

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 5665

## PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato **BARBATO**

Disposizioni concernenti la trasparenza  
nella gestione dei servizi pubblici essenziali

*Presentata il 18 dicembre 2012*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legislazione italiana già contiene alcune disposizioni in materia di trasparenza: come tutti sanno, la legge 7 agosto 1990, n. 241, che contiene le norme generali sull’azione amministrativa, ha il duplice obiettivo di garantire una maggiore trasparenza all’attività della pubblica amministrazione attraverso il coinvolgimento dei soggetti interessati, e, nel contempo, di migliorarne la qualità, rendendola più efficiente ed economica.

Le disposizioni della legge sono applicabili ad ogni amministrazione dello Stato e delle autonomie locali, fatte salve le prerogative delle regioni.

La legge n. 241 del 1990 sancisce alcuni principi fondamentali che regolano l’attività amministrativa e individua le regole generali che sovrintendono all’attività amministrativa. Innanzitutto, sono definite alcune norme relative alle fasi principali del procedimento amministrativo, quali

l’individuazione di termini certi per la conclusione dei procedimenti, l’obbligo di motivazione del provvedimento e l’utilizzo dell’informatica nell’attività amministrativa. Viene poi disciplinata la figura del responsabile del procedimento fino all’eventuale sua conclusione con l’adozione di un provvedimento conclusivo. A tutela dei diritti degli interessati al procedimento e per la trasparenza dell’azione amministrativa viene garantita la partecipazione al procedimento amministrativo dei soggetti sui quali produce i suoi effetti. Al fine di semplificare l’azione amministrativa sono previsti una serie di strumenti volti ad agevolare lo svolgimento dei procedimenti particolarmente complessi, quale la conferenza di servizi, che riunisce più amministrazioni interessate ad un medesimo procedimento. Altre forme di semplificazione riguardano l’autocertificazione, la denuncia di inizio attività e il

silenzio-assenso. Infine, la citata legge n. 241 del 1990 disciplina l'accesso ai documenti amministrativi, al fine di assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa.

Nel corso del tempo, la legge n. 241 del 1990 è stata in più punti modificata e integrata da successivi interventi legislativi. Recentemente ha subito una profonda revisione ad opera della legge 11 febbraio 2005, n. 15, che tuttavia ne ha mantenuto in gran parte l'impianto originario. Le modifiche apportate sono volte a rafforzare gli strumenti di tutela del cittadino (obbligo di comunicazione per provvedimenti a lui sfavorevoli, il provvedimento amministrativo contrario a sentenze del giudice è nullo e non produce alcun effetto sul cittadino etc.) e adattano la normativa alle disposizioni intervenute successivamente (codice sulla *privacy*, diritto comunitario e riforma del titolo V della Costituzione).

Successivamente, al fine di assicurare trasparenza ed efficacia all'attività amministrativa, il decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, ha previsto l'attivazione di un numero verde per la segnalazione, da parte dei cittadini, di ritardi o inadempienze

La direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione 1 febbraio 2007, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 70 del 24 marzo 2007, ha quindi introdotto misure di trasparenza e legalità in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, di amministrazione e consulenza e in generale di gestione, prevedendo che le pubbliche amministrazioni verificano i presupposti di legittimità degli incarichi da esse conferiti o conferiti da altri soggetti a propri dipendenti. Le stesse amministrazioni devono inoltre ottemperare a tutti gli obblighi di pubblicità anche tramite la pubblicazione dei relativi dati sui propri siti istituzionali. Inoltre le medesime dovranno attivarsi, per il tramite dei propri uffici del personale e con cadenza annuale, ad acquisire le notizie relative alla situazione patrimoniale di tutto il personale dirigente.

La legge 4 marzo 2009, n. 15 reca, all'articolo 4, disposizioni sul principio di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche prevedendo tra i principi di delega:

la totale accessibilità dei dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate da ciascuna pubblica amministrazione (lettera g)), anche attraverso:

la disponibilità immediata mediante la rete internet di tutti i dati sui quali si basano le valutazioni, affinché possano essere oggetto di autonoma analisi ed elaborazione (punto 1);

il confronto periodico tra valutazioni operate dall'interno delle amministrazioni e valutazioni operate dall'esterno, ad opera delle associazioni di consumatori o utenti, dei centri di ricerca e di ogni altro osservatore qualificato (punto 2);

l'adozione da parte delle pubbliche amministrazioni, sentite le associazioni di cittadini, consumatori e utenti rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, di un programma per la trasparenza, di durata triennale, da rendere pubblico anche attraverso i siti web delle pubbliche amministrazioni, definito in conformità agli obiettivi di cui al comma 1 (punto 3).

Si precisa che per trasparenza, percepita appunto come livello essenziale delle prestazioni erogate, si intende l'accessibilità totale, anche attraverso l'utilizzo di siti *internet*, alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, agli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, ai risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità (comma 6).

Si dispone l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di adottare ogni iniziativa

utile a promuovere la massima trasparenza nella propria organizzazione e nella propria attività (comma 7).

L'articolo 8 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha stabilito che tutti gli enti e gli organismi pubblici inseriscano sul proprio sito istituzionale, curandone altresì il periodico aggiornamento:

l'elenco delle società di cui detengono, direttamente o indirettamente, quote di partecipazione anche minoritaria, indicandone l'entità;

una rappresentazione grafica che evidenzia i collegamenti tra l'ente o organismo ovvero tra le società controllate;

l'indicazione se, nell'ultimo triennio dalla pubblicazione, le singole società abbiano raggiunto il pareggio di bilancio.

Da ultimo, l'articolo 18 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, ha disposto l'obbligo di pubblicazione via *internet* della erogazione delle somme di qualunque genere da parte della pubblica amministrazione ad imprese ed altri soggetti economici — con modalità che consentano la ricerca delle informazioni, anche aggregate, relative all'amministrazione aggiudicatrice — al fine di garantire la trasparenza della gestione dei contratti.

Tale complesso di norme appare tuttavia frammentato e di difficile lettura per il cittadino che ha bisogno di instaurare un nuovo rapporto di fiducia con la pubblica amministrazione.

Anche altri Paesi hanno intrapreso la via di una legge organica sulla trasparenza. In particolare, la Germania, ha approvato una legge per la trasparenza nei servizi essenziali, volta ad aprire ai cittadini nuove possibilità di formazione di opinione democratica e a consentire il controllo democratico delle attività governative. Con la pubblicazione automatica di informazioni da parte delle autorità statali si rendono trasparenti i processi decisio-

nali degli enti governativi, evitando ritardi e burocrazia delle interrogazioni e di fatto semplificando la gestione e archiviazione di tali documenti. Si risolvono a priori anche eventuali dispute riguardo alla consegna di tali dati, si permette l'analisi e il confronto automatizzato di procedure e decisioni simili in regioni e comuni diversi della nazione, ma anche tra nazioni europee.

Tra le novità introdotte dalla legge si ricordano:

l'introduzione di un registro centralizzato di informazioni nel quale sono raccolte tutte le pubblicazioni previste da questa nuova legge;

il diritto d'accesso attivo, libero, immediato e su richiesta, ove necessario soggetto a tassa;

gli obblighi di pubblicazione riguardano la prima pagina delle decisioni del Senato, le comunicazioni del Senato alla Camera dei rappresentanti, le risoluzioni in seduta aperta o chiusa, unitamente alle relative verbalizzazioni ed allegati, i contratti riguardanti servizi essenziali con annessi documenti del concorso, la concessione e i documenti accompagnanti il progetto dopo la stipulazione del contratto, i piani di bilancio, il lavoro, la gestione, l'organizzazione, la distribuzione commerciale e l'archiviazione, le linee guida globali, le istruzioni e le regolamentazioni tecniche, le statistiche ufficiali e le relazioni di attività, i rapporti e studi che hanno influito nella decisione dell'autorità o la loro preparazione, i dati geografici, i risultati di misurazioni, le osservazioni e le indagini riguardo effetti ambientali nocivi, i rischi ambientali e sullo stato dell'ambiente, svolti caso per caso dalle autorità al di fuori della regolare attività di controllo; e riguardano i registri catastali pubblici, i piani pubblici, in particolare sull'uso del suolo urbano e i piani di paesaggistica; le disposizioni essenziali di licenze edilizie concesse e rifiutate, le decisioni preventive, gli ordini di conservazione, le sovvenzioni e i premi, i principali dati delle aziende a partecipazione

statale compresa una descrizione delle quote annuali e prestazioni accessorie per il livello esecutivo:

i dati personali sono protetti eccetto quando si tratta dei dati di controparti contrattuali, i nomi di periti, studi, dati geografici e dati di concessioni e sovvenzioni;

rimozione della limitazione all'accesso a persone naturali e giuridiche in modo che possano fare richiesta anche associazioni ed iniziative civiche;

regolamenti chiari e precisi per parti di istituzioni in situazioni degne di protezione (per esempio le magistrature), la

protezione di interessi pubblici, segreti aziendali.

Da tale legge abbiamo quindi tratto ispirazione per presentare una nuova proposta di legge volta a garantire la massima trasparenza nei servizi essenziali, ribaltando l'onere della pubblicazione sulla pubblica amministrazione e sulle società titolari di contratti o concessioni pubblici. Non sarà più quindi il cittadino a doversi attivare per conoscere come vengono utilizzati i soldi pubblici e quali sono i servizi a sua disposizione, ma sarà la pubblica amministrazione a pubblicare sui propri siti tutte le informazioni necessarie a garantire la trasparenza e il buon andamento dell'attività amministrativa.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Finalità).*

1. La presente legge è volta a garantire il diritto di accesso ai documenti e alle informazioni in possesso delle autorità definite ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *b*) per promuovere la formazione dell'opinione pubblica e consentire il controllo democratico delle attività delle medesime autorità.

2. Ogni persona è titolare del diritto di accesso di cui al comma 1.

## ART. 2.

*(Definizioni).*

1. Ai fini della presente legge si applicano le seguenti definizioni:

*a*) informazioni: tutti gli atti e i documenti in possesso delle autorità di cui alla lettera *b*);

*b*) autorità: qualsiasi organo che svolge funzioni di pubblica amministrazione comprese le persone fisiche o giuridiche di diritto privato che svolgono attività pubbliche, in particolare nei servizi pubblici essenziali e nei servizi pubblici o nei servizi relativi ai beni di uso comune sottoposti al controllo dello Stato o di persone giuridiche di diritto pubblico. Ai fini della presente lettera il controllo sussiste quando:

1) una persona fisica o giuridica di diritto privato, nell'esercizio di una funzione pubblica o nella fornitura di un servizio pubblico a un terzo, è soggetta a obblighi speciali o dispone di privilegi speciali;

2) una o più persone giuridiche di diritto pubblico detengono la maggioranza del capitale sottoscritto della società che gestisce i servizi di cui alla presente lettera, ovvero dispongono della maggioranza

dei voti attraverso le azioni emesse dalla medesima società ovvero rappresentano più della metà dei membri dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza della citata società;

c) registro delle informazioni: una banca dati elettronica centralizzata accessibile al pubblico contenente le informazioni soggette all'obbligo di pubblicità ai sensi della presente legge;

d) obbligo di informazione: l'obbligo di rendere accessibili, su richiesta, le informazioni;

e) obbligo di pubblicità: l'obbligo di inserire i dati e le informazioni richiesti nel registro delle informazioni.

### ART. 3.

#### *(Obbligo di pubblicità).*

1. Sono soggetti all'obbligo di pubblicità:

a) i contratti relativi ai servizi pubblici essenziali, ai servizi pubblici o ai servizi relativi ai beni di uso comune, con la relativa documentazione riguardante le procedure di gara;

b) i bilanci, i programmi di lavoro, di gestione, di organizzazione e di archiviazione dei servizi erogati dalle autorità;

c) le linee guida e le regolamentazioni tecniche relative ai servizi di cui alla lettera b);

d) i dati statistici e le relazioni sulle attività relative ai servizi di cui alla lettera b);

e) i rapporti e gli studi che hanno influito nelle decisioni dell'autorità relativamente ai servizi, ivi inclusi i lavori preparatori;

f) i dati geografici relativi ai servizi di cui alla lettera b);

g) i risultati di misurazioni, osservazioni ed altre indagini riguardo a effetti ambientali nocivi, rischi ambientali e sullo stato dell'ambiente, svolti caso per caso

dalle autorità al di fuori della regolare attività di controllo;

*h)* i progetti di pianificazione del territorio, in particolare in relazione all'uso del suolo urbano e ai piani paesaggistici;

*i)* le informazioni relative alle concessioni edilizie;

*h)* le sovvenzioni e i premi concessi dalle autorità;

*i)* i principali dati relativi alle autorità;

#### ART. 4.

*(Esclusione dall'obbligo di pubblicità).*

1. Non sono soggetti all'obbligo di pubblicità:

*a)* le proposte di decisione e i lavori preparatori delle autorità qualora la loro prematura divulgazione possa compromettere il successo dell'azione amministrativa ad esclusione dei dati statistici e geografici, nonché dei dati relativi a prove, informazioni o perizie forniti da terzi,

*b)* i verbali e i documenti relativi a deliberazioni protetti da norme di riservatezza o da legislazione speciale;

*c)* le informazioni la cui divulgazione possa nuocere gravemente alla sicurezza della nazione o compromettere un procedimento giudiziario, un'indagine penale, un procedimento d'infrazione o disciplinare.

#### ART. 5.

*(Requisiti di pubblicità).*

1. Le informazioni pubblicate nel registro delle informazioni devono essere rese disponibili con immediatezza, in testo integrale in formato elettronico e devono essere di facile reperimento, consultazione e stampa.

2. I contratti soggetti all'obbligo di pubblicità ai sensi della presente legge divengono efficaci decorso un mese dalla data della loro pubblicazione nel registro delle informazioni, al fine di consentire

all'autorità competente di recedere dal contratto medesimo.

3. L'uso, il riutilizzo e la diffusione delle informazioni è libero, salvo disposizioni di riservatezza o legislazione speciale.

4. L'accesso al registro delle informazioni è gratuito e anonimo. Il registro è messo a disposizione attraverso reti di comunicazione pubbliche.

5. Tutte le informazioni sono rese pubbliche in formato riutilizzabile. La rielaborazione automatica deve essere garantita e non può essere limitata ad una piattaforma specifica o architettura di sistema operativo. I formati dei dati devono essere basati su standard diffusi e liberamente accessibili, sostenuti e mantenuti da organizzazioni vendor-neutrali. La documentazione del formato e tutte le sue estensioni devono essere complete e liberamente disponibili.

6. Le informazioni contenute nel registro delle informazioni devono essere conservate per l'intero periodo della loro validità e per almeno dieci anni dall'ultima modifica.

7. Nel caso di modifiche alle informazioni deve essere disponibile un archivio storico completo di tutte le versioni ricercabile per data.

8. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione sono emanati i regolamenti per l'attuazione della presente legge, in particolare per le modalità di pubblicazione delle informazioni, i formati dei dati e sono definite le procedure per ottemperare all'obbligo di pubblicità.

#### ART. 6.

*(Clausola di invarianza finanziaria).*

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

