

NON SOLO TRASPARENZA/FOIA: TUTTE LE RETROMARCE DELLA RIFORMA MADIA

Abstract

I primi decreti attuativi della riforma Madia dimostrano che non si tratta di una vera riforma, ma di interventi su singoli aspetti della PA.

Il quinto decreto attuativo è su semplificazione e trasparenza: alcune disposizioni vengono presentate come nuove, mentre sono già in vigore, come quello dell'accesso civico, avocandosi un merito che, quindi, è di altri; altre disposizioni costituiscono miglioramenti sulla trasparenza in termine di obblighi per le PA di pubblicare dati; altre ancora, infine, sono decisi passi indietro rispetto a una delle poche norme chiare e innovative vigenti sulla PA, che è il d.lgs.33 del 2013, pesantemente modificato.

Le proteste che si sono levate contro il suddetto decreto riguardano il cosiddetto Foia, ma sono anche altri i punti rilevanti su trasparenza e prevenzione della corruzione su cui il decreto attuativo crea ambiguità e costituisce un vero e proprio passo indietro.

La nuova riforma della PA - cosiddetta riforma Madia - ha cominciato a prendere forma solo da qualche settimana. La declamata legge 124 del 2015 consisteva, infatti, in una semplice delega al Governo per l'emanazione di decreti sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, che ha portato all'approvazione dei primi undici decreti attuativi nel Consiglio dei Ministri dello scorso 20 gennaio. Questo è il primo punto da cui partire: la **riforma** annunciata lo scorso anno, se davvero è tale, **va verificata adesso, nelle norme attuative**, e non nell'elenco di enunciazioni generiche della suddetta legge-delega. Se questo pare scontato agli addetti ai lavori, non lo è per i cittadini, che continuamente sentono parlare di riforma della PA senza capire che fine abbiano fatto le precedenti.

Da una prima lettura d'insieme degli undici decreti approvati l'impressione è che la **definizione di "riforma, non sia la più adatta**. I decreti, infatti, disciplinano aspetti circoscritti della PA, che vanno, per citarne alcuni, dalla riorganizzazione delle autorità portuali alla segnalazione certificata di inizio attività, dal licenziamento alle partecipazioni societarie. Aspetti sicuramente significativi per il funzionamento della macchina amministrativa, ma **non una "riforma" organica**.

Le osservazioni che seguono riguardano solo **un decreto attuativo, il quinto**, dal titolo "*revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblica e trasparenza*", in quanto altamente simbolico: l'attuale Governo ha fatto della lotta alla corruzione e, quindi, della trasparenza, una bandiera valoriale, ma molte delle norme Madia vanno nella direzione opposta. Detto altrimenti, c'è più trasparenza e anti-corruzione nelle norme esistenti che in quelle di recente varo: si pensi al *codice dell'amministrazione digitale del 2005*, al *decreto 150 sulla performance del 2009*, alla *legge 190 anticorruzione del 2012* e al *decreto legislativo 33 del 2013* sulla trasparenza.

Il nuovo decreto va indietro anche sulla **semplificazione**, alla quale è intitolato: la sua lettura, infatti, risulta ostica non solo per i cittadini, ma anche per gli esperti, in quanto il testo è **tutto un rimandare ad articoli, commi e lettere, ora soppresse, ora modificate, ora aggiunte**, con il risultato che dopo 44 articoli risulta difficile capire cosa sia rimasto e cosa no. Un esempio tra i tanti, l'articolo 22 del quinto decreto:

1. "All'articolo 23 del decreto legislativo n. 33 del 2013 sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al comma 1,

- 1) la lettera a) è soppressa;
- 2) alla lettera b), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “, fermo restando quanto previsto dall’articolo 9-bis”;
- 3) la lettera c) è soppressa;
- 4) alla lettera d) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “, ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241”;
- b) il comma 2 è abrogato.”

La prima domanda, dunque, è **perché sia stato messo mano a un decreto come il 33, che è tra i più innovativi e chiari** della storia legislativa sulla PA: sarebbe stata comprensibile qualche integrazione o miglioria, ma non 40 articoli di modifica su 44.

L’esempio più eclatante riguarda **l’accesso civico**, un istituto più noto come **Freedom of Information Act (Foia)**: introdotto in forma limitata nel 1990 (l. 241), la sua portata era stata ampliata dal d.lgs. 2013, che stabilisce **il diritto per chiunque di richiedere alle amministrazioni pubbliche documenti, informazioni e dati non pubblicati, senza alcuna limitazione, senza necessità di una motivazione, gratuitamente**.

Un solo articolo, 6 commi, brevi e chiari, con una portata altamente innovativa, che, invece, il nuovo decreto attuativo stravolge pesantemente con 3 pagine intere di commi, articoli bis e articoli ter. Il risultato non è solo quello di **complicare una norma di rara chiarezza**: da un lato, infatti, **si finge di ampliare un diritto**, quello dell’accesso civico, riproponendo disposizioni in realtà già in vigore dal 2013, **in tal modo avocandosi il merito di altri**; dall’altro, se anche qualche diritto viene ampliato dal nuovo decreto, è **a fronte di altri che vengono tolti**.

Quando il Ministero della PA scrive sul proprio sito web: “Si prevede l’accesso dei cittadini a tutti i dati in possesso dell’amministrazione” **dice qualcosa che già è previsto. Non dice il vero**, invece, quando scrive, subito dopo: “L’accesso ai dati è gratuito e la richiesta andrà soddisfatta in 30 giorni”.

Il quinto decreto, infatti, **elimina la gratuità** dell’accesso civico, prevenendo espressamente che “il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è subordinato soltanto al rimborso del costo sostenuto dall’amministrazione”. Questo significa che il cittadino dovrà pagare per conoscere un dato che la PA è obbligata dal 2013 a rendere noto: oltre che contraddittoria, la nuova norma **lede un diritto, che è quello dei cittadini in quanto finanziatori delle PA**. Sarebbe come se gli azionisti di una società quotata dovessero pagare per conoscere dati sulla loro stessa società.

Non si capisce, poi, *come dovrebbe essere quantificato il costo* e il timore è che esso possa essere usato come deterrente per frenare le richieste di accesso civico. Del resto, queste ultime sono state numericamente così circoscritte, sino ad oggi, da non lasciare pensare a un aggravio di lavoro per le PA tale da giustificare l’introduzione di un obolo a carico dei cittadini.

Non solo. Il decreto 33 prevede l’obbligo di rispondere alla richiesta di informazioni da parte degli utenti entro 30 giorni, mentre il nuovo decreto **mantiene i 30 giorni introducendo il silenzio-diniego**: trascorso quel periodo, se un Comune o un Ministero non rispondono all’istanza civica, vale come rifiuto della stessa.

Ma non basta. Mentre il 33, nei casi di ritardo o mancata risposta della PA, consentiva al cittadino di ricorrere al “titolare del potere sostitutivo”, il nuovo decreto **consente il ricorso all’autorità giudiziaria amministrativa**. Il che equivale a negare la possibilità di ricorso: perché un cittadino dovrebbe spendere tempo e denaro per farlo?

Non basta ancora. Il nuovo decreto si preoccupa di dettagliare una serie di **limiti all'accessibilità** dei dati, tra i quali: la sicurezza pubblica e quella nazionale, la libertà e la segretezza della corrispondenza, gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale. **Si arriva persino a prevedere limiti all'accessibilità dei dati richiesti per fini scientifici**, circoscrivendo gli enti di ricerca che possono presentare domanda e riservando alle PA il giudizio sull'adeguatezza della proposta di ricerca. Perché questo **elenco di limiti tanto generici da dare adito a interpretazioni arbitrarie e troppo ampie delle PA?**

Naturalmente, **non tutto è peggiorativo** nel decreto attuativo del 20 gennaio. Ad esempio, viene ampliata la tipologia delle PA sottoposte agli obblighi di trasparenza e sono previste modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Viene introdotto l'obbligo per le PA di pubblicare i dati sui propri pagamenti, permettendone la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari.

Si dispone, altresì, che negli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e nei relativi contratti siano indicati gli obiettivi di trasparenza e che per gli incarichi conferiti nelle società controllate venga pubblicato il tipo di procedura seguita per la selezione e il numero di partecipanti alla procedura, entrambi come condizione di efficacia per il pagamento dei relativi compensi.

In merito ai bandi di concorso, poi, si impone di pubblicare anche i criteri di valutazione della Commissione e delle tracce delle prove scritte, mentre sulle liste di attesa si chiede di pubblicare anche i criteri di formazione delle liste di attesa.

Sembra, dunque, un **gioco ambiguo** quello intrapreso dagli estensori del quinto decreto attuativo: da un lato, hanno **ampliato o ripetuto le norme esistenti**; dall'altro ancora, **hanno fatti passi indietro** su molti punti cruciali, sia in tema di trasparenza che di anticorruzione. L'impressione è che si sia distrutto più di quanto sia stato creato: di sicuro, non solo sull'accesso civico/FOIA.

Viene soppresso, ad esempio, l'obbligo di consultare preventivamente i cittadini sul Piano triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI), mantenendo quello dell'illustrazione ex-post del Piano e Relazione sulla Performance.

Viene, poi, a cadere obbligo di pubblicare e tenere aggiornati moltissimi dati, quali, tra gli altri:

- lo stato di attuazione del suddetto Piano della Trasparenza
- i compensi dei titolari di incarichi amministrativi di vertice, dirigenziali, di collaborazione
- i curricula dei titolari di posizioni organizzative
- le risorse a disposizione di ciascun ufficio
- l'elenco delle posizioni dirigenziali, con i curricula, attribuite a persone individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure di selezione
- l'elenco dei bandi di concorso espletati accompagnato dall'indicazione del numero dei dipendenti assunti e delle spese effettuate
- le progressioni di carriera
- i dati relativi ai livelli di benessere organizzativo
- l'elenco degli atti di autorizzazione o concessione adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti
- le informazioni sui provvedimenti adottati quali: il contenuto, l'oggetto, l'eventuale spesa prevista
- i tempi medi di erogazione dei servizi

- i costi effettivamente sostenuti e quelli imputati al personale per ogni servizio erogato”
- i risultati delle indagini di *customer satisfaction* condotte sulle qualità dei servizi erogati e il loro andamento nel tempo;

Potrebbe essere che in alcuni casi le nuove modifiche siano servite a eliminare ridondanze della normativa vigente, che rischiavano di appesantire gli adempimenti delle amministrazioni pubbliche, particolarmente di quelle di minori dimensioni. Ma anche al netto di questa ipotesi, tutta da verificare, restano evidenti l’ambiguità e la confusione del quinto decreto.

Per la prevenzione della corruzione non basta aumentare competenze e poteri all’Anac: semplificazione e trasparenza sono la premessa essenziale perché l’Autorità anticorruzione non si limiti a un ruolo di mero controllo e sanzione. Non a caso, l’Anac ha presentato una lista di richieste di ripensamento agli estensori del decreto attuativo in questione e diverse associazioni hanno invocato un vero Foia. Ma serve di più. E più velocemente.

2/4/2016

Paola Caporossi
(Fondazione Etica)