

LA TRASPARENZA NELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

Con la Circolare n. 2 del 19 luglio 2013, prot. n. 34186, il Dipartimento della Funzione Pubblica rammenta a tutte le Amministrazioni statali, comprese le Istituzioni Scolastiche, che il 20 aprile 2013 è entrato in vigore il Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*", approvato dal Governo in attuazione dei principi e dei criteri di delega contenuti nell'art. 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (cosiddetta Legge Anticorruzione).

L'obiettivo che si vuole perseguire è quello di rafforzare lo strumento della trasparenza, che rappresenta una misura fondamentale per la prevenzione della corruzione, e riordinare in un unico testo normativo le numerose disposizioni vigenti in materia di obblighi di trasparenza e pubblicità a carico delle pubbliche amministrazioni, standardizzando le modalità attuative della pubblicazione, che avviene attraverso il sito istituzionale.

L'attuazione della trasparenza, inoltre, deve rappresentare un'opportunità per chi opera in ogni ufficio che eroghi un servizio pubblico, in quanto consente di evidenziare il corretto agire amministrativo alimentando in tal modo la fiducia dei cittadini nell'amministrazione.

Gli obblighi di pubblicazione sono rafforzati da un articolato sistema sanzionatorio che riguarda le persone fisiche inadempienti, gli enti e gli altri organismi destinatari e, in taluni casi, colpisce l'atto da pubblicare stabilendone l'inefficacia.

Il diritto di accesso civico

I cittadini sono attori fondamentali ai quali si riconosce un ruolo attivo per contribuire al cambiamento organizzativo sotteso a tutta la nuova normativa in materia di prevenzione della corruzione.

Con lo strumento dell'accesso civico, disciplinato all'art. 5 del citato d.lgs. n. 33 del 2013, chiunque può vigilare, attraverso il sito *web* istituzionale, non solo sul corretto adempimento formale degli obblighi di pubblicazione, ma soprattutto sulle finalità e le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche da parte delle pubbliche amministrazioni e degli altri enti destinatari delle norme.

Con l'accesso civico chiunque ha il "potere" di controllare democraticamente la conformità dell'attività amministrativa, determinando anche una maggiore responsabilizzazione di coloro che ricoprono ruoli strategici all'interno dell'Amministrazione, soprattutto nelle aree più sensibili al rischio corruzione, così come individuate dalla Legge n. 190/2012.

Non solo i cittadini in senso stretto, ma anche le società sono legittimate a segnalare eventuali inadempimenti. Infatti, possono essere interessate ad una serie di informazioni, diverse da quelle del comune cittadino, ma utili per l'esercizio della propria attività, come, ad esempio, la pubblicazione dei tempi medi di pagamento dei fornitori, la pubblicazione delle autorizzazioni e concessioni, dei procedimenti di gara, ecc.

Con l'introduzione dell'accesso civico, il legislatore ha inteso ampliare i confini tracciati dalla Legge n. 241/1990, chiarendo ed esplicitando quali informazioni le Amministrazioni devono rendere immediatamente disponibili e quali requisiti restano in capo al richiedente.

E' opportuno, comunque, evidenziare e sottolineare che l'accesso civico non sostituisce il diritto di accesso di cui all'art. 22 della Legge 241/1990: quest'ultimo, infatti, è uno strumento finalizzato a proteggere interessi giuridici particolari da parte di soggetti che sono portatori di un "*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*" (art. 22, comma 1, lett. b) della Legge. n. 241/1990) e si esercita con la visione o l'estrazione di copia di documenti amministrativi.

Diversamente, l'accesso civico non necessita di una particolare legittimazione e riguarda tutte le informazioni e i dati che ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013, e delle altre disposizioni vigenti, tutte le Pubbliche Amministrazioni, comprese le Istituzioni Scolastiche, devono pubblicare.

Le richieste di accesso civico devono essere inoltrate al cosiddetto Responsabile della trasparenza che, di norma, coincide con il Responsabile della prevenzione della corruzione, previsto dalla Legge n. 190/2012. Resta l'obbligo a carico dei Dirigenti responsabili degli uffici dell'Amministrazione, per le Istituzioni Scolastiche il Dirigente Scolastico, di assicurare il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dal Decreto.

E' necessario, altresì, prevedere la nomina di un soggetto che sostituisca il "Responsabile" inadempiente da individuare secondo le modalità indicate dall'art. 2, comma 9 *bis*, della l. n. 241 del 1990.

Si segnala in proposito che, nel caso di mancata individuazione espressa, opera la previsione legale suppletiva per cui il potere sostitutivo si considera attribuito "al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione."

I destinatari degli obblighi di pubblicazione

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione del Decreto, l'art. 11 comma 1 individua come destinatarie le Amministrazioni di cui all'art.1 comma 2 del D.Lgs. n. 165 del 2001, ivi comprese le Istituzioni Scolastiche di ogni ordine e grado.

Gli adempimenti - Qualità delle informazioni, decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione

Gli obblighi di trasparenza previsti nel Decreto, salvo i casi in cui le disposizioni abbiano previsto specifici termini, divengono efficaci al momento della sua entrata in vigore (20 aprile 2013) e l'applicazione delle norme non deve attendere l'adozione del decreto interministeriale di cui all'art. 1, comma 31, della l. n. 190, che potrà eventualmente intervenire per introdurre disposizioni di dettaglio e di raccordo, né dei decreti previsti dall'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013.

Infatti, il D.Lgs. n. 33/2013 contiene già indicazioni di fonte primaria circa le modalità di pubblicazione dei documenti e delle informazioni rilevanti, nonché i dati da pubblicare per le varie aree di attività.

Pertanto, ferme restando eventuali previsioni specifiche che potranno essere contenute nella fonte regolamentare, le prescrizioni di trasparenza sono immediatamente precettive secondo quanto previsto nell'allegato A al Decreto, il quale costituisce lo schema che va doverosamente seguito per realizzare la pubblicità in senso giuridico e non solo fenomenologico.

Il D.Lgs. n. 33/2013 obbliga le Pubbliche Amministrazioni a predisporre sul proprio sito *web* una sezione "Amministrazione trasparente", in sostituzione della sezione "Trasparenza, valutazione e merito", nella quale pubblicare tutti i dati e le informazioni concernenti l'organizzazione, l'attività e le modalità per la sua realizzazione, secondo modelli standardizzati.

Le informazioni devono essere complete, di facile consultazione, comprensibili e prodotte in un formato tale da poter essere riutilizzate.

I dati devono essere pubblicati tempestivamente ed aggiornati periodicamente.

La pubblicazione deve essere mantenuta per un periodo di 5 anni e comunque finché perdurano gli effetti degli atti (artt. 6 - 7 - 8).

Si richiama l'attenzione sugli obblighi di pubblicazione riguardanti i componenti degli organi di indirizzo politico, che in ambito scolastico si possono riferire ai componenti del Consiglio di Istituto, per i quali l'art. 14 prevede la pubblicazione sul sito *internet* dell'atto di nomina o di proclamazione e del *curriculum*.

Limiti alla trasparenza

Come pure evidenziato dall'art. 1 comma 15 della Legge n. 190/2012, l'attuazione della trasparenza deve essere in ogni caso temperata con l'interesse costituzionalmente protetto della tutela della riservatezza. Quindi, nel disporre la pubblicazione le Amministrazioni devono assicurarsi che siano adottate tutte le cautele necessarie per evitare un'indebita diffusione di dati personali, che comporta un trattamento illegittimo, consultando gli orientamenti del Garante per la protezione dei dati personali per ogni caso di dubbio.

In particolare, si richiama l'attenzione su quanto previsto dall'art. 11 del D.Lgs. n. 196/2003, che enuncia i principi di non eccedenza e pertinenza nel trattamento, e dagli artt. 4 commi 3-6 e 26 comma 4 del D.Lgs. n. 33/2013, che contengono particolari prescrizioni sulla protezione dei dati personali.

Per il trattamento illecito di dati personali la legge prevede l'obbligo del risarcimento del danno, anche non patrimoniale (art. 15 d.lgs. n. 196 del 2003), l'applicazione di sanzioni amministrative (Titolo III, Capo I, del d.lgs. n. 196 del 2003) e la responsabilità penale (Titolo III, Capo II, del d.lgs. n. 196 del 2003).

Il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.)

Il D.Lgs. n. 33/2013 ha in parte modificato la disciplina sul Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.) di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 150/2009, confermando l'obbligo di adozione del Programma a carico delle Pubbliche Amministrazioni destinatarie dell'adempimento (art. 10).

Con Delibera n. 50 del 4 luglio 2013 (pubblicata sul sito istituzionale l'11.07.2013), la CIVIT ha approvato "*Le linee guida per l'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*".

Il P.T.T.I. definisce le modalità di attuazione degli obblighi di trasparenza ed è strettamente correlato al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, P.T.P.C., del quale "di norma" costituisce una sezione. Proprio per rafforzare tale collegamento in sede di proposta di Piano Nazionale Anticorruzione, trasmessa dal Dipartimento della Funzione Pubblica alla C.I.V.I.T., è stato previsto che entrambi i Piani siano adottati entro il 31 gennaio 2014. I Piani debbono poi essere aggiornati annualmente entro il 31 gennaio. Gli obiettivi del P.T.T.I. devono essere inoltre coordinati con gli obiettivi programmati per la valutazione della *performance*.

La CIVIT già nella "Delibera n. 6/2013" al par. 3.1. lett. b), ha richiamato l'attenzione delle amministrazioni sull'opportunità di garantire una integrazione di questi strumenti, esigenza confermata e rafforzata dalla previsione normativa di cui al citato art. 10 comma 3 del D.Lgs. n. 33/2013.

Soggetti che vigilano sull'attuazione delle disposizioni

Responsabile della trasparenza: con il compito di

- provvedere all'aggiornamento del P.T.T.I.;
- controllare il corretto adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa;
- segnalare all'organo di indirizzo politico, all'O.I.V., all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'U.P.D. i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità;
- controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico (art. 43).

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (O.I.V.): verificano la coerenza tra il P.T.T.I. e il P.P. valutando anche l'adeguatezza degli indicatori utilizzati (art. 44). Essi utilizzano i dati e le informazioni relative agli obblighi di trasparenza anche per la valutazione della *performance* organizzativa ed individuale del responsabile e dei soggetti obbligati alla trasmissione dei dati (art. 44).

La CIVIT: in qualità di Autorità nazionale anticorruzione vigila sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione attraverso la richiesta di informazioni ai responsabili della trasparenza e agli O.I.V., ordina la pubblicazione dei dati omessi e segnalare gli inadempimenti agli uffici di disciplina, ai vertici politici e alla Corte dei conti per l'eventuale responsabilità erariale (art. 45).

Il Dipartimento della Funzione Pubblica: effettua il monitoraggio finalizzato all'implementazione della strategia di prevenzione della corruzione e supporta le amministrazioni nell'organizzazione degli adempimenti di trasparenza;

L'A.V.C.P.: con riferimento alle procedure di appalto, riceve dalle amministrazioni i dati e le informazioni, di cui all'art. 1 comma 32 della Legge n. 190/2012, che devono essere pubblicate anche sui sito istituzionale dell'amministrazione, per sottoporle a controllo ai fini della relazione alla Corte dei conti.

La "Bussola della trasparenza"

Come detto, con il D.Lgs. n. 33/2013 è stata rivista la sezione dedicata alla trasparenza che deve essere presente sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione, "Amministrazione trasparente".

Le "Linee guida per i siti web" prevedono inoltre la presenza di altre sezioni raggiungibili dall'Home page, quali:

- Privacy
- URP
- Note legali – Albo on line

Questa modifica ha comportato una rivisitazione dello strumento della "Bussola della trasparenza".

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, anche alla luce della delibera della Autorità nazionale anticorruzione n. 50 del 2013, sta adeguando gli indicatori di verifica, tenendo conto degli ambiti soggettivi di applicazione degli obblighi di pubblicazione.

La Bussola della trasparenza (www.magellanopa.it/bussola) è uno strumento *on-line* aperto a tutti (persone fisiche, imprese e amministrazioni) che fornisce funzionalità di verifica e monitoraggio della trasparenza dei siti *web* istituzionali.

E' un'iniziativa in linea con i principi dell'*open government* che mira a rafforzare la trasparenza e l'*accountability* delle amministrazioni nonché la collaborazione e partecipazione del cittadino al processo di trasparenza.

Il principale obiettivo è quello di accompagnare le amministrazioni, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini, in un processo di ottimizzazione della qualità delle informazioni *on-line* e dei servizi digitali.

La Bussola effettua ad oggi la verifica su oltre 10.700 siti delle amministrazioni., analizzando la struttura delle informazioni e dei contenuti, così come indicati nell'Allegato A al Decreto.

I risultati di questa analisi vengono mostrati agli utenti, in modo semplice ed immediato, sia in forma tabellare che grafica.

La Bussola fornisce anche servizi di supporto che stimolano una competizione "salutare" tra le pubbliche amministrazioni, utile a migliorare le *performance* delle amministrazioni in materia di trasparenza.

Gli strumenti utilizzati dalla "bussola" sono:

- a) le classifiche e i confronti tra amministrazioni omogenee;
- b) un cruscotto grafico per il monitoraggio dello stato del processo di trasparenza.

Gli utenti possono contribuire attivamente all'innalzamento del livello di qualità delle informazioni e dei dati pubblicati con segnalazioni o esprimendo la propria opinione sui contenuti.

In questa fase di transizione, le classifiche e le verifiche fornite *on-line* dalla Bussola sono state congelate alla data del 3 aprile 2013, in modo da rappresentare la situazione prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 33. A partire dal 10 settembre 2013 le classifiche e i monitoraggi saranno adeguati ai nuovi obblighi di pubblicazione.

Stato di attuazione della normativa

Da un monitoraggio a campione effettuato sui comuni più importanti, risulta che circa il 30% degli enti non ha ancora adeguato il proprio sito ed utilizza ancora la sezione "Trasparenza, valutazione e merito".

L'altro 70% si è invece adeguato istituendo la sezione "Amministrazione trasparente"; di questa percentuale circa il 30% ha strutturato le sezioni così come indicato nell'Allegato A, adeguando una media di 50 elementi sui 66 previsti.

E' da considerare, però, che non tutte le sottosezioni contengono gli elementi oggetto di pubblicazione.

In generale, si sottolinea l'esigenza che le amministrazioni prestino particolare attenzione all'intero "ciclo di vita" delle informazioni e dei dati che devono essere pubblicati, sfruttando i sistemi informativi interni ove possibile, e predisponendo, nei limiti delle risorse disponibili, soluzioni organizzative e tecnologiche, anche in termini di reingegnerizzazione dei processi, atte a garantire la massima efficienza e razionalizzazione.

E' quindi necessario che le amministrazioni adeguino al più presto i contenuti della sezione "Amministrazione trasparente" allo schema allegato al decreto secondo le indicazioni fornite dalla C.I.V.I.T. con la citata delibera.

Per supportare le amministrazioni, sul sito www.magellanopa.it/bussola, accedendo alla sezione "Nuovi adempimenti Decreto Legislativo n. 33/2013", è possibile visionare la "struttura di un sito di prova" conforme alle previsioni del D.Lgs. 33/2013 ed effettuare la "verifica in tempo reale" del proprio sito alla luce della nuova normativa.

Inosservanza delle disposizioni: responsabilità e sanzioni

Si richiama l'attenzione sul fatto che la legge prevede importanti sanzioni in caso di violazione degli obblighi di trasparenza.

Infatti, l'inadempimento può comportare responsabilità disciplinare, dirigenziale e amministrativa (art. 46 del d.lgs. n. 33 del 2013), nonché l'applicazione di sanzioni amministrative, di pubblicazione del provvedimento (art. 47 d.lgs. n. 33 del 2013) e mancato trasferimento di risorse a favore di enti od organismi (artt. 22 e 28 d.lgs. n. 33 del 2013).

Le sanzioni riguardano tutti i soggetti che sono tenuti a contribuire agli adempimenti e, quindi, non solo il responsabile della trasparenza per le sue attribuzioni specifiche, ma anche i dirigenti e gli organi politici che debbono fornire i dati per realizzare la pubblicazione.

Oltre alle sanzioni a carico dei soggetti, sono previste anche sanzioni sull'atto, che bloccano l'efficacia del provvedimento (art. 15, comma 2, e 26, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013).

Una sintesi delle fattispecie di inadempimento e delle relative sanzioni a carico di persone, enti ed organismi è riportata di seguito.

Struttura delle informazioni sui siti istituzionali.

La sezione dei siti istituzionali denominata "Amministrazione trasparente" deve essere organizzata in sotto-sezioni all'interno delle quali devono essere inseriti i documenti, le informazioni e i dati previsti dal presente decreto.

Le sotto-sezioni di primo e secondo livello e i relativi contenuti sono indicati nella Tabella 1.

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato in Tabella 1.

Denominazione sottosezione 1 livello	Denominazione sottosezione 2 livello	D.Lgs. 33/2013	
Disposizioni generali	Programma per la Trasparenza e l'Integrità	Art. 10, c. 8, lett. a	
	Atti generali	Art. 12, c. 1,2	
Organizzazione	Oneri informativi per cittadini e imprese	Art. 34, c. 1,2	
	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Art. 13, c. 1, lett. a Art. 14	
	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati	Art. 47	
	Rendiconti gruppi consiliari regionali/provinciali	Art. 28, c. 1	
	Articolazione degli uffici	Art. 13, c. 1, lett. b, c	
	Telefono e posta elettronica	Art. 13, c. 1, lett. d	
	Consulenti e collaboratori	Art. 15, c. 1,2	
Personale	Incarichi amministrativi di vertice	Art. 15, c. 1,2 Art. 41, c. 2, 3	
	Dirigenti	Art. 10, c. 8, lett. d Art. 15, c. 1,2,5 Art. 41, c. 2, 3	
	Posizioni organizzative	Art. 10, c. 8, lett. d	
	Dotazione organica	Art. 16, c. 1,2	
	Personale non a tempo indeterminato	Art. 17, c. 1,2	
	Tassi di assenza	Art. 16, c. 3	
	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti	Art. 18, c. 1	
	Contrattazione collettiva	Art. 21, c. 1	
	Contrattazione integrativa	Art. 21, c. 2	
	OIV	Art. 10, c. 8, lett. c	
	Bandi di concorso	Art. 19	
	Performance	Piano della Performance	Art. 10, c. 8, lett. b
		Relazione sulla Performance	Art. 10, c. 8, lett. b
		Ammontare complessivo dei premi	Art. 20, c. 1

	Dati relativi ai premi	Art. 20, c. 2
	Benessere organizzativo	Art. 20, c. 3
Enti controllati	Enti pubblici vigilati	Art. 22, c. 1, lett. a
		Art. 22, c. 2, 3
	Società partecipate	Art. 22, c. 1, lett. b
		Art. 22, c. 2, 3
	Enti di diritto privato controllati	Art. 22, c. 1, lett. c
		Art. 22, c. 2, 3
	Rappresentazione grafica	Art. 22, c. 1, lett. d
Attività e procedimenti	Dati aggregati attività amministrativa	Art. 24, c. 1
	Tipologie di procedimento	Art. 35, c. 1,2
	Monitoraggio tempi procedurali	Art. 24, c. 2
	Dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio dei dati	Art. 35, c. 3
Provvedimenti	Provvedimenti organi indirizzo-politico	Art. 23
	Provvedimenti dirigenti	Art. 23
Controlli sulle imprese		Art. 25
Bandi di gara e contratti		Art. 37, c. 1,2
	Criteri e modalità	Art. 26, c. 1
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici		
	Atti di concessione	Art. 26, c. 2
		Art. 27
Bilanci	Bilancio preventivo e consuntivo	Art. 29, c. 1
	Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio	Art. 29, c. 2
Beni immobili e gestione patrimonio	Patrimonio immobiliare	Art. 30
	Canoni di locazione o affitto	Art. 30
Controlli e rilievi sull'amministrazione		Art. 31, c. 1
Servizi erogati	Carta dei servizi e standard di qualità	Art. 32, c. 1
	Costi contabilizzati	Art. 32, c. 2, lett. a
		Art. 10, c. 5
	Tempi medi di erogazione dei servizi	Art. 32, c. 2, lett. b
	Liste di attesa	Art. 41, c. 6
Pagamenti dell'amministrazione	Indicatore di tempestività dei pagamenti	Art. 33
	IBAN e pagamenti informatici	Art. 36
Opere pubbliche		Art. 38
Pianificazione e governo del territorio		Art. 39
Informazioni ambientali		Art. 40
Strutture sanitarie private accreditate		Art. 41, c. 4
Interventi straordinari e di emergenza		Art. 42
Altri contenuti		

La sezione "Amministrazione trasparente" deve essere organizzata in modo che cliccando sull'identificativo di una sotto-sezione sia possibile accedere ai contenuti della sotto-sezione stessa, o all'interno della stessa pagina "Amministrazione trasparente" o in una pagina specifica relativa alla sotto-sezione. L'obiettivo di questa organizzazione è l'associazione univoca tra una sotto-sezione e uno specifico in modo che sia possibile raggiungere direttamente dall'esterno la sotto-sezione di interesse. A tal fine è necessario che i collegamenti ipertestuali associati alle singole sotto-sezioni siano mantenute invariate nel tempo, per evitare situazioni di "collegamento non raggiungibile" da parte di accessi esterni.

L'elenco dei contenuti indicati per ogni sotto-sezione sono da considerarsi i contenuti minimi che devono essere presenti nella sotto-sezione stessa, ai sensi del presente decreto. In ogni sotto-sezione possono essere comunque inseriti altri contenuti, riconducibili all'argomento a cui si riferisce la sotto-sezione stessa, ritenuti utili per garantire un maggior livello di trasparenza. Eventuali ulteriori contenuti da pubblicare ai fini di trasparenza e non riconducibili a nessuna delle sotto-sezioni indicate devono essere pubblicati nella sotto-sezione "Altri contenuti".

Nel caso in cui sia necessario pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" informazioni, documenti o dati che sono già pubblicati in altre parti del sito, è possibile inserire, all'interno della sezione "Amministrazione trasparente", un collegamento ipertestuale ai contenuti stessi, in modo da evitare duplicazione di informazioni all'interno del sito dell'amministrazione. L'utente deve comunque poter accedere ai contenuti di interesse dalla sezione "Amministrazione trasparente" senza dover effettuare operazioni aggiuntive.