

TRASPARENZA

Premessa

L'istituto della Trasparenza viene introdotto dalla [legge n. 15/2005](#), che stabilisce l'obbligo per tutte le Pubbliche Amministrazioni di rendere visibile e controllabile all'esterno il proprio operato.

La Trasparenza obbliga la Pubblica Amministrazione a rendere conoscibile l'azione amministrativa e si riflette in alcuni istituti giuridici che sono tipici del diritto amministrativo, quali: il responsabile del procedimento e gli uffici di relazione con il pubblico, la comunicazione dell'avvio del procedimento e del provvedimento amministrativo, così come il preavviso di rigetto.

Obiettivo principale dell'Istituto è quello di rendere i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, che sono obbligati a compiere degli atti specifici per poter ottemperare *ex lege* alle regole sulla Trasparenza, maggiormente responsabili.

Il D. Lgs. 150/2009, all'art. 11, comma 2 prevede che l'Organo di indirizzo politico – amministrativo, debba adottare un "Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità", da aggiornare con cadenza annuale, la cui mancata adozione e realizzazione, così come il mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione menzionati da alcuni articoli del D. Lgs. 150/2009, sono sanzionati con il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti, che sono preposti agli uffici coinvolti.

Ogni Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di predisporre l'aggiornamento annuale del Programma Triennale per la Trasparenza, sentite le associazioni dei consumatori e degli utenti, allo scopo di individuare concrete azioni e iniziative finalizzate a garantire:

- a) un adeguato livello di Trasparenza,
- b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'Integrità.

Il P.T.T. contiene:

- gli obiettivi che l'ente si pone per dare piena attuazione al principio di Trasparenza;
- le finalità degli interventi atti a sviluppare la diffusione della cultura della Integrità e della legalità;
- gli "stakeholders" interni ed esterni interessati agli interventi previsti;
- i settori di riferimento e le singole concrete azioni definite, con individuazione delle modalità, dei tempi di attuazione, delle risorse dedicate e degli strumenti di verifica.

Trasparenza e Privacy

L'istituto della Trasparenza non può prescindere tuttavia dalla recente normativa europea in ambito di *privacy*, ovvero a quel complesso dei diritti fondamentali della persona quali la riservatezza, l'identità personale e la protezione dei dati personali. Nel rapporto tra Trasparenza e *privacy* occorre quindi individuare quest'ultima non solo, nell'ottica della riservatezza, come tutela della sfera individuale dalle indiscrezioni altrui, ma anche come diritto all'identità personale, ovvero alla corretta rappresentazione della persona, e diritto alla protezione dei dati, cioè diritto a che le proprie informazioni siano sempre trattate nel pieno rispetto dei presupposti e dei limiti definiti dalla legge. I diritti fondamentali della persona sono dunque gli strumenti necessari per rendere possibile la Trasparenza. In tale prospettiva deve essere disattesa qualunque visione meramente oppositiva o antagonista del diritto alla *privacy* nei confronti della trasparenza.

Ciò emerge con chiarezza anche dalla lettura del [Regolamento](#) UE 679/2016 che prevede: *“il diritto alla protezione dei dati personali non è una prerogativa assoluta ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con gli altri diritti fondamentali in ossequio al principio di proporzionalità”..... “l’accesso del pubblico ai documenti ufficiali può essere considerato di interesse pubblico. I dati personali, contenuti in documenti conservati da un’ autorità pubblica o da un organismo pubblico, dovrebbero poter essere diffusi da detta autorità o organismo se la diffusione è prevista dal diritto dell’Unione o degli Stati membri cui l’ autorità pubblica o l’ organismo pubblico sono soggetti”*, il quale deve *“conciliare l’accesso del pubblico ai documenti ufficiali e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico con il diritto alla protezione dei dati personali”*.

Proprio l’inclusione della trasparenza amministrativa tra i compiti di interesse pubblico rende pienamente compatibili tutti i trattamenti di dati ad essa connessi, ivi compresa la loro diffusione allorquando prevista dalla legge, a condizione tuttavia che le norme nazionali concilino l’accessibilità ai dati con il rispetto della *privacy* degli interessati.

Tuttavia le ipotesi di attrito tra diritto alla *privacy* e alla trasparenza sono notevolmente aumentate con l’introduzione nel nostro ordinamento della nuova disciplina sulla trasparenza che ha previsto l’accesso civico “generalizzato”.

Tale nuovo istituto, infatti, riconosce a chiunque il diritto di accedere a tutti i dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti e organismi contemplati nell’art. 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, a differenza dalla precedente normativa nella quale una simile possibilità era circoscritta solo a quelli oggetto di specifici obblighi di pubblicazione.

Il principio della Trasparenza nell’ottica del [GDPR](#) impone che le informazioni destinate al pubblico o all’interessato siano facilmente accessibili e di facile comprensione e che sia utilizzato un linguaggio semplice e chiaro. Il nuovo Regolamento UE 679/2016 pone attenzione particolare all’informazione degli interessati sull’identità del titolare del trattamento e sulle finalità del trattamento e ulteriori informazioni per assicurare un trattamento equo e trasparente con riguardo agli interessati e ai loro diritti di ottenere conferma e comunicazione di un trattamento di dati personali che li riguardano. Le finalità specifiche del trattamento dei dati devono essere esplicite e legittime e precisate al momento della raccolta.

I dati devono essere adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario per le finalità del trattamento; da qui l’obbligo, in particolare, di garantire che il periodo di conservazione dei dati sia limitato al minimo necessario. I dati personali, inoltre, devono essere trattati solo se la finalità del trattamento non è ragionevolmente conseguibile con altri mezzi.

Onde garantire che i dati non siano conservati più a lungo del necessario, il titolare del trattamento deve fissare un termine per la cancellazione o per la verifica periodica. È opportuno prendere tutte le misure ragionevoli affinché i dati personali inesatti siano rettificati o cancellati. I dati personali devono essere trattati in modo da garantirne un’adeguata sicurezza e riservatezza, anche per impedire l’accesso o l’utilizzo non autorizzato dei dati personali e delle attrezzature impiegate per il trattamento. Si ricorda che come principio di carattere generale il diritto alla Trasparenza indica il diritto di ogni cittadino a ricevere informazioni, comprensibili, chiare e trasparenti in ogni fase del suo rapporto con l’erogatore del servizio.

Strumenti

a) Sito Web Istituzionale

Il principale strumento attraverso cui il legislatore intende conseguire maggiori livelli di Trasparenza rispetto all'azione della Pubblica Amministrazione è la pubblicazione sui siti istituzionali delle PA. La normativa vigente rappresenta un vincolo obbligatorio anche per le regioni e gli enti locali: siamo infatti in presenza di disposizioni relative al livello minimo essenziale delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, come previsto dalla L.190/2012. Ai sensi dell'art.11 del [D. Lgs. n. 150/2009](#), la Trasparenza è intesa come: “accessibilità totale anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”. Negli ultimi anni, il principio dell'accessibilità totale agli atti è stato inserito in numerosi [provvedimenti normativi](#). Completa e riordina la numerosa e complessa normativa riguardante gli obblighi di pubblicità, Trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, il [D. Lgs. 33/2013](#), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2013 che in attuazione della delega conferita al Governo dall'art.1, comma 35, [Legge 190/2012](#), ha lo scopo di trasmettere una maggiore chiarezza sul contenuto degli obblighi di pubblicazione.

b) Albo pretorio online

La legge n. 69 del 18 luglio 2009, perseguendo l'obiettivo di modernizzare l'azione amministrativa mediante il ricorso agli strumenti e alla comunicazione informatica, riconosce l'effetto di pubblicità legale solamente agli atti e ai provvedimenti amministrativi pubblicati dagli enti pubblici sui propri siti informatici. L'art. 32, comma 1, della legge stessa (con successive modifiche e integrazioni) ha infatti sancito che “A far data dal 1° gennaio 2011 gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati”.

Il RCPT ha debitamente informato gli uffici dell'ente che la pubblicazione di alcuni documenti all'albo pretorio online del Comune non assolve l'obbligo di pubblicazione in Amministrazione Trasparente, ove previsto, a supporto di ciò si rileva che l'ANCI nelle linee guida agli Enti locali del 7/11/2012 precisa: “... la pubblicazione degli atti sull'albo pretorio, secondo il vigente ordinamento, non è rilevante ai fini dell'assolvimento degli ulteriori obblighi in materia di Trasparenza e di pubblicazione – obbligatoria – dei dati indicati nell'allegato”.

c) Piano delle Performance

Le modifiche introdotte alla normativa sulla Trasparenza e sul contrasto della corruzione con il Decreto Madia 97/2016, divenute operative dal 23.12.2017 con le linee guida emanate dall'ANAC e le modifiche al decreto legislativo 150/2009, in materia di gestione della performance e di misurazione e valutazione dei risultati, mostrano un collegamento stretto e necessario tra gli strumenti di programmazione che sono alla base della governance delle amministrazioni pubbliche.

In particolare il Piano della performance si pone al centro di un sistema in cui obiettivi e indicatori saranno determinati in coerenza alle priorità della politica dell'amministrazione in relazione all'attività e ai servizi da erogare ai cittadini a livelli qualitativi predeterminati.

Tra gli obiettivi sono certamente compresi quelli attinenti alle misure di contrasto della corruzione e all'attuazione del principio della Trasparenza; obiettivi che, per effetto del decreto 97/2016, confluiscono in un solo strumento di programmazione: il Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della Trasparenza (PTPCT).

Ne deriva che l'attuazione dei piani, attraverso le operazioni di gestione, di monitoraggio e di controllo, il collegamento con gli strumenti di bilancio e la determinazione dei risultati finali assunti a base della valutazione, configura il circolo virtuoso di una Pubblica Amministrazione efficiente, efficace e rispettosa della legalità.

Da tutto quanto premesso ne consegue che nel Programma per la Trasparenza occupa una posizione centrale l'adozione del Piano della Performance, unificato organicamente nell'ambito del Piano Esecutivo di Gestione (art. 169 D. Lgs. n. 267/2000). Con tale documento, i cittadini hanno a disposizione la possibilità di conoscere e valutare in modo oggettivo e semplice l'operato degli enti pubblici. La pubblicazione dei dati relativi alla performance rende poi comparabili i risultati raggiunti, avviando un processo virtuoso di confronto e crescita, rendendo quindi ancora più utile lo sviluppo di sistemi che garantiscano l'effettiva conoscibilità e comparabilità dell'agire degli enti. Nello specifico il Piano della Performance conterrà, per la parte legata alle attività ordinarie dell'ente, degli obiettivi prestazionali misurabili e verificabili periodicamente e troveranno ulteriori sviluppi le connessioni e le interdipendenze tra Piano della Performance e il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità.

d) La posta elettronica certificata (PEC)

La **Posta Elettronica Certificata (P.E.C.)** è un sistema di posta elettronica nel quale è certificato l'invio e la ricezione del documento. Tale modalità di invio fornisce al mittente, una ricevuta, che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e la ricevuta di avvenuta (o mancata) consegna al destinatario. In questo modo la P.E.C. ha lo stesso valore di una raccomandata con ricevuta di ritorno. Il Comune è dotato del servizio di Posta Elettronica Certificata e la casella istituzionale, in conformità alle previsioni di legge (art. 34 L. 69/2009) è pubblicizzata sulla home page, nonché censita nell'IPA (Indice delle Pubbliche Amministrazioni).

e) Dati da pubblicare sul sito istituzionale del comune

Si veda quanto riportato nella mappatura della trasparenza

TRASPARENZA

1. I singoli dirigenti/responsabili ed al responsabile per la Trasparenza sono obbligati a garantire il rispetto delle previsioni sull'accesso civico.
2. Gli (OIV) organismi di valutazione verificano la coerenza tra obiettivi performance e obiettivi piano anticorruzione, con controllo sulla adeguatezza degli indicatori.

SEMPLIFICAZIONE:

1. le informazioni in banche dati nazionali valgono come ottemperanza agli obblighi di pubblicazione per le amministrazioni che le hanno trasmesse;
2. si può fare un link con le parti del sito in cui queste informazioni sono contenute.

L'adempimento di quanto previsto dalla normativa vigente non è sempre di facile applicazione. Rimane comunque obiettivo primario dell'ente quello di raggiungere uno standard di rispondenza costantemente sopra il 90 per cento entro l'ultimo anno di riferimento del presente programma. Unitamente alla misurazione dell'effettiva presenza dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, l'Amministrazione si pone come obiettivo primario quello della qualità complessiva del sito internet, con particolare riferimento ai requisiti di accessibilità e usabilità.

A tal fine, si specifica che ogni Responsabile di P.O. è tenuto a pubblicare i dati di propria spettanza sulla base delle funzioni assegnate come da Organigramma dell'Ente. Nel caso di funzioni di dubbia attribuzione deciderà per iscritto il Segretario Comunale.

L'elenco del materiale soggetto a pubblicazione obbligatoria, con l'indicazione del settore cui compete l'individuazione e produzione dei contenuti, i termini di pubblicazione e i tempi di aggiornamento sono indicati nell'allegato al presente atto (Mappa della Trasparenza).

I dati sono inseriti ed aggiornati direttamente dalle strutture organizzative indicate nell'allegato stesso, sotto la responsabilità diretta dei Responsabili individuati da ciascuna direzione, che provvedono a verificarne la completezza e la coerenza con le disposizioni di legge.

La pubblicazione online avviene in modo automatico, se i dati provengono da database o applicativi ad hoc, oppure manualmente secondo le rispettive competenze, accedendo al back-office del portale istituzionale.

I dati e tutto il materiale oggetto di pubblicazione devono essere prodotti ed inseriti in formato aperto (principalmente con file “stampa .pdf/a”, xml e possibilmente in formato .doc, .xls, .odt, .ods) o in formati compatibili alla trasformazione in formato aperto.

Le norme sulla Trasparenza, nello specifico quelle previste anche dalla legge Anticorruzione (n. 190/2012) devono essere applicate anche alle società partecipate dal Comune.

Nella pubblicazione di dati e documenti e di tutto il materiale soggetto agli obblighi di Trasparenza, deve essere garantito il rispetto delle normative sulla privacy come specificato al punto 1 Trasparenza e Privacy.

Gli uffici devono curare la qualità della pubblicazione affinché si possa accedere in modo agevole alle informazioni e se ne possa comprendere il contenuto. In particolare, i dati e i documenti devono essere pubblicati in aderenza alle seguenti caratteristiche:

Dati	Note esplicative
Completi ed accurati	I dati devono corrispondere al fenomeno che si intende descrivere e, nel caso di dati tratti da documenti, devono essere pubblicati in modo esatto e senza omissioni.
Comprensibili	Il contenuto dei dati deve essere esplicitato in modo chiaro ed evidente: a) evitare la frammentazione, cioè la pubblicazione di stesse tipologie di dati in punti diversi del sito, che impedisce e complica l’effettuazione di calcoli e comparazioni. b) selezionare e elaborare i dati di natura tecnica (ad es. dati finanziari e bilanci) in modo che il significato sia chiaro ed accessibile anche per chi è privo di conoscenze specialistiche
Aggiornati	Ogni dato deve essere aggiornato tempestivamente
Tempestivi	La pubblicazione deve avvenire in tempi tali da garantire l'utile fruizione dall’utente, ovvero tempestivamente. La pubblicazione deve essere mantenuta per un periodo di 5 anni e comunque finché perdurano gli effetti degli atti (artt. 6-7 e 8);
In formato aperto	Le informazioni e i documenti devono essere pubblicati in formato aperto e raggiungibili direttamente dalla pagina dove le informazioni sono riportate, principalmente con file “stampa .pdf/a”, xml e possibilmente in formato .doc, .xls, .odt, .ods o in formati compatibili alla trasformazione in formato aperto.

Accuratezza	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 i 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. A tal proposito 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).
Minimizzazione dei dati (Regolamento UE 679/2016)	pubblicazione di atti o documenti in cui devono essere resi non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di Trasparenza della pubblicazione

Si precisa che nel corso del 2021 i sistemi informatici in uso presso il Comune sono stati ulteriormente implementati consentendo in parecchi casi il trasferimento automatico di documenti alla sezione Amministrazione Trasparente, ad esempio nel caso di bandi di gara e contratti, determinazioni, ordinanze, liquidazioni, delibere di Giunta e di Consiglio.

Il nuovo accesso civico e gli altri diritti di accesso ai documenti amministrativi

Il 29/12/2016 sono state emanate, e pubblicate sul sito dell'ANAC, le linee guida definitive. I punti a cui ci si è ispirati in questa opera di elaborazione, ed indicati dal complesso procedimento normativo fin qui perfezionato, si sostanziano in questi passaggi:

- *Fino al 2013 nel nostro ordinamento il diritto di accesso agli atti era previsto, oltre che da alcune norme speciali, dagli art. 24 e seg. della legge 07/08/1990, n. 241 e regolamentato dal DPR 12/04/2006, n. 184.*
- *Con l'emanazione del D. Lgs. 14/03/2013 n. 33 è stato introdotto l'accesso civico limitato a tutti gli atti che devono essere pubblicati in Amministrazione Trasparente, cioè sul sito internet istituzionale di questo comune.*
- *Il D. Lgs. 25/05/2016, n.97, modificando il DLgs.33/2013, introduce l'accesso civico generalizzato, senza alcuna limitazione soggettiva e nei confronti di tutti gli atti della pubblica amministrazione e non solo a quelli di "Amministrazione Trasparente"*

Gli altri diritti di accesso

Ha preventivamente sottolineato che la materia del diritto di accesso rimane regolamentata anche da alcune norme speciali, che hanno delineato, dal 1990 in poi una sorta di rivoluzione copernicana della PA, che raggiunge il suo apice con l'accesso civico.

Si è passato dal previgente al 1990 “segreto d'ufficio” opposto a qualsiasi richiesta di informazione dei cittadini, al diritto di accesso per la tutela di una propria posizione soggettiva della legge 241/1990 alla definitiva disposizione rispetto all'accesso generalizzato a tutti gli atti senza alcuna motivazione del D. lgs 33/2013.

In questo contesto di riforma “continua e permanente” della PA rimangono ancora applicabili i seguenti istituti:

Il diritto di accesso del consigliere comunale

Previsto dal D. Lgs. 18/08/2000 n. 267: “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”: Art. 43 - Diritti dei consiglieri. *I consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge*”.