

# La trasparenza livello essenziale delle prestazioni nei procedimenti amministrativi, come strumento di lotta contro la corruzione - Legge n. 190/2012

**Autore:** Martire Assunta Giovanna

**In:** Diritto amministrativo

Prima del D. Lgs. n. 33 del 2013 e dopo l'introduzione del principio sulla trasparenza dell'azione amministrativa operata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 ed in seguito al D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che anticipa il concetto di accessibilità totale, un'applicazione del principio di trasparenza è altresì rinvenibile con l'adozione del D.L. 22 giugno 2012, n.83, convertito, con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n.134. Al titolo II è disposta l'adozione di misure urgenti per l'agenda digitale e la trasparenza nella pubblica amministrazione[1]. Ma è nel novembre del 2012 con la legge anticorruzione n. 190, che il legislatore detta norme precise sulla trasparenza, come strumento contro la corruzione e contestualmente delega il Governo ad adottare un decreto sulla materia.

La legge n. 190/2012 deriva dalla Convenzione ONU del 31 ottobre 2003 contro la corruzione, ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116, che in molti articoli fa riferimento alla trasparenza (7, 8, 10, 13). Ma più specificamente, la legge anticorruzione nasce per la necessità di approvare definitivamente due disegni di legge di ratifica, di due Convenzioni di Strasburgo sulla corruzione[2].

La legge anticorruzione prevede disposizioni nel settore dell'amministrazione pubblica, inerenti la prevenzione, la trasparenza, la risoluzione del contratto d'appalto e alcune modifiche alla L. n. 241/1990, nonché misure di carattere penale. Nel suo complesso, l'impianto legislativo attraverso la trasparenza è volto a contrastare in via amministrativa fenomeni di corruzione ed a reprimerli con sanzioni penali: essa "costituisce un concreto segnale di tenacia in un momento storico pervaso da forte crisi di valori e ideali"[3].

In generale, benchè riferito alla performance e valutazione dei dipendenti pubblici, il principio della trasparenza con il decreto

legislativo 27 ottobre

2009, n.150, assume rilievo costituzionale, poiché vi si attribuisce la qualità di livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo

comma, lettera m) della Costituzione, ma con la legge anticorruzione “si può affermare che la trasparenza “assurge a vero e proprio bene giuridico”[4], poiché infatti, con essa, la trasparenza come livello

essenziale deve riguardare non una parte della gestione della p.a., come ad esempio la gestione del personale, ma tutti i procedimenti amministrativi[5], con particolare riferimento ai procedimenti di

autorizzazione o concessione, scelta del contraente, concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, concorsi e prove selettive[6]. La trasparenza deve essere insomma sistematica, deve riguardare

tutta l'azione amministrativa della p.a.,[7] con particolare riferimento ad alcuni ambiti. Tra essi, dalla lettura combinata dei commi 15, 16 e 32 dell'art. 1 della legge, si percepisce il fine superiore della

trasparenza come bene strumentale contro la corruzione, poiché la legge detta in particolare obblighi di trasparenza sui documenti derivanti dai procedimenti dei pubblici appalti, il settore della p.a. a più elevato

rischio di corruzione. Dunque, la legge indica nel dettaglio alcuni ambiti dell'azione amministrativa e per uno di quegli ambiti, specifica i documenti soggetti ad obbligo di pubblicazione. In effetti, al comma 15,

rispetto alle opere pubbliche è previsto l'obbligo di pubblicazione nei

siti

web istituzionali della p.a. dei

“costi unitari

di realizzazione delle opere

pubbliche e

di

produzione

dei

servizi erogati ai cittadini”[8]. Non solo, al successivo comma 32, con riferimento ai procedimenti di scelta del contraente, il legislatore detta ulteriori indicazioni specifiche, disponendo che “le

stazioni

appaltanti

sono

in

ogni

caso tenute a pubblicare nei propri siti web istituzionali:

la

struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati

a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate". Se le amministrazioni non pubblicano tali informazioni entro il 31 gennaio, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi

e

forniture, entro il 30 aprile trasmette alla Corte

dei

conti

l'elenco

delle amministrazioni che hanno omesso la pubblicazione, da cui ne conseguono sanzioni.[9]

Da questa lettura risulta chiara l'intenzione del legislatore di porre maggiormente l'attenzione su quel settore della p.a. e relativi documenti, in cui il rischio di corruzione è più elevato, così come veniva messo in evidenza il 22 ottobre 2012 dalla presentazione al pubblico di un Rapporto sulla corruzione, elaborato dalla Commissione parlamentare sulla prevenzione del fenomeno corruttivo, che individuava negli appalti pubblici un settore particolarmente esposto al rischio di corruzione e rilevava come in Italia il ricorso a procedure negoziate (soprattutto senza pubblicazione del bando) sia più frequente della media europea: nel 2010 rappresentava infatti il 14% del valore dei contratti, contro il 6% della media dell'Unione.[10]

In conclusione, attraverso gli obblighi di pubblicazione, le scadenze, il controllo dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori e le sanzioni previste dall'art. 1 in commento[11], con la legge anticorruzione si materializza la trasparenza come mezzo di contrasto alla corruzione, come fosse un super principio che regola l'azione amministrativa.

[1] In particolare, al comma 1 è previsto che: “La concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e l’attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere di cui all’articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ad enti pubblici e privati, sono soggetti alla pubblicità sulla rete internet, ai sensi del presente articolo e secondo il principio di accessibilità totale di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”. Al comma 4 è infine specificato che: “Le disposizioni del presente articolo costituiscono diretta attuazione dei principi di legalità, buon andamento e imparzialità sanciti dall’articolo 97 della Costituzione”.

[2] La prima Convenzione, oggetto di ratifica con la legge 28 giugno 2012, n. 110, è la Convenzione penale di Strasburgo del 1999 sulla corruzione che impegna, in particolare, gli Stati a prevedere l’incriminazione di fatti di corruzione attiva e passiva tanto di funzionari nazionali quanto stranieri; di corruzione attiva e passiva nel settore privato; del cosiddetto traffico di influenze; dell’autoriciclaggio. La seconda ratifica riguarda la Convenzione civile sulla corruzione di Strasburgo del 1999 (ora legge 28 giugno 2012, n. 112) ed è diretta, in particolare, ad assicurare che negli Stati che la ratificano siano garantiti rimedi giudiziali efficaci in favore delle persone che hanno subito un danno risultante da un atto di corruzione.

[3] **Renato Rolli e Nicola Posteraro (2013), Anticorruzione e misure sanzionatorie: legge 190/2012 e d.d.l. Grasso**, [www.ratioiuris.it](http://www.ratioiuris.it).

[4] **Renato Rolli e Nicola Posteraro (2013), Anticorruzione e misure sanzionatorie: legge 190/2012 e d.d.l. Grasso**, [www.ratioiuris.it](http://www.ratioiuris.it).

[5] Legge del 6 novembre 2012, n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione, art. 1, c. 15: la trasparenza “è assicurata mediante la pubblicazione, nei

siti

web istituzionali delle

pubbliche

amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi (...) nel rispetto delle disposizioni

in

materia

di

segreto

di

Stato,

di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali”.

[6] Legge del 6 novembre 2012, n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, art. 1, c. 16.

[7] La legge delegava il governo ad adottare entro sei mesi dalla sua data

di

entrata in vigore, un

decreto

legislativo

per

il riordino della disciplina riguardante gli

obblighi

di

pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni

da

parte

delle

pubbliche amministrazioni, disponendo altresì che il futuro decreto avrebbe integrato “l'individuazione del

livello essenziale

delle prestazioni

erogate

dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117,

secondo

comma,

lettera m), della Costituzione”.

[8] Legge del 6 novembre 2012, n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, art. 1, c. 15.

[9] Al comma 32 la legge prevede un sistema sanzionatorio, tale che le amministrazioni che omettono le pubblicazioni o pubblicano informazioni false, vanno incontro a sanzione amministrativa pecuniaria da euro 25.822 ad euro 51.545 (Si applica

l'articolo

6, comma 11, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

[10] Commissione Europea, (2014), Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione - Allegato 12 sull'Italia.

[11] Oltre alle sanzioni previste dal comma 32, al successivo comma 33 è previsto che la mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni su cui vige l'obbligo di pubblicazione, pone le condizioni di valutazione per il rinnovo/revoca degli incarichi dirigenziali ed eventuali ritardi nell'aggiornamento dei

contenuti

sugli

strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio.

<https://www.diritto.it/la-trasparenza-livello-essenziale-delle-prestazioni-nei-procedimenti-amministrativi-come-strumento-di-lotta-contro-la-corruzione-legge-n-1902012/>