



---

# La promozione della trasparenza e della legalità nelle pubbliche amministrazioni: il contesto normativo



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI TRIESTE

## *(Alcune) ragioni dell'essere qui*

# Giornata della trasparenza

Art.10 D.Lgs.33/2013

*6. Ogni amministrazione presenta il Piano e la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b) , del decreto legislativo n. 150 del 2009 alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

Delibera CIVIT 2/2012 + 50/2013

*Nel corso delle giornate (della Trasparenza) è opportuno siano illustrati anche altri documenti, a cominciare dal Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. (Le Giornate della trasparenza) sono strumenti di coinvolgimento degli stakeholder per la promozione e la valorizzazione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.*

## *Un vincolo che diventa un'opportunità*

Il legislatore e l'Autorità anticorruzione auspicano che:

- le Giornate della trasparenza costituiscano strumenti di coinvolgimento degli stakeholder per la promozione e la valorizzazione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.
- rappresentino un momento di confronto e di ascolto della comunità di riferimento, stimolando la partecipazione dei cittadini nell'individuazione delle informazioni di concreto interesse per la collettività e il coinvolgimento degli stessi nell'attività dell'amministrazione, **al fine di migliorare la qualità dei servizi e il controllo sociale**

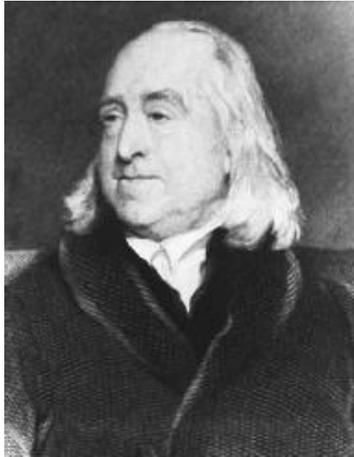
## *Un'idea che parte da lontano..*



**“I funzionari pubblici dovrebbero operare sotto gli occhi dei cittadini”**

**Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)**

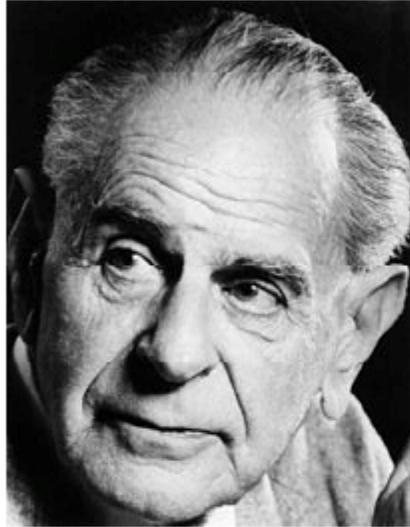
**“Una *società trasparente* , in cui nessuna condotta privata può essere tenuta al coperto dallo sguardo dei cittadini, è un meccanismo cruciale per evitare intrighi destabilizzanti“.**



**“Piú attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo”**

**Jeremy Bentham (1748-1832)**

- Nel diciottesimo secolo il concetto di trasparenza puó essere associato all'idea emergente di ottenere il **controllo sulla natura attraverso la sua osservazione, sorveglianza e conoscenza.**
- Cosí come la natura puó essere domata se la sua rappresentazione ne illustra le regole, cosí la societá puó essere protetta dai crimini se le persone e gli oggetti del mondo sociale sono marchiati ed identificati, sorvegliati e controllati, soggetti, cioé, **alla piena visibilitá pubblica.**
- Il maggior interprete di questa visione fu **Jeremy Bentham**, architetto e filosofo inglese, che nel diciottesimo secolo, sulla base degli elementi culturali sopra esposti, conió la famosa espressione: **"piú attentamente saremo osservati, meglio ci comporteremo".**



Non si avrà mai una democrazia perfetta, così come non esiste una teoria perfetta, piuttosto si avranno numerose **versioni di democrazie più o meno “perfezionate” dal controllo/partecipazione** che dall'esterno e dall'interno i cittadini operano con l'obiettivo di *“di non lasciare l'intera responsabilità di governare il mondo a qualche autorità umana o sovraumana”*.

Karl Popper, “La società aperta e i suoi nemici”



» **Svezia** primo paese a inserire nella propria Costituzione il diritto legale di accedere ai documenti.

» Anders Chydenius – **Freedom of the Press Act** , 1766

## *Intanto in Italia...*



La nostra pubblica amministrazione:

- **Non prevede l'accesso** da parte dei cittadini alla documentazione amministrativa (la regola dell'agire amministrativo è **il segreto d'ufficio**)
- **Non prevede forme di partecipazione** dei cittadini alle decisioni amministrative
- **Non motiva** i suoi atti.

# *Le riforme degli anni 90: un cambio di rotta*

**Legge 7 agosto 1990 n. 241, art. 1**

“L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di *trasparenza*”

“**L'accesso ai documenti amministrativi**, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce **principio generale dell'attività amministrativa** al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne **l'imparzialità e la trasparenza**”

## Ma...

Il concetto di trasparenza era:

- circoscritto all'esistenza di un *interesse specifico, concreto ed attuale* alla conoscenza di un documento amministrativo
- escluso per “*le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo*”
- escluso qualora “*prefigurari un controllo generalizzato dell'operato delle PPAA*”

# *Una casa di vetro?*



*"...dove un superiore pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro..."*

*Filippo Turati*

L'accesso agli atti della Pubblica Amministrazione quale strumento di trasparenza dell'azione amministrativa è stato per lungo tempo garantito soltanto **in ambiti particolari**. E' stato il D. Lgs. 195/2005 sull'accesso agli atti riguardanti **un'informazione di carattere ambientale** disponibile presso la PA, il primo vero tentativo di superare, nell'ottica della trasparenza, gli angusti limiti posti al diritto di accesso dalla L. 241/90.

## *Una virata decisa*

### Art. 11 decreto legislativo 150/2009

“La trasparenza e' intesa come *accessibilita' totale*, anche attraverso lo strumento della *pubblicazione sui siti istituzionali* delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli **andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse** per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attivita' di **misurazione e valutazione** svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire *forme diffuse di controllo* del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialita'.

## Dal “*need to know*” al “*right to know*”

**Trasparenza** = accesso da parte dell'intera collettività alle “*informazioni pubbliche*”, ispirato dal paradigma della “libertà di informazione” *dell'open government* di origine anglosassone.

Non diritto in senso tecnico ma, in ogni caso, una *posizione qualificata e diffusa* in capo a ciascun cittadino nei confronti dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

# *Trasparenza quale strumento di accountability*

La finalità prima della nuova concezione della trasparenza amministrativa è ora relativa alla realizzazione di ***forme diffuse di controllo sociale*** dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

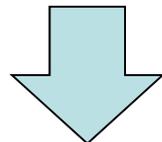
La trasparenza permette così di coniugare ai classici controlli interni una **pressione esterna** volta assicurare che l'offerta di servizi sia **conforme agli standard di qualità**, e a rendere pubblici gli obiettivi e i risultati raggiunti

## *Tre profili per la trasparenza amministrativa*

- trasparenza come **diritto**, posizione soggettiva garantita al singolo cittadino;
- trasparenza come **risultato**, obiettivo che le PPAA sono chiamate a perseguire;
- trasparenza come **strumento**, modalità di gestione della “res publica” per garantire il “miglioramento continuo” nell’uso delle risorse e nell’erogazione dei servizi.

# *Un circolo (auspicabilmente) virtuoso*

Ciclo di Deming o ciclo PDCA quale approccio al miglioramento continuo



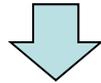
La gestione della qualità si organizza in un'ottica ciclica. Il modello è noto come ciclo PDCA (acronimo dei verbi inglesi *plan*, *do*, *check*, *act*).

La ciclicità del modello riconosce sempre in ogni risultato uno spazio di miglioramento e quindi, non un traguardo, ma una tappa perfettibile.

# *La trasparenza per il contrasto ai fenomeni corruttivi*

Legge 6 novembre 2012, n. 190 – «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*»

Obiettivo strategico



Rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto ai **fenomeni corruttivi**, focalizzando l'attenzione principalmente su misure di prevenzione che agiscano sui seguenti settori di intervento:

- Integrità morale dei funzionari (codici etici e di condotta)
- Regime delle incompatibilità
- Formazione interna
- **Trasparenza**

La trasparenza è considerata dal legislatore lo snodo centrale delle politiche di prevenzione ai fenomeni corruttivi.

 il legislatore statuisce in maniera espressa che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce «**livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili** ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

In tal modo:

- la trasparenza dell'attività amministrativa è ricondotta **nell'alveo dei diritti sociali e civili;**
- in ragione di detta qualificazione, la materia è ricondotta alla **competenza legislativa esclusiva del legislatore nazionale**

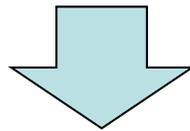
## *Il cd. «decreto trasparenza»*

- **Decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33** “ *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche amministrazioni?*”

La trasparenza e' intesa come **accessibilita' totale** delle informazioni concernenti **l'organizzazione** e **l'attivitá** delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire **forme diffuse di controllo** sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

## *Verso il Freedom of information act*

Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono **pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli** ai sensi dell'articolo 7.



Nuovissimo istituto dell' **ACCESSO CIVICO** (art. 5)

↳ diritto da parte di chiunque di **richiedere i dati oggetto di pubblicazione**, qualora la pubblicazione sia stata omessa.

L'amministrazione deve provvedere entro 30 giorni.

## *Non è tutto oro ciò che luccica....*

Nonostante gli indubbi passi avanti, il sistema attualmente vigente risente ancora di **limiti non irrilevanti**:

- la modalità primaria per l'attuazione della trasparenza amministrativa è, essenzialmente, la pubblicazione di ingenti quantità di dati sui siti istituzionali (con i connessi di rischi di appesantimenti burocratici/eccesso di «rumore»/”voyerismo amministrativo”);
- l'accesso civico, introdotto dal D.lgs. 33/2013, è cirscritto ai soli documenti, dati e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria. Non è identificato come diritto autonomo, ma come *sanzione* alla mancata pubblicazione.

## *Le novità della legge 124/2015 (cd. Riforma Madia)*

- L'art. 7 della legge 124/2015 delega il governo ad adottare «uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33» sulla base di principi e criteri direttivi fra i quali «riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi (..), al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»

# *Il “nuovo” decreto trasparenza*

Schema di decreto legislativo in materia di trasparenza, approvato l'11 febbraio 2016.

trasparenza come **obbligo di pubblicazione**

**V/S**

trasparenza come **libertà di accesso** (a dati e documenti)

Art. 1 comma 2 : «Le disposizioni del presente decreto disciplinano **la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti** detenuti dalle pubbliche amministrazioni garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite **l'accesso civico** e tramite **la pubblicazione** di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione»

## *Tutto è compiuto..?*

Lo schema di decreto è passato al vaglio del consiglio di Stato; ha ricevuto il parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e dell'Authority per la protezione dei dati personali.

L'iter è ancora lungo pertanto per disporre del testo definitivo, ma la dottrina più attenta si è espressa in termini cautamente positivi





*Grazie per l'attenzione!*