



IL PROGRAMMA PER LA TRASPARENZA NEGLI ENTI LOCALI

Prof. Enrico Carloni
Dipartimento di Scienze politiche
Università di Perugia
Bologna, 20 marzo 2018

LE «MOLTE» TRASPARENZE ITALIANE

Un'evoluzione rapida, una transizione incompleta: dalla logica del «segreto»

L'accesso ai documenti e la «stratificazione» di meccanismi conoscitivi

L'approccio del «codice della trasparenza» (d.lgs. n. 33/2013)

I «limiti» del modello e l'esigenza di una revisione/completamento

La nuova disciplina dell'accesso civico generalizzato (FOIA)

Il riordino degli obblighi di pubblicazione

LE RIFORME PIÙ RECENTI

L. 124/2015, Art. 7. Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza

A) ridefinizione e precisazione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza;

[...] c) riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche, [...]; d) precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, [...] conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi; [...] e) razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione nel sito istituzionale, [...] g) individuazione dei soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza;

h) fermi restando gli obblighi di pubblicazione, riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche; [...]

Attuazione con d.lgs. N. 97 del 2016 di riforma del d.lgs. N. 33/2013

LE MODIFICHE LEGISLATIVE: DLGS 33; L. 190

Attuazione della riforma «Madaia»: intervento «robusto» sul d.lgs. 33/2013

Le modifiche alla legge 190: **Nuova procedura di adozione del PNA**

Nuovo art. 1, c. 3. «Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, lettera f), l'Autorità nazionale anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalle disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati.»

Riforme relative al PTPC e al ruolo del responsabile

LA UNIFICAZIONE DI PIANI E RESPONSABILITÀ

«Tra le modifiche più importanti del d.lgs. 33/2013 si registra quella della piena integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT) come già indicato nella delibera n. 831/2016 dell'Autorità sul PNA 2016 (cfr. § 4)»

→ ANAC, LINEE GUIDA TRASPARENZA; PNA 2016-2018

«Nell'obiettivo di programmare e integrare in modo più incisivo e sinergico la materia della trasparenza e dell'anticorruzione rientra, inoltre, la modifica apportata all'art. 1, co. 7, della legge 190/2012 dall'art. 41, co. 1, lett. f) del d.lgs. 97/2016 in cui è previsto che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Il RPCT dovrà pertanto occuparsi di svolgere la regia complessiva della predisposizione del PTPCT, in costante coordinamento con le strutture dell'amministrazione come indicato nel PNA 2016» (IVI)

I NUOVI PARADIGMI DI «FULL DISCLOSURE»

Conoscibilità dei dati come criterio generale («presumption of disclosure»)

Persistenza della disciplina dell'accesso ai documenti e degli obblighi di pubblicazione (rivisti con cautale), nuovo impianto «centrato» sul diritto a conoscere:

Art. 5, c. 2, d.lgs. 33/2013 mod. :“chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis»

“allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”

→ LINEE GUIDA RECANTI INDICAZIONI OPERATIVE AI FINI DELLA DEFINIZIONE DELLE ESCLUSIONI E DEI LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO DI CUI ALL'ART. 5 CO. 2 DEL D.LGS. 33/2013

LE LINEE GUIDA ANAC-GARANTE

Art. 5bis, c. 6. «**Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo**, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta **linee guida recanti indicazioni operative**».

LINEE GUIDA RECANTI INDICAZIONI OPERATIVE AI FINI DELLA DEFINIZIONE DELLE ESCLUSIONI E DEI LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO DI CUI ALL'ART. 5 CO. 2 DEL D.LGS. 33/2013 Art. 5- bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni». Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016

IL RUOLO DI FUNZIONE PUBBLICA E LA CIRCOLARE 2/2017

Un ruolo «attivo» delle amministrazioni per rendere effettivo un diritto fondamentale

- le modalità di presentazione della richiesta (§ 3); - gli uffici competenti (§ 4); - i tempi di decisione (§5); - i controinteressati (§6); - i rifiuti non consentiti (§ 7); - il dialogo con i richiedenti (§ 8); - il Registro degli accessi (§ 9).

Logica di fondo: la trasparenza come diritto fondamentale («Con il d.lgs. n. 97/2016, l'ordinamento italiano ha riconosciuto la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale, in conformità all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)»)

i) Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo; ii) Il criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto; iii) I limiti all'adozione di regolamenti interni

LE NUOVE SFIDE PER IL PIANO DI TRASPARENZA

- Da una logica di «compliance» ad un ruolo attivo
 - «Trasparenza» e «prevenzione del rischio» prima e dopo le riforme
 - Maggiore coinvolgimento della «leadership» (cfr. LINEE GUIDA Trasparenza)
- La sfida complessiva dell'anticorruzione «con» le amministrazioni
- Interventi organizzativi per rendere effettivi i nuovi diritti («Foia»)
- Penetrazione della logica dei piani di prevenzione della corruzione
 - Equilibrio tra «adempimenti legali» e «strategie di innovazione locale»
 - La trasparenza e le altre politiche di riforma, l'integrazione tra piani e programmi
 - (Transparency by default e privacy by default)
- Anticorruzione C Trasparenza (proattiva): una dinamica evidente a livello nazionale (funzioni di «flessibilizzazione» in capo all'ANAC)
 - La luce del sole è «il miglior disinfettante»
- Complicazione vs qualità dell'amministrazione