

La nuova disciplina della trasparenza delle pubbliche amministrazioni



Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 5 aprile 2013, n. 80), sono state riordinate in un unico corpo normativo le disposizioni riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge anticorruzione).

La materia, infatti, si è caratterizzata per la presenza di numerose disposizioni contenute in molteplici ed eterogenei provvedimenti, molti dei quali approvati nel corso della XVI legislatura, senza un disegno organico. Pertanto, la delega contenuta nella legge anticorruzione è finalizzata innanzitutto a mettere ordine nella produzione legislativa più recente anche al fine di evitare rischi di sovrapposizione normativa, nonché a rafforzare gli obblighi di pubblicazione in ordine all'uso delle risorse pubbliche, ai risultati dell'azione amministrativa e alle informazioni riguardanti i titolari di incarichi politici.

In attuazione della delega, il D.Lgs. 33/2013 contiene alcune disposizioni di carattere generale, disciplina gli obblighi di trasparenza in capo alle p.a., distinti a seconda della tipologia di informazioni a cui si riferiscono, nonché il regime delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Alcuni chiarimenti in merito, nonché lo stato di attuazione della normativa sono contenuti nella circolare 19 luglio 2013, n. 2/2013.

Principi generali

Il provvedimento risponde all'esigenza di assicurare la trasparenza intesa – secondo l'impostazione adottata a partire dal D.Lgs. 150 del 2009 – come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la tempestiva pubblicazione delle notizie sui siti istituzionali delle amministrazioni medesime (articolo 1). A tal fine, chiunque ha diritto di conoscere, fruire gratuitamente ed utilizzare tutti i documenti e le informazioni oggetto di un obbligo di pubblicazione ai sensi del decreto (articolo 3).

Il decreto introduce, al riguardo, la nozione di accesso civico, per distinguerla da quella di accesso ai sensi degli articoli 22 ss. della Legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo (articolo 5). Con essa, s'intende, il 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 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: è inviata al responsabile della trasparenza che si pronuncia sulla stessa entro trenta giorni.

I documenti, le informazioni ed i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati per un periodo di cinque anni e comunque fino a che producono i loro effetti; per renderli accessibili, sono pubblicati in un apposita

sezione denominata «Amministrazione trasparente» nella home page dei siti istituzionali (articoli 8 e 9). Alla scadenza del termine di durata, i documenti restano comunque disponibili in sezioni di archivio.

Altra disposizione generale riguarda l'obbligo di ogni amministrazione di adottare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità che definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione (articolo 11), le disposizioni del decreto si applicano alle pubbliche amministrazioni, qualificate mediante rinvio all'elenco di cui all'articolo 1, co. 2, D.lgs. 165/2001.

L'applicabilità alle società partecipate dalle p. a. e a quelle dalle stesse controllate, nonché agli enti pubblici nazionale è limitata alle "attività di pubblico interesse" disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione europea. Chiarimenti in merito sono contenuti nella circolare del 14 febbraio 2014, n. 1/2014. Il documento rivolge la sua attenzione agli enti e ai soggetti di diritto privato controllati, partecipati, finanziati e vigilati dalle pubbliche amministrazioni, applicando nei loro confronti le regole contenute nel decreto legislativo 33/2013 che riguardano la pubblicazione dei bilanci e dei compensi di dirigenti e consulenti.

E', infine, prevista una clausola di adeguamento alle disposizioni sulla trasparenza per le autorità indipendenti nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

In ottemperanza di tale disposizione, hanno provveduto ad adeguare i propri regolamenti sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività: il Garante per la protezione dei dati personali (Del. 1 agosto 2013, n. 380); la Commissione di garanzia dell'attuazione

della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (Regolamento 9 settembre 2013); l'Autorità nazionale anticorruzione (Delibera 2 ottobre 2013, n. 74); la Consob (Delibera 19 dicembre 2013, n. 18751); la Banca d'Italia (Provvedimento 25 marzo 2014).

Obblighi di pubblicazione

La tipologia più ampia di obblighi, disciplinati nel decreto, riguarda la pubblicazione di informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni (articoli 13-28). Vi rientrano non solo 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, ma anche:

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 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;
i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali.
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 tipologie 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).

Vigilanza sull'attuazione della trasparenza

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 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 alla 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. La Commissione, 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).

[link al sito](#)