

---

# Anticorruzione: 'correttivo' e Freedom Of Information Act (FOIA)

---

di [Fabrizio Stella](#)

Pubblicato il 13 Giugno 2016

è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il “Correttivo” alla Legge 190 del 2012 in materia di prevenzione della corruzione, un provvedimento di forte impatto sulla Policy delle Pubbliche Amministrazioni in tema di trasparenza: il nuovo provvedimento disciplina il cosiddetto “accesso civico” da parte di tutti gli interessati

## 1. Premessa.

Nella Gazzetta Ufficiale 8 giugno 2016, n. 132, è stato finalmente pubblicato il decreto legislativo 25 maggio 2016, n.97, recante la revisione e la semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, ovvero il c.d. “**Correttivo**” della legge 6 novembre 2012, n. 190 nonché del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Si rammenta che il provvedimento era stato approvato, a titolo definitivo, dopo i pareri delle Commissioni parlamentari (A.G. 267), recependo le indicazioni delle stesse sul silenzio diniego e sull'assenza dei costi a carico dei cittadini per l'invio in forma digitale dei documenti, dal Governo nel corso del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2016.

Il decreto è stato predisposto in ragione della delega conferita dall'articolo 7 della legge n. 124 del 2015, in materia, appunto, di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Le modifiche introdotte hanno un chiaro duplice obiettivo: quello di rafforzare la trasparenza amministrativa, favorendo forme diffuse di **controllo da parte dei cittadini**, e di consentire una più efficace **azione di contrasto** alle condotte illecite nelle pubbliche amministrazioni.

Evidente appare, quindi, la centralità della “**trasparenza**” come elemento caratterizzante della *policy*, valorizzando sempre più l’approccio preventivo al fenomeno, in contrapposizione a quello puramente repressivo che ha, di fatto, caratterizzato la lotta alla corruzione nel nostro Paese sino alla legge 190 del 2012.

Una trasparenza assicurata (anche) mediante il c.d. “**accesso civico**”: con ciò intendendo la **libertà di accesso** di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle stesse.

In buona sostanza, viene introdotta nell’ordinamento nazionale una nuova forma di accesso civico ai dati e documenti pubblici equivalente a quella che nel sistema anglosassone è definita *Freedom of information act (FOIA)*, che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le pubbliche amministrazioni non hanno l’obbligo di pubblicare.

Un intervento correttivo reso possibile anche grazie alla sempre crescente maturità culturale degli attori, ben consci che la lotta alla corruzione non possa prescindere da un cambiamento sociale, in tal senso si ritiene, in un’ottica sociale, che la Corruzione sparisca nel momento preciso in cui se ne prende coscienza

Il piano nazionale anticorruzione adottato dall’ANAC sarà, poi, più semplice, snello e di facile attuazione per le Pubbliche Amministrazioni che dovranno recepirlo nei propri piani triennali.

Esaminiamo, di seguito, il contenuto del decreto.

## 2. Il “Correttivo”.

Il provvedimento, suddiviso in 3 Capi, si compone di complessivi **44 articoli**.

Sullo schema di decreto, sono stati sentiti la Conferenza Unificata ed il Garante per la protezione dei dati personali, nonché acquisiti i pareri del Consiglio di Stato, della Commissione bicamerale per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti.

Il **Capo I** reca numerose novelle al decreto legislativo n. 33 del 2013, riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

L'**articolo 1**, introduce espressamente il riferimento al diritto di accesso civico.

L'**articolo 2** specifica la nozione di trasparenza, la quale deve essere intesa come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, finalizzata a garantire una maggiore tutela dei diritti fondamentali, dei cittadini volti a promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa.

L'**articolo 3** interviene sull'articolo 2 del decreto legislativo n. 33 ampliandone l'oggetto.

La norma, infatti, specifica che la disciplina prevista per le Pubbliche Amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, ivi comprese le autorità portuali, nonché quelle amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, si applica, in quanto compatibile, agli enti pubblici economici ed agli ordini professionali; alle società in controllo pubblico di cui all'articolo 2 del decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 124 del 2015; alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario da pubbliche amministrazioni o in cui la totalità o la maggioranza dei titolari dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

L'**articolo 4** sancisce il diritto di conoscere non soltanto i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, ma anche quelli oggetto di accesso civico.

Prevede, altresì, che qualora siano coinvolti dati personali, l'ANAC possa identificare i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, per i quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con la pubblicazione di informazioni riassuntive.

L'**articolo 5** introduce il nuovo Capo I-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013, dedicato ai dati pubblici aperti, e l'articolo 4-bis, in materia di trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

L'**articolo 6** reca disposizioni procedurali.

La richiesta di accesso ai dati non richiede motivazione e, qualora l'Amministrazione non provveda entro trenta giorni, l'istanza si intende respinta.

La norma prevede la tutela dei TAR nei casi di diniego (totale o parziale) o di mancata risposta.

L'**articolo 7** introduce l'articolo *7-bis*, riproducendo il contenuto dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 33, in materia di limiti alla pubblicazione.

L'**articolo 8** stabilisce il diritto di accedere comunque ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, decorso il termine di cinque anni dal suddetto obbligo di pubblicazione.

L'**articolo 9** dispone una serie di modifiche volte a semplificare l'accesso alle informazioni pubblicate sui siti.

L'**articolo 10** sopprime l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di redigere il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, disponendo che ogni Amministrazione indichi i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

L'**articolo 11** introduce l'obbligo di pubblicazione sui siti istituzionali delle Pubbliche Amministrazioni delle misure integrative di prevenzione della corruzione, dei documenti di programmazione strategico-gestionale e degli atti degli organismi indipendenti di valutazione.

L'**articolo 12** elimina l'obbligo di pubblicazione dei dati relativi alle risorse assegnate a ciascun ufficio.

L'**articolo 13** interviene in materia di obblighi di pubblicazione dei titolari di incarichi politici di livello statale, regionale e locale, nonché di incarichi dirigenziali.

L'**articolo 14** interviene sulla disciplina che attiene agli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni che riguardano i titolari di cariche di governo, di incarichi amministrativi di vertice e di collaborazione o consulenza.

Inoltre, introduce nel decreto legislativo n. 33 due nuovi articoli:

- l'articolo *15-bis*, laddove si prevedono gli obblighi di pubblicazione a carico delle società a controllo pubblico, relativamente al conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di

incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali.

- l'articolo 15-ter, che reca, invece, gli obblighi di pubblicazione concernenti gli amministratori e gli esperti nominati da organi giurisdizionali o amministrativi.

Sulle disposizioni previste dagli articoli 13 e 14, evidentemente, si dovrà necessariamente “ritornare” non appena il Legislatore approverà le nuove norme in materia di “**conflitto di interesse**”, al momento all’esame in Commissione Giustizia al Senato.

Per completezza, si tratta dell’atto Senato 2258 - *Disposizioni in materia di conflitti di interessi*, approvato dalla Camera dei Deputati, in prima lettura, il 25 febbraio 2016.

Il suddetto disegno di legge, si articola in cinque capi, che riguardano, rispettivamente:

- le disposizioni di carattere generale;
- le situazioni di conflitto;
- le cause di ineleggibilità per i parlamentari e per i consiglieri regionali;
- l'integrazione delle competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- le disposizioni finali.

Il testo, qualora approvato, andrebbe a sostituire la vigente normativa recata dalla legge n. 215 del 2004, che viene contestualmente abrogata, ad eccezione degli articoli 7 e 9, relativi, rispettivamente, alle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in materia di conflitti di interessi ed al potenziamento dell'organico delle Autorità garanti per le comunicazioni e della concorrenza, nonché di alcune disposizioni richiamate dai medesimi articoli.

In particolare, il concetto di conflitto di interessi proposto dal testo, di tipo per così dire preventivo, si differenzia da quello vigente, di cui alla legge n. 215 del 2004, che dispone un intervento prevalentemente successivo.

Anche per il “conflitto di interesse” il Legislatore si sta, quindi, muovendo verso un approccio preventivo al fenomeno, tipico della cultura giuridica di matrice anglosassone, abituata a trattare casistiche piuttosto che l’interpretazione di una norma a carattere generale, che evidentemente propone soluzioni di tipo repressivo in caso di violazioni della stessa.

Gli **articoli 15, 16 e 17** coordinano le previsioni sugli obblighi di pubblicazione concernenti la dotazione organica, il costo del personale e gli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici.

L'**articolo 18** prevede l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di pubblicare, con riferimento alle procedure di concorso, anche i criteri di valutazione della commissione e le tracce delle prove scritte.

L'**articolo 19** elimina l'obbligo di pubblicazione dei dati relativi all'entità del premio mediamente conseguibile dal personale dirigenziale e non dirigenziale, introducendo, invece, la pubblicazione dei criteri definiti nei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* per l'assegnazione del trattamento accessorio.

L'**articolo 20** coordina le previsioni sugli obblighi di pubblicazione concernenti i dati sulla contrattazione collettiva.

L'**articolo 21** specifica che gli enti pubblici vigilati, gli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché le partecipazioni in società di diritto privato, qualora non adempiano agli obblighi di pubblicazione prescritti, non possano ricevere da parte delle amministrazioni interessate somme a loro favore, salvo che si tratti di pagamenti che le amministrazioni sono tenute a erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore.

Nel testo approvato all’esame definitivo, rispetto allo schema inizialmente predisposto dal Governo, è stato precisato, come richiesto dalla Conferenza Unificata, che nella pubblicazione sono inclusi gli enti pubblici che presentano alternativamente, e non cumulativamente, i requisiti “istituiti, vigilati o finanziati”.

L'**articolo 22** elimina l'obbligo di pubblicare i provvedimenti relativi ai concorsi e procedure selettive, fermo restando quanto previsto all’articolo 19.

L'**articolo 23** elimina la rilevazione d'ufficio della mancata pubblicazione dei dati relativi agli atti di concessione di sovvenzioni e altri contributi.

Gli **articoli 24, 25 e 26** coordinano le previsioni sugli obblighi di pubblicazione concernenti i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali, i bilanci consuntivi e preventivi, nonché i beni immobili detenuti a qualsiasi titolo.

L'**articolo 27** prevede che le Pubbliche Amministrazioni pubblichino gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione, la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione e al conto consuntivo o bilancio di esercizio, nonché tutti i rilievi della Corte dei Conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici, procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti.

L'**articolo 28** novella l'articolo 32 del decreto legislativo n. 33, con riferimento alla pubblicazione della carta dei servizi o del documento contenente gli *standard* di qualità dei servizi pubblici.

L'**articolo 29** modifica l'articolo 33, sempre del sopra citato decreto legislativo n. 33, concernente gli obblighi di pubblicazione ed i tempi di pagamento dell'amministrazione.

L'**articolo 30** introduce misure di semplificazione, tra le quali l'eliminazione dell'obbligo di pubblicazione dei risultati delle indagini di *customer satisfaction* condotte sulla qualità dei servizi erogati.

L'**articolo 31** specifica gli obblighi di pubblicazione per le Amministrazioni pubbliche e per le stazioni appaltanti, per quanto attiene ai dati relativi ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

L'**articolo 32** coordina le previsioni sugli obblighi di pubblicazione concernenti i processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere.

L'**articolo 33**, in materia di trasparenza del servizio sanitario nazionale, include nell'obbligo di pubblicazione anche i dati relativi ai responsabili di strutture semplici e prevede la pubblicazione dei criteri di formazione delle liste di attesa.

L'**articolo 34** coordina la disciplina in materia di responsabilità dei dirigenti con la soppressione dell'obbligo di redigere il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

L'**articolo 35** reca una disposizione di coordinamento normativo.

L'**articolo 36** prevede che l'ANAC possa intervenire in caso di mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione, segnalando l'inadempienza, ai fini disciplinari, del responsabile.

L'**articolo 37** introduce una specifica disciplina concernente la responsabilità per l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione.

L'**articolo 38** prevede che l'ANAC proceda all'irrogazione delle sanzioni per le violazioni di cui al precedente articolo 37.

L'**articolo 39** affida sempre all'Autorità Anticorruzione la definizione di criteri, modelli e schemi *standard* per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.

L'**articolo 40** reca norme di coordinamento con il decreto legislativo n. 229 del 2011.

Il **Capo II** comprende il solo **articolo 41**, concernente modifiche alla legge n. 190 del 2012, in materia di competenze e funzioni anticorruzione attribuite all'ANAC, *in primis* il compito<sup>2</sup> (prima assegnato al Dipartimento della funzione pubblica) di adottare il Piano Nazionale Anticorruzione .

Sono disciplinate, inoltre, le funzioni dei diversi soggetti chiamati a svolgere un ruolo di prevenzione della corruzione all'interno delle Amministrazioni pubbliche: l'organo di indirizzo, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'organismo indipendente di valutazione.

La norma innova anche la disciplina delle responsabilità - dirigenziale e disciplinare - in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, allorquando il responsabile della prevenzione della corruzione provi di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del Piano.

Ovviamente, resta ferma, comunque, la responsabilità per illecito disciplinare del dipendente nel caso in cui violi le misure di prevenzione previste dal Piano.

Il **Capo III**, che comprende gli articoli da 42 a 44, reca le disposizioni finali, transitorie e la clausola di invarianza finanziaria.

### 3. Conclusioni.

Si tratta, come detto in premessa, di un ulteriore passo verso l'obiettivo di una sistema "ruotante", che sposta il baricentro della *Policy* verso la prevenzione dei fenomeni corruttivi, piuttosto che la loro repressione.

Un cambiamento significativo di approccio, iniziato con la legge 190 del 2012, che prosegue – ora - ponendo, sempre più, la trasparenza come elemento caratterizzante.

*Un testo ben fatto*, ora alla prova dei fatti, assolutamente in linea con il pacchetto anticorruzione dell'Unione Europea e con la pubblicazione, nel febbraio 2014, della prima relazione sulla lotta alla corruzione nell'Unione europea, un documento che esamina il fenomeno della corruzione nei 28 Stati membri, illustrando le misure anticorruzione esistenti, la loro efficacia ed alcune principali tendenze.

13 giugno 2016

Fabrizio Stella, Vincenzo Mirra

1 Cit. degli autori. Per un approfondimento sul tema, ci sia consentito il rinvio al volume, di M. Giordano, M. Giua, F. Stella, V. Mirra e D. Corradini, "*L'anticorruzione. Normativa, strumenti operativi e socialità*", Filodiritto Editore, novembre 2015.

2 Per un approfondimento sul tema, ci sia consentito il rinvio, degli stessi Autori, ad "*Il Piano Nazionale Anticorruzione: uno strumento per il recupero della competitività*", in questa rivista il 29 gennaio 2015.