

Trasparenza amministrativa

L'aggiornamento dei programmi triennali per la trasparenza e l'integrità secondo il d.lgs. n. 33/2013

Delibera della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), 4 luglio 2013, n. 50.

Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Omissis.

Il commento di Chiara Di Seri

Con la delibera n. 50/2013, la CiVIT ha approvato le Linee guida volte ad indirizzare le amministrazioni nell'aggiornamento dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, in conformità alla nuova disciplina sulla trasparenza contenuta nel d.lgs. n. 33/2013.

La delibera fa il punto sui dati e le informazioni che devono essere pubblicati sui siti istituzionali nell'immediato e fissa al 31 gennaio 2014 la data per l'adozione dei Programmi per la trasparenza e l'integrità per il triennio 2014-2016.

Il contesto normativo di riferimento

Il 4 luglio 2013, la CiVIT (1) ha adottato la delibera n. 50 recante le "Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016", sottoposte a consultazione lo scorso mese di maggio.

Gli indirizzi vanno ad integrare i contenuti delle delibere n. 105/2010 "Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità" (2) e n. 2/2012 "Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità", alla luce nuovo contesto normativo.

Il 20 aprile 2013, infatti, è entrato in vigore il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (3), con il quale è stata data attuazione alla delega, contenuta nella legge "anticorruzione" (art. 1, cc. 35-36 della legge n. 190 del

2012), per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto legislativo ha sostituito le norme in tema

Note:

(1) Ora denominata A.N.AC. - Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (art. 5, c. 3, del d.l. n. 101/2013, come convertito dalla l. n. 125/2013).

(2) Per una approfondita analisi della Linee guida del 2010 si v. il commento di E. D'Alterio, *Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, in questa Rivista, 2011, 440 ss.

(3) Il decreto legislativo è stato oggetto del commento di M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in questa Rivista, 2013, 795 ss. Si cfr. inoltre B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, in questa Rivista, 2013, 128 sulle questioni lasciate aperte dalla legge di delega.

trasparenza contenute nell'articolo 11 del d.lgs. n. 150/2009 (ora abrogato).

L'articolo 10 del d.lgs. n. 33 - in continuità con l'assetto previgente - enuncia l'obbligo delle amministrazioni di adottare e aggiornare annualmente il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, sulla base delle linee guida elaborate dalla CiVIT.

Ai commi 1-3 sono in particolare indicati i contenuti del Programma per la trasparenza (4), nell'intento di coordinare l'utilizzo di tale strumento con il Piano di prevenzione della corruzione e con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione (Piano della *performance* e analoghi strumenti negli enti locali) (5).

Quanto alle modalità di pubblicazione sul sito istituzionale è stata disposta la creazione della sezione "Amministrazione trasparente", che sostituisce la precedente sezione "Trasparenza, valutazione e merito".

Il d.lgs. n. 33 precisa inoltre le funzioni e i compiti dei Responsabili della trasparenza e degli Oiv.

Si dispone innanzitutto che la funzione di Responsabile della trasparenza sia «di norma» assolta dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, individuato ai sensi dell'art. 1, c. 7, della l. n. 190/2012 (6) e che il suo nominativo è indicato nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 43, c. 1, d.lgs. n. 33).

Spetta dunque alle amministrazioni stabilire la coincidenza tra le due figure o mantenerle distinte.

Tra i principali compiti del Responsabile si prevede un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione e l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 43, commi 1 e 2, d.lgs. n. 33).

Gli Oiv sono invece chiamati a verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e quelli indicati nel Piano della *performance*, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori (art. 44, d.lgs. n. 33).

In ausilio allo svolgimento di tali compiti, la CiVIT, con la delibera in commento, ha fornito le linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità secondo quanto previsto dal richiamato articolo 10 del d.lgs. n. 33.

Dopo una premessa sull'ambito applicativo della nuova disciplina, il documento fa il punto sulle scadenze degli adempimenti in materia di trasparenza per gli anni 2013-2014, con un elenco dei dati e

delle informazioni che devono essere pubblicate sui siti istituzionali (7).

Contiene quindi gli indirizzi per la redazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, concentrandosi sui seguenti aspetti:

- a) il processo di elaborazione;
- b) i contenuti;
- c) la forma e le modalità di pubblicazione;
- d) il monitoraggio.

Nella parte conclusiva, la CiVIT fornisce un sintetico riepilogo di carattere ricognitivo sulle modalità operative dell'istituto dell'accesso civico.

L'ambito di applicazione

Nella parte iniziale della delibera n. 50, la CiVIT si sofferma sull'ambito di applicazione del d.lgs. n. 33, ricordando i contenuti dell'articolo 11, il quale in primo luogo rinvia all'elenco dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. 165 del 2001. Dispone poi l'applicazione della disciplina anche alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e alle società da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 c.c. (in particolare i commi 15-33 dell'articolo 1 della l. n. 190, limitatamente

Note:

(4) Il Programma definisce «le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente». Con il d.lgs. si è infatti contestualmente proceduto a riordinare in un unico corpo normativo le numerose disposizioni vigenti in materia di obblighi di trasparenza e pubblicità, introducendone anche delle nuove. Per un esame dei nuovi obblighi si rinvia a M. Savino, *Le norme in materia di trasparenza amministrativa e la loro codificazione (art. 1, commi 15-16 e 26-36), in La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di B.G. Mattarella e M. Pelissero, Torino, 2013, 118 ss.

(5) Per evitare sovrapposizioni, si prevede che il documento costituisca «di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione». Le esigenze di coordinamento sono state espresse da CiVIT anche nella precedente delibera n. 6/2013, "Linee guida relative al ciclo di gestione della *performance* per l'annualità 2013".

(6) La disposizione stabilisce che quest'ultimo è «di norma» un dirigente di ruolo di prima fascia in servizio (negli enti locali, il segretario, salva diversa e motivata determinazione). All'espressione «di norma» - secondo quanto indicato nella circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 1/2013 - va riconnessa «una certa flessibilità che consente di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate, giustificate da specificità organizzative». Al contempo, la circolare ritiene opportuno evitare che l'incarico sia affidato a dirigenti a contratto o con incarico di studio e consulenza, esclude la nomina dei dirigenti negli uffici di diretta collaborazione ed invita a tener conto delle situazioni di conflitto di interessi (come quella del responsabile dell'Ufficio Procedimenti disciplinari).

(7) Il 27 settembre 2013 la CiVIT, con un *errata corrige*, ha pubblicato nuovamente l'elenco e una ulteriore nota esplicativa sulle modifiche ed integrazioni apportate.

alla attività di pubblico interesse) nonché alle Autorità indipendenti.

Muovendo dai richiami a tali disposizioni, sono fornite alcune precisazioni, con l'intento di estendere quanto più possibile l'operatività nell'immediato della nuova normativa.

Quanto alle Agenzie fiscali, si precisa che la mancata adozione del d.P.C.M. sulla definizione dei limiti e delle modalità di applicazione delle disposizioni dei titoli II e III del d.lgs. n. 150/2009 - previsti dal d.lgs. n. 235/2010 - non esclude l'immediata applicabilità delle disposizioni in materia di trasparenza.

Con riferimento agli enti territoriali e agli enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, si ricorda che - secondo quanto previsto dall'art. 1, c. 61, della l. n. 190/2012 - anche la definizione degli adempimenti attuativi del d.lgs. n. 33 è rimessa alla fonte delle intese in sede di Conferenza unificata (8). La CiVIT ritiene tuttavia che, nelle more dell'adozione delle intese, la disciplina in materia di trasparenza sia immediatamente applicabile come "parametro di riferimento". Pertanto, tali enti sono chiamati ad adottare il Programma triennale secondo le modalità e i termini definiti dalla Commissione, fino all'intervento della Conferenza Unificata (9).

Con riferimento agli enti pubblici economici, dal c. 34 dell'art. 1 della l. n. 190, è fatta discendere l'opportunità - e non, dunque, la cogenza - dell'inserimento sul sito istituzionale della sezione "Amministrazione trasparente" e del monitoraggio dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

Per le società partecipate e controllate, invece, l'indicazione è che siano tenute a costituire la sezione del sito e a rendere l'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza, ma non ad adottare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Non vengono tuttavia forniti i chiarimenti interpretativi, da più parti auspicati (10), sul novero delle attività cui si applica il principio dell'"accessibilità totale".

Infine, si rammenta che il d.lgs. n. 33/2013 contiene anche una serie di obblighi di pubblicazione settoriali (ad esempio in materia ambientale, di pianificazione e governo del territorio, sanitaria) il cui ambito di applicazione è circoscritto ai soggetti individuati dalle singole disposizioni.

Le scadenze

Secondo le Linee guida della CiVIT, il raccordo richiesto dal d.lgs. n. 33 tra il Programma triennale

per trasparenza e l'integrità e il Piano triennale di prevenzione della corruzione (di cui il primo costituisce parte) rende opportuno che, a regime, il termine per l'adozione dei due atti sia lo stesso, e cioè il 31 gennaio (art. 1, c. 8, l. n. 190/2012).

La Commissione ricorda peraltro che - in sede di prima applicazione - la legge 17 dicembre 2012, n. 221 (11) ha differito al 31 marzo 2013 il termine per l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione, poi ulteriormente prorogato di fatto al 31 gennaio 2014 (12).

Con la delibera n. 50, si dà implicitamente atto della stessa "proroga di fatto" del termine per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza.

A sostegno del differimento sono indicate le seguenti motivazioni:

- l'esigenza di non creare duplicazioni di adempimenti e, in particolare, di evitare una nuova rielab-

Note:

(8) Così come stabilito dal c. 60 del medesimo art. 1 per l'attuazione di alcune parti della disciplina dettata dalla l. n. 190 (in relazione al quale si v. B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, cit., 125, secondo cui la previsione delle intese per individuare gli adempimenti e termini volti alla «piena e sollecita attuazione delle disposizioni», con particolare riguardo alla «definizione, da parte di ciascuna amministrazione, del piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015, e alla sua trasmissione alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica» non sembra «contemplare significativi adattamenti della disciplina, essendo piuttosto volta alla sollecita attuazione della stessa»; si cfr., inoltre, la disamina delle norme svolta da V. Antonelli, *L'applicazione della legge n. 190/2012 alle autonome territoriali (art. 1, commi 59-61)*, in *La legge anticorruzione*, cit., 261 ss.).

(9) Quest'ultima - il 24 luglio 2013, poche settimane dopo le Linee guida della delibera n. 50 - ha approvato l'Intesa, nella quale si conviene sull'immediata efficacia degli obblighi di trasparenza fin dal momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013 (salvi diversi specifici termini) e sulla necessità per gli enti di curare i relativi adempimenti in conformità all'Allegato A del decreto e alle delibere della CiVIT e dell'Avcp.

(10) Si v. sul punto M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza*, cit., 801 ss. con particolare riferimento all'applicabilità dell'istituto dell'accesso civico e delle norme sulla responsabilità.

(11) La disposizione (art. 34-bis del d.l. n. 179/2012) è stata successivamente oggetto di abrogazione ad opera dell'art. 5, c. 6, del d.l. n. 101/2013: resta pertanto vigente, a regime, il termine annuale del 31 gennaio.

(12) La Commissione, in risposta ai quesiti provenienti dalle amministrazioni alla fine del mese di marzo, aveva infatti espresso l'avviso che il termine non fosse "perentorio", precisando che il Piano non poteva che ritenersi valido anche se adottato dopo la scadenza (e comunque «entro il tempo strettamente necessario e secondo le linee indicate nel Piano nazionale anticorruzione»). Con ciò non escludendo, in via interpretativa, un'ulteriore proroga di fatto al 31 gennaio 2014. Una simile soluzione è stata indicata da B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione*, cit., 127, il quale ha sottolineato, anche sotto altri profili, la scarsa attenzione del legislatore ai tempi di attuazione della nuova disciplina.

borazione dei Piani della *performance* 2013-2015 già approvati;

– la mancata adozione (alla data delle Linee guida) del Piano Nazionale Anticorruzione (13), il documento “cornice” in cui devono inserirsi i Piani anticorruzione delle singole amministrazioni;

– l’opportunità di aggiornare i Programmi triennali a partire dai risultati della verifica sull’assolvimento degli obblighi di pubblicazione (da adeguare, già nel corso del 2013, in conformità al d.lgs. n. 33) svolta dagli Oiv, la cui attestazione dovrà essere trasmessa alla CiVIT entro il 31 dicembre 2013 (14). Il termine del 31 gennaio 2014 non esaurisce, come è ovvio, la possibilità di interventi integrativi successivi (15), volti a coordinare i contenuti del Programma con quelli del Piano triennale di prevenzione della corruzione, qualora entro quella data non sia stato adottato anche quest’ultimo (16).

La redazione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità

a) Il processo di elaborazione

Secondo quanto stabilito dall’articolo 43, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013, all’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità provvede il Responsabile della trasparenza (17).

Con riferimento a tale figura, la CiVIT precisa che, laddove le funzioni di Responsabile per la prevenzione della corruzione siano affidate ad altra persona, l’amministrazione deve garantire un coordinamento tra i due Responsabili, i cui nomi, si ricorda, devono essere pubblicati anche sul sito istituzionale.

La delibera n. 50 non introduce modifiche con riferimento al processo di elaborazione del Programma rispetto alle fasi, attività e soggetti competenti indicati nella delibera n. 2/2012.

Le novità introdotte dal d.lgs. n. 33, richiamate dalla CiVIT, riguardano il profilo della responsabilità.

In caso di inottemperanza dell’amministrazione agli obblighi di pubblicazione, il Responsabile è chiamato ad inoltrare una segnalazione all’organo di indirizzo politico dell’amministrazione, all’Oiv, alla CiVIT e, nei casi più gravi, all’ufficio di disciplina ai fini dell’eventuale attivazione del procedimento disciplinare, nonché, sempre al vertice politico e all’Oiv, ai fini dell’attivazione delle altre forme di responsabilità (art. 43, d.lgs. n. 33).

La mancata predisposizione del Programma e l’inadempiamento degli obblighi di pubblicazione sono

valutati ai fini della responsabilità dirigenziale, della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili e può dar luogo a responsabilità per danno all’immagine dell’amministrazione (art. 46, c. 1, d.lgs. n. 33).

La delibera - nell’intento di richiamare l’attenzione sulle responsabilità di tutti i soggetti che concorrono al processo - sottolinea che tali responsabilità non ricadono unicamente sul Responsabile della trasparenza: da una parte, il d.lgs. n. 33 prevede l’obbligo per i dirigenti responsabili degli uffici del-

Note:

(13) Una prima proposta del Piano Nazionale Anticorruzione 2013-2016 - elaborata dal Dipartimento della Funzione pubblica sulla base degli indirizzi del Comitato interministeriale costituito con il d.P.C.M. 16 gennaio 2013 - è stata trasmessa alla CiVIT una settimana dopo l’approvazione della delibera n. 50. La Commissione ha quindi formulato, tra la fine di luglio e l’inizio di agosto, alcune osservazioni al testo ed è giunta alla sua approvazione l’11 settembre 2013 con la delibera n. 72.

Sui rapporti tra Comitato interministeriale, Dipartimento della Funzione pubblica e CiVIT, si v. la circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 1/2013 nonché, in dottrina, il contributo di G. Scialoja, *L’organizzazione amministrativa della prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione*, cit., 71 ss.

(14) Il termine (stabilito al 30 aprile nella delibera n. 4/2012) era stato a sua volta oggetto di un differimento con delibera n. 23/2013, in considerazione delle esigenze di adeguamento al mutato quadro normativo. Da ultimo, il termine per la pubblicazione dell’attestazione è stato fissato al 31 gennaio 2014, ma la verifica dovrà comunque riguardare i dati pubblicati al 31 dicembre 2013 (si v. la comunicazione della CiVIT del 4 dicembre 2013).

(15) Principio già enunciato, nella citata risposta a quesiti dello scorso marzo con riferimento al Piano triennale di prevenzione della corruzione (si v. *supra* nota 12), nella quale si chiariva che le amministrazioni avrebbero dovuto adottare il documento «fatte salve le successive integrazioni e modifiche per adeguarlo ai contenuti del Piano nazionale anticorruzione come approvato dalla Commissione».

(16) La scadenza del 31 gennaio 2014 per l’adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione è stata in ogni caso ribadita anche nell’ambito del Piano Nazionale Anticorruzione, ove è precisato che i Piani triennali, in parallelismo con il Piano Nazionale, dovranno coprire il periodo 2013-2016, riportando anche le iniziative e le misure intraprese per la prevenzione durante l’anno 2013. Quanto alla sezione dedicata al Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, il Piano Nazionale rinvia alle Linee guida della delibera n. 50, nonché alle indicazioni rese in materia di appalti dall’Avcp con la deliberazione n. 26 del 22 maggio 2013.

(17) La norma viene a colmare in sede legislativa una lacuna riscontrata nell’articolo 11 del d.lgs. n. 150/2009, che non contemplava una figura di responsabile del processo di attuazione del documento (come anche notato a prima lettura da E. D’Alteio, *Il Programma triennale*, cit., 448). Nella prassi applicativa, la delibera n. 105/2010 richiedeva comunque la designazione, nell’ambito del Programma triennale, di un dirigente referente del procedimento di formazione, adozione e attuazione del Programma e di ogni altra iniziativa in materia di trasparenza; la delibera n. 2/2012 sottolineava, invece, l’opportunità che il Responsabile della trasparenza fosse individuato nel vertice amministrativo.

l'amministrazione di garantire «il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge» (art. 43, c. 3) (18); dall'altra, è espressamente riconosciuto che il Responsabile non risponde dell'indempimento degli obblighi di pubblicazione, o della mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, se prova che ciò è dipeso da causa non imputabile alla sua persona (art. 46, c. 2).

Sotto tale profilo, la CIVIT declina il principio di trasparenza in chiave "organizzativa", sottolineando l'opportunità che amministrazioni con un'"organizzazione complessa" «formalizzino in un atto organizzativo interno e, quando verrà adottato, nel Programma triennale, se vi siano e quali siano i soggetti responsabili, oltre che dell'elaborazione dei dati, della loro trasmissione e pubblicazione sul sito istituzionale, laddove non coincidano con il Responsabile della trasparenza», anche con riferimento agli uffici periferici.

Nelle stesse amministrazioni, potrà inoltre essere valutata l'individuazione di "referenti per la trasparenza" nelle strutture interne all'amministrazione e negli uffici periferici. In tal caso, le modalità di coordinamento tra il Responsabile della trasparenza e i referenti dovranno essere indicate nel Programma triennale.

La delibera non affronta tuttavia il profilo problematico dell'imputazione di eventuali responsabilità "condivise" (19).

b) I contenuti

La delibera n. 50 individua una linea di continuità tra i principali contenuti del Programma enunciati nell'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013 e le previsioni al riguardo contenute nelle citate delibere nn. 105/2010 e 2/2012.

Quanto al collegamento tra gli obiettivi di trasparenza indicati nel Programma triennale e quelli del Piano della *performance* (20), si rinvia anche alle indicazioni della delibera n. 6/2013 "Linee guida relative al ciclo di gestione della *performance* per l'annualità 2013".

La Commissione richiama inoltre al rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali (21).

In relazione a tale profilo, un paragrafo della delibera (il 2.4.) è dedicato alla facoltà di pubblicare "dati ulteriori" rispetto a quelli espressamente richiesti dalla legge, allo scopo di sollecitare le amministrazioni ad intraprendere anche questo percorso (22). Nel ricordare che la pubblicazione "facoltativa" de-

ve avvenire con le modalità dell'art. 4, c. 3, del d.lgs. n. 33 (23), la Commissione sottolinea che le amministrazioni - in attuazione del principio di "accessibilità totale" enunciato nell'articolo 1 del decreto (24) - godono di ampia discrezionalità nell'indicare, nell'ambito del Programma, l'elenco dei "dati ulteriori" che, entro l'anno e nel triennio, in-

Note:

(18) In materia di prevenzione della corruzione, l'attività del Responsabile si affianca anche a quella dei dirigenti di ufficio dirigenziale generale, i cui compiti sono enunciati all'articolo 16, c. 1, lett. I-bis - I-quater, d. lgs. n. 165/2001 e richiamati dalla circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 1/2013.

(19) Elemento messo in luce da M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza*, cit., 800 nell'esame delle misure di *enforcement* del d.lgs. n. 33/2013.

Con riferimento alla nomina di "referenti per la corruzione" nelle strutture dipartimentali o territoriali, la posizione espressa dal Dipartimento della Funzione pubblica nella circolare n. 1/2013 è quella secondo cui, anche ove agiscano su richiesta del Responsabile, quest'ultimo «rimane comunque il riferimento per l'implementazione dell'intera politica di prevenzione nell'ambito dell'amministrazione e per le eventuali responsabilità che ne dovessero derivare».

La conclusione è condivisa anche dalla Conferenza Unificata, le cui indicazioni si discostano solo in punto di nomina del Responsabile della trasparenza e del Responsabile per la prevenzione della corruzione nelle Regioni, ove è prevista la nomina di responsabili diversi per Giunta e Consiglio, in considerazione dell'autonomia dei rispettivi apparati serventi.

(20) Per alcune osservazioni di interesse relative al collegamento tra la disciplina della trasparenza e la *performance*, si veda D'Alterio, *Il Programma triennale*, cit., 442-443.

(21) Nell'allegato 2 della delibera è altresì citato - seppure solo incidentalmente - il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali 2 marzo 2011 "Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web".

(22) Stante gli scarsi risultati in tal senso sinora riscontrati dalla CIVIT nei Rapporti sul monitoraggio in materia di trasparenza, rispettivamente, dei ministeri e degli enti pubblici nazionali di agosto e ottobre 2012 (su cui si v. la sintesi pubblicata in *questa Rivista*, 2013, 94, nell'ambito dell'Osservatorio Autorità indipendenti - CIVIT).

(23) Si segnala che la formulazione della norma («Le pubbliche amministrazioni possono disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l'obbligo di pubblicare ai sensi del presente decreto o sulla base di specifica previsione di legge o regolamento, fermi restando i limiti e le condizioni espressamente previsti da disposizioni di legge, procedendo alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti.») accoglie parte delle osservazioni contenute nel parere del Garante per la protezione dei dati personali sullo schema del decreto (si v. parere 7 febbraio 2013, punto 1.2). Sulla logica del bilanciamento tra pubblicità e *privacy* sottesa al d.lgs. n. 33/2013 si v. l'intervento dell'allora Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Filippo Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *federalismi.it*, 2013, fasc. 8.

(24) Si v. il c. 1, il quale fa riferimento alle informazioni «concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche».

tendano mettere a disposizione sul sito istituzionale (25).

Sotto questo profilo è evidente il necessario collegamento con il Piano di prevenzione della corruzione (di cui - come si è visto - il Programma triennale costituisce una parte), nell'ambito del quale procedere all'individuazione di «specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge» (26).

Ciò detto, la delibera n. 50 - oltre a rinviare agli esempi contenuti nella precedente n. 2/2012 (27) - indica alle amministrazioni un percorso per l'individuazione dei dati che parte dall'"ascolto" delle richieste di conoscenza dei propri portatori di interesse (in particolare, delle istanze di accesso agli atti ex l. n. 241/1990) (28).

La Commissione sottolinea altresì che i "dati ulteriori" devono essere "utili" per i portatori di interesse, posto che l'Amministrazione sopporterà dei costi per l'individuazione e la pubblicazione degli stessi. In quest'ottica, per gli interlocutori che non hanno specifiche competenze tecniche potrebbe rappresentare già un valido supporto una elaborazione di "secondo livello" dei dati obbligatori volta a renderli più comprensibili.

Nell'ambito dei predetti indirizzi, non sono invece esaminati gli elementi che caratterizzano la nuova enunciazione del principio di "accessibilità totale" rispetto alla disciplina dell'accesso agli atti (29) né elencati i limiti e le condizioni della pubblicità dei dati obbligatori («espressamente previsti da disposizioni di legge», cui il richiamato art. 4, c. 3, rinvia), che continuano così ad essere lasciati alla ricognizione dell'interprete (30).

c) La forma e le modalità di pubblicazione

La Commissione esorta le amministrazioni alla "chiarezza espositiva" e "comprensibilità dei contenuti", nel presupposto che il Programma triennale è il principale documento, rivolto ai cittadini e alle imprese, con cui le amministrazioni rendono noti gli impegni in materia di trasparenza.

Al fine di garantire l'uniformità dei Programmi e la loro comparabilità, è fornito uno schema di indice.

Il Programma dovrà essere disponibile sul sito istituzionale dell'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente", secondo quanto previsto dall'Allegato A del d.lgs. n. 33/2013.

Alle amministrazioni statali, agli enti pubblici non economici nazionali, alle Agenzie, alle Università e Camere di Commercio, è richiesto di comunicare alla CIVIT il *link* al Programma.

È infine fissata al 28 febbraio 2014 la pubblicazione

sul Portale della trasparenza (ancora in fase di sperimentazione) delle informazioni sugli aspetti più rilevanti del Programma delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici nazionali (31).

d) Il monitoraggio

A seguito dell'analisi degli esiti del monitoraggio sulle attestazioni della trasparenza condotto da CIVIT nel 2012 (32), la delibera n. 50 anticipa alcune prime indicazioni utili a rendere omogenee le attività di verifica degli Oiv (33).

Note:

(25) La pubblicazione, secondo quanto stabilito nella delibera, dovrà avvenire nella sotto-sezione di primo livello "Altri contenuti - Dati ulteriori", laddove non sia possibile ricondurli ad alcuna delle sotto-sezioni in cui deve articolarsi la sezione "Amministrazione trasparente".

(26) Così, come ricordato nella citata circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 1/2013, l'art. 1, c. 9, lett. f), l. n. 190/2012.

(27) Si v. paragrafo 5 della delibera, in cui sono annoverati: i dati sulle tipologie di spesa e di entrata, quelli sull'attività ispettiva e sul sistema della responsabilità disciplinare e, per quanto riguarda i pagamenti, i dati sulle fatture, i mandati e i relativi tempi di pagamento.

(28) Al riguardo, la delibera n. 50 richiama la delibera n. 2/2012 nella parte in cui fa presente anche l'opportunità di procedere alla rilevazione quantitativa degli accessi alla sezione del sito istituzionale e alla raccolta delle osservazioni degli utenti sul livello di utilità dei dati pubblicati, nonché di eventuali reclami in merito a inadempienze riscontrate, pubblicando annualmente i risultati di tali rilevazioni.

Occorre tuttavia osservare che la ricognizione del numero e dell'oggetto delle istanze di accesso ai sensi della l. n. 241 ha una funzione meramente conoscitiva, a differenza che in altri ordinamenti ove si impone di pubblicare i documenti ai quali sia stato consentito l'accesso in un certo numero di casi - si v. sul punto M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza*, cit., 803.

(29) A differenza della delibera n. 105/2010, in cui la CIVIT si era soffermata ad esplicitare la nozione di "accessibilità totale" dell'articolo 11 del d.lgs. n. 150/2009 (ora abrogato), a prima lettura meno articolata di quella dell'art. 1 del d.lgs. n. 33/2013 (con riferimento all'art. 11, si v. D'Alterio, *Il Programma triennale*, cit., 441-442).

In relazione alla disposizione dell'art. 24, c. 1, della l. n. 241/1990 (richiamato dall'art. 4, c. 6, d.lgs. n. 33/2013), che esclude l'accesso agli atti di pianificazione generale, resta ad esempio aperto il dubbio interpretativo sollevato da P. Canaparo, *Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: i nuovi confini della trasparenza pubblica e il diritto alla conoscibilità dell'azione amministrativa*, in *www.giustamm.it*, 19, in relazione agli obblighi di pubblicazione della nuova disciplina.

(30) Secondo quanto osserva anche M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza*, cit., 802.

(31) Con la compilazione e la trasmissione a CIVIT, da parte del Responsabile della trasparenza, della scheda illustrativa contenuta nell'allegato 3.

(32) Su cui si v. no i Rapporti cit. in nota 22.

(33) La nuova griglia per l'attestazione 2013 e indicazioni operative ulteriori sono state fornite con la delibera n. 71/2013 "Attestazioni OIV sull'assolvimento di specifici obblighi di pubblicazione" (segue)

Anche per il 2013, l'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione ha ad oggetto:

- a) l'avvenuta pubblicazione dei dati (alla luce dell'elenco contenuto nell'allegato 1 della stessa delibera);
- b) la qualità degli stessi in termini di completezza, aggiornamento e apertura (secondo le indicazioni contenute nell'allegato 2 (34)).

La Commissione, inoltre, si riserva la facoltà di chiedere agli Oiv delle singole amministrazioni di effettuare attestazioni mirate sull'assolvimento di specifiche categorie di obblighi di pubblicazione nei mesi che precedono il termine del 31 dicembre 2013 per l'invio dell'attestazione.

Agli Oiv delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici nazionali sono inoltre richiesti adempimenti ulteriori. Dovranno infatti procedere entro il 28 febbraio 2014 alla rilevazione e comunicazione alla CiVIT degli esiti dei riscontri effettuati sull'avvio del "ciclo della trasparenza" (35), verificando in particolare:

- a) la qualità del processo di elaborazione del Programma;
- b) la qualità del processo di attuazione.

Conclusioni

La delibera n. 50/2013 rappresenta un ulteriore tassello nella sequenza degli interventi utili ad indirizzare le amministrazioni verso una omogenea e compiuta attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Si tratta di un obiettivo da porre come prioritario nei prossimi Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, che l'opera di riordino del d.lgs. n. 33 - unitamente ai meccanismi di *enforcement* (36) - dovrebbe aiutare finalmente a raggiungere.

Al contempo, si richiede alle amministrazioni di assumere anche l'impegno a pubblicare, entro la fine dell'anno e nel triennio, "dati ulteriori" in aggiunta a quelli obbligatori, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 4, c. 3, del d.lgs. n. 33/2013 (37).

Nel sistema del decreto, infatti, la pubblicità rischia di essere effettiva e azionabile solo ove imposta dalla legge (38). Muovendo dalla nozione di trasparenza come "accessibilità totale", la CiVIT indica quindi la strada delle pubblicazioni "facoltative" come strumento per realizzare la «piena apertura dell'amministrazione verso l'esterno». Se in astratto, alla facoltà di pubblicare "dati ulteriori" contemplata dal citato articolo 4, non corrisponde alcun diritto all'accesso da parte del cittadino (39), l'assunzione di un impegno in tal senso nell'ambito del Programma triennale verrebbe a costituire un

"autovincolo" del quale le amministrazioni potrebbero essere chiamate a rispondere.

Quanto alle modalità di pubblicazione dei dati, con la delibera n. 50 la standardizzazione della sezione "Amministrazione trasparente" si arricchisce delle indicazioni della CiVIT circa l'utilizzo delle sottosezioni di primo e secondo livello, di nomenclature uniformi per la denominazione dei singoli obblighi, di tabelle in formato aperto e *link*. Se i siti verranno adeguati agli *standard*, l'attività di monitoraggio risulterà maggiormente celere ed efficace e, soprattutto, le informazioni saranno più facilmente accessibili e funzionali ad un controllo diffuso da parte dei cittadini.

Note:

(segue nota 33)

ne per l'anno 2013 e attività di vigilanza e controllo della Commissione" adottata lo scorso 1° agosto.

La griglia e gli schemi dei documenti di attestazione forniti dalla CiVIT dovranno essere pubblicati, a cura degli Oiv, nella sezione "Amministrazione trasparente" entro il 30 settembre 2013 (come ribadito nel comunicato "Integrazioni e precisazioni relative alla delibera n. 71/2013 - Modalità di pubblicazione della griglia e del documento di attestazione dell'Oiv sull'assolvimento di specifici obblighi di pubblicazione").

(34) Al riguardo, probabilmente nell'intento di non ledere le competenze del Dipartimento delle Funzioni pubbliche - al quale l'art. 48 del d.lgs. n. 33 assegna il compito di integrare l'Allegato A del decreto con criteri, modalità e schemi *standard* di pubblicazione - la CiVIT precisa che l'allegato della delibera «non è finalizzato a delineare *standard* e specifiche tecniche per la pubblicazione dei dati» ma «mira a precisare i criteri di qualità del contenuto informativo dei dati», alla luce dei dubbi emersi nel monitoraggio del 2012.

Per la pubblicazione di "dati aperti", si segnala che il 1° agosto 2013 sono state altresì pubblicate le "Linee Guida Nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico", redatte dall'Agenzia per l'Italia Digitale in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 52, c. 7, del d. lgs. n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione digitale).

(35) Con la compilazione della scheda fornita nell'allegato 4.

(36) Tra di essi, si inquadra anche l'accesso civico, proprio come "pungolo" al corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione (in tal senso, M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza*, cit., 798).

(37) Ovvero, *in primis*, tenendo conto dei limiti connessi alle esigenze di tutela della riservatezza dei dati personali (si cfr. *supra* nota 23).

(38) Si v. sul punto M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza*, cit., 802, il quale, nel dualismo pubblicità "necessaria/facoltativa", scorge la possibilità di una serie indeterminata di esenzioni al diritto dei cittadini di conoscere dell'amministrazione corrispondenti a tutti gli ambiti non coperti da un obbligo di pubblicazione.

(39) Salvo che, naturalmente, per coloro i quali, in base alla legge n. 241 del 1990, possano vantare un interesse «diretto, concreto e attuale» in quanto parte di un procedimento. Alla luce dell'art. 4, c. 7, del d.lgs. n. 33, infatti, il regime dell'accesso procedimentale continua ad applicarsi proprio «al fine di assicurare la trasparenza degli atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità» previsti dal decreto.