Sistema Trasparenza

Giornata della Trasparenza
"I programmi e gli impegni delle Aziende Sanitarie di Parma"

4 dicembre 2014

Giovanni Bladelli

Principio generale di Trasparenza

(art. 1 decreto legislativo n. 33/2013)

La trasparenza è intesa come *accessibilità totale* delle 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.*

Le disposizioni del presente decreto… integrano l'individuazione del *livello essenziale delle prestazioni* erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di *trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione* e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, comma 2 lett. m) della Costituzione.

Dunque la materia della Trasparenza è di *competenza legislativa esclusiva statale.*

Decreto Legislativo n. 33/2013

- *riordina* i vari obblighi di pubblicazione già previsti nella vigente legislazione

- introduce *nuovi obblighi* di pubblicazione

- introduce il nuovo istituto dell'"*accesso civico*"

- le *Aziende Sanitarie sono tenute a tutti gli obblighi previsti*, oltre ad ulteriori specifici per il settore (art.41)

- conferma lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sulle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche

La pubblicazione riguarda

- *documenti*
- *dati*
- *informazioni*

all'interno del sito web istituzionale, in sezione denominata "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE"

Idee di fondo

Dagli anni '90 ha preso avvio una seria legislazione in materia di

- *procedimento*
- *semplificazioni*
- *trasparenza*

nell'attività della Pubblica Amministrazione, i cui step rappresentano una evoluzione graduale dell'attenzione rivolta al cittadino ed all'efficienza del sistema.

Fenomeni principali:

- *modifica della tradizionale posizione di sovraordinazione della P.A.*

- occasione di *valutazione delle attività e dei processi.*

Alcuni *interventi normativi* di rilievo:

- *legge n. 241/1990* (procedimento amministrativo e accesso alla documentazione)
- *leggi n. 59/1997* e *n. 127/1997* (sussidiarieta e semplificazioni)

- legge n. 150/2000 (comunicazione e Uffici Relazioni col Pubblico)
- *DPR n. 445/2000* (documentazione amministrativa)
- *decreto legislativo n. 165/2001* (ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni)
- *decreto legislativo n. 196/2003* (codice in materia di protezione dei dati personali)
- *decreto legislativo n. 82/2005* (codice dell'amministrazione digitale)
- *decreto legislativo n. 163/2006* (codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture)

- *legge n. 69/2009* ("Operazione Trasparenza", per la pubblicazione di retribuzioni, curricula, telefoni e posta elettronica…)
- *legge n. 134/2012* (pubblicazione di sovvenzioni, contributi, sussidi ad imprese e persone).

Col *decreto legislativo n. 150/2009* (legge delega n. 15/2009) si ampliano principio ed obblighi di trasparenza:

- si parla di “accessibilità totale” e di “forme diffuse di controllo”

- adozione di un Programma per la trasparenza e l’integrità

- sezione sito web *“Trasparenza, Valutazione e Merito”,* collegato ai temi della gestione e della performance.

L'evoluzione normativa, oggi completata col decreto legislativo n. 33/2013, conduce a riconoscere una doppia valenza all'istituto della *Trasparenza*, cui appunto si affianca il termine di *Integrità:*

- *il rendere conto (responsabilità e accountability)*

- *strumento di prevenzione della corruzione*.

Collegamento col sistema di prevenzione della corruzione

Legge n. 190/2012 (prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione),

e i decreti dalla stessa derivanti:

- *decreto legislativo n. 235/2012* (incandidabilità e divieto a ricoprire cariche elettive)
- *decreto legislativo n 33/2013* (trasparenza)
- decreto legislativo n.39/2013 (incompatibilità e inconferibilità)
- *DPR n. 62/2013* (Codice di Comportamento).

Temi:

- fenomeno dell'illegalità diffusa
- concetto "ampio" di corruzione
- conflitto di interessi
- incarichi, incompatibilità, inconferibilità
- Codice di Comportamento
- tutela del segnalante
- rotazione degli incarichi
- divieti di funzioni e incarichi successivi
- patti di legalità

Articolazione del sistema:

- *Piano Nazionale Anticorruzione*
- *Piano per la prevenzione della corruzione* (ogni pubblica amministrazione)
- *Responsabile per la prevenzione della corruzione* (ogni pubblica amministrazione)

Il Piano di ogni amministrazione prevede:

- *processo di gestione del rischio*
- *misure generali e specifiche di prevenzione.*

Tutti i soggetti operanti presso le pubbliche amministrazioni sono tenuti all'osservanza delle misure, generali e specifiche.

Principale tipologia di *responsabilità* è quella *disciplinare.*

Coordinamento Anticorruzione/Trasparenza/Performance:

le norme ed il Piano Nazionale, anche sulla base delle previsioni del decreto legislativo n. 150/2009, indicano che si componga un unitario sistema, nelle singole pubbliche amministrazioni tra:

- *attività e misure di prevenzione della corruzione*
- *obblighi di trasparenza*
- *piano e valutazioni della performance*

Il Programma triennale per la prevenzione della corruzione, di ogni amministrazione, deve ricomprendere il Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità ed il Codice di Comportamento integrato in sede locale; prevedere il necessario collegamento col Piano della Performance.

L’impostazione del sistema unitario, mediante

- *responsabilizzazione delle singole amministrazioni*
- *utilizzo degli strumenti a disposizione*

rappresenta una significativa innovazione frutto di una precisa scelta che produce l’avvio di un percorso di sensibilizzazione per ottenere risultati nelle lotta all’illegalità e promuovere un cambio culturale.

Elementi del Sistema Trasparenza
(decreto legislativo n. 33/2013)

Sezione web

Nella home page del sito web istituzionale di ciascuna Amministrazione Pubblica deve trovare collocazione una apposita sezione denominata "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE", in cui inserire tutti i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione.

Vietato disporre filtri che possano ostacolare l'accessibilità tramite l'utilizzo dei motori di ricerca

La sezione deve essere organizzata secondo uno *schema unico nazionale*, che in prima applicazione è descritta nello specifico allegato al decreto.

Durata delle pubblicazioni

Documenti, dati ed informazioni vanno *pubblicati ed aggiornati*, in formato digitale idoneo.

Tutti i documenti, i dati e le informazioni devono rimanere pubblicati per un periodo di *5 anni*, e comunque fino a quando gli atti pubblicati producono effetti. Decorrenza della durata è il 1 gennaio dell'anno successivo alla pubblicazione.

Previsti *tempi e durata specifici* per alcune categorie di documenti, dati, informazioni.

Limiti

Il decreto risolve con un bilanciamento di diritti e tutele la potenziale contrapposizione tra trasparenza e privacy.

Con riferimento alle principali categorie riportate nel Codice in materia di protezione dei dati personali:

- *dati personali*: la privacy cede alla trasparenza
- *dati sensibili*: la trasparenza cede alla privacy

Per i dati personali, pubblicabili, devono comunque essere omessi quelli ritenuti, nei singoli casi, *non pertinenti alla finalità di trasparenza.*

Accesso civico

E' il nuovo diritto di richiedere i documenti, le informazioni e i dati che le Pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare, qualora non siano disponibili nella sezione web "Amministrazione Trasparente".

Diritto esercitabile da *chiunque, gratuito, non deve essere motivato.*

Percorso:

- l'istanza va indirizzata al *Responsabile della Trasparenza* individuato dall'Amministrazione e titolare del procedimento

- verifica della sussistenza dell'obbligo di pubblicazione

- pubblicazione entro 30 giorni di quanto previsto e richiesto,comunicazione al richiedente della avvenuta pubblicazione, con indicazione del relativo collegamento ipertestuale.

La tutela del diritto di accesso civico è di competenza esclusiva della *giurisdizione amministrativa.*

Mantiene vigenza il *diritto di accesso alla documentazione amministrativa* di cui alla legge n. 241/1990.

Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità

Ogni Amministrazione deve adottare un Programma per la Trasparenza e l'Integrità, di *durata triennale ed aggiornamento annuale*, per garantire un adeguato livello di trasparenza.

Contenuti:

- azioni per l'attuazione degli obblighi di pubblicazione
- definizione degli indirizzi e delle misure organizzative
- percorsi dei flussi informativi
- formazione
- strumenti di verifica dell'efficacia delle azioni

Il Piano Triennale di prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) ed il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.), efficaci per il triennio 2014/2016, dovevano essere adottati entro il *31 gennaio 2014*; predisposti dal Responsabile aziendale della Prevenzione della Corruzione e dal Responsabile aziendale per la Trasparenza,approvati con provvedimento dell'organo di vertice dell'amministrazione.

Il Programma per la Trasparenza è da pubblicarsi nella sezione web Amministrazione Trasparente.

Responsabile per la Trasparenza

Ogni pubblica amministrazione nomina il *Responsabile per la Trasparenza*, al quale possono anche attribuirsi le funzioni di *Responsabile della Prevenzione della Corruzione.*

Funzioni:

- attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione *("I dirigenti responsabili dei Servizi e degli Uffici dell'Amministrazione garantiscono il regolare flusso di documenti, dati ed informazioni da pubblicare")*

- predisposizione ed aggiornamento del Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità

- verifica regolare attuazione dell'accesso civico

- segnalazione casi di inadempimento al vertice dell'Amministrazione, all'Organismo indipendente di Valutazione, all'A.N.AC, e, in alcuni gravi casi, all'Ufficio procedimenti disciplinari.

Responsabilità e sanzioni

E' previsto un sistema sanzionatorio per vari casi di inadempimento agli obblighi di pubblicazione, articolato in varie norme riferite a specifiche tipologie.

Norma generale per inadempimento agli obblighi di pubblicazione e per mancata predisposizione del Programma triennale.

L'inadempimento può costituire, a carico dei dirigenti/funzionari:

- elemento di valutazione della *responsabilità dirigenziale*

- eventuale causa di *responsabilità per danno all'immagine*

- valutazione ai fini della *retribuzione accessoria collegata alla performance individuale*

Norma specifica per omessa pubblicazione dei dati relativi a:

- atti di conferimento di *incarichi dirigenziali a soggetti estranei alla P.A.*
- incarichi di *collaborazione o consulenza a soggetti esterni* per i quali è previsto un compenso

In detti casi, qualora siano stati pagati corrispettivi, le conseguenze previste a carico dei dirigenti/funzionari:

- responsabilità disciplinare
- applicazione della sanzione pari alle somme corrisposte

Autorità Nazionale Anticorruzione

Ex Commissione per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni - CIVIT - istituita col decreto legislativo n. 150/2009, quale Autorità Nazionale sui temi della Trasparenza e sulla Valutazione delle Performance.

Affidato il ruolo di Autorità nazionale Anticorruzione (ora A.N.AC.) ai sensi dell'art. 5 del decreto legge n. 101 dell'1 agosto 2013, convertito con legge n. 125 del 30 ottobre 2013.

Nella scorsa primavera è stato rinnovato l'organo di governo dell'Autorità e nominato un nuovo presidente.

Con il recente decreto legge n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, sono state riordinate attribuzioni dell'Autorità (anticorruzione, trasparenza e contratti pubblici ex AVCP, mentre le competenze sui sistemi di performance sono transitate al Dipartimento della Funzione Pubblica).

La "Bussola della Trasparenza"

E' strumento governato dalla Presidenza del Consiglio - Ministero per la Pubblica Amministrazione, che consente ai cittadini ed alle stesse Amministrazioni Pubbliche l'analisi ed il monitoraggio dei siti web di "Amministrazione Trasparente" ("open government").

Per tipologia di Amministrazioni vengono stilate *classifiche* relative alla rispondenza agli adempimenti richiesti dal decreto 33.

Alcune critiche/punti di debolezza

Approccio di tipo burocratico

Schema rigido della sezione web dettato dal decreto

Troppi obblighi di pubblicazione (alcuni inutili ed altri invece non previsti)

Comprensibilità all'esterno

Versione politico-amministrativa dei rotocalchi scandalistici

Conflitti con privacy

Alcuni punti di forza

Valore del "rendere conto" (organizzazione, attività, risorse)

Responsabilizzazione delle amministrazioni

Efficacia deterrente per comportamenti trasgressivi

Ordine nei potenziali conflitti di interesse (anche incompatibilità e inconferibilità)

Cultura del miglioramento dei processi e della loro efficacia