



COMUNE DI SANT'ILARIO D'ENZA

Provincia di Reggio Emilia

1° Settore – Affari generali e istituzionali

Attività in staff al segretario generale

Prot. n. 2285/l.2

Sant'Ilario d'Enza, li 02/02/2017

OGGETTO: Direttiva in materia accesso civico e trasparenza – indicazioni operative

IL SEGRETARIO GENERALE

Gentilissimi,

il D.lgs. n. 97/2016, entrato in vigore il 23 giugno 2016, reca importanti novità in tema di revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza nonché in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche.

Il decreto, che dà attuazione alla delega contenuta nell'art. 7 della Legge 124/2015 (cd. Riforma della pubblica amministrazione), apporta importanti modifiche al D.lgs. n. 33/2013 con particolare riferimento all'ambito di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza della Pubblica Amministrazione.

In particolare, ai sensi del nuovo art. 1, comma 1, del suindicato decreto 33/2013, la trasparenza è ora intesa come ***“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini e promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa”***.

Si tratta di una innovazione rilevante finalizzata a garantire la libertà di accesso ai dati e ai documenti in possesso della Pubblica Amministrazione tramite quello che viene definito **“accesso civico”**. Questo strumento, come noto, è stato introdotto dal D.Lgs. n. 33/2013 e nella sua versione originaria si sostanzialmente nel diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni o dati di cui la P.A. aveva omesso la pubblicazione, nei casi in cui vi era obbligata (***accesso civico semplice***).

In pratica, l'accesso civico non era totalmente libero, ma scaturiva solo come conseguenza del mancato rispetto, da parte della P.A., del relativo obbligo di pubblicazione.

1. Accesso civico generalizzato

Con il D.lgs. n. 97/2016 si amplia tale possibilità prevedendo l'accesso ai dati e ai documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione 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” (***accesso civico generalizzato***).

Viene così introdotto nel nostro ordinamento il FOIA (Freedom of information act) ovvero il meccanismo analogo al sistema anglosassone che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le Pubbliche Amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare, seppure nel rispetto di alcuni limiti tassativi finalizzati ad evitare un pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici quali la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale etc...

L'accesso non è, altresì, consentito, per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

- la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale,
- il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Il diritto è, inoltre, escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi previsti dall'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico, 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, ha adottato, con *delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016*, le linee guida recanti precise indicazioni operative a cui si fa rimando.

L'istanza di accesso civico generalizzato può essere presentata, in maniera alternativa, a:

- ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- URP o Sportello al cittadino;
- Responsabile prevenzione della corruzione e trasparenza;
- altro ufficio di cui viene fatta indicazione in Amministrazione trasparente

E' importante mettere in evidenza che l'accesso civico, a differenza dell'accesso documentale previsto dalla Legge n. 241/90, è consentito senza alcuna limitazione soggettiva ossia non bisogna dimostrare di essere titolare di un interesse diretto, concreto e attuale rispetto ad una situazione giuridica qualificata, la richiesta non deve essere motivata ed è gratuita (salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto dall'Amministrazione per la relativa riproduzione).

L'Amministrazione, a fronte di una richiesta di accesso civico, ha l'obbligo di individuare i controinteressati e di dare comunicazione della richiesta agli stessi i quali, possono presentare (entro 10 gg dalla ricezione) una motivata opposizione.

Il procedimento di accesso civico si conclude con un provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. In caso di accoglimento, l'Amministrazione provvede a trasmettere i dati al richiedente, o a pubblicarli sul sito se i dati sono oggetto di pubblicazione obbligatoria. Se è stata presentata opposizione del controinteressato, l'Amministrazione provvede dopo 15 gg dalla comunicazione dell'accoglimento dell'accesso al controinteressato.

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta nel termine sopra indicato, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a del D.lgs. 33/2013 (protezione dati personali), il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

Avverso la decisione dell'Amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al TAR.

Il richiedente può altresì presentare ricorso al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove istituito.

2. Aspetti organizzativi inerenti la gestione delle istanze di accesso civico

Stante la necessità di approvare una specifica regolamentazione sull'accesso civico, abbiamo costituito un gruppo di lavoro, a livello provinciale, finalizzato a condividere i contenuti del regolamento, pertanto, nelle more della relativa approvazione e della definizione dell'organizzazione interna, propongo che tutte le eventuali richieste di accesso civico vengano trasmesse alla scrivente in qualità di Responsabile prevenzione della corruzione e trasparenza.

Procederemo, inoltre, in tempi brevi, alla redazione di apposita scheda procedimento sull'accesso civico semplice e generalizzato.

3. Modifiche al decreto 33/2013

Vi riporto, di seguito e organizzate per titologia di obblighi, le principali modifiche operate al decreto 33/2013 in materia di trasparenza, rappresentandovi che, le stesse, sono esaustivamente affrontate nella delibera 1310/2016 dell'Autorità anticorruzione.

Modifiche sull'obbligo di pubblicazione e anticorruzione

1. **Sito internet "Soldi pubblici".** È introdotto l'art. 4-bis del D.Lgs 33/2013 prevedendo l'istituzione del sito internet denominato "Soldi pubblici", gestito dall'Agenzia per l'Italia digitale, che consentirà l'accesso e la consultazione dei dati dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, ciascuna Amministrazione dovrà pubblicare sul proprio sito internet, all'interno della sezione "amministrazione trasparente", i dati dei propri pagamenti, con l'indicazione della tipologia di spesa, dell'ambito temporale di riferimento e dei beneficiari, con esclusione delle spese di personale. A tal proposito, l'ANAC, nella delibera 1310 fornisce le prime indicazioni operative sulle modalità di implementazione della sezione.
2. **Durata dell'obbligo di pubblicazione.** Viene abrogato il comma 2 dell'art. 9 del D.lgs 33/2013 che prevedeva le sezioni del sito di archivio. La disciplina vigente prevede che i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria devono rimanere sul sito web per un periodo di 5 anni o, per alcune tipologia di dati, per un periodo inferiore determinato dall'ANAC, oltre il quale vengono eliminati dal sito, ma possono essere chiesti con le modalità dell'accesso civico. A tal proposito, si invita i referenti della comunicazione, nel momento della pubblicazione in Amministrazione trasparente, a compilare i campi relativi al periodo di inizio e fine pubblicazione, in maniera tale che, scaduto il periodo di pubblicazione, i documenti vanno in oblio automatico.
3. **Piccoli Comuni.** Previsione di modalità semplificate per i Comuni sotto i 15.000 abitanti e per gli ordini e collegi professionali.

4. **Estensione dei vincoli per la trasparenza.** Ai fini del decreto, per 'Pubbliche Amministrazioni' si intendono tutte le Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

La medesima disciplina prevista per le Pubbliche Amministrazioni si applica anche, in quanto compatibile:

a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;

b) alle società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Sono escluse le società quotate come definite dallo stesso decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124;

c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

5. **Previsione di link a documenti esistenti** (collegamento ipertestuale interno) ed alle banche dati nazionali (collegamento ipertestuale esterno)
6. **Pubblicazione degli atti di carattere normativo e amministrativo generale.** L'art. 12 del Decreto 33/2013 specifica la definizione di atti generali ai fini della trasparenza. Pertanto devono essere pubblicati sul sito web istituzionale i riferimenti normativi, le direttive e le circolari, i programmi e le istruzioni, ogni atto che dispone sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti, i codici di condotta, le misure integrative di prevenzione della corruzione, i documenti di programmazione strategico-gestionale e gli atti degli organismi indipendenti di valutazione.
7. **Procedimenti amministrativi** La disposizione sulla pubblicazione dei dati relativi alle tipologie di procedimento rimane sostanzialmente invariata, le modifiche attengono all'obbligo di pubblicare l'ufficio responsabile del procedimento e non più il nome del responsabile del procedimento. Viene meno l'obbligo di pubblicazione dei risultati delle indagini di customer satisfaction , delle convenzioni-quadro e delle ulteriori modalità di accesso ai dati nonché per lo svolgimento dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive.
8. **Provvedimenti amministrativi.** Viene modificato l'art. 23 del dlgs 33/2013. Non è più necessario pubblicare i provvedimenti finali dei procedimenti di autorizzazione e concessione e dei concorsi e prove selettive. Rimane l'obbligo di pubblicare i provvedimenti finali dei procedimenti di scelta del contraente per contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture e degli accordi stipulati dall'amministrazione, specificando il riferimento agli accordi di cui agli artt. 11 e 15 della legge 241/1990 (accordi integrativi o sostitutivi del procedimento e accordi fra pubbliche amministrazioni). Viene abrogata la disposizione che prevede le modalità di pubblicazione.
9. **Attività di pianificazione e governo del territorio** E' stata abrogata la norma contenuta nell'art. 39, comma 1, lettera b) che prevedeva, a carico della Pubblica Amministrazione, l'obbligo di pubblicare gli schemi di provvedimento prima che siano portati ad approvazione, riguardanti gli atti di governo del territorio (tra cui piani territoriali, piani di coordinamento, piani paesistici, strumenti urbanistici generali e attuativi nonché le varianti).

10. **Carta dei servizi.** L'art. 32 del decreto 33/2013 introduce l'obbligo di pubblicare la carta dei servizi anche per i gestori di pubblici servizi, oltre che per le Pubbliche Amministrazioni. Vengono abrogate le disposizioni che prevedevano la pubblicazione dei costi effettivamente sostenuti per i servizi e i tempi medi di erogazione dei servizi.
11. **Superamento del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità,** il quale troverà una specifica sezione nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la necessità di uno stretto collegamento tra piano anticorruzione e piano delle performance tramite la promozione della trasparenza quale obiettivo strategico per la performance organizzativa e individuale.

Modifiche riguardanti l'organizzazione

1. **Articolazione degli uffici.** L'art. 13 del decreto 33/2013 reca una disposizione semplificativa per la pubblicazione dell'articolazione degli uffici, eliminando il riferimento alle risorse a disposizione. Pertanto è sufficiente pubblicare l'articolazione degli uffici, le competenze di ciascun ufficio e i nomi dei dirigenti responsabili
2. **Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione e di governo e i titolari di incarichi dirigenziali**
 - viene ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della norma, attualmente riferita ai titolari di incarichi politici, estendendola ai titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, compresi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione (nuovo comma 1-bis dell'art. 14);
 - viene modificata la nozione di titolare di incarichi politici di livello statale, regionale e locale (facendo riferimento agli incarichi politici "anche se non di carattere elettivo" anziché agli incarichi politici "di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico");
 - viene introdotto l'obbligo per il dirigente di comunicare all'Amministrazione gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica e l'obbligo dell'Amministrazione di pubblicare sul sito l'ammontare complessivo degli emolumenti per ciascun dirigente.

I dati da pubblicare sono:

- atto di nomina o proclamazione;
- curriculum;
- compensi e rimborsi connessi alla carica;
- dati relativi ad altre cariche presso enti pubblici e privati e ad altri incarichi con oneri sulla finanza pubblica;
- dichiarazione dei redditi e dichiarazione patrimoniale (per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti).

La disposizione, infine specifica che gli obiettivi di trasparenza devono essere riportati nei contratti di conferimento degli incarichi dirigenziali e, conseguentemente, il loro mancato raggiungimento comporta responsabilità dirigenziale.

Modifiche riguardanti gli obblighi sulla programmazione e il controllo

1. **Rafforzamento dei compiti del Nucleo di Valutazione** per la verifica ed attuazione delle misure di trasparenza. La norma, poi, pone in capo a tali organismi due tipi di verifiche:

- la prima è di coerenza dei piani triennali per la prevenzione della corruzione con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico – gestionale;
- la seconda verifica attiene, invece, ai contenuti della Relazione sulla performance in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, potendo chiedere, inoltre, al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. L'Organismo, infine, riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

2. Performance. E' modificato il comma 2 dell'art. 20 del decreto 33/2013, che prevede l'obbligo di pubblicazione dei criteri definiti nei sistemi di misurazione e valutazione della performance per l'assegnazione del trattamento accessorio e i dati relativi alla sua distribuzione, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi, nonché i dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti. E' abrogato il comma 3.

Modifiche riguardanti gli obblighi sulle procedure d'appalto

1. Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Vengono confermati gli obblighi già previsti dall'art. 1 comma 32 della legge 190/2012, richiamando la possibilità dei collegamenti ipertestuali con le banche dati, e, inoltre, viene fatto rimando agli obblighi di pubblicazione previsti dal nuovo codice degli appalti, decreto legislativo n. 50/2016, il cui articolo 29 prevede la pubblicazione delle seguenti informazioni e documenti:

- tutti gli atti relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture;
- tutti gli atti relativi alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni;
- il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali, entro due giorni dall'adozione;
- la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti;
- i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione

Cordiali saluti

f.to IL SEGRETARIO GENERALE

(Anna Maria Pelosi)