

Trasparenza della Pubblica Amministrazione: aggiornamento sugli obblighi di pubblicazione

A cura di Barbara Mengoni
RPCT ISPRO

Nell'ambito delle politiche contro la corruzione, il principio di trasparenza delle pubbliche amministrazioni ha riordinato e integrato le disposizioni in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte dei soggetti pubblici, grazie anche gli strumenti di accesso dei cittadini alle informazioni e ai dati con l'introduzione dell'accesso civico ai documenti per i quali esiste un obbligo di pubblicazione da parte delle p.a. e l'accesso generalizzato, alla stregua del *Freedom of Information Act*.

Le disposizioni riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni sono state riordinate in un unico corpo normativo con l'adozione del D.Lgs. 33/2013 emanato in attuazione di quanto previsto dalla legge anticorruzione (L. 190/2012). Tale decreto individua una ampia serie di documenti e di atti la cui pubblicazione costituisce un obbligo da parte delle pubbliche amministrazioni, quali quelli relativi all'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni all'uso delle risorse pubbliche (comprese le informazioni degli immobili posseduti e della gestione del patrimonio), alle prestazioni offerte e i servizi erogati.

I documenti, le informazioni ed i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati per un periodo di 5 anni e comunque fino a che producono i loro effetti; per renderli accessibili, in un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente» nella home page dei siti istituzionali di ciascuna p.a.. Alla scadenza del termine di durata, i documenti restano comunque disponibili in sezioni di archivio.

Il D.Lgs. 33/2013 introduce inoltre la nozione di accesso civico, quale diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui questa sia stata omessa. A differenza del diritto di accesso agli atti di cui alla legge sull'azione amministrativa (L. 241/1990), la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata.

Per assicurare l'attuazione delle misure di trasparenza sono previsti due tipi di vigilanza, a livello diffuso e a livello centrale. In relazione al primo aspetto, ogni amministrazione deve individuare un responsabile per la trasparenza, che di norma coincide con il responsabile per la prevenzione della corruzione previsto dalla legge 190/2012. A livello centrale, il controllo è affidato all'Autorità nazionale anticorruzione ANAC, che è titolare di poteri ispettivi nei confronti delle singole amministrazioni e può ordinare l'adozione o la rimozione di atti e comportamenti da parte delle stesse. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è valutato ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle performance dei dirigenti. L'attuazione delle disposizioni recate dal D.Lgs. 33/2013 ha posto diversi problemi applicativi come segnalato in più occasioni dall'Autorità nazionale anticorruzione al Governo:

1. la sostenibilità amministrativa delle nuove disposizioni, collegata alla necessità di adattare una disciplina uniforme ad enti estremamente diversificati;
2. la difficoltà di certe amministrazioni ad adeguarsi ai nuovi principi ed istituti;
3. la poca chiarezza del testo normativo e la ridondanza nei numerosi obblighi di pubblicazione vigenti.

L'intervento correttivo è intervenuto nel 2016, in attuazione di una specifica delega contenuta nella legge di riforma della pubblica amministrazione (D.Lgs. 97/2016 recante disposizioni per la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

Oltre ad intervenire sul D.Lgs. 33/2013, il provvedimento ha modificato la legge anticorruzione (legge 190/2012) incidendo, in particolare, sulle disposizioni relative al Piano nazionale anticorruzione, e ai piani per la prevenzione della corruzione predisposti dalle singole amministrazioni.

Tra le principali innovazioni introdotte, si rileva l'introduzione del diritto di accesso generalizzato ai documenti delle pubbliche amministrazioni - sul modello del *Freedom of Information Act FOIA* statunitense - basato sulla possibilità di chiunque di accedere alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza. Rimane fermo il diritto di accesso alle informazioni per le quali esiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Viene introdotta una nuova disciplina in materia di obblighi di trasparenza riguardanti i titolari di incarichi politici, ampliando il novero dei soggetti interessati. In materia è intervenuta l'Autorità nazionale anticorruzione, con l'emanazione di apposite linee guida per l'attuazione dei nuovi obblighi (Autorità nazionale anticorruzione, Delibera 8 marzo 2017)

Inoltre, sono previste diverse misure di riduzione degli oneri e di semplificazione delle procedure in materia di pubblicità da parte delle pubbliche amministrazioni. Tra queste particolarmente rilevante è la possibilità di sostituire la pubblicazione di informazioni con l'accesso generalizzato alle banche dati detenute dalle p.a.

Nella stessa ottica di semplificazione, la soppressione dell'obbligo di adottare il piano triennale per la trasparenza e l'integrità da parte di ciascuna amministrazione.

Sul versante della prevenzione della corruzione, si segnala il trasferimento della competenza dell'adozione di Piano nazionale anticorruzione dal Dipartimento della funzione pubblica all'Autorità nazionale anticorruzione.

Successivamente, l'ANAC ha adottato le *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico* che forniscono una prima serie di indicazioni, riguardanti prevalentemente le esclusioni e i limiti all'accesso civico generalizzato, il c.d. FOIA (delibera 28 dicembre 2016, n. 1309). Le modalità applicative relative alla presentazione della richiesta e i tempi di decisione sono state adottate dal Dipartimento della funzione pubblica (circolare 30 maggio 2017, n. 2/2017).

Nel luglio 2020, il Dipartimento della funzione pubblica ha reso noti i dati sulle istanze di accesso civico generalizzato presso i ministeri e la Presidenza del Consiglio. Sono 4.310 le richieste pervenute in tre anni, di queste circa il 50% sono state accolte. Per quelle evase entro il termine di 30 giorni si è passati dal 74% del 2017 all'84% del 2019. Si veda il rapporto integrale: L'attuazione dell'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) nei Ministeri: i risultati del monitoraggio 2017 – 2019.

La tipologia più ampia di obblighi di pubblicazione, disciplinati nel D.Lgs. 33/2013 e s.m.i., riguarda la pubblicazione di informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni (articoli 13-28). Vi rientrano:

- i dati relativi all'articolazione degli uffici, con le relative competenze e risorse a disposizione e tutte le informazioni sui riferimenti utili al cittadino che intenda rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali;
- i documenti e le informazioni relativi ai componenti degli organi di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale (atto di nomina, curriculum, compensi, assunzione di altre cariche, ecc.);
- le informazioni, tra cui i compensi percepiti e i dati patrimoniali, relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione e consulenza;
- i dati relativi alla dotazione organica, al costo del personale a tempo indeterminato e i dati sul personale con altre tipologie contrattuali, nonché gli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici;
- i bandi di concorso per il reclutamento del personale;

- i dati relativi all'ammontare complessivo dei premi collegati alla valutazione della performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
- i riferimenti necessari per la consultazione dei contratti e accordi collettivi nazionali che si applicano alla p.a. di riferimento, nonché le eventuali interpretazioni autentiche;
- i dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico e alle partecipazioni in società di diritto privato;
- gli elenchi dei provvedimenti adottati, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di autorizzazione o concessione;
- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera; accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche;
- l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese;
- informazioni relative alla concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Un secondo gruppo di pubblicazioni obbligatorie riguarda l'uso delle risorse pubbliche (articoli 29-31) e comprende la pubblicità dei dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo, nonché le informazioni degli immobili posseduti e i dati relativi ai risultati del controllo amministrativo-contabile.

Per garantire il buon andamento delle amministrazioni, il decreto riordina altresì le disposizioni relative ad obblighi concernenti le prestazioni offerte e i servizi erogati (articoli 32-36). Rientra in queste tipologia la pubblicazione di: carta dei servizi e standard di qualità; tempi medi di pagamento relativi agli acquisiti di beni, servizi e forniture; l'elenco degli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese; i dati relativi alle tipologie di procedimento di competenza di ciascuna amministrazione.

L'elenco degli obblighi di pubblicazione è, infine, completato da alcune disposizioni che riguardano settori speciali (articoli 37-42).

La Corte costituzionale con la sentenza 21 febbraio 2019, n. 20 ha dichiarato illegittima la disposizione che ha esteso a tutti i dirigenti pubblici gli obblighi di pubblicazione previsti per i titolari di incarichi politici. Si tratta, in particolare, della pubblicazione dei compensi percepiti per lo svolgimento dell'incarico e i dati patrimoniali ricavabili dalla dichiarazione dei redditi e da apposite attestazioni sui diritti reali sui beni immobili e mobili iscritti in pubblici registri, sulle azioni di società e sulle quote di partecipazione a società. Questi dati, in base alla disposizione censurata, dovevano essere diffusi attraverso i siti istituzionali e potevano essere trattati secondo modalità che ne avessero consentito l'indicizzazione, la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web e anche il loro riutilizzo.

L'articolo 1, commi da 7 a 7-quater, del D.L. 162 del 2019 è quindi intervenuto sugli obblighi di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni dei compensi e dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici, tenuto conto delle previsioni dal D.Lgs. 33/2013 (Codice della trasparenza) e della sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 21 febbraio 2019.

Con le nuove disposizioni gli obblighi più ampi di pubblicazione previsti dall'art. 14 del Codice della trasparenza si applicano ai dirigenti di cui all'art. 19, commi 3 e 4 del decreto legislativo 165 del 2001 (segretario generale, capo dipartimento, dirigente con incarichi di funzione dirigenziale di livello generale), fatti salvi i settori per i quali è possibile disporre una deroga in ragione del pregiudizio per la sicurezza.

Per tutti i dirigenti viene invece demandata ad un regolamento di delegificazione, da adottare sentito il Garante per la privacy, l'individuazione dei dati che le amministrazioni devono pubblicare con riguardo ai titolari di incarichi dirigenziali, comunque denominati, nel rispetto di determinati criteri. Non è consentita, per espressa previsione del testo, l'indicizzazione dei dati delle informazioni oggetto del regolamento.

Per assicurare l'attuazione delle misure di trasparenza sono previsti due tipi di vigilanza, a livello diffuso e a livello centrale. In relazione al primo aspetto, ogni amministrazione deve individuare un responsabile per la trasparenza, che di norma coincide con il responsabile per la prevenzione della

corruzione previsto dalla legge 190/2012. Questo verifica stabilmente l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e segnala i casi di mancato o ritardato adempimento a diversi soggetti, dall'ufficio di disciplina all'organo di indirizzo politico, in relazione alla loro gravità e per l'attivazione dei relativi regimi di responsabilità. Inoltre, il responsabile cura l'aggiornamento annuale del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché assicura la regolare attuazione dell'accesso civico (art. 43).

Ulteriori compiti di vigilanza sono riconosciuti all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), presente in ciascuna amministrazione ai sensi del D.Lgs. 150/2009, al quale spetta verificare la coerenza tra gli obiettivi del Programma triennale per la trasparenza con quelli indicati nel Piano della performance. Inoltre, l'attuazione degli obblighi di trasparenza rileva come elemento utile alla misurazione e valutazione delle performance organizzativa ed individuale (articolo 44).

A livello centrale, il controllo è affidato all'Autorità nazionale anticorruzione (prima, Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni-CIVIT), che è titolare di poteri ispettivi nei confronti delle singole amministrazioni e può ordinare l'adozione o la rimozione di atti e comportamenti da parte delle stesse. L'Autorità, inoltre, controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza, può richiedere informazioni all'OIV ed ha un potere di segnalazione dei casi di inadempimento o adempimento parziale (articolo 45).

Sia l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente che la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono valutati ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle performance dei dirigenti.

Il decreto prevede altresì alcune sanzioni amministrative pecuniarie solo nelle ipotesi di violazione degli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico, nonché a quelli relativi ad enti vigilati o controllati e società partecipate (articoli 46 e 47).

Agg. 16.11.2020