si è detto, la legge italiana riconosce alla Civit il compito di promuovere la cultura della trasparenza, tra i cui strumenti principali vi sono quelli di prevenzione e lotta alla corruzione; ed è per questa ragione che la Commissione è chiamata ad operare sia nel settore della trasparenza, sia in quello dell'integrità (come risulta, del resto, anche dalla stessa denominazione dell'organismo). Queste materie sono, infatti, strettamente connesse tra loro, atteso che l'una disciplina è funzionale all'altra e solo una loro gestione unitaria può garantire un efficace perseguimento degli obiettivi di anticorruzione. Non è un caso, pertanto, che il legislatore italiano abbia attribuito a un medesimo organo competenze in entrambi gli ambiti.

Il legame della riforma del pubblico impiego con la disciplina internazionale in materia di anticorruzione è, dunque, piuttosto forte.

Si deve altresì rilevare che, oltre alla Convenzione di Merida, sono evidenti anche i legami con alcuni atti adottati nell'ambito dell'Ocse; infatti, la "cultura dell'integrità", ampiamente sostenuta dalla riforma e di cui la Commissione costituisce la principale promotrice, è un'espressione nata proprio

---

<sup>5</sup> Art. 13, comma 8, dlgs. n. 150/2009.

negli studi degli esperti Ocse in materia di trasparenza e anticorruzione, mentre nell'ordinamento nazionale non esistono precedenti usi giuridici del termine<sup>6</sup>.

Strumentale a garantire la tutela di diritti previsti dalla Costituzione appare, infine, l'altra importante funzione in tema di determinazione degli *standard* qualitativi dei servizi pubblici, in primo luogo quelli volti a garantire valori fondamentali della persona (si pensi alla rilevanza del tema nella sanità, nei trasporti...) e non più soltanto nella misura minima essenziale nell'ipotesi di conflitto con altri diritti costituzionali (come nel caso dello sciopero).

Per altro verso, la necessità dell'intervento di un organismo indipendente (che, nel caso del citato art. 28, appare condizionare l'adozione dei provvedimenti in materia da parte dello stesso Presidente del Consiglio) si spiega in chiave di equo contemperamento tra i diritti dei cittadini e le esigenze dell'economia pubblica e delle singole amministrazioni centrali e locali.

Né può essere sottovalutato come la determinazione degli *standard* qualitativi ed economici sia destinata ad assumere sempre maggiore rilievo in vista dell'attuazione del federalismo fiscale.

Può dirsi, in definitiva, che la Commissione trae sicuramente legittimazione dalle norme costituzionali e sovranazionali e si configura come il fulcro intorno al quale ruota il funzionamento del sistema complessivo della riforma.

Poiché i poteri della Commissione si risolvono in un'azione di stimolo, direttiva e supporto dell'attività delle pubbliche amministrazioni centrali e locali, l'indipendenza della Commissione stessa è coesistente al corretto svolgimento dei suoi compiti.

---

<sup>6</sup> È 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.



In questo quadro, peraltro, è ferma convinzione della stessa Commissione di dover svolgere anche un delicato compito di “accompagnamento” dei protagonisti della riforma nella fase attuativa, nella prospettiva di realizzare quella trasformazione culturale della Pubblica amministrazione voluta dal legislatore e da più parti auspicata.

### 3. Un primo bilancio dell'attività

Un bilancio sull'esperienza finora maturata, benchè riferito soltanto ai primi sei mesi di attività, può essere considerato comunque significativo, facendo registrare l'adozione di alcuni provvedimenti di particolare rilievo nel quadro della riforma.

Si segnalano, in particolare, le seguenti delibere assunte dalla Commissione:

- definizione dei requisiti dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione che, nell'ambito di ciascuna amministrazione, hanno sostituito i Servizi di controllo interno (delibera n. 4/2010), cui hanno fatto seguito i numerosi pareri successivamente resi alle amministrazioni ai fini della nomina;

- prime linee di intervento per la trasparenza e l'integrità (delibera n. 6/2010), volte ad acquisire dalle amministrazioni una serie di dati e informazioni in ordine allo stato di attuazione delle disposizioni vigenti;

- applicabilità della disciplina relativa alla costituzione degli Organismi indipendenti di valutazione agli Enti previdenziali (delibera n. 8/2010), alle università (delibera n. 9/2010), agli Enti di ricerca (delibera n. 37/2010), agli Ordini professionali (delibera n. 45/2010), al Coni (delibera n. 70/2010), alle Agenzie fiscali e ai Monopoli di Stato (delibera n. 75/2010);

- proposta di protocollo d'intesa con Anci (delibera n. 76/2010) e Upi (delibera n. 81/2010), al fine di rendere operativa la riforma anche per quanto riguarda gli enti locali, mentre per le Regioni si è in attesa di un assestamento degli organismi rappresentativi delle Regioni medesime.

A queste delibere inerenti l'attività istituzionale della Commissione si aggiungono le numerose risposte ai quesiti provenienti dalle diverse amministrazioni e i provvedimenti di carattere organizzativo e contabile, tra i quali, in particolare, si ricordano:

- il Regolamento sull'organizzazione e il funzionamento (delibera n. 10/2010);

- il Regolamento sulla gestione finanziaria, amministrativa e contabile (delibera n. 11/2010);

- il Programma dell'attività della Commissione (delibera n. 15/2010).

Diverse, poi, sono state le iniziative volte ad avviare quel processo di trasformazione delle regole e, prima ancora, della mentalità dei principali interlocutori della Commissione, che rappresenta la necessaria premessa per il successo dell'operazione riformatrice.

Tra queste, in particolare, spiccano i numerosi incontri con soggetti che a vario titolo sono coinvolti nell'attuazione della nuova disciplina: le associazioni dei consumatori, l'Anci, l'Upi, la Conferenza dei Rettori, il Comitato Unitario delle professioni ordinistiche, i Presidenti degli Enti di ricerca.

Sono stati avviati, altresì, una serie di contatti per assicurare il coordinamento e la collaborazione con il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai fini di una corretta ripartizione delle competenze in tema di trasparenza e integrità, con il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche per le questioni relative alla lotta alla corruzione e, sotto altro profilo, con la Corte dei conti, in considerazione della funzione di controllo di cui risulta titolare.

Naturali, poi, sono i rapporti con la Ragioneria generale dello Stato, in primo luogo per un coordinamento delle iniziative sulla base delle previsioni della recente legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica (legge n. 196 del 2009).

Per la prossima settimana, infine, sono state organizzate, insieme alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, due giornate di incontri con i componenti dei nuovi Organismi indipendenti di valutazione, istituiti presso ciascuna amministrazione in sostituzione dei precedenti Servizi di controllo interno e destinati a rivestire un ruolo di rilievo nell'attuazione della riforma, oltre che di interlocutori privilegiati per la Commissione.

Anche questo, del resto, è il ruolo che si richiede di svolgere a tutte le Autorità indipendenti: esercitare la propria capacità di persuasione e di coinvolgimento che, insieme agli strumenti di regolazione, può stimolare una più facile accettazione da parte dei destinatari della disciplina di quel passaggio alla cultura della valutazione e della trasparenza che il legislatore ha ritenuto preliminare ad un reale miglioramento della efficacia e della efficienza delle pubbliche amministrazioni.

#### **4. Possibili prospettive in tema di regolamentazione delle Autorità indipendenti**

Anche sulla base di quanto sinteticamente esposto, si possono svolgere alcune considerazioni di carattere generale sulla attuale disciplina delle Autorità indipendenti e sui possibili scenari futuri.

Con riferimento alla prospettiva di pervenire a una **disciplina unitaria** delle Autorità indipendenti, può dirsi che, se la funzione precipua e comune a questi organismi è quella di apprestare uno strumento di garanzia e di regolazione in relazione a diritti fondamentali dei cittadini, in un quadro mutevole dei rapporti tra economia e pubblici poteri, si potrebbe, al più, immaginare una cornice di principi valevoli per tutti ed essenzialmente incentrati sui requisiti di **indipendenza e autonomia**.

Non sembrano emergere controindicazioni, dunque, rispetto alla eventualità di individuare criteri uniformi per le diverse Autorità in ordine al sistema delle nomine, ai requisiti richiesti e al regime delle incompatibilità per i

componenti, nell'ambito di un disegno complessivamente atto a garantire, da un lato, la designazione di componenti di altissimo profilo tecnico e morale e, d'altro lato, modalità di selezione idonee a sottrarre l'organismo al circuito della politica.

Suscita perplessità, invece, la proposta talora avanzata (anche da alcuni Presidenti che mi hanno preceduto in audizione) di riconoscere la qualificazione di Autorità indipendente soltanto a quelle che trovano fondamento nel diritto europeo, atteso che ormai tutte le Autorità, intervenendo sul terreno dei diritti costituzionali e su materie particolarmente delicate, hanno un legame almeno indiretto con il diritto europeo o internazionale e, conseguentemente, anche da questo traggono la loro legittimazione.

Entro una possibile cornice di principi applicabili in via generale a tutte le Autorità, però, sarebbe opportuno, o forse ineludibile, mantenere alcune specificità connesse alle finalità perseguite e alle tipologie di intervento, anche in relazione al particolare contesto economico e sociale nel quale i singoli organismi sono chiamati ad operare.

L'individuazione e la disciplina di queste specificità non potrebbero che essere rimesse alla propria potestà normativa, anche per rispondere alla fondamentale esigenza di rendere sufficientemente duttile la funzione regolatrice delle Autorità, che viene svolta in una realtà in continuo divenire e, conseguentemente, richiede un costante impegno nell'adattare le regole vigenti ai frequenti cambiamenti dei dati di contesto.

Il valore imprescindibile dell'indipendenza, che si traduce nel preservare l'organismo da ogni forma di ingerenza, può essere assicurato, come si è detto, soprattutto attraverso apposite necessarie previsioni relative al sistema di nomina dei componenti, ai requisiti richiesti e al regime delle incompatibilità, ma indubbiamente postula anche una autonomia organizzativa e contabile.

Ogni Autorità, infatti, deve essere messa in condizioni di svolgere il proprio mandato adottando il modello organizzativo ritenuto più idoneo al

corretto assolvimento dei propri compiti, scegliendo il personale più adeguato e disponendo autonomamente delle risorse finanziarie assegnate.

Da questo punto di vista, l'esperienza, pur breve, finora maturata dalla Civit può essere considerata emblematica.

La Commissione, infatti, dopo essersi insediata, pur nella consapevolezza di dover affrontare le prevedibili e fisiologiche difficoltà operative che è inevitabilmente destinato a incontrare un organismo di nuova istituzione, ha subito profuso un impegno totale per la costruzione del complesso e innovativo impianto normativo voluto dal legislatore.

Le condizioni di partenza, peraltro, apparivano quasi le migliori possibili, atteso che, come evidenziato dalle prime ricostruzioni dottrinali in materia, le caratteristiche e le competenze della nuova Commissione si presentavano del tutto idonee ad attribuirle il ruolo di vero e proprio motore della riforma, con la previsione di una sicura posizione di indipendenza e autonomia.

Le previsioni di legge, infatti, assicurano il requisito essenziale dell'indipendenza di giudizio, per le ragioni sopra esposte, e riconoscono un'autonomia di organizzazione e di gestione finanziaria che, però, deve essere esercitata entro le coordinate poste da decreti interministeriali, ai quali è anche demandata la fissazione dei compensi dei componenti.

La ritardata adozione del decreto sulle modalità di organizzazione, prima, e la perdurante assenza di quello sulla fissazione dei compensi, poi, hanno rischiato (e, invero, rischiano ancora) di paralizzare l'operatività dell'organismo e, con questa, il funzionamento della riforma nel suo insieme, che è stato finora assicurato grazie alla determinazione e al senso di responsabilità dei componenti e dei pochi collaboratori in servizio.

Questa esperienza, pertanto, benché limitata a un breve periodo, sconsiglia in modo categorico forme di collegamento tra la funzionalità di un organismo di questo tipo, cioè dotato, per espressa formulazione legislativa, di indipendenza e autonomia, e il potere politico.

In questa non auspicabile direzione, invece, si collocano le previsioni che prevedono per alcune Autorità forme di finanziamento totalmente pubblico e che subordinano la disponibilità e la gestione delle risorse all'adozione di provvedimenti ministeriali.

Quasi scontato, da questo punto di vista, il richiamo alla prospettata istituzione di un fondo perequativo presso il Ministero dell'Economia (attualmente previsto da una norma ponte in vista di una eventuale riforma), che dovrebbe essere alimentato dalle entrate delle Autorità indipendenti e ripartito annualmente dallo stesso Ministero tra le stesse amministrazioni interessate sulla base di criteri discrezionali: un meccanismo di questo tipo suscita serie perplessità, non essendo dubitabile che la posizione di indipendenza rischierebbe di essere minata in radice ove l'Autorità fosse costretta ogni anno a "trattare" con il Governo per reperire le risorse necessarie alla propria sussistenza.

Né sembra prospettabile, per altro verso, una disciplina unitaria del sistema di finanziamento.

In alcuni casi, infatti, può essere prevista soltanto l'assegnazione di un budget interamente a carico del bilancio dello Stato, atteso che forme di finanziamento basate in parte sul contributo pubblico e in parte su entrate provenienti dagli operatori del settore, generalmente mediante la riscossione delle multe irrogate, non può valere per quelle Autorità che non applicano direttamente sanzioni, o non ne incassano i relativi proventi; una formula, questa, che il legislatore utilizza quando vuole (opportunamente) evitare di stimolare, in ambiti particolarmente sensibili, un esercizio eccessivo del potere sanzionatorio sostanzialmente orientato ad alimentare le proprie risorse.

Un ulteriore questione attiene al tema delle responsabilità dell'operato per le Autorità indipendenti, sintetizzabile nella domanda "*quis custodiet custodes?*".

Il sistema delle responsabilità rappresenta, evidentemente, un punto nevralgico e, al tempo stesso, un elemento essenziale e fondante di un

ordinamento democratico, onde ciascuna istituzione che svolge la propria attività incidendo sulla vita dei cittadini deve essere sottoposta ad adeguate forme di controllo da parte della collettività.

Se, infatti, le Autorità svolgono il ruolo di organo regolatore e, nel contempo, di “custode” della legislazione vigente in una particolare e delicata materia, non devono temere l’introduzione di forme di responsabilità istituzionale con riferimento al proprio operato.

Non è concepibile, dunque, un sistema nel quale le Autorità sono immuni da qualsiasi forma di verifica e assumono decisioni sostanzialmente inoppugnabili, essendo sottoposte all’unico momento di valutazione che si realizza in sede di rinnovo dei componenti.

D’altro canto, il ricorso alla via giudiziaria, in un quadro caratterizzato dal corretto funzionamento della legislazione nel cui ambito l’Autorità è chiamata ad assolvere le sue funzioni, dovrebbe costituire un rimedio del tutto eccezionale.

Non dovrebbe suscitare preoccupazioni, dunque, l’eventuale previsione di occasioni nelle quali le Autorità vengono chiamate ad illustrare al Parlamento, periodicamente o su richiesta, la propria posizione in relazione a problemi specifici o di interesse generale.

Possono, altresì, essere introdotte forme di verifica che, sulla falsariga del meccanismo previsto per la Civit, sottopongono al giudizio di un soggetto esterno, a sua volta indipendente, l’operato dell’Autorità: si tratta, a ben vedere, di una modalità di stampo privatistico che sarà interessante sperimentare e potrebbe rivelarsi suscettibile di proficui sviluppi.

Anche alla luce delle argomentazioni sopra esposte, possono essere considerate, comunque, forme indirette di garanzia le previsioni tese ad introdurre adeguati meccanismi di nomina e di funzionamento; sotto altro profilo, dovrebbero essere valorizzati e potenziati gli obblighi di trasparenza anche in capo alle Autorità, quali strumenti che possono efficacemente concorrere ad assicurare il controllo sociale anche sull’attività di queste

peculiari amministrazioni. Del resto, ho sempre sostenuto che per una istituzione la peggiore sanzione è il giudizio negativo da parte della collettività.

Una prospettiva, quella della valorizzazione e del potenziamento degli obblighi di trasparenza, che offre lo spunto per una considerazione finale.

Alle difficoltà operative sopra segnalate in cui si è imbattuta la Civit si aggiungono quelle derivanti dalla recente manovra economica che, nel prevedere il blocco dei rinnovi contrattuali e degli incrementi retributivi per il triennio 2010 - 2012, sia per la parte fondamentale sia per il trattamento accessorio, finiscono per incidere su uno dei pilastri della riforma: quello della misurazione e della valutazione della *performance* dei singoli lavoratori e delle strutture in vista dell'attribuzione del trattamento retributivo premiale.

Si tratta indubbiamente di un profilo di particolare rilievo nel quadro del disegno riformatore, atteso che le misure adottate dal Governo, allo stato, implicano sicuramente un differimento del funzionamento a regime del sistema di retribuzione premiale. Ad avviso della Commissione, però, dette misure non precludono l'avviamento di forme di sperimentazione di sistemi di misurazione e valutazione comunque orientati al miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche e a prefigurare ex ante il reale impatto che avrà la riforma nella fase a regime.

Né risulta precluso alla Commissione l'esercizio di altre importanti competenze.

Di particolare rilievo paiono, come si è detto, le attribuzioni della Commissione in tema di qualità dei servizi pubblici che, oltre a costituire uno dei principali parametri del buon andamento e della efficienza della pubblica amministrazione, presenta importanti connessioni con la c.d. *class action*, recentemente oggetto di un importante provvedimento legislativo.

Il tema che, però, presenta una maggiore e, per certi versi, imprevedibile attualità è sicuramente quello sopra ricordato della trasparenza e dell'integrità, come dimostra la particolare attenzione recentemente rivolta da parte dei pubblici poteri e dell'opinione pubblica alla lotta alla corruzione.



E' questo un filone che la Commissione intende approfondire e sviluppare, raccogliendo le sollecitazioni dell'attualità e nella consapevolezza di intervenire su un terreno particolarmente delicato, per le complesse tematiche che ne risultano implicate.

Non si può trascurare, del resto, che la definizione della Civit nei termini di autorità indipendente, nonché l'opportunità che siano affidate a tale organismo piene competenze in materia di anticorruzione paiono avvalorate, come sopra riferito, non solo dalla disciplina nazionale recentemente introdotta dal legislatore, ma anche da norme e documenti internazionali.

Conclusivamente, dunque, può dirsi che l'esperienza finora maturata, per quanto ancora contenuta, conferma l'idea che un'Autorità indipendente non realizza appieno la propria missione se non dimostra anche di saper coinvolgere costruttivamente i destinatari delle regole e di possedere quella necessaria sensibilità istituzionale che aiuta a comprendere le reali dimensioni dei propri campi di intervento in un determinato contesto e, in definitiva, a interpretare correttamente il proprio ruolo.