

Relazione illustrativa

Disposizioni in materia di diritto di accesso, di pubblicità e trasparenza per consiglieri regionali, assessori e organi di garanzia. Modifiche alle leggi regionali 5/2008, 40/2009, 55/2014.

Il decreto legislativo 97/2016, in virtù della delega di cui all'art. 7 della legge 124/2015 (c.d. legge Madia), ha modificato profondamente il d.lgs. 33/2013, con diverse ripercussioni sull'ordinamento regionale. In particolare le disposizioni che impattano in maniera più significativa sull'ordinamento giuridico regionale riguardano la nuova disciplina dell'accesso civico e gli obblighi di trasparenza e pubblicità a carico delle amministrazioni nonché le sanzioni per il loro inadempimento.

L'istituto dell'accesso civico, già previsto nel d.lgs. 33/2013, aveva come presupposto per la sua attivazione l'inadempimento delle amministrazioni riguardo agli obblighi di pubblicità.

Con il d.lgs. 97/2016 l'istituto dell'accesso civico è ripensato, nel senso di renderlo agibile da chiunque senza motivazione anche rispetto a dati e documenti detenuti dalla P.A., ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione e diventa quindi un accesso civico "generalizzato".

A seguito della riforma richiamata, nell'ordinamento giuridico italiano convivono due strumenti di accesso dei quali i cittadini possono avvalersi: l'accesso ai sensi della legge 241/1990, che necessita di legittimazione soggettiva e di motivazione (artt. 22 ss.) e l'accesso civico generalizzato.

La Regione Toscana con la disciplina contenuta nel titolo II capo I della l.r. 40/2009 ha dato attuazione all'articolo 54 dello Statuto regionale, riconoscendo il diritto di accesso ai documenti amministrativi senza obbligo di motivazione; pertanto al momento dell'entrata in vigore della l.r. 40/2009 la Toscana si è posta come ente che in materia di accesso ha garantito maggiore tutela dei cittadini rispetto alla normativa in vigore a livello statale.

Poiché la nuova disciplina dell'accesso civico riproduce la ratio di quella regionale contenuta nella l.r. 40/2009 ponendosi in linea con la previsione statutaria ed è altresì direttamente applicabile alla Regione, viene meno la necessità di una disciplina regionale dell'accesso differenziata da quella statale sull'accesso civico.

Con la nuova normativa, in assenza di intervento del legislatore regionale, risulterebbero vigenti in Toscana tre tipologie di diritto di accesso: quello disciplinato dalla l.r. 40/2009, quello disciplinato dal d.lgs. 97/2016 e quello disciplinato dalla l. 241/1990.

Al fine di razionalizzare la disciplina dell'accesso, sono abrogate le disposizioni in materia contenute nella l.r. 40/2009, in quanto sono direttamente applicabili le norme statali sull'accesso civico e quelle sull'accesso contenute nella l. 241/1990. E' inoltre prevista l'adozione di disposizioni di carattere organizzativo che consentano la piena operatività sul territorio regionale della normativa statale richiamata.

La legge regionale 6 novembre 2012, n. 61 ha istituito l'Anagrafe pubblica dei consiglieri, del Presidente della Giunta regionale e degli assessori al fine di aumentare la trasparenza delle attività istituzionali di tali organi, nonché della loro situazione patrimoniale e associativa quale presupposto per il buon funzionamento delle istituzioni. Per tali contenuti la l.r. 61/2012 è risultata particolarmente innovativa anche rispetto al panorama della normativa nazionale vigente al momento della sua approvazione.

La normativa statale in materia di trasparenza dei dati delle pubbliche amministrazioni ha subito nel corso degli ultimi anni ulteriori e significativi sviluppi con il decreto legislativo 33/2013, modificato dal d.lgs. 97/2016, che ha introdotto nuovi obblighi di trasparenza e nuove modalità di pubblicazione dei dati, rendendo necessario ripensare la normativa regionale in materia.

Infatti gli obblighi previsti nella l.r. 61/2012 in parte sono superati dall'evoluzione della normativa statale peraltro direttamente applicabile alla Regione, in parte mantengono la loro attualità in quanto

costituiscono attuazione di norme statali di principio ancora vigenti (l. 515/1993 e d.lgs. 174/2012). Al fine di razionalizzare la normativa regionale in materia di trasparenza alla luce di quanto esposto, la legge abroga la l.r. 61/2012 e ridisegna gli obblighi di trasparenza a carico di consiglieri, Presidente della Giunta regionale e assessori regionali, da un lato prevedendo norme attuative di disposizioni di principio contenute nella normativa statale e dall'altro introducendo obblighi di trasparenza ulteriori a quelli previsti dal legislatore statale, quali quelli relativi alla presenza alle sedute della Giunta regionale e del Consiglio regionale e quelli relativi alle modalità di voto nell'assemblea. Al fine di evitare la duplicazione di pubblicazione delle stesse informazioni in diverse sezioni del sito internet regionale, tutte le informazioni che necessitano di essere rese pubbliche - sia in ottemperanza alla normativa statale che alla normativa regionale - sono pubblicate sul sito internet istituzionale, nella sezione Amministrazione trasparente, la cui istituzione è resa obbligatoria dal d.lgs. 33/2013.

A seguito del consolidarsi di alcune pronunce interpretative dell'Autorità Nazionale Anticorruzione relative al d.lgs 39/2013, si rende necessario modificare le disposizioni della l.r. 55/2014 – attuativa del richiamato decreto legislativo - con esse contrastanti.

Capo I - Disposizioni in materia di diritto di accesso. Modifiche alla l.r. 40/2009.

Art. 1 - Modifiche al preambolo della l.r. 40/2009

E' modificato il preambolo della l.r. 40/2009 al fine di motivare le modifiche normative in materia di accesso a dati e documenti amministrativi.

Art. 2 - Modifiche al titolo della Sezione I, capo I, titolo II della l.r. 40/2009

In relazione al nuovo e più esteso ambito applicativo dell'accesso civico di cui alla normativa statale è modificato conseguentemente il titolo della sezione I, capo I, titolo II della l.r. 40/2009.

Art. 3 - Diritto di accesso. Sostituzione dell'articolo 5 della l.r. 40/2009

Afferma la garanzia dell'esercizio del diritto di accesso civico ai sensi del d.lgs. 33/2013 e dell'articolo 54 dello Statuto nonché del diritto di accesso ai documenti amministrativi ai sensi della l. 241/1990. A causa della completezza della disciplina contenuta nella normativa statale, l'articolo rinvia ad essa per quanto non previsto nella l.r. 40/2009.

Art. 4 - Provvedimenti organizzatori. Sostituzione dell'articolo 10 della l.r. 40/2009

Poichè per la disciplina di rango normativo la legge rinvia alla normativa statale, l'esercizio del diritto di accesso civico e del diritto di accesso ai documenti amministrativi è assicurato a livello regionale mediante l'adozione di provvedimenti organizzatori di rango amministrativo.

Art. 5 - Abrogazione degli articoli da 6 a 9 della l.r. 40/2009

E' abrogata la disciplina regionale sul diritto di accesso.

Capo II – Disposizioni in materia di pubblicità e trasparenza

Sezione I – Disposizioni in materia di pubblicità e trasparenza per i consiglieri regionali, gli assessori e gli organi di garanzia della Regione

Art. 6 - Oggetto e ambito di applicazione

E' enunciato l'oggetto della sezione: essa attua alcune disposizioni di principio contenute in atti normativi statali, introduce nell'ordinamento regionale alcuni obblighi di trasparenza e pubblicità

non previsti a livello statale e rinvia per quanto non previsto alla normativa statale in materia di trasparenza.

Art. 7 - Adempimenti di trasparenza dei consiglieri regionali

E' previsto l'obbligo di ciascun consigliere di trasmettere ai competenti uffici del Consiglio regionale una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà concernente la consistenza degli investimenti. Tale disposizione attua l'articolo 2, comma 1, lettera f) del DL 174/2012 che subordina l'erogazione di una quota pari all' 80% dei trasferimenti erariali alle regioni ad alcune condizioni fra le quali appunto la disciplina da parte della regione della consistenza degli investimenti dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo.

Art. 8 - Adempimenti di trasparenza del Presidente della Giunta regionale e degli assessori

Sono previsti per Presidente della Giunta regionale e assessori regionali gli stessi obblighi previsti all'articolo 7 per i consiglieri.

Art. 9 - Pubblicità dei dati dei consiglieri

Prevede la pubblicazione nella sezione Amministrazione trasparente del sito internet del Consiglio regionale della dichiarazione sulla consistenza degli investimenti di cui all'articolo 7 in ottemperanza a obblighi posti dal legislatore statale nel d.lgs 174/2012 (art. 2, comma 1, lettera f).

La pubblicazione degli altri dati non costituisce ottemperanza a obblighi posti dalla normativa statale, ma è frutto di una scelta di trasparenza del legislatore regionale.

Riguardo il rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti per la propaganda elettorale, l'articolo 7, comma 6, della legge 515/1993 ne dispone solo l'obbligo di trasmissione e non di pubblicazione.

L'introduzione dell'obbligo di pubblicazione risponde all'esigenza di maggiore trasparenza.

Ad analoga esigenza risponde la pubblicazione dei dati relativi alle presenze alle sedute del Consiglio regionale, ai voti espressi con modalità di voto elettronico e per appello nominale, nonché la pubblicazione dei dati relativi alle presenze alle sedute delle commissioni consiliari e dell'Ufficio di presidenza.

L'articolo precisa poi le modalità di acquisizione dei dati oggetto di pubblicazione da parte degli uffici e la durata della pubblicazione.

Art. 10 - Pubblicità dei dati del Presidente della Giunta regionale e degli assessori

Contiene disposizioni speculari a quelle dell'articolo 9 ma riferite al Presidente della Giunta regionale e agli assessori.

Art. 11 – Aggiornamenti

Stabilisce l'obbligo, a carico dei consiglieri, del Presidente della Giunta regionale e degli assessori di trasmettere ai competenti uffici della Giunta regionale e del Consiglio regionale la dichiarazione di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a) ai fini della pubblicazione.

Art. 12 – Adempimenti successivi alla cessazione dalla carica

Prevede l'obbligo per consiglieri regionali, Presidente della Giunta regionale e assessori di presentare entro tre mesi dalla cessazione dalla carica ai competenti uffici della Giunta regionale e del Consiglio regionale la dichiarazione sulla consistenza degli investimenti di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a) ai fini della pubblicazione.

Art. 13 – Pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche istituzionali di garanzia

Al fine di consentire forme di pubblicità e trasparenza della situazione patrimoniale dei titolari di cariche istituzionali di garanzia, in analogia a quanto previsto dalla normativa statale per le cariche direttive, si prevede l'acquisizione e la pubblicazione della documentazione inerente lo stato patrimoniale e reddituale dei titolari di tali cariche.

Art. 14 – Diffida e sanzioni amministrative

La norma attua per la Regione la procedura di diffida e sanzione amministrativa pecuniaria in caso di inadempimento agli obblighi di pubblicità in attuazione dell'articolo 2, comma 1, lettera f) del DL 174/2012.

Art. 15 - Abrogazione della legge regionale 61/2012

Dispone l'abrogazione della l.r. 61/2012 che istituiva l'Anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali.

Sezione II – Disposizioni in materia di nomine e designazioni. Modifiche alla l.r. 5/2008.

Art. 16 - Documentazione per la proposta di nomina. Modifiche all'articolo 8 della l.r. 5/2008

La lettera f) del comma 1 dell'articolo 8 della l.r. 5/2008 prevede che per le proposte di nomina o designazione di competenza del Consiglio regionale e per le nomine di competenza del Presidente della Giunta regionale è acquisita la dichiarazione di appartenenza ad associazioni che abbiano finalità dichiarate o svolgano di fatto attività di carattere politico, culturale, sociale, assistenziale e di promozione economica, precisandone la denominazione. Tale previsione è analoga alla previsione della l.r. 61/2012 che impone obblighi di trasparenza associativa ai consiglieri (art. 4).

In entrambi i casi la prassi applicativa ha dimostrato che la veridicità di tali dichiarazioni non è suscettibile di accertamento, pertanto se ne dispone l'abrogazione

Art. 17 - Decadenza e revoca. Modifiche all'articolo 15 della l.r. 5/2008

La lettera b) del comma 3 dell'articolo 15 della l.r. 5/2008 prevede la pronuncia di decadenza dall'incarico nei casi di cui all'articolo 13, comma 6, della l.r. 61/2012. In conseguenza dell'abrogazione della l.r. 61/2012, è abrogata anche la citata disposizione della l.r. 5/2008.

Capo III – Disposizioni in materia di inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni. Modifiche alla l.r. 55/2014

Art. 18 - Individuazione degli incarichi. Modifiche all'articolo 2 della l.r. 55/2014

La norma modifica la disposizione dell'articolo 2 prevedendo l'applicazione della disciplina di cui al d.lgs. 39/2013 ai commissari che svolgano anche solo parte delle funzioni dei soggetti sostituiti.

Art. 19 - Abrogazione dell'articolo 3 della l.r. 55/2014

Abroga l'articolo 3 che prevede i casi di nullità e di inefficacia dell'atto di conferimento dell'incarico ai sensi del d.lgs. 39/2013.

Art. 20 - Dichiarazione della nullità degli incarichi. Sostituzione dell'articolo 4 della l.r. 55/2014

Elimina la previsione per cui, dalla data di adozione dell'atto che dichiara la nullità dell'incarico, opera l'interdizione del soggetto che ha conferito l'incarico nullo. Elimina altresì la previsione per cui il responsabile per la prevenzione della corruzione della Giunta regionale dichiara la nullità degli incarichi conferiti dagli organi degli enti dipendenti e delle società in house regionali.

Art. 21 - Sostituzione degli organi degli enti dipendenti e delle società in house. Sostituzione dell'articolo 6 della l.r. 55/2014

Prevede la competenza del Presidente della Giunta regionale a sostituire gli organi degli enti dipendenti e delle società in house per il caso in cui siano stati interdetti dal potere di conferimento di incarichi di loro competenza ai sensi del d.lgs. 39/2013 in luogo della competenza a sostituire gli stessi nel caso di conferimento di incarichi dichiarati nulli.

Il presente atto non comporta oneri per il bilancio regionale.