



CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL ... 03 MAR. 2016



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
16/31/CU06/C1

**PARERE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO PER LA REVISIONE E
SEMPLIFICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE PUBBLICA E TRASPARENZA**

Punto 6) O.d.g. Conferenza Unificata

Premesse

Le Regioni vedono con favore lo schema di decreto recante il riordino della disciplina in materia di pubblicità e trasparenza, che si propone di semplificare e razionalizzare in particolare il D.lgs 33/2013 che riprende alcune considerazioni di principio proposte dalla Conferenza delle Regioni (documento del 25 marzo 2015) e comunicate al Ministero della Pubblica Amministrazione e all'ANAC, in cui si confermava l'impegno contro la corruzione e nel contempo si rilevava la difficoltà per le PA di attuare una disciplina complessa e onerosa.

Lo schema di decreto approvato dal Consiglio dei ministri lo scorso 20 gennaio sulla base della delega disposta dall'art. 7 della legge 124/2015, va nella direzione della semplificazione e presenta alcuni aspetti qualificanti:

- L'introduzione di una nuova forma di accesso (generalizzato, di stampo anglosassone - FOIA - Freedom of Information Act), più ampia dell'accesso civico previsto dal D.lgs 33/2013; quest'ultimo viene quindi affiancato da una nuova modalità di controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'impiego delle risorse pubbliche (vedi nuovo art. 5, come introdotto);
- Il superamento dell'obbligo di pubblicazione (sostituito dall'inserimento di collegamenti ipertestuali delle informazioni che sono già oggetto di comunicazione a pubbliche amministrazioni titolari di talune banche dati (nuovo art. 9bis);
- La soppressione di un certo numero di obblighi (alcuni dei quali relativi a ripartizioni della sezione Amministrazione trasparente dei siti istituzionali, la cui implementazione e il cui aggiornamento sono particolarmente onerosi).

Altre questioni rilevanti, toccate dallo schema o comunque poste dalla scrittura originaria del D.lgs 33/2013, sono

- L'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza (nuovo art. 2bis, al posto dell'art. 11);
- Gli obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, privati in controllo e società partecipate (art. 22).

Su ciascuno di questi ambiti le Regioni hanno svolto considerazioni e formulato proposte.

In premessa, si ritiene di evidenziare il parere del Consiglio di Stato che ha sottolineato la rilevanza cruciale della fase attuativa di un intervento normativo che mira al cambiamento del Paese e afferma che “una riforma è tale solo quando raggiunge un’effettiva attuazione, che sia effettivamente percepita da cittadini e imprese e rilevata dai dati statistici e dal monitoraggio *ex post*” (cit. Consiglio di Stato, parere 515/2016 del 24 febbraio 2016)

Si propone, dunque, l’istituzione di una Cabina di Regia partecipata da Regioni e Enti Locali, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, senza oneri per la finanza pubblica, con compiti di verifica, monitoraggio e controllo su obiettivi, attività e risultati attesi dall’attuazione delle disposizioni contenute nel decreto in oggetto.

Riordino delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le PA – D.lgs 39/2013.

Prima di passare all’analisi delle questioni contenute nello schema di decreto sulla trasparenza, le Regioni osservano che anche la disciplina in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le PA e presso gli enti privati in controllo presenta, alla luce dell’esperienza data da tre anni di applicazione, problemi interpretativi e incertezze che ne consigliano una rilettura.

Viene in particolare considerazione il rapporto con il D.lgs 235/2012 in materia di incandidabilità, il cui art. 7, comma 2 sembra coinvolgere nell’applicazione del medesimo articolo ogni tipo di incarico (nomina) di competenza regionale.

Si rileva inoltre in generale, impregiudicate le questioni specifiche, la necessità di uniformare/coordinare la terminologia relativa agli incarichi/cariche usata nei D.lgs citati e nello stesso D.lgs 33/2013.

Le Regioni pertanto esprimono l’auspicio che anche sul D.lgs 39/2013, ancorché non compreso nella delega disposta dalla legge 124/2015, si possano aprire occasioni di confronto fra i soggetti interessati.

Nuovo accesso (“generalizzato”, modello FOIA)

Considerazioni. Il riconoscimento in capo a chiunque del diritto di accedere a tutte le informazioni detenute dalle PA e dai soggetti che esercitano funzioni e servizi pubblici, in linea con i più elevati standard internazionali (FOIA – Freedom of Information Act) è condivisibile in un’ottica di maggiore fruibilità dei dati e snellimento delle procedure di pubblicazione. Non vanno sottovalutate però le inevitabili difficoltà applicative che comporta il passaggio a un nuovo sistema, che si



aggiunge all'accesso civico come delineato dal D.lgs 33/2013, istituito a sua volta introdotto solo di recente nell'ordinamento.

Diritto di accesso e obblighi di pubblicazione si muovono su piani distinti. Va però osservato che in presenza di una possibilità di accesso a dati e documenti amplissima come il FOIA, il panorama delle informazioni da pubblicare potrebbe essere significativamente ristretto.

Si osserva che la legge 241/1990 non è abrogata. Con l'introduzione del FOIA, i tipi di accesso vigenti e attivabili nei confronti delle PA diventerebbero tre, ciascuno con le proprie regole e con propri contenuti (documenti, informazioni, dati accessibili ovvero preclusi). La pluralità delle modalità di accesso aumenterebbe il carico di lavoro delle PA, incidendo negativamente sul livello di efficienza e speditezza.

Proposte

- Si propone di trattare la materia in un apposito Capo I bis, da rubricare "Diritto di accesso a dati e documenti" (la rubrica "Dati pubblici aperti" crea ambiguità).
- Considerata la rilevante novità che si va ad introdurre, appare necessario fissare in una disposizione iniziale la **definizione di "dati e documenti"** oggetto del diritto di accesso.
- **Ricondurre la normativa relativa all'accesso ad unità**, anche semplificando la normativa vigente, riconducendola ad unità, prevedendo un unico accesso generalizzato a dati e documenti, attivabile da chiunque, con un chiaro elenco di informazioni precluse.
- Si propone, al riguardo anche riprendendo il parere del Consiglio di Stato che ha evidenziato come sia opportuno ridurre al minimo necessario, in tutti i profili sopra descritti, l'impatto derogatorio (già rilevante in termini di legittimazione e presupposti dell'accesso) rispetto alle disposizioni procedurali previste per l'accesso ordinario dalla legge 241 del 1990, di suggerire una **modalità unica in termini procedurali per le diverse tipologie di accesso previste da decreto legislativo , anche in termini di modulistica unica, sia cartacea che su supporto informatico**; Lo strumento dovrà essere un apposito spazio sulla home page dei siti istituzionali, gestito dall'URP, e ove questo non sia presente, da un ufficio o struttura unica individuata dall'amministrazione. Il cittadino avrà così a disposizione un canale (sportello virtuale) unico, con ovvi vantaggi in termini di semplicità e le PA potranno sfruttare le competenze degli URP, acquisite nella pluriennale esperienza della trattazione di accessi formali cartacei. La richiesta di accesso, smistata dall'URP senza che il cittadino debba preoccuparsi della corretta destinazione, troverà poi risposta da parte dell'Ufficio competente. Quest'approccio aiuterebbe di molto le eventuali difficoltà che si potranno riscontrare in fase attuativa del decreto sia per i cittadini/imprese che richiederanno l'accesso sia per gli operatori degli enti che per le stesse pubbliche amministrazioni chiamate a rispondere.
- **Prevedere un periodo di adeguamento per gli enti in ragione dei forti impatti organizzativi della nuova disciplina introdotta**;
- Su un piano distinto dall'accesso, permangono gli obblighi di pubblicazione delle PA mediante la sezione Amministrazione trasparente. Essi rimangono sanzionabili per iniziativa del RTPC e dell'ANAC.



Pubblicazione delle banche dati – art. 9bis

Considerazioni. Il nuovo art. 9bis; introdotto dall'art. 9 dello schema di decreto, è uno dei punti salienti della proposta di revisione e rappresenta uno dei meccanismi potenzialmente più efficaci. Le PA tenute agli obblighi del D.lgs 33/2013 vi adempiono mediante la comunicazione dei dati e delle informazioni alle PA centrali (p.es Funzione pubblica; Ragioneria generale dello Stato) e la pubblicazione del relativo link. Si tratta di uno snellimento considerevole, che necessita però di concrete verifiche sulla consistenza dei dati attualmente trasmessi alle PA centrali e sulla qualità delle informazioni. Il meccanismo è apprezzabile e condivisibile.

La disposizione si propone di semplificare gli obblighi di pubblicazione, mentre non apporta alcun vantaggio al cittadino in termini di praticità di navigazione e ricerca, cittadino che viceversa ha interesse a reperire le informazioni direttamente sul sito consultato, senza ulteriori link.

Inoltre vanno considerate (anche alla luce di esperienze già in corso) ed evitate le criticità derivanti dal fatto che:

- a) talune banche dati non garantiscono il caricamento delle informazioni a causa di diffusi malfunzionamenti di natura tecnico-informatica;
- b) altre non sono corredate di strumenti efficaci per il controllo dell'omogeneità dei dati, con la conseguenza di restituire un quadro distorto e fuorviante sull'operato della PA.

Proposte

- **Rendere integrabile con modalità particolarmente rapide l'elenco delle banche dati di cui all'allegato B.**
- Per salvaguardare le PA che hanno posto in essere flussi documentali e consentire loro di continuare ad avvalersi degli strumenti appositamente predisposti, è consigliabile prevedere la nuova modalità come facoltà e non come obbligo.

Ambito soggettivo di applicazione – art. 2bis

Considerazioni. Il nuovo art. 2bis sostituisce l'art. 11. La disciplina della trasparenza riguarda:

- comma 1: le PA di cui al d.lgs. 165/2001
- comma 2 lett a): gli enti pubblici economici, le autorità portuali, gli ordini professionali
lett b): le società in controllo
lett c): le associazioni, fondazioni, gli enti di diritto privato con attività finanziata in modo maggioritario
le associazioni, fondazioni, enti di diritto privato con la maggioranza dei componenti nominati da PA
- comma 3: limitatamente ai dati e documenti inerenti all'attività di pubblico interesse:



- le partecipate, le associazioni, fondazioni, enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative – produzione di beni/servizi – gestione servizi pubblici
- le partecipate, le associazioni, fondazioni, enti di diritto privato con componenti nominati da PA

Si osserva che la nuova formulazione amplierebbe di colpo in misura notevole la platea degli enti soggetti al D.lgs 33/2013. La ratio deve essere quella di assoggettare a trasparenza gli enti la cui attività dipende dall'intervento pubblico, essendo finanziata in via maggioritaria e continuativa dalle PA e siano di dimensioni non trascurabili. È quindi necessario considerare anche, al fine di un più agevole adempimento degli obblighi, le reali possibilità dei soggetti, condizionate dalle loro dimensioni.

Proposte

- **Prevedere una norma di semplificazione per gli enti di piccole dimensioni di cui alla lettera c) dell'articolo 2bis in relazione ad una soglia dimensionale anche relativa alla quota di finanziamento pubblico. In questi casi gli obblighi di trasparenza previsti dal presente decreto sono soddisfatti esclusivamente con la pubblicazione da parte dell'ente delle modalità di utilizzo del finanziamento pubblico, realizzata anche attraverso la pubblicazione da parte dell'ente finanziatore;**
- **Proporre la previsione di un'intesa specifica per l'applicazione della lettera c) agli enti delle Regioni e degli Enti locali richiamando il comma 61 della Legge 190 del 2012 nella quale meglio individuare e graduare gli obblighi di trasparenza nel rispetto dei principi contenuti nel presente decreto;**
- **Prevedere all'art. 2bis, c. 2, lett c) unitamente al requisito del finanziamento maggioritario dell'attività e della nomina della maggioranza dell'organo direttivo, anche il requisito della continuità del finanziamento (p.es. per due esercizi finanziari negli ultimi tre anni) e quello del limite minimo di 500.000 euro di bilancio totale; esentare da obblighi di pubblicazione le realtà in cui il rapporto con la PA sia solo la nomina, non maggioritaria, di componenti degli organi di governo:**
 - comma 1: uguale
 - comma 2 lett a): uguale
 - lett b): le società in controllo, escluse quelle per le quali sia prevista dalla normativa di settore l'obbligatoria alienazione delle quote di partecipazione pubblica
 - lett c): le associazioni, fondazioni, enti di diritto privato con attività finanziata in modo maggioritario e continuativo e con totale di bilancio superiore a 500.000
 - comma 3: limitatamente ai dati e documenti inerenti all'attività di pubblico interesse:



- le partecipate, escluse quelle per le quali sia prevista dalla normativa di settore l'obbligatoria alienazione delle quote di partecipazione pubblica, le associazioni, fondazioni, enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative – produzione di beni/servizi – gestione servizi pubblici, con totale di bilancio superiore a 500.000 euro.

Obblighi di pubblicazione di dati relativi ad enti pubblici vigilati, enti di diritto privato in controllo pubblico, società partecipate – art. 22.

Considerazioni. L'art. 22 non viene sostanzialmente toccato, per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti i cui dati devono essere pubblicati sul sito delle PA. Si ritiene peraltro che la definizione del nuovo ambito di applicazione del D.lgs. 33 con particolare riferimento agli enti di diritto privato in controllo pubblico (nuovo art. 2bis) richieda una analoga semplificazione/precisazione di quanto disposto dall'art. 22 in ordine alla pubblicazione dell'elenco dei soggetti controllati e dei dati ad essi relativi.

L'art. 22 rimane concettualmente distinto dall'art. 2bis: il primo riguarda gli obblighi della PA che controlla (cioè istituisce, regola, finanzia, designa...), il secondo riguarda gli obblighi di soggetti in particolare rapporto con la PA; tuttavia le due disposizioni devono necessariamente essere coordinate.

La ratio della disposizione non può che rinvenirsi nell'esigenza di fornire sui siti delle PA vigilanti/controllanti informazioni diverse rispetto a quelle già rinvenibili sul sito dell'ente vigilato/controllato (e a sua volta soggetto a obblighi di trasparenza). Esse dovrebbero essere quelle più propriamente relative al rapporto che intercorre fra la PA e l'Ente in controllo, ad esempio l'impegno finanziario in corso, le nomine effettuate, le eventuali funzioni affidate.

Ai sensi del vigente art. 22, sul sito della PA vigilante/controllante vanno pubblicati i dati relativi a:

comma 1 lett a): enti pubblici istituiti, vigilati, finanziati dalla PA

enti pubblici con amministratori nominati dalla PA

lett b) società in controllo/partecipate

lett c) enti privati in controllo, cioè:

enti sottoposti a controllo

enti costituiti dalla PA in cui la PA abbia poteri di nomina

enti vigilati dalla PA in cui la PA abbia poteri di nomina



Proposte.

- E' indispensabile chiarire (nella relazione), in riferimento al comma 1 lett a), che la volontà del legislatore è di includere nella pubblicazione tutti gli enti pubblici che presentino cumulativamente i requisiti "istituiti, vigilati e finanziati", e non alternativamente. In caso contrario è necessario modificare il testo inserendo la preposizione disgiuntiva.
- Si propone di sopprimere alla lett. a) le parole "ovvero per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente" poiché tale requisito si pone in via alternativa ai primi tre e, in tal modo, estende eccessivamente la portata della norma.
- È opportuno recuperare in parte nel testo del comma 1, lett. c) la formulazione già proposta per l'art. 2bis: finanziamento dell'attività in via continuativa (p.es. per due esercizi finanziari negli ultimi tre anni), poteri di nomina e limite dimensionale.
- Al comma 3 dell'art. 22 si propone di sostituire le parole "componenti degli organi di indirizzo e ai soggetti titolari di incarico dirigenziale" con le parole "componenti degli organi di indirizzo, ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali" (usando la medesima terminologia del Dlgs. 39/2013).
- Al comma 3, essendo stato eliminato il riferimento agli articoli 14 e 15, è necessario elencare i dati che devono essere pubblicati sul sito degli enti.
- Occorre chiarire se la sanzione di cui al comma 4 (divieto di erogazione di somme) sia applicabile anche nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati da parte dell'ente in controllo sul proprio sito, oltre che nel caso di mancata o incompleta pubblicazione da parte dell'ente controllante. Così è stato sostenuto da ANAC nell'orientamento n. 24/2015. Inoltre, nel caso in cui si ritenga applicabile la sanzione per la mancata o incompleta pubblicazione dei dati da parte dell'ente in controllo, occorre limitare l'ipotesi ai dati relativi alle cariche di governo e agli incarichi dirigenziali.

L'elenco del nuovo art. 22 come proposto è il seguente:

comma 1 lett a): enti pubblici istituiti, vigilati, finanziati dalla PA

lett b) società in controllo/partecipate

lett c) enti privati in controllo, cioè:

enti finanziati continuativamente, in cui la PA nomina componenti, con bilancio totale superiore a euro 500.000

Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di cariche di governo, di incarichi dirigenziali e di collaborazione e consulenza – articoli 14, 15 e 15-bis.

Considerazioni. Le modifiche apportate, dagli articoli 13 e 14 del decreto di revisione, agli articoli 14 e 15 del decreto legislativo 33/2013, e l'introduzione dell'art. 15-bis, vengono esaminate insieme in quanto riguardano la pubblicità di informazioni e documenti riguardanti i titolari di incarichi a diverso titolo nella pubblica amministrazione e negli enti inclusi ai sensi dell'art. 2-bis.



Con il decreto in esame, all'art. 14 gli obblighi di pubblicazione concernenti gli incarichi politici vengono estesi agli incarichi dirigenziali. In maniera complementare gli incarichi di governo non politici (p.es consiglieri di amministrazione) vengono inseriti all'art. 15, unitamente agli incarichi di collaborazione e consulenza e di posizione organizzativa con funzioni dirigenziali. Con l'art. 15 bis vengono previsti nuovi obblighi di pubblicazione per gli incarichi di collaborazione e consulenza o per gli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali, conferiti nelle società controllate.

Si ricorda che secondo la disciplina in vigore agli incarichi dirigenziali e agli incarichi di collaborazione si annette la pubblicità delle seguenti informazioni: l'atto di conferimento dell'incarico, il curriculum vitae, lo svolgimento contestuale incarichi in enti privati regolati o finanziati dalla PA. o di attività professionali (quest'ultima per gli incarichi di collaborazione e consulenza), l'indicazione di tutti i compensi spettanti o corrisposti per l'incarico conferito, con specifica evidenza dell'eventuale componente variabile legata alla valutazione del risultato. Per i soli incarichi dirigenziali, va inoltre pubblicata la dichiarazione attestante l'insussistenza di situazioni di inconfiribilità o di incompatibilità, di cui all'art. 20 del D.lgs. 39/2013.

Il decreto di revisione come detto inserisce gli incarichi dirigenziali (tra l'altro dimenticando di stralciare anche gli incarichi amministrativi di vertice) nell'ambito degli incarichi meramente politici, prevedendo le medesime informazioni da pubblicare, che restano calibrate su questi ultimi (compresi i dati relativi ai congiunti).

Infine l'art. 15-bis introduce, per le sole società controllate, una disposizione che si sovrappone parzialmente agli obblighi di pubblicità previsti dall'art. 15 per gli incarichi di collaborazione e consulenza (che – come si è detto – si applica a tutti gli enti dell'art. 2-bis) e che dovrebbe porsi in rapporto di specialità con la norma precedente.

In via preliminare, premesso che la ratio normativa si rinviene nell'esigenza di informare il cittadino sull'adeguatezza morale e professionale dei soggetti incaricati, ciascuno per il proprio profilo, non si ravvisa la logica e la coerenza delle modifiche proposte, soprattutto per quanto riguarda l'assimilazione dei dirigenti agli incarichi (prettamente) politici.

Proposte. Si propone di disciplinare all'art. 14 solo gli incarichi politici e lasciare gli incarichi dirigenziali nell'art. 15, estendendone l'applicazione alle cariche di governo. Di conseguenza va soppressa la lett. c) del c. 1 dell'art. 14.

In subordine, si propone di limitare l'estensione degli obblighi di pubblicazione previsti per gli incarichi politici alle sole posizioni dirigenziali di diretta emanazione politica.

In generale, si ravvisa la necessità di uniformare la terminologia relativa agli incarichi/cariche nel D.lgs 33/2013 (titolari di cariche di governo) a quella utilizzata nelle definizioni del D.lgs 39/2013, art. 1 (incarichi di componente di organi di indirizzo degli enti pubblici e degli enti privati in controllo pubblico e incarichi di amministratore dei medesimi enti); intervenendo se ravvisato opportuno anche sul D.lgs 39/2013.

Con riferimento all'art. 14, si rileva che la previsione di cui al comma 1 quater, (indicazione nel contratto di specifici obiettivi di trasparenza), sembra di difficile applicazione. Si rileva che in ogni caso tali obiettivi costituiscono per i dirigenti valutazione della prestazione in quanto previsti nei



documenti di programmazione. Non si capisce pertanto se si tratti di ulteriori e diversi obiettivi rispetto agli obiettivi individuali annuali. Si propone la soppressione del citato comma 1 quater.

Si propone inoltre di inserire per completezza all'art. 15, c. 1 anche gli incarichi professionali.

Quanto agli enti soggetti all'obbligo, si rileva l'incongruenza al comma 1 fra la lett. b) "lo Stato, le regioni e gli enti locali" e la lett. c) "le pubbliche amministrazioni".

Ulteriori osservazioni

Nella lettura dello schema di revisione, si riscontra sostanzialmente l'assenza di coordinamento con il testo di riforma del codice degli appalti di imminente emanazione: la pubblicazione sulla G.U.R.I. del nuovo codice dei contratti è infatti prevista entro e non oltre il prossimo 18 aprile. Inoltre si rileva che non sono riconosciuti ruolo e funzioni delle strutture territoriali ad oggi attive in seno alle regioni, che attraverso i propri Osservatori dei contratti pubblici e propri sistemi informatici svolgono attività di raccordo con le istituzioni titolari di alcune banche dati richiamate nell'allegato B e citate nell'art 9 bis (BDAP, BDNCP, SCP).

La tecnica usata per la revisione pone difficoltà di lettura e comprensione del testo risultante. Sarebbe preferibile la riscrittura complessiva almeno degli articoli maggiormente interessati dalle modifiche.

Roma, 3 marzo 2016

