



Gruppo di lavoro sulla Trasparenza

Coordinatrice: Teresa Petrangolini

LA DISCIPLINA STATALE SULLA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA

COS'È LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA

La trasparenza (dal composto latino trans- e -parère) è la caratteristica di quei corpi che si lasciano attraversare dalla luce.

La trasparenza amministrativa è la caratteristica di quelle pubbliche amministrazioni che si lasciano attraversare dallo sguardo degli amministrati, dei cittadini.

Essa si avvale principalmente di **due strumenti**:

Diritto di accesso (trasparenza reattiva: il cittadino chiede, la PA risponde);

Pubblicazione (trasparenza proattiva: la PA pubblica senza che nessuno lo richieda).

A COSA SERVE LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA

- Tutela dei cittadini rispetto alle scelte amministrative;
- Controllo democratico su imparzialità e buon andamento PA;
- Prevenzione e contrasto della corruzione amministrativa;
- Partecipazione dei cittadini ("conoscere per deliberare", L. Einaudi)

LA TRASPARENZA NEL RESTO DEL MONDO

La trasparenza amministrativa nasce nel 1766 in **Svezia** quando la nuova legge sulla libertà di scrittura e di stampa sancisce che **ogni cittadino** ha il diritto di accedere ai documenti detenuti negli archivi del governo, nonché il diritto di copiarli in proprio o di ottenerne copie certificate.

Nel 1966 negli **USA** viene approvato il **FOIA (Freedom Of Information Act)** in base al quale "ogni ente governativo, in presenza di ogni singola richiesta di documenti deve rendere i documenti immediatamente disponibili a **chiunque**".

Oggi sono **più di 90 i paesi** con una normativa tipo FOIA, che garantisce a chiunque o a tutti i cittadini il diritto di conoscere (<http://www.right2info.org/access-to-information-laws>).

LA TRASPARENZA IN ITALIA DAL 1990 AL 2005: DIRITTO DI ACCESSO

Fino al 1990 in Italia vige il principio del "**segreto amministrativo**": "L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio e non può dare a chi non ne abbia diritto, anche se non si tratti di atti segreti, informazioni o

comunicazioni relative a provvedimenti od operazioni amministrative di qualsiasi natura ed a notizie delle quali sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio” (art. 3, Testo unico n. 3 del 1957).

La **legge 241 del 1990**, anche chiamata “legge sulla trasparenza”, introduce il **diritto di accesso ai documenti amministrativi**, che non viene però riconosciuto a chiunque ma **solo agli interessati**, ovvero a coloro “che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso” (art. 22, comma 1, lett. b), L. 241/1990). Es. un concorrente per gli atti di un concorso, un vicino per un permesso di costruire, una associazione ambientalista per gli atti relativi alla gestione del demanio marittimo.

Si tratta, quindi, di una **trasparenza nell’interesse particolare**, cioè una trasparenza per tutelare i propri diritti o interessi legittimi. Al contrario, è vietata la **trasparenza nell’interesse generale**: “Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell’operato delle pubbliche amministrazioni” (art. 24, comma 3, L. 241/1990).

Il **diritto di accesso “generalizzato”**; cioè riconosciuto a chiunque, è garantito dall’ordinamento solo in alcuni campi particolari, ad es. **sulle informazioni ambientali**: “L’autorità pubblica rende disponibile (...) l’informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse” (art. 3, comma 1, **D. Lgs. 195/2005**).

LA TRASPARENZA IN ITALIA DAL 2005 AL 2012: PUBBLICAZIONE ON LINE

A partire dal 2005, con il **Codice dell’Amministrazione Digitale**, allo strumento del diritto di accesso inizia ad affiancarsi lo strumento della **pubblicazione on line**: “I siti delle pubbliche amministrazioni centrali contengono necessariamente i seguenti dati pubblici: ...” (art. 54, D.Lgs. 82/2005).

Nel 2009 la **Riforma Brunetta** definisce per la prima volta la **trasparenza come “accessibilità totale**, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, (...), allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità” (art. 11, D. Lgs. 150/2009).

La Riforma Brunetta, tuttavia, non cancella il divieto di controllo generalizzato di cui all’art. 24, comma 3, L. 241/1990, che resta in vigore.

Nuovi obblighi di pubblicazione *on line* vengono previsti in numerose fonti normative: a fine 2012 la CIVIT ne censisce 96 (ad es. incarichi di lavoro dipendente o autonomo e delle relative retribuzioni, incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti, retribuzioni dei dirigenti, tassi di assenza e di maggiore presenza del personale).

LA TRASPARENZA IN ITALIA OGGI: PUBBLICAZIONE ON LINE E ACCESSO CIVICO

Nel 2013, nell’ambito della nuova normativa anti-corruzione (**Legge 190/2012**), viene approvato il cosiddetto **Testo unico sulla trasparenza** (D.Lgs. 33/2013), che:

- riordina gli **obblighi di pubblicazione on line** esistenti e ne prevede di nuovi, **fino a 270** (Vedi **Allegato 1 della Delibera CIVIT 50 del 2013**). Ad es. curriculum e compensi degli organi politici e dei dirigenti (artt. 14, 15); sovvenzioni, contributi e sussidi economici superiori a € 1.000 (art. 26); rendiconti dei gruppi consiliari (art. 28); bilanci di previsione e consuntivi (art. 29); carte dei servizi e tempi medi di erogazione dei servizi (art. 32); piani regolatori e altri strumenti urbanistici (art. 39); liste di attesa delle prestazioni sanitarie (art. 41);
- introduce il nuovo istituto dell’**accesso civico** (art. 5), definito come “il diritto di chiunque di richiedere” documenti, dati e informazioni che la PA avrebbe dovuto pubblicare obbligatoriamente, “nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”;
- prevede l’adozione e la pubblicazione del **programma triennale per la trasparenza** (art. 10), la nomina del **responsabile per la trasparenza** in ogni PA (art. 43) e l’obbligo di svolgimento annuale della **giornata per la trasparenza** (art. 10, comma 6);
- prevede **sanzioni per il mancato adempimento** degli obblighi di trasparenza (artt. 46, 47).

DIFFERENZA TRA ACCESSO CIVICO E DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI

L'accesso civico non è la "generalizzazione" del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Quest'ultimo riguarda potenzialmente tutti i documenti amministrativi e resta riservato, in base alla L. 241/1990, agli "interessati".

L'accesso civico, invece, è garantito a chiunque, ma riguarda solo i documenti, dati e informazioni rispetto ai quali la legge prevede un obbligo di pubblicazione *on line*.

LA DISCIPLINA STATALE COME "LIVELLO ESSENZIALE DELLE PRESTAZIONI"

A partire dalla Riforma Brunetta la trasparenza "costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione" (art. 11, comma 1, D. Lgs. 150/2009).

Il che significa che **ogni Regione o ente locale non può prevedere livelli di tutela inferiori rispetto alla disciplina statale, ma può garantire un livello di trasparenza superiore**, ad es. aumentando gli obblighi di pubblicazione *on line* o riconoscendo il diritto di accesso generalizzato (come previsto dall'art. 54 dello Statuto regionale della Toscana).

LA TRASPARENZA IN ITALIA DOMANI: DIRITTO DI ACCESSO "GENERALIZZATO"

La [legge 124/2015](#), meglio conosciuta come "Riforma della Pubblica Amministrazione" o "**Riforma Madia**", prevede, tra l'altro, una "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza" (art. 7).

In particolare, l'art. 7, comma 1, lett. h) attribuisce al Governo una delega per la **realizzazione, finalmente, anche nel nostro ordinamento, di un vero e proprio "diritto di accesso generalizzato"**, consentito - come nei sistemi FOIA - a "chiunque" su tutti "i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni".

"1. Il Governo e' delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o piu' decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicita', trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto (...) dei seguenti principi e criteri direttivi: (...)

h) fermi restando gli obblighi di pubblicazione, riconoscimento della liberta' di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarita' 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".