

Il mondo degli
Enti Locali

Una privacy che col tempo è andata assumendo un andamento ondivago

Dal tutto riservato al tutto trasparente

È di dominio comune che alcuni comportamenti nelle pubbliche amministrazioni e nelle Società da esse controllate abbiano un significativo andamento “ondivago”, di cui il legislatore è, al tempo stesso, causa ed effetto. Mi riferisco, in particolare, alla questione della cosiddetta “privacy” che qualche anno fa veniva considerata come uno dei “pilastri” dell’ordinamento amministrativo (e dei conseguenti comportamenti) e che oggi, almeno formalmente, è sostituita o quanto meno si accompagna, al dovere della “trasparenza”. Semplificando si può affermare che si è passati da “tutto riservato” (fatte salve le espresse eccezioni) al tutto aperto o “trasparente” (sempre fatte salve alcune eccezioni).

In effetti si tratta di due “valori” che non si escludono a vicenda e che è necessario sempre considerare.

Nella sua concezione più estesa, la “trasparenza” assicura la massima

di Giosuè Nicoletti



Giosuè Nicoletti

circolazione possibile delle informazioni all’interno del sistema amministrativo e tra esso ed il mondo esterno. A questo fine una legge specifica (241/90) prevede che *l’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla Legge ed è retta a*

criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità e di trasparenza secondo i principi dell’ordinamento nazionale e comunitario. Ne consegue il diritto per il cittadino di prendere visione non solamente degli atti di un procedimento, ma anche della documentazione utilizzata dall’amministrazione per predisporli. Inoltre si attribuisce ai cittadini il diritto di seguire le singole fasi del percorso amministrativo superando le barriere spesso costruite dalla burocrazia. In pratica - tuttavia - le difficoltà non mancano, a partire dalla individuazione dell’Ente od ufficio competente soprattutto nelle amministrazioni centrali (ma anche in quelle regionali e dei Comuni maggiori che sono altrettanto complesse).

Il Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione in una recente circolare (1/2014) ha definito gli aspetti fondamentali del problema, di cui espongo una sintesi.



Ambito soggettivo

Nella circolare ministeriale sopra richiamata si precisa che le regole di trasparenza ed i conseguenti obblighi di pubblicità riguardano non solo gli Enti pubblici, ma anche gli enti ed i soggetti di diritto privato che sono controllati, partecipati, finanziati e vigilati da pubbliche amministrazioni nonché i soggetti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse. Compongono questa categoria:

- le pubbliche amministrazioni, in senso stretto;
- le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e le società da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 cod. civ. *“limitatamente alle attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o dell’Unione europea”*;
- le autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, che tuttavia devono provvedere *“secondo le disposizioni dei rispettivi regolamenti”*, nel rispetto del loro status indipendente.

Va sottolineato come in quasi tutti i provvedimenti normativi vengono esclusi espressamente dagli obblighi le società partecipate da amministrazioni pubbliche che emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentari, probabilmente per il timore che la pubblicazione possa incidere sulle quotazioni.

In una recente pronuncia la Corte dei Conti ha indicato anche la RAI

e le società del Gruppo come destinatarie degli obblighi di trasparenza che - tra l'altro - impongono la pubblicazione sul sito WEB della società degli stipendi lordi percepiti dai dipendenti e collaboratori nonché le informazioni sui costi di programmazione del servizio pubblico. In effetti reperire questi dati non è agevole, salvo ricorrere ai “blog” di internet dai quali si può apprendere, tra l'altro, che 600 dirigenti RAI guadagnano fino a 500mila euro all'anno (si spera lordi). La Corte dei Conti sottolinea, nel contempo, come la contabilità separata sia uno strumento per la trasparenza nell'utilizzo del finanziamento pubblico. È da auspicare, al riguardo, che l'applicazione sia corretta attesa l'esperienza di non isolati casi di palese reticenza: in altri termini si dovrebbe evitare una applicazione, si direbbe *all'italiana*, e cioè solamente formale.

Ambito oggettivo

Gli obblighi di trasparenza (e cioè la pubblicazione e divulgazione) riguarda solo le attività di pubblico interesse e cioè quelle riferibili all'esercizio di funzioni amministrative, le attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni nonché gestione di servizi pubblici (e cioè quelli soggetti a speciale regolamentazione e controlli) quale che sia la forma (diretta od in concessione).

Obbligo di adottare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e di nominare il responsabile della trasparenza

Il programma deve definire le misure, i modi e le iniziative volte all'attuazione degli obblighi previsti dalla normativa vigente comprese le misure organizzative dirette ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informatici.

Secondo la Legge il responsabile della trasparenza che ciascun ente pubblico deve nominare coincide con il responsabile per la prevenzione della corruzione essendo evidenti i collegamenti operativi tra le due funzioni. Si ritiene, comunque, che tale compito sia da attribuire in ogni caso ad un dirigente o ad un soggetto che occupi la posizione apicale dell'organizzazione essendo evidente l'esigenza che sia dotato di adeguati poteri. Nel caso di enti (e sono la generalità) ai quali si applicano le norme del DPR 231/2001 che, com'è noto, ha introdotto la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche che prima era inesistente (sulla base dell'aforisma ora superato che: *societas delinquere non potest*) appare possibile (ed opportuno) che il modello organizzativo previsto dal richiamato Decreto ed il Programma per la trasparenza ed integrità siano contenuti in unico documento, per evidenti ragioni di semplificazione organizzativa e, quindi, di economicità.

Accesso civico

Un istituto di fresca introduzione nel nostro Paese, e quindi a quando consta non ancora di larga applicazione, è quello del cosiddetto “accesso civico”; sarebbe stato meglio definirlo “accesso popolare”, ma forse sarebbe apparso poco elegante e quasi diminutivo della sua reale importanza. Esso consiste nel potere che chiunque (anche chi non è cittadino?) ha di controllare l'attività dell'ammini-

strazione sia quella che fa capo ad Organi centrali come quella che fa capo a Regioni ed enti locali allo scopo di verificarne la conformità alla Legge ed ai Regolamenti ampliando con le nuove norme i confini tracciati dalle precedenti, in particolare dalla legge 241/1990.

Obbligo di pubblicazione dei dati relativi alla organizzazione dell'ente ed ai contratti di consulenza

Gli obblighi sono assai estesi in quanto riguardano dati e notizie relative all'organizzazione complessiva dell'ente e quindi:

- organi di indirizzo politico, di gestione e di amministrazione, con indicazione delle competenze;
- articolazione degli uffici (di struttura dirigenziale, anche non generale), con indicazione del dirigente responsabile, delle competenze e delle risorse destinate al singolo ufficio;
- illustrazione accessibile e comprensibile dei dati organizzativi, anche mediante illustrazione grafica dell'organigramma;
- elenco dei numeri di telefono e

delle caselle di posta elettronica degli uffici, nonché della P.E.C. dedicata cui il cittadino possa rivolgersi per i contatti istituzionali con l'ente.

Sussiste, inoltre, l'obbligo di pubblicazione relativamente ai titolari di incarichi dirigenziali, di contratti di consulenza e di collaborazione, trattandosi di ambito riconducibile alla nozione di "organizzazione" dell'ente. Restano fuori dall'obbligo di pubblicità i soli contratti di collaborazione che hanno connessione con la parte dell'attività dell'ente non rientrante in alcun modo nella cura di interessi pubblici.

Il regime di pubblicità previsto deve considerarsi quale condizione per l'acquisizione di efficacia dell'atto di conferimento dell'incarico e per la liquidazione dei compensi.

Conclusioni

Come di consueto le norme sono ben costruite e convincenti; tuttavia in pratica un'applicazione altrettanto efficace dipende dall'impegno dei singoli operatori ed anche dalle iniziative di controllo e di stimolo messe in atto dai cittadini singoli od associati.

Giosué Nicoletti
Dottore Commercialista

Per chi desidera approfondire suggerisco l'esame dei seguenti documenti:

"Linee guida dell'associazione nazionale dei comuni italiani in materia di trasparenza ed integrità"

"La bussola della trasparenza" a cura del governo italiano in www.magellano.it/bussola Ministero dell'interno: programma triennale per la trasparenza ed l'integrità 2012-2014

