

Il Sistema dovrà infine evidenziare la presenza di diverse categorie di personale alle dipendenze dell'amministrazione interessata non oggetto di valutazione ai sensi del decreto, in particolare, del personale in regime di diritto pubblico, il cui rapporto di lavoro continua ad essere disciplinato, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dai rispettivi ordinamenti. In tali casi, il Sistema dovrà descrivere, laddove presenti, i sistemi di valutazione delle categorie di personale in regime di diritto pubblico ai fini dell'individuazione di best practice:

- le modalità con le quali verrà garantita la trasparenza totale del Sistema e della sua applicazione (articolo 11, comma 3, del decreto);
- le modalità con le quali si intendono realizzare le indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del Sistema nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale (articolo 14, comma 5, del decreto);
- le modalità con le quali l'amministrazione intende collegare in maniera esplicita il processo di valutazione della performance agli altri processi di gestione delle risorse umane (formazione, reclutamento, carriera, sistemi premiali, etc.);
- le modalità con le quali l'amministrazione intende promuovere progressivamente il miglioramento del Sistema. In relazione ai diversi livelli di maturità del Sistema adottato dalle singole amministrazioni, potrebbe inoltre essere opportuna una distinzione tra fasi di avvio e fasi relative al Sistema a regime, secondo una logica di gradualità e miglioramento continuo.

Processo

Il documento relativo al Sistema deve tradurre i principi contenuti nel decreto e nelle delibere della Commissione in azioni coerenti e funzionali con la struttura organizzativa dell'amministrazione. In particolare, deve descrivere il processo di misurazione e valutazione della performance, articolato in fasi e, quindi, attività da svolgere secondo una cadenza temporale determinata, con strumenti e modalità adeguate, da parte dei soggetti coinvolti ai diversi livelli di responsabilità.

La definizione del processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti) deve:

- consentire la massima chiarezza, anche ai fini di una piena condivisione, delle funzioni e delle responsabilità attribuite ad ogni soggetto e struttura che sono coinvolti nel processo di misurazione e valutazione della performance;
- consentire il coordinamento tra i diversi soggetti e strutture;
- dotare l'amministrazione e gli OIV di uno strumento di monitoraggio dell'effettivo funzionamento del Sistema.

Fasi

Il processo di misurazione e valutazione della performance si snoda attraverso una serie di fasi che devono essere esplicitate all'interno del documento che descrive il Sistema.

Tali fasi vanno inquadrare nell'ambito più generale del ciclo di gestione della performance, come individuato dall'articolo 4, comma 2, del decreto che, come noto, prevede la seguente articolazione:

- definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

In questa sezione del documento le amministrazioni dovranno, quindi, chiarire come, nello specifico contesto organizzativo e regolamentare, la fase di misurazione e valutazione si lega alle altre fasi del ciclo di gestione della performance di cui all'articolo 4 del decreto e, in particolare, alla programmazione e alla rendicontazione interna ed esterna.

Tempi

Le amministrazioni dovranno chiaramente esplicitare le scadenze temporali delle fasi di programmazione, misurazione e valutazione in maniera tale da garantire, da una parte, il rispetto delle scadenze imposte per legge e, dall'altra, l'ottimizzazione dei tempi interni per le diverse articolazioni di cui è composta l'organizzazione. Ad ogni modo, per garantire il raggiungimento delle finalità del Sistema, volte al miglioramento continuo, occorre

una programmazione delle tempistiche interne tale da rendere attuabili eventuali azioni correttive, a livello di performance sia organizzativa che individuale, durante il periodo di riferimento.

In particolare, la programmazione degli obiettivi è rimessa alle determinazioni dell'organo di indirizzo politico-amministrativo che, ai sensi degli articoli 10, comma 1, lett. a) e 15, comma 2, lett. b), del decreto, definisce, entro il 31 gennaio di ogni anno, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, il Piano della performance. Entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di adozione del Piano, l'organo di indirizzo politico-amministrativo provvede alla verifica annuale e redige, a consuntivo dell'anno precedente, la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, comma 1, lett. b), del decreto, nella quale sono evidenziati i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

Modalità

L'implementazione del Sistema necessita di uno sforzo organizzativo riguardante prevalentemente le risorse umane interne e, più in generale, i soggetti coinvolti; infatti, le modalità con cui esso viene attuato costituiscono un fattore chiave per il corretto funzionamento del Sistema. Inoltre, considerando che le informazioni rilevanti potrebbero essere dislocate in sotto-sistemi di misurazione di pertinenza di differenti unità organizzative, occorre specificare le modalità con le quali si intende realizzare l'integrazione di tali elementi.

Un ulteriore aspetto rilevante è rappresentato dalle risorse strumentali che dovranno essere impiegate secondo modalità che massimizzino i risultati ottenibili: in particolare, è opportuno che il Sistema consenta di ottimizzare l'utilizzo dei sistemi informativi e degli strumenti informatici esistenti, in modo tale da minimizzare le risorse finanziarie ad essi associate. È inoltre opportuno che siano illustrate le tecniche utilizzate durante il processo di misurazione e valutazione come, ad esempio, colloqui individuali per la comunicazione dei risultati della valutazione, questionari per la soddisfazione dell'utenza, etc.

Soggetti e responsabilità

Il documento che contiene la descrizione del Sistema deve individuare chiaramente i soggetti chiamati a svolgere la funzione di misurazione e valutazione ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto. È tuttavia opportuno individuare anche gli ulteriori soggetti coinvolti nel processo di misurazione e valutazione con particolare riferimento a forme di consultazione degli stakeholder esterni ed interni. Quanto alle responsabilità occorre riferirsi alla disciplina del decreto, nonché a quella del D. Lgs. n. 165/2001. Infatti, l'attività di monitoraggio, la funzione di misurazione e valutazione della performance individuale e la rendicontazione dei risultati sono affidati dalla legge, nell'ambito della singola amministrazione, alla responsabilità di una pluralità di soggetti: l'organo di indirizzo politico-amministrativo, gli OIV, i dirigenti (di livello generale e non).

In particolare, il monitoraggio in corso d'anno è svolto, ai sensi dell'articolo 6 del decreto, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti, al fine di rilevare eventuali scostamenti tra gli obiettivi intermedi programmati ed il risultato di performance allo stato raggiunto e attivare, ove necessario, interventi correttivi da inserire nel Piano annuale relativo al triennio successivo.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'articolo 14, comma 4, lett. a), del decreto, gli OIV monitorano il funzionamento complessivo del Sistema ed elaborano una relazione annuale sullo stato dello stesso.

In conformità agli articoli 7, comma 2, e 9 del decreto, la funzione di misurazione e valutazione della performance è svolta:

- dagli OIV che, con il supporto della struttura tecnica permanente di cui all'articolo 14, commi 9 e 10, del decreto, presidiano, in maniera integrata e sistemica, il processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa nel suo complesso e propongono, all'organo di indirizzo politico, la valutazione individuale esclusivamente dei dirigenti di livello generale;
- dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 17, comma 1, lettera e-bis), del D. Lgs. n. 165/2001.

I dirigenti di livello generale provvedono alla misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti di livello non generale e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità. I dirigenti di livello non generale provvedono alla misurazione e valutazione della performance individuale del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

In questa sezione del documento, infine, occorre specificare la collocazione organizzativa ed i compiti di pertinenza degli OIV e della struttura tecnica permanente.

Procedure di conciliazione ai fini della verifica della correttezza valutativa

Nell'ambito della presente delibera, per procedure di conciliazione si intendono le iniziative volte a risolvere i conflitti nell'ambito del processo di valutazione della performance individuale e a prevenire l'eventuale contenzioso in sede giurisdizionale.

Nell'ambito della valutazione della performance individuale, infatti, per effetto della concreta implementazione del Sistema, potrebbero sorgere contrasti tra i soggetti responsabili della valutazione ed i valutati: a tal fine, occorre definire delle procedure finalizzate a prevenirli e risolverli.

In questa sezione del documento occorre, quindi, individuare soggetti, terzi rispetto al valutato e valutatore, chiamati a pronunciarsi sulla corretta applicazione del Sistema, nel caso in cui insorgano conflitti (ad esempio, nel caso di valutazione negativa contestata dal valutato). Occorre inoltre specificare le relative procedure (fasi, tempi e risultanze finali).

In ogni caso, la disciplina delle procedure di conciliazione deve ispirarsi ai principi della celerità, della efficacia, della efficienza e della economicità.

Modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti

Il Sistema dovrà essere integrato e coerente nei contenuti e nei tempi con quanto previsto per sistemi di controllo esistenti (si veda paragrafo 6 della delibera n. 89/2010), in particolare per il sistema di valutazione e controllo strategico (articolo 14, comma 2 e articolo 30, comma 4, del decreto) e per i sistemi di controllo di gestione interni all'amministrazione (articolo 6, comma 2, del decreto).

Il raccordo e l'integrazione dovranno in primo luogo riguardare gli strumenti, i contenuti e le forme di comunicazione delle criticità riscontrate ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lett. b), del decreto e quelli relativi alle attività istruttorie funzionali alla redazione delle Relazioni di ciascun ministro sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, da trasmettere alle Camere entro il 15 giugno di ogni anno, ai sensi dell'articolo 3, commi 68 e 69, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio

L'adozione del Sistema si inserisce nell'ambito del processo di redazione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, richiedendo, pertanto, sia il raccordo con le scadenze relative ai cicli programmazione finanziaria e di bilancio, sia l'integrazione e, quindi, la coerenza dei contenuti della relativa documentazione. Per quanto riguarda il raccordo temporale, si rinvia al calendario degli adempimenti, relativi al ciclo di programmazione, previsti dal D. Lgs. n. 150/2009, dal D. Lgs. n. 286/1999, dalla L. n. 196/2009 e dal d.p.r. n. 97/2003, pubblicato sul sito istituzionale. Con riferimento all'integrazione ed alla coerenza delle informazioni richieste nei diversi periodi di riferimento, in relazione alle molteplici finalità a cui rispondono i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, si rinvia a quanto evidenziato nel paragrafo 6 della delibera n. 89/2010. Inoltre, in questa sezione possono essere segnalate eventuali criticità nel raccordo tra le cadenze temporali del decreto e quelle della normativa di settore.

PROCESSO DI PERFEZIONAMENTO NELL'ADOZIONE DEL SISTEMA

Sulla base ed in coerenza con quanto disposto nei paragrafi 1 e 2 della presente delibera, l'OIV deve definire il Sistema entro il 30 settembre 2010. Il documento, sia in formato Word che in formato PDF, contenente una prima articolazione del Sistema deve essere inviato dal Presidente dell'OIV alla Commissione entro il 1° ottobre 2010, utilizzando l'indirizzo di posta elettronica segreteria.commissione@commissionevalutazione.it.

La Commissione, all'esito dell'esame della documentazione pervenuta, adotterà ulteriori indirizzi con l'obiettivo di:

- censire le criticità e le maggiori carenze di progettazione per fornire uno schema generale, con particolare riferimento ai contenuti dei Sistemi che necessitano di integrazioni e/o modifiche prima della loro adozione da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo;
- individuare e rendere disponibili le best practice rinvenibili all'interno dei documenti inviati dagli OIV, in modo tale che possano essere già immediatamente utilizzabili anche da parte delle altre amministrazioni;
- fornire una descrizione più ampia ed esaustiva dell'architettura e degli elementi costituenti un Sistema, anche in relazione a quanto rilevato ai precedenti punti a) e b).

Alla luce degli ulteriori indirizzi e documentazione di supporto operativo, gli OIV confermeranno ovvero modificheranno ed integreranno il documento di definizione del Sistema, che potrà quindi essere oggetto dell'iter procedurale di formalizzazione previsto dai rispettivi ordinamenti ai fini della sua adozione, in modo da assicurarne la piena operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011.

Roma, 2 settembre 2010

Il Presidente

Antonio Martone

DELIBERA N. 105/2010 (*) - LINEE GUIDA PER LA PREDISPOSIZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ (ARTICOLO 13, COMMA 6, LETTERA E, DEL DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, N. 150)

approvata nella seduta del 14 ottobre 2010

LA COMMISSIONE

VISTO l'articolo 13, comma 6, lett. e) e comma 8 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e la delibera n. 105/2010 del 23 settembre 2010 con cui la Commissione ha approvato il testo provvisorio da sottoporre a consultazione, avente ad oggetto le Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità;

RILEVATO che sono stati invitati a fornire eventuali osservazioni e proposte:

- Il Garante per la protezione dei dati personali;
- L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- Il Dipartimento della Funzione pubblica;
- La Ragioneria dello Stato;
- Digit PA;
- La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi;
- UPI;
- ANCI;
- Le Parti sociali rappresentate nel CNEL;
- I Componenti degli organismi indipendenti di valutazione;
- Le Associazioni dei consumatori ed utenti;

VISTE le osservazioni pervenute alla Commissione a seguito della pubblica consultazione e adottate le integrazioni ritenute opportune;

DELIBERA

di approvare il seguente testo delle Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Finalità delle linee guida

Con la presente delibera, la Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, lettera e), e comma 8 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, adotta le linee guida per la predisposizione, ad opera di ogni singola amministrazione, del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, di cui all'articolo 11, commi 2 e 8, lettera a), del decreto.

La Commissione, attraverso un'apposita Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche, verifica l'effettiva adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e vigila sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione.

Nel contesto della finalità istituzionale di promuovere la diffusione nelle pubbliche amministrazioni della legalità e della trasparenza, nonché lo sviluppo di interventi a favore della cultura dell'integrità (articolo 13, comma 8, del decreto), sono state già adottate alcune "prime linee di intervento per la trasparenza e l'integrità" (delibera n. 6 del 25 febbraio 2010), al fine di verificare il rispetto dei già previsti obblighi di trasparenza, di stabilire un rapporto di informazione e collaborazione con le amministrazioni interessate e di avviare i processi di formazione ed elaborazione degli strumenti generali previsti dalla legge.

Le presenti linee guida costituiscono, pertanto, una fase ulteriore di attuazione della disciplina della trasparenza, nell'ambito di un più ampio e graduale processo, cui seguiranno ulteriori iniziative e interventi. Esse indicano il contenuto minimo e le caratteristiche essenziali del Programma

triennale per la trasparenza e l'integrità, a partire dalla indicazione dei dati che devono essere pubblicati sul sito istituzionale delle amministrazioni e delle modalità di pubblicazione.

La Commissione si riserva di fornire ulteriori indirizzi e documentazione di supporto operativo (ad esempio, glossario, risposte a quesiti di rilevanza generale, ecc.).

Cosa si intende per trasparenza

Nella predisposizione delle presenti linee guida e conseguentemente dei programmi triennali, assume rilievo centrale la nuova nozione di trasparenza introdotta nell'ordinamento dall'articolo 11 del d. lg. n. 150 del 2009.

La trasparenza "è intesa come accessibilità totale (...) 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 (...)" (articolo 11, comma 1). Si tratta di una nozione diversa da quella contenuta negli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, che disciplina la distinta fattispecie del diritto di accesso ai documenti amministrativi, qualificato dalla titolarità di un interesse azionabile dinanzi al giudice (art. 116 cod. proc. amm.) e sottoposto a una specifica e differente disciplina che trova la propria fonte nella richiamata legge n. 241 del 1990, la quale istituisce altresì la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (art. 27, come sostituito dall'art. 18 della legge 11 febbraio 2005, n. 15), definendone le attribuzioni.

L'accessibilità totale presuppone, invece, l'accesso da parte dell'intera collettività a tutte le "informazioni pubbliche", secondo il paradigma della "libertà di informazione" dell'open government di origine statunitense. Una tale disciplina è idonea a radicare, se non sempre un diritto in senso tecnico, una posizione qualificata e diffusa in capo a ciascun cittadino, rispetto all'azione delle pubbliche amministrazioni, con il principale "scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità" (articolo 11, comma 1, del decreto).

Significativa della richiamata differenza di ratio e di conseguente regolamentazione, tra disciplina della trasparenza e disciplina sull'accesso, è la disposizione di cui all'articolo 24, comma 3, della l. n. 241 del 1990, secondo cui "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni", laddove, come si è detto, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del d. lg. n. 150 del 2009, la trasparenza è finalizzata proprio a forme diffuse di controllo sociale dell'operato delle pubbliche amministrazioni e delinea, quindi, un diverso regime di accessibilità alle informazioni.

Corollario di tale impostazione legislativa della disciplina della trasparenza è la tendenziale pubblicità di una serie di dati e notizie concernenti le pubbliche amministrazioni e i suoi agenti, che favorisca un rapporto diretto tra la singola amministrazione e il cittadino.

Il principale modo di attuazione di una tale disciplina è la pubblicazione sui siti istituzionali di una serie di dati. L'individuazione di tali informazioni si basa, innanzitutto, su precisi obblighi normativi, in parte previsti dal d. lg. n. 150 del 2009, in parte da altre normative vigenti. Inoltre, una tale individuazione tiene conto della generale necessità del perseguimento degli obiettivi di legalità, sviluppo della cultura dell'integrità ed etica pubblica, nonché di buona gestione delle risorse pubbliche.

In conclusione, il sistema attuale delinea una nozione di trasparenza che si muove su tre piani mobili tra loro collegati: una posizione soggettiva garantita al cittadino, un risultato che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a perseguire, uno strumento di gestione della res publica per garantire il "miglioramento continuo" nell'uso delle risorse e nell'erogazione dei servizi al pubblico.

Integrità e doveri di comportamento dei titolari di funzioni pubbliche

Con riferimento alla legalità e alla cultura dell'integrità, la pubblicazione di determinate informazioni pubbliche risulta strumentale alla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. In questo senso, è riconoscibile un legame di tipo funzionale tra la disciplina della trasparenza e quella della lotta alla corruzione, del resto ricavabile, innanzitutto, dalla Convenzione Onu contro la corruzione del 31 ottobre 2003, ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116, che in molti suoi articoli (7, 8, 9, 10 e 13) fa espresso richiamo alla trasparenza. Anche documenti internazionali, adottati in sede sia OCSE, sia GRECO ("Gruppo di Stati contro la Corruzione", nell'ambito del Consiglio d'Europa), confermano il collegamento tra le due discipline. La trasparenza è, dunque, il mezzo attraverso cui prevenire e, eventualmente, disvelare situazioni in cui possano annidarsi forme di illecito e di conflitto di interessi. Da qui la rilevanza della pubblicazione di alcune tipologie di dati relativi, da un lato, ai dirigenti pubblici, al personale non dirigenziale e ai soggetti che, a vario titolo, lavorano nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, dall'altro, a sovvenzioni e benefici di natura economica elargiti da soggetti pubblici, nonché agli acquisti di beni e servizi.

Dalle precedenti considerazioni è ricavabile, peraltro, il collegamento tra la materia della trasparenza e la più generale previsione del dovere dei cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche di adempiere alle stesse "con disciplina e onore" (articolo 54, comma 2, della Costituzione). In questa

prospettiva vanno richiamati l'insieme dei principi e delle norme di comportamento corretto in seno alle amministrazioni. Pertanto, gli obblighi di trasparenza risultano correlati a un siffatto novero di principi e regole nella misura in cui il loro adempimento è volto alla rilevazione di ipotesi di maladministration e alla loro consequenziale eliminazione. Anche la pubblicazione dei codici di comportamento sui siti istituzionali delle singole amministrazioni si inserisce nella logica dell'adempimento di un obbligo di trasparenza.

Trasparenza e performance

La trasparenza presenta un duplice profilo: in primo luogo, come si è detto e come si preciserà in seguito, un profilo "statico", consistente essenzialmente nella pubblicità di categorie di dati attinenti alle pubbliche amministrazioni per finalità di controllo sociale. Il profilo "dinamico" della trasparenza è invece direttamente correlato alla performance. La pubblicità dei dati inerenti all'organizzazione e all'erogazione dei servizi al pubblico, infatti, si inserisce strumentalmente nell'ottica di fondo del "miglioramento continuo" dei servizi pubblici, connaturato al ciclo della performance anche grazie al necessario apporto partecipativo dei portatori di interesse (stakeholder).

Per quanto attiene al buon andamento dei servizi pubblici e alla corretta gestione delle relative risorse, la pubblicazione on line dei dati consente a tutti i cittadini un'effettiva conoscenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni, con il fine di sollecitare e agevolare modalità di partecipazione e coinvolgimento della collettività. In quest'ottica, la disciplina della trasparenza costituisce, altresì, una forma di garanzia del cittadino, in qualità sia di destinatario delle generali attività delle pubbliche amministrazioni, sia di utente dei servizi pubblici.

La pubblicazione di determinate informazioni, infine, è un'importante spia dell'andamento della performance delle pubbliche amministrazioni e del raggiungimento degli obiettivi espressi nel più generale ciclo di gestione della performance. Con riferimento a quest'ultimo, occorre sottolineare che il Programma della trasparenza, da un lato, rappresenta uno degli aspetti fondamentali della fase di pianificazione strategica all'interno del ciclo della performance, dall'altro, permette di rendere pubblici agli stakeholder di riferimento, con particolare attenzione agli outcome e ai risultati desiderati/conseguiti, i contenuti del Piano e della Relazione sulla performance.

Il Programma triennale della trasparenza, pertanto, deve porsi in relazione al ciclo di gestione della performance e deve di conseguenza consentire la piena conoscibilità di ogni componente del Piano e dello stato della sua attuazione.

Soprattutto a questi fini rileva la pubblicazione dei Piani e delle Relazioni sulla performance, dello stesso Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché dei dati sull'organizzazione, sui procedimenti e sulla gestione delle risorse strumentali, sulla gestione dei servizi pubblici, sullo stato dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e sulle buone prassi.

L'attuazione della disciplina della trasparenza non si esaurisce nella pubblicazione on line di dati, ma prevede ulteriori strumenti. L'articolo 11, comma 2, del d. lg. n. 150 del 2009, infatti, fa riferimento a "iniziative" volte a garantire un adeguato livello di trasparenza nonché a favorire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

In tale prospettiva, vanno lette le "apposite giornate della trasparenza" di cui al comma 6 dell'articolo 11 e gli adempimenti della posta elettronica certificata di cui al precedente comma 5.

In conclusione, merita di essere sottolineato che l'attuazione della disciplina della trasparenza richiede un concorso di azioni positive a carico delle singole amministrazioni, ma anche dei soggetti tenuti alla vigilanza (ovvero OIV, dirigente referente, Commissione, si vedano i paragrafi 0 e 0), consistenti nell'immediata osservanza dei puntuali obblighi attualmente vigenti, nell'adozione e nell'applicazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nel quale, anche alla luce delle presenti linee guida, devono essere incluse ulteriori iniziative volte a promuovere la trasparenza e la cultura dell'integrità.

Ambito soggettivo di applicazione delle linee guida

Le presenti linee guida trovano applicazione nei confronti delle aziende e amministrazioni dello Stato anche a ordinamento autonomo, delle agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, degli enti pubblici nazionali nonché degli enti territoriali, nei limiti di cui all'articolo 16 del d. lg. n. 150 del 2009 e con riferimento al comma 1 e 3 dell'articolo 11, salva l'applicazione delle altre previsioni di cui all'articolo 11 a seguito delle intese di cui all'articolo 13, comma 2, del d. lg. n. 150 del 2009.

Ne consegue che, in attesa della stipulazione di dette intese, che consentiranno l'adattamento della disciplina della trasparenza alla realtà delle singole amministrazioni locali, le regioni e gli enti locali sono tenuti a garantire la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance, garantendo l'accessibilità totale, attraverso la pubblicazione anche sul sito istituzionale delle informazioni concernenti i dati analiticamente indicati nel comma 1 dell'articolo 11 e ferma restando l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

La disciplina della trasparenza rientra nei livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, oggetto della competenza esclusiva del legislatore statale. L'attuazione di tale disciplina richiede, infatti, modalità tendenzialmente uniformi in ciascuna amministrazione su tutto il territorio nazionale.

Le presenti linee guida costituiscono, altresì, un parametro di riferimento per quei soggetti pubblici non contemplati dal d. lg. n. 150 del 2009 e per quei soggetti comunque erogatori di servizi pubblici, che ritengano, nella propria autonomia, di poter adottare strumenti di pubblicità idonei a realizzare gli obiettivi di trasparenza e integrità, in relazione ai propri apparati organizzativi e alle proprie attività, coerentemente con le previsioni di legge e con gli obblighi auspicabilmente presenti nei contratti di servizio o altri strumenti equipollenti.

Ambito oggettivo e limiti alla pubblicità dei dati

Protezione dei dati personali

La pubblicazione sui siti istituzionali di alcune tipologie di dati, come evidenziato, rappresenta la principale forma di attuazione della trasparenza ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del d. lg. n. 150 del 2009. Tuttavia, la pubblicazione on line delle informazioni deve rispettare alcuni limiti posti dalla legge.

È necessario, innanzitutto, delimitare le sfere di possibile interferenza tra disciplina della trasparenza e protezione dei dati personali, in modo da realizzare un punto di equilibrio tra i valori che esse riflettono in sede di concreta applicazione.

L'importanza di un continuo bilanciamento tra tali principi e valori è messa in rilievo non solo nelle esperienze straniere più avanzate (si veda l'Open Government Plan statunitense¹⁹), ma soprattutto dalla normativa europea (sul tema si veda la Direttiva CE n. 46 del 24 ottobre 1995 e, più specificamente, in relazione al rapporto tra tutela della riservatezza e comunicazioni elettroniche, la Direttiva CE n. 58 del 12 luglio 2002).

Con riferimento all'impianto normativo nazionale, rileva l'articolo 1 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali, di seguito "Codice"), che statuisce: "Chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano. Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale".

Da un punto di vista oggettivo, con riferimento al concetto di "prestazione", la deroga prevista dall'articolo 1, comma 2, del Codice, unitamente al conseguente regime di pubblicità che ne deriva, è riferibile a tutti i dati che devono essere oggetto di pubblicazione on line secondo le presenti linee guida, in quanto, e soltanto nella misura in cui, essi costituiscono dati che, direttamente o indirettamente, attengono allo svolgimento della prestazione di chi sia addetto a una funzione pubblica. Sempre sul piano oggettivo, è da ritenersi, peraltro, riconducibile al termine "valutazione", in primo luogo, ogni riferimento al concetto di performance, e relativa valutazione, contenuto nei titoli II e III del d. lg. n. 150 del 2009.

Da un punto di vista soggettivo, l'espressione "chiunque sia addetto ad una funzione pubblica" ricomprende, tendenzialmente, tutti coloro che siano addetti ad una funzione pubblica, indipendentemente dalla posizione rivestita e dal titolo di legittimazione. Proprio in virtù della correlazione esistente tra tali soggetti, la pubblica amministrazione e lo svolgimento di una attività pubblica, devono essere resi accessibili i dati richiesti dalla legge e inerenti, per esempio a funzionari della pubblica amministrazione, dirigenti, titolari di posizioni organizzative, organi di indirizzo politico-amministrativo (si veda paragrafo 0).

L'esigenza di assicurare una lettura "orientata" della citata disposizione sul piano costituzionale e comunitario induce a ritenere che il diritto dei cittadini di conoscere l'assetto strutturale e il modo di operare delle amministrazioni pubbliche e dei suoi agenti, finalizzato al conseguente controllo sociale sulla res publica, debba essere, comunque, conformato al rispetto del principio di proporzionalità (previsto dagli articoli 3 e 11 del Codice).

Tale principio è volto a garantire che i dati pubblicati e i modi di pubblicazione siano pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità indicate dalla legge (paragrafo 0), nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati, anche alla luce delle delibere del Garante in materia di protezione dei dati personali, e comporta altresì la necessità di provvedere all'archiviazione dei dati non più aggiornati, con particolare riguardo ai dati informativi inerenti al personale (paragrafo 0).

19 L'Open Government plan, nel fornire indicazioni ad agenzie e dipartimenti in ordine allo sviluppo dei principi di trasparenza e di partecipazione / collaborazione da parte dei cittadini, specifica chiaramente che l'uso di Internet come strumento cardine di attuazione del principio di trasparenza e la piena accessibilità ai dati da parte dei cittadini devono risultare pienamente in accordo con i limiti e le garanzie previste in tema di protezione dei dati personali, di riservatezza, di sicurezza nazionale e di ogni altro obbligo di legge.

È per converso vero che, nel rispetto del principio di proporzionalità, tutti i dati personali attinenti allo svolgimento della prestazione di chi sia addetto a una funzione pubblica devono essere resi accessibili in attuazione della disciplina legislativa della trasparenza che, a sua volta, costituisce espressione di quei valori di buon andamento e imparzialità delle pubbliche amministrazioni, che trovano un tradizionale riconoscimento negli articoli 97, 98 nonché 3 della Costituzione.

Per quanto riguarda i dati sensibili (articolo 4, comma 1, lettera d), del Codice) e i dati che prevedono implicazioni consimili (è, ad esempio, il caso dei dati inerenti a soggetti che si trovano in situazioni economiche disagiate o dei dati riguardanti soggetti appartenenti a categorie protette cui sono destinate agevolazioni e titoli di preferenza), il temperamento può essere realizzato mediante specifiche modalità di protezione, quali la profilazione in forma anonima dei dati o l'inaccessibilità ai dati stessi da parte dei motori di ricerca, fermo restando comunque il generale divieto di pubblicare i dati idonei a rivelare lo stato di salute dei singoli interessati (articoli 22, comma 8; 65, comma 5; 68, comma 3, del Codice).

Limiti derivanti dalla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi

Ferma restando la sostanziale differenza tra disciplina della trasparenza e quella sull'accesso ai documenti amministrativi, è da ritenere che alcuni limiti posti all'accesso dall'articolo 24 della l. n. 241 del 1990 siano riferibili anche alla disciplina della trasparenza, in quanto finalizzati alla salvaguardia di interessi pubblici fondamentali e prioritari rispetto al diritto di conoscere i documenti amministrativi.

Tali limiti tassativi, riferibili pertanto anche alla disciplina della trasparenza, riguardano:

- i documenti coperti da segreto di stato e gli altri casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge;
- i procedimenti previsti dal decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8 (convertito dalla legge 15 marzo 1991, n. 82), recanti norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e di protezione di coloro che collaborano con la giustizia;
- i procedimenti selettivi in relazione a documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi;
- i documenti esclusi dal diritto di accesso in forza di regolamenti governativi, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 al fine di salvaguardare gli interessi menzionati dall'articolo 24 della legge n. 241 del 1990.

Con riguardo alla facoltà di esclusione dell'accesso in via regolamentare, riferibili anche alla disciplina della trasparenza, occorrono alcune precisazioni. Se nessun dubbio, infatti, può sussistere circa la riferibilità anche alla disciplina della trasparenza dei casi di esclusione, finalizzata alla salvaguardia di interessi generali propri dello Stato (sicurezza interna ed esterna, politica valutaria e monetaria, ecc.), le altre ipotesi di esclusione, previste dalla stessa legge (ad esempio, la formazione degli atti generali) o in via regolamentare (ad esempio, la riservatezza delle persone con riferimento all'interesse professionale o finanziario), devono essere considerati alla luce della disciplina legislativa in materia di trasparenza e devono essere tali da non attenuare o addirittura vanificare la portata precettiva della stessa. Esempificando, la protezione dell'interesse alla riservatezza finanziaria e professionale deve essere raccordata, sia pure nel rispetto del principio di proporzionalità, al dovere sopra descritto di rendere pubblici tutti i dati inerenti allo svolgimento della prestazione lavorativa di chi sia addetto a una funzione pubblica e, quindi, i dati concernenti i compensi da questi percepiti (e non anche, per esempio, la generale situazione patrimoniale familiare o personale) o la valutazione delle prestazioni rese da questi soggetti nell'ambito del processo di misurazione e valutazione delle pubbliche amministrazioni e dei suoi agenti.

Nell'ipotesi in cui, per le ragioni prima indicate, i dati non vengano pubblicati sul sito, è necessario che la riconducibilità delle informazioni sottratte alla pubblicazione alle categorie di esclusione sopra individuate sia indicata sul sito medesimo.

Redazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Le presenti linee guida hanno lo scopo di offrire istruzioni sulla predisposizione delle parti del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, al fine di consentire l'adozione da parte delle amministrazioni di un modello dotato di requisiti minimi essenziali e che consenta la comparazione tra i dati pubblicati da diverse amministrazioni.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità deve fare riferimento minimo alle seguenti dimensioni della trasparenza:

- oggetto;
- strumenti;
- processo, comprensivo del coinvolgimento degli stakeholder.

Il Programma dovrà essere strutturato nelle seguenti parti, a loro volta suscettibili di articolazioni più specifiche:

Selezione dei dati da pubblicare

Questa sezione del Programma contiene l'elenco dei dati che saranno inseriti all'interno del sito. A tal riguardo, l'amministrazione deve tenere conto:

- delle prescrizioni di legge in materia di trasparenza;
- delle disposizioni in materia di dati personali, comprensive delle delibere dell'Autorità garante;
- delle indicazioni riportate nelle presenti linee guida, in particolare nel paragrafo 0;
- della natura dei propri settori di attività e dei propri procedimenti, al fine di individuare le aree più esposte a maggiore rischio di corruzione o semplicemente di cattiva gestione;

Descrizione delle modalità di pubblicazione on line dei dati

In questa sezione devono essere indicate le attività inerenti alla predisposizione, modifica o integrazione della sezione "Trasparenza, valutazione e merito" per renderla coerente con quanto riportato nelle presenti linee guida, in particolare nei paragrafi 0 e 0.

Descrizione delle iniziative

Questa sezione indica le iniziative previste per garantire:

- un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle presenti linee guida;
- la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Sezione Programmatica

Questa sezione comprende:

- le modalità di attuazione e le azioni previste;
- i tempi di attuazione;
- le strutture competenti per le diverse fasi di elaborazione ed esecuzione del Programma;
- le risorse dedicate;
- gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative.

Collegamenti con il Piano della performance

In questa sezione sono indicati:

- gli obiettivi, gli indicatori e i target presenti nel Piano della performance in ambito di trasparenza;
- la trasparenza delle informazioni relative alla performance.

Descrizione del processo di coinvolgimento degli stakeholder.

Posta elettronica certificata (PEC)

In questa sezione sono indicati:

- il livello di funzionamento della PEC;
- le eventuali azioni previste per l'adeguamento alla normativa.

Giornate della trasparenza.

Requisiti di forma

Indicazioni relative alla pubblicazione on line

In questa sede sono riportate le indicazioni generali relative alle modalità di pubblicazione delle informazioni sui siti istituzionali delle amministrazioni, allo scopo di aumentarne il livello di trasparenza, facilitando la reperibilità e l'uso delle informazioni da parte dei cittadini.

Si tratta, pertanto, di indicazioni relative agli adempimenti da adottare al fine di favorire l'accesso da parte dell'utenza, mentre per le modalità tecniche si fa riferimento alla documentazione dedicata allo scopo, tenendo in particolare conto le "Linee guida per i siti web della PA – art. 4 della Direttiva 8/09 del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione" (di seguito "[Linee Guida Siti Web](#)"), la cui versione più recente è stata pubblicata il 26 luglio 2010 sul sito del Ministero della pubblica amministrazione e innovazione (www.innovazionepa.gov.it).

Le indicazioni sono suddivise in due sottoinsiemi:

- indicazioni relative al formato, che hanno lo scopo di favorire l'utilizzo delle informazioni e dei dati da parte degli utenti;
- indicazioni relative alla reperibilità, che hanno lo scopo di favorire la ricerca delle informazioni e dei dati.

L'allegato alle presenti linee guida - Esempio di struttura della sezione del sito "Trasparenza, valutazione e merito" - contiene un modello esemplificativo di applicazione, al sito internet di una generica amministrazione delle indicazioni contenute in questo paragrafo. L'obiettivo di tale esempio è mostrare un concreto e semplice caso pratico al fine di chiarire i concetti espressi, e non fornire ulteriori specifiche rispetto a quelle contenute nelle presenti linee guida.

a) Indicazioni relative al formato

La pubblicazione on line dovrà essere effettuata in coerenza con quanto riportato nel documento "[Linee Guida Siti Web](#)", in particolare con le indicazioni, contenute nel suddetto documento, relative ai seguenti argomenti:

- trasparenza e contenuti minimi dei siti pubblici;
- aggiornamento e visibilità dei contenuti;
- accessibilità e usabilità;
- classificazione e semantica;
- formati aperti;
- contenuti aperti.

Al fine di favorire il riuso e l'elaborazione delle informazioni e dei dati pubblicati sui siti web e ad aumentarne la qualità, le amministrazioni sono inoltre tenute a:

- pubblicare le informazioni e i dati, indicati al paragrafo 0 delle presenti linee guida, nell'apposita sezione del sito istituzionale dell'amministrazione, di facile accesso e consultazione, denominata "Trasparenza, valutazione e merito". Questa sezione dovrà essere raggiungibile da un link, chiaramente identificabile dall'etichetta "Trasparenza, valutazione e merito" posto nell'homepage del sito stesso;
- organizzare la suddetta sezione "Trasparenza, valutazione e merito" in modo che i contenuti siano strutturati in coerenza con quanto indicato nel paragrafo 0 delle presenti linee guida. La sezione, quindi, dovrà essere divisa in macroaree, ognuna denominata come le categorie presenti nel paragrafo 0, ciascuna delle quali dovrà contenere una voce per ogni contenuto specifico appartenente alla categoria stessa. Facendo click sulle suddette voci, l'utente potrà avere accesso alle informazioni di interesse. L'ordine delle voci all'interno della sezione dovrà corrispondere a quello riportato nel paragrafo 0. Le voci dovranno essere previste anche se i rispettivi contenuti non sono stati ancora pubblicati: in tal caso, dovrà essere visualizzato un messaggio che indichi che i contenuti sono in via di pubblicazione e che riporti la data prevista di pubblicazione. All'interno della sezione "Trasparenza, valutazione e merito" dovrà essere presente, tra l'altro, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e al relativo stato di attuazione (si veda a tal proposito il paragrafo 0);
- garantire la tempestività della pubblicazione delle informazioni e dei dati e la trasparenza dei criteri di validità: ogni contenuto informativo dovrà essere corredato dalla storia delle revisioni, che contenga la data di pubblicazione e le caratteristiche di ogni

revisione. A tal scopo, le informazioni superate e/o non più significative dovranno essere archiviate o eliminate, secondo le indicazioni contenute nelle "Linee Guida Siti Web" (in particolare, al paragrafo 3) e nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali. Particolare attenzione dovrà essere rivolta alla definizione dei criteri di validità e delle politiche di archiviazione dei dati, soprattutto per quanto attiene ai dati informativi relativi al personale (si veda a proposito il paragrafo 0);

- contestualizzare chiaramente ogni contenuto informativo pubblicato (pagina web, file); in particolare dovranno essere indicati:
 - o la tipologia delle informazioni contenute (in modo sintetico);
 - o il periodo a cui le informazioni si riferiscono. Ad esempio, l'anno per quanto riguarda incarichi o compensi, la data di aggiornamento per quanto riguarda i curricula, ecc.;
 - o quale amministrazione (dipartimento, ufficio, ecc.) ha creato quel contenuto informativo e a quale amministrazione (dipartimento, ufficio, ecc.) quel contenuto si riferisce.

In applicazione dei principi sopra esposti, i dati di contesto dovranno essere inseriti all'interno del contenuto informativo stesso. Ad esempio, l'anno cui si riferisce una tabella dovrà essere inserito nel file contenente la tabella e non solamente nella pagina web che ospita il link al file. Lo scopo della contestualizzazione è di garantire l'individuazione della natura dei dati e la validità degli stessi, anche se il contenuto informativo è reperito o letto al di fuori del contesto in cui è ospitato (sezione "trasparenza" del sito web dell'amministrazione). Questo rischio si può verificare quando l'accesso ai contenuti informativi avviene mediante motori di ricerca o anche attraverso siti dove sono ospitate copie dei contenuti stessi. In queste ipotesi, infatti, può risultare difficile accertare l'attualità dei contenuti, con l'ulteriore rischio di una lettura poco chiara dei dati. Pertanto, ogni file, oggetto di pubblicazione sui siti istituzionali ai sensi del successivo paragrafo 0, sarà prodotto tenendo conto di una sua possibile lettura in un altro contesto e in un momento futuro. La contestualizzazione è, quindi, essenziale al fine di caratterizzare compiutamente e senza errori il contenuto; inserire all'interno della sezione "Trasparenza, valutazione e merito" strumenti di notifica degli aggiornamenti (ad esempio, "Really Simple Syndication - RSS"), sia a livello di intera sezione (viene notificato all'utente qualsiasi inserimento o modifica all'interno della sezione) sia a livello di singolo argomento (all'utente vengono notificati solo gli aggiornamenti relativi all'argomento/i selezionato/i); pubblicare le informazioni e i documenti in formato aperto, in coerenza con le "Linee Guida Siti Web". Dovranno essere inoltre pubblicati, sempre in formato aperto, i dati che sono alla base delle informazioni stesse (ad esempio, le tabelle contenute nei documenti). I dati dovranno essere:

- pubblicati in almeno uno dei formati aperti indicati, ma preferibilmente in più formati (ad esempio, "eXtensible Markup Language" – XML, "Open Document Format" – ODF, ecc.);
- corredati da eventuali file di specifica (ad esempio, XSD – XML Scheme Definition – per i file XML);
- raggiungibili direttamente dalla pagina dove le informazioni di riferimento sono riportate;
- pubblicare on line, nella sezione dedicata alla performance, i dati provenienti direttamente dalle proprie banche dati e legati ad aspetti di performance particolarmente rilevanti per gli stakeholder (qualora la singola amministrazione utilizzi un sistema informativo complesso ed evoluto). In particolare, sarebbe opportuno pubblicare, sottoforma di opportune interfacce, le indicazioni relative allo stato di raggiungimento dei target desiderati rispetto a obiettivi di particolare interesse; ciò in aggiunta alla possibilità di scaricare il Piano e la Relazione sulla performance;
- garantire, all'interno della sezione del sito dedicata alla trasparenza, la possibilità agli utenti di fornire feedback e valutazioni relative alla qualità delle informazioni pubblicate (ad esempio nei termini di precisione, completezza, correttezza, tempestività), al fine di:
- coinvolgere i cittadini nell'attività dell'amministrazione;
- aiutare l'amministrazione nel compito di garantire la qualità delle informazioni rilevanti per gli utenti, grazie al controllo diffuso da parte di questi ultimi;
- diffondere nei cittadini la consapevolezza della disponibilità delle informazioni e dei meccanismi di funzionamento dell'amministrazione stessa.

L'amministrazione è tenuta ad agire tempestivamente a fronte delle segnalazioni fornite dagli utenti. È raccomandato l'utilizzo di strumenti web 2.0, così come indicato nelle "Linee Guida Siti Web" (paragrafo 6.3)²⁰.

20 L'evoluzione delle tecnologie web ha infatti messo a disposizione applicazioni (identificate genericamente con il termine "web 2.0") che permettono un elevato livello di interazione tra un sito e i propri utenti, che non sono più unicamente consumatori delle informazioni presenti sul sito stesso, ma diventano invece contemporaneamente fruitori e creatori di contenuti, che a loro volta sono resi disponibili agli altri utenti. L'inserimento, quindi, all'interno del sito, di strumenti web 2.0 - forum, blog, social network, ecc. -, che abbiano la finalità di condividere informazioni e opinioni relative a tutti i vari aspetti della trasparenza, può rappresentare un punto di forza dell'amministrazione per quanto riguarda il coinvolgimento degli stakeholder di riferimento. Le "Linee Guida Siti Web" – paragrafo 6.3, sottolineano infatti come "il coinvolgimento dei cittadini per migliorare la gestione e la qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione abbia come preconditione l'adozione dell'approccio web 2.0 per la comunicazione e la condivisione delle risorse on line".

b) Indicazioni relative a classificazione, semantica e reperibilità delle informazioni

Le informazioni e i dati indicati al paragrafo 0 dovranno essere pubblicati nel sito web dell'amministrazione in modo da favorire l'accesso e la reperibilità delle informazioni stesse da parte dell'utenza.

Le amministrazioni dovranno attenersi alle indicazioni riportate nelle "Linee Guida Siti Web" (paragrafi 4.2 e 5.1) relative a reperibilità, classificazione e semantica delle risorse presenti sui siti.

Si raccomanda l'assegnazione, alle risorse informative relative alla trasparenza, di metadati che le descrivano secondo lo "standard Dublin Core" (norma ISO 15836:2000 – www.dublincore.org), al fine di consentirne l'identificazione univoca e stabile, di agevolarne la classificazione e di facilitarne la ricerca.

Le "Linee Guida Siti Web" (paragrafo 4.2) riportano i dettagli dell'inserimento delle informazioni aggiuntive secondo lo "standard Dublin Core" e, per ogni contenuto minimo dei siti web istituzionali, specificano quali metadati devono essere associati al contenuto stesso (nella colonna "indicazioni reperibilità"). Per quei contenuti, indicati dalle presenti linee guida, che non corrispondono alle tipologie indicate nella Tabella "Contenuti minimi dei siti web istituzionali" ("Linee Guida Siti Web", paragrafo 4.2 e tabella 5) o per i quali non sono presenti le indicazioni di reperibilità, si rinvia a successive indicazioni che verranno fornite riguardo ai metadati da associare. Naturalmente, l'attuale mancanza di indicazioni circa la formulazione dei metadati non esonera le amministrazioni dall'obbligo di provvedere alla pubblicazione dei contenuti di tutte le categorie di dati indicati nelle presenti linee guida.

Indicazioni relative alla pubblicazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

L'articolo 11, comma 8, del d. lg. n. 150 del 2009 prevede che nella sezione del sito web dell'amministrazione, denominata "Trasparenza, valutazione e merito", deve essere pubblicato anche il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione.

Al fine di favorire forme diffuse di controllo, la consultazione e la comprensione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità da parte dei cittadini, le amministrazioni dovranno:

- pubblicare il Programma (e i relativi aggiornamenti annuali) in almeno un formato aperto e standardizzato, secondo le indicazioni delle "Linee Guida Siti Web" (paragrafo 5.2). Le versioni del Programma degli anni precedenti vanno lasciate a disposizione sul sito e rese accessibili tramite link;
- pubblicare periodicamente, almeno semestralmente, lo stato di attuazione del Programma, anch'esso in formato aperto e standard. Gli stati d'attuazione precedenti vanno lasciati a disposizione sul sito e resi accessibili tramite link dalla pagina dove è pubblicato il Programma triennale;
- inserire sul sito, in coerenza con i documenti di cui ai punti precedenti, un prospetto riepilogativo che riporti in modo intuitivo le informazioni relative alle azioni del Programma e al relativo stato di attuazione, con particolare riferimento a quelle azioni che producano risultati che hanno impatto diretto e forniscono utilità agli stakeholder.

Il prospetto riepilogativo dovrà:

- essere realizzato in formato aperto, standard e facilmente interpretabile sia da un utente che da un programma software;
- contenere almeno i seguenti dati:
 - o denominazione amministrazione;
 - o data di ultimo aggiornamento dello stato di attuazione;
 - o singole azioni del Programma e relativo stato di attuazione, secondo il modello descritto nella tabella che segue.

Tabella 2: elementi relativi alle azioni del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Elemento	Descrizione elemento	Esempio
Descrizione azione	Descrizione sintetica della azione.	"Pubblicazione on line dei dati relativi agli incarichi dell'Amministrazione".
Eventuale Link	Eventuale collegamento a una pagina in cui l'azione viene specificata e	" www.nomeente.gov.it/trasparenza/

azione	in cui vengono fornite informazioni aggiuntive.	/azioni/incarichi", che porta a una pagina descrittiva della azione.
Data inizialmente prevista di raggiungimento	Data in cui, secondo il Programma, l'azione produrrà il risultato.	"01/03/2011"
Data attualmente prevista di raggiungimento	Eventuale data in cui, a fronte di uno slittamento dei tempi, attualmente si prevede che la azione produrrà il risultato. Nel caso in cui non siano previsti scostamenti, questa data corrisponde alla "Data inizialmente prevista di raggiungimento". Nel caso in cui siano invece previsti scostamenti, l'elemento "Note relative allo scostamento" deve contenere una descrizione delle problematiche che hanno portato allo slittamento stesso.	"01/04/2011"
Note relative allo scostamento	Descrizione delle problematiche che hanno portato a un eventuale slittamento dei tempi previsti.	"Necessità di procedere a una nuova gara"
Data effettiva di raggiungimento	Data in cui la azione ha raggiunto il proprio risultato (se già raggiunto).	"01/02/2011"
Percentuale di completamento	Percentuale di completamento della azione.	"50%"
Link risultato	Collegamento a una pagina in cui viene mostrato all'utente il risultato raggiunto. La pagina può contenere direttamente tale risultato (nei casi ad esempio di pubblicazione on line di dati), oppure fornire informazioni relative all'attività svolta (ad esempio, documentazione, video e trascrizioni di conferenze).	"www.nomeente.gov.it/trasparenza/incarichi/2010", che porta ai dati relativi agli incarichi 2010. "www.nomeente.gov.it/eventi/eventotrasparenza2010..."

Fornire, in coerenza a quanto indicato nel paragrafo 0, strumenti di notifica degli aggiornamenti (ad esempio, RSS) che permettano a un utente interessato di essere informato in seguito a ogni aggiornamento dei dati pubblicati relativi al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (Programma, stato di attuazione, dati del prospetto riepilogativo).

Modalità di attuazione e termine di adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

L'articolo 11, comma 7, del d. lg. n. 150 del 2009 prevede che, nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, debbano essere specificate le modalità, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative volte alla promozione della trasparenza, della legalità e della cultura dell'integrità.

Ogni amministrazione è tenuta ad adottare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed i suoi aggiornamenti annuali contestualmente alla redazione del Piano della performance e, comunque, entro e non oltre il 31 gennaio di ogni anno.

Più in generale il Programma indica gli obiettivi di trasparenza di breve (un anno) e di lungo periodo (tre anni). Si tratta, infatti, di un Programma triennale "a scorrimento" idoneo a consentire il costante adeguamento del Programma stesso.

Il Programma deve specificare i termini temporali entro i quali l'amministrazione prevede il raggiungimento di ciascun obiettivo di trasparenza nonché le eventuali note esplicative in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi nei termini originariamente previsti.

Nel caso in cui l'attuazione delle misure, indicate dal documento stesso, richieda un significativo intervento di ristrutturazione del sito istituzionale tale da modificarne integralmente la struttura e il funzionamento, l'amministrazione dovrà, comunque, procedere in due fasi:

- la prima consisterà nella tempestiva pubblicazione dei dati (di cui al successivo paragrafo 0), attraverso le modalità informatiche già in uso presso l'amministrazione, da effettuare entro tre mesi dalla adozione del Programma, considerato che le amministrazioni avrebbero già dovuto adempiere agli obblighi di trasparenza previsti dalla legge;
- la seconda fase consisterà nell'adeguamento delle modalità di pubblicazione on line in conformità alle indicazioni contenute nei precedenti paragrafi 0 e 0 e nel Programma²¹, nonché nell'eventuale integrazione delle informazioni già pubblicate, da effettuare nei termini previsti dal Programma e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2011.

Il Programma deve infine indicare:

- le risorse dedicate alla sua attuazione, con particolare riferimento alle risorse umane e strumentali utilizzate per il perseguimento degli obiettivi di trasparenza, nel rispetto del limite generale dell'invarianza della spesa, previsto dalla legge;
- i mezzi di promozione e diffusione all'interno e all'esterno dell'amministrazione, al fine di una piena conoscenza del Programma da parte sia dei cittadini, sia delle singole strutture dell'amministrazione chiamate a conseguire gli obiettivi di trasparenza;
- le modalità di effettuazione del monitoraggio relativo alla sua attuazione. L'amministrazione dovrà, infatti, attuare processi infrannuali di riscontro dell'efficacia del Programma, partendo dai quali procedere all'elaborazione di una relazione sullo stato di attuazione del Programma con cadenza semestrale.

Strutture competenti

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, come anticipato nel precedente paragrafo, dovrà fornire adeguate indicazioni in ordine alle risorse dedicate all'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità stesso e, più in generale, al perseguimento degli obiettivi di trasparenza.

L'articolo 15, comma 2, lettera d), del d. lg. n. 150 del 2009 prevede, innanzitutto, che sia l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione a definire il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e gli eventuali aggiornamenti annuali.

Tale processo di definizione potrà estrinsecarsi in una forma di "regia" condivisa con l'Organismo indipendente di valutazione (OIV), tenuto conto del fatto che la legge considera questo organo "responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione", nonché quale soggetto che "promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità" (articolo 14, comma 4, lettere f) e g), del d. lg. n. 150 del 2009).

Sarà, quindi, compito dell'OIV esercitare un'attività di impulso e di attestazione dell'adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, con l'ausilio della struttura tecnica permanente.

L'adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità dovrà prevedere un confronto con le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, così come previsto dall'articolo 11, comma 2, del d. lg. n. 150 del 2009. La partecipazione degli stakeholder, infatti, consente di individuare profili di trasparenza che rappresentino un reale e concreto interesse per la collettività degli utenti; tale apporto, come già detto, risulta duplicemente vantaggioso in quanto contribuisce non solo a concentrare l'attenzione sui dati più rilevanti ai fini del controllo sociale, ma anche a consentire una corretta individuazione degli obiettivi strategici dei servizi pubblici con un'adeguata partecipazione dei cittadini (delibera n. 89 del 29 luglio 2010).

Sarà inoltre necessario prevedere, in capo agli uffici competenti (ad esempio, Uffici Relazioni con il pubblico – URP e altri appositi sportelli di contatto e informazione per il pubblico, Uffici stampa, call center), adeguate funzioni di raccordo, informazione e raccolta di suggerimenti e commenti da parte del pubblico, da trasmettere all'interno dell'organizzazione secondo un approccio di tipo bottom up.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità dovrà, infine, contenere la designazione di un dirigente che sia il referente non solo del procedimento di formazione, adozione e attuazione del Programma, ma dell'intero processo di realizzazione di tutte le iniziative volte, nel loro complesso, a garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità²². Tale responsabilità graverà sul referente come sopra indicato, unitamente al responsabile delle informazioni in relazione alle quali si sia verificata la violazione dell'obbligo di trasparenza.

²¹ Tali indicazioni temporali non escludono la possibilità per le amministrazioni di svolgere, in una fase successiva, attività di miglioramento e adeguamento tecnologico del sito web, al fine di incrementarne la fruibilità dei contenuti, tenuto altresì conto delle innovazioni tecnologiche che saranno in futuro eventualmente disponibili.

²² A tal fine, il soggetto referente sarà responsabile altresì dei rapporti con gli stakeholder, in particolare dei rapporti con le associazioni dei consumatori, in modo da facilitare lo scambio di informazioni sulla buona gestione della pubblica amministrazione.

Tale designazione rileva sia ai fini dell'accountability interna in relazione all'effettivo adempimento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, sia dell'applicazione delle misure sanzionatorie previste dall'articolo 11, comma 9, del d. lg. n. 150 del 2009, in caso di mancata adozione e realizzazione del Programma o di mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsti dai precedenti commi 5 e 8.

Pubblicazione on line dei dati

La nuova disciplina della trasparenza prevista dal d. lg. n. 150 del 2009 afferma, come già evidenziato nel paragrafo 0, il diritto dei cittadini a un'accessibilità totale alle informazioni pubbliche, per le quali non esistano specifici limiti previsti dalla legge (paragrafo 0). Questo obiettivo si rende attuabile prevalentemente²³ attraverso lo strumento dell'accesso telematico, quello in grado di meglio garantire accessibilità in modo diffuso.

Si tratta di dati relativi alle risorse utilizzate dalle amministrazioni nell'espletamento delle proprie attività – la cui “buona gestione” dà attuazione al valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione – e che rivelano come vengono gestite tali risorse, a partire da quelle umane. È in quest'ottica che deve essere interpretata la previsione, ad esempio, della pubblicazione di curricula, retribuzioni ed altri dati relativi al personale degli uffici di supporto agli organi di indirizzo politico-amministrativo, di quello dirigenziale e di quello non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni. I dati oggetto di interesse riguardano, quindi, il rapporto tra l'amministrazione e il dipendente pubblico o, più in generale, il soggetto legato a vario titolo con la stessa. In tal senso, come verrà evidenziato nel prosieguo, l'individuazione dei dati da pubblicare e dei soggetti cui i dati ineriscono, contenuta nell'elenco che segue, è volta a evitare inammissibili lacune nella trasparenza delle informazioni in questione.

Per le stesse ragioni, oggetto di interesse sono anche i dati relativi all'organizzazione, alla performance e ai procedimenti, alle buone prassi e ai pagamenti, alle sovvenzioni.

La conoscenza complessiva di questi dati fornisce, peraltro, rilevanti indicazioni in merito alla performance delle amministrazioni, da cui l'evidente collegamento instaurato dal d. lg. n. 150 del 2009 tra la disciplina della trasparenza e quella della performance oggetto di misurazione e valutazione.

Il legislatore, infatti, nel perseguimento di tali obiettivi, ha previsto obblighi di pubblicazione on line di una lunga serie di dati²⁴, dando luogo a una forte frammentazione della disciplina e, a volte, anche a sovrapposizioni tra le stesse previsioni. Si tratta di un quadro normativo estremamente ampio, di cui gli obblighi di pubblicazione previsti dal comma 8 dell'articolo 11 del d. lg. n. 150 del 2009 costituiscono soltanto una parte. In questo quadro rientrano: il decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2000, n. 118; il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; il decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108; il d. lg. 7 marzo 2005, n. 82; il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture); la l. n. n. 69 del 2009. Le presenti linee guida – e conseguentemente i Programmi triennali di ciascuna amministrazione – costituiscono, pertanto, un'importante opportunità di riordino e razionalizzazione dei vigenti obblighi di pubblicazione on line da parte delle amministrazioni.

L'individuazione dei dati (primari e di natura “accessoria”) oggetto di pubblicazione è stata, quindi, effettuata sulla base sia delle diverse disposizioni vigenti che prevedono obblighi di pubblicazione dei dati, sia della più generale esigenza, normativamente posta, di assicurare una totale trasparenza dell'azione amministrativa. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità dovrà, dunque, contenere un'apposita sezione dedicata alla disciplina degli obblighi di pubblicazione on line dell'amministrazione, tenendo conto delle categorie di dati indicate dalle presenti linee guida. In altri termini, nella predisposizione di questa sezione del Programma triennale, le amministrazioni si dovranno attenere a quanto specificamente riportato dalle linee guida, in ordine all'individuazione dei dati che devono essere pubblicati sui siti istituzionali.

Si precisa che gli obblighi di trasparenza, e quindi di pubblicazione dei dati relativi al personale delle amministrazioni si riferiscono a tutto il personale, comprendendovi il personale in regime di diritto pubblico (ivi compresi i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia), i dipendenti legati alle amministrazioni con contratto di diritto privato nonché quei soggetti terzi che entrano in rapporto con le amministrazioni con le modalità di seguito elencate.

Categorie di dati e contenuti specifici:

²³ L'accesso telematico dovrà infatti essere affiancato da più tradizionali strumenti di informazione (es. volantini informativi disponibili presso gli URP, comunicazioni affisse negli uffici comunali, ecc.), per garantire un supporto adeguato a chi su tutto il territorio nazionale non abbia, per diversi motivi, facile accesso al web.

²⁴ È evidente che la pubblicazione dei dati già previsti dalla legge deve essere fatta indipendentemente dalla preventiva adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.