

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

CIRCOLARE 19 luglio 2013, n. 2/2013

Decreto legislativo n. 33 del 2013 - Attuazione della trasparenza. (13A07442)

(GU n.214 del 12-9-2013)

Vigente al: 12-9-2013

Alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001

Agli enti pubblici economici

Alle autorità amministrative indipendenti

Alle società a partecipazione pubblica e agli altri enti di diritto privato in controllo pubblico

Si porta all'attenzione di tutte le amministrazioni e degli enti destinatari in indirizzo che il 20 aprile 2013 è entrato in vigore il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 331 (1), 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.

L'obiettivo perseguito con l'approvazione del decreto è quello di rafforzare lo strumento della trasparenza, che rappresenta una misura fondamentale per la prevenzione della corruzione, e riordinare in un unico corpo 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 rappresenta inoltre un'opportunità per i dirigenti e i funzionari pubblici in quanto consente di evidenziare il corretto agire amministrativo alimentando per tal via 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.

1.1 Il diritto di accesso civico

I cittadini sono attori fondamentali ai quali il decreto 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 decreto legislativo 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 dell'amministrazione 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 del 2012.

È opportuno precisare che anche le società sono legittimate a segnalare eventuali inadempimenti. Esse possono essere interessate ad

una serie di informazioni, diverse da quelle del comune cittadino, ma utili per l'esercizio della propria attivita'. Si pensi, ad esempio, alla pubblicazione dei tempi medi di pagamento dei fornitori, alla pubblicazione delle autorizzazioni e concessioni, dei procedimenti di gara, degli accordi di accreditamento al Servizio sanitario nazionale delle cliniche private, ecc.

Con l'introduzione dell'accesso civico, il legislatore ha inteso ampliare i confini tracciati dalla legge n. 241 del 1990 sotto un duplice profilo, delle informazioni che le amministrazioni devono rendere disponibili e dei requisiti in capo al richiedente.

E' opportuno, comunque, evidenziare che l'accesso civico non sostituisce il diritto di accesso di cui all'art. 22 della legge 241: quest'ultimo, infatti, e' 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 e' chiesto l'accesso» (art. 22, comma 1, lett. b) della legge n. 241 del 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 decreto legislativo n. 33 e delle altre disposizioni vigenti le pubbliche amministrazioni devono pubblicare.

Le richieste di accesso civico devono essere inoltrate al responsabile della trasparenza che, di norma, coincide con il responsabile della prevenzione della corruzione, fermo restando l'obbligo a carico dei dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione 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 modalita' indicate dall'art. 2, comma 9-bis, della legge 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 piu' elevato livello presente nell'amministrazione.»

Parte di provvedimento in formato grafico

1.2 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 decreto legislativo n. 165 del 2001.

Alle societa' partecipate dalle pubbliche amministrazioni e a quelle dalle stesse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. le disposizioni si applicano «limitatamente alle attivita' di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea» (art. 1, comma 34 della legge n. 190 del 2012; art. 11, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013). Analogamente per gli enti pubblici non economici, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 34, della legge n. 190 del 2012.

«Le autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione provvedono (...) secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti» (art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 33 del 2013).

Secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 61, della legge n. 190 del 2012, gli adempimenti attuativi per le regioni e gli enti locali, nonché per gli enti pubblici e i soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo sono definiti attraverso intese in sede

di Conferenza unificata. Lo scorso 3 luglio sono stati avviati i lavori in sede tecnica per il raggiungimento delle intese, ferma restando l'efficacia generale del provvedimento dalla sua entrata in vigore.

1.3 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 legge n. 190, che potrà eventualmente intervenire per introdurre disposizioni di dettaglio e di raccordo, nei decreti previsti dall'art. 48, comma 3, del decreto legislativo n. 33 del 2013. Infatti, il decreto legislativo n. 33 già contiene indicazioni di fonte primaria circa le modalità di pubblicazione dei documenti e delle informazioni rilevanti, nonché circa 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 decreto legislativo n. 33 del 2013 obbliga le pubbliche amministrazioni e gli enti, come indicati nel precedente paragrafo, a predisporre sul proprio sito web una sezione «Amministrazione trasparente» nella quale pubblicare tutti i dati e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività e le modalità per la sua realizzazione (art. 2) 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, ai sensi delle disposizioni del decreto in esame. La pubblicazione deve essere mantenuta per un periodo di 5 anni e comunque finché perdurano gli effetti degli atti (artt. 6-7 e 8).

Si richiama l'attenzione sugli obblighi di pubblicazione riguardanti i componenti degli organi di indirizzo politico; in particolare, l'art. 14 prevede la pubblicazione sul sito internet dell'atto di nomina o di proclamazione, del curriculum, dei compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica e delle informazioni patrimoniali, quali la proprietà di immobili e di beni mobili registrati, il possesso di azioni, la dichiarazione dei redditi, gli eventuali incarichi di amministratore o sindaco di società ecc.

Quest'ultima tipologia di obblighi si estende al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. In caso di mancato consenso, ne deve essere data evidenza.

Limiti alla trasparenza

Come pure evidenziato dall'art. 1, comma 15, della legge n. 190 del 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 e gli altri soggetti obbligati debbono 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 decreto legislativo n. 196 del 2003, che enuncia i principi di non eccedenza e pertinenza nel trattamento, e dagli artt. 4, commi

3-6, e 26, comma 4, del decreto legislativo n. 33 del 2013, che contengono particolari prescrizioni sulla protezione dei dati personali.

Si rammenta che per il trattamento illecito di dati personali la legge prevede l'obbligo del risarcimento del danno, anche non patrimoniale (art. 15 decreto legislativo n. 196 del 2003), l'applicazione di sanzioni amministrative (Titolo III, Capo I, del decreto legislativo n. 196 del 2003) e la responsabilità penale (Titolo III, Capo II, del decreto legislativo n. 196 del 2003). Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.T.I.)

Il decreto legislativo n. 33 del 2013 ha, in parte, modificato la disciplina sul Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.T.I.) di cui all'art. 1 del decreto legislativo n. 150 del 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 luglio 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 decreto legislativo n. 33 del 2013.

1.4 Soggetti che vigilano sull'attuazione delle disposizioni

a) Responsabile della trasparenza: ha 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).

b) 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).

c) 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).

d) 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.

e) 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 del 2012, informazioni che devono essere pubblicate anche sul sito istituzionale dell'amministrazione, per sottoporle a controllo ai fini della relazione alla Corte dei conti (Deliberazione n. 26 del 22 maggio 2013 - rif.).

1.5 La «Bussola della trasparenza»

Come detto, con il decreto legislativo n. 33 del 2013 e' stata rivista la sezione dedicata alla trasparenza che deve essere presente sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione, «Amministrazione trasparente». Questa modifica ha comportato una rivisitazione dello strumento della «Bussola della trasparenza».

Il Dipartimento della funzione pubblica, anche alla luce della delibera della Autorita' 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) e' uno strumento on-line aperto a tutti (persone fisiche, imprese e amministrazioni) che fornisce funzionalita' 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 nonche' la collaborazione e partecipazione del cittadino al processo di trasparenza. Il principale obiettivo e' quello di accompagnare le amministrazioni, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini, in un processo di ottimizzazione della qualita' 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, cosi' come indicati nell'Allegato A al decreto in esame. 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 qualita' 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 decreto legislativo n. 33. A far data dal 10 settembre 2013 le classifiche e i monitoraggi saranno adeguati ai nuovi obblighi di pubblicazione.

1.6 Stato di attuazione della normativa

Da un monitoraggio a campione effettuato sui comuni piu' 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 e' invece adeguato istituendo la sezione «Amministrazione trasparente»; di questa percentuale circa il 30% ha strutturato le sezioni cosi' come indicato nell'Allegato A, adeguando una media di 50 elementi sui 66 previsti. E' da considerare, pero', 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 piu' 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», e' possibile visionare la «struttura di un sito di prova» conforme alle previsioni del decreto legislativo n. 33 del 2013 ed effettuare la «verifica in tempo reale» del proprio sito alla luce della nuova normativa.

1.7. Inosservanza delle disposizioni: responsabilita' 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 puo' comportare responsabilita' disciplinare, dirigenziale e amministrativa (art. 46 del decreto legislativo n. 33 del 2013), nonche' l'applicazione di sanzioni amministrative, di pubblicazione del provvedimento (art. 47 decreto legislativo n. 33 del 2013) e mancato trasferimento di risorse a favore di enti od organismi (artt. 22 e 28 decreto legislativo 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 decreto legislativo n. 33 del 2013). Una sintesi delle fattispecie di inadempimento e delle relative sanzioni a carico di persone, enti ed organismi e' contenuta in allegato alla presente circolare.

In conclusione, si raccomanda alle amministrazioni e a tutti i soggetti destinatari di dedicare la massima attenzione affinche' gli adempimenti di trasparenza siano curati in maniera tempestiva e funzionale alle esigenze dei cittadini.

Roma, 19 luglio 2013

Il Ministro per la pubblica
amministrazione e la
semplificazione
D'Alia

(1) Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 5 aprile 2013, n. 80

Registrato alla Corte dei conti il 7 agosto 2013

Registro n.7, Presidenza del Consiglio dei ministri, foglio n. 27

Allegato

Parte di provvedimento in formato grafico