

INTRODUZIONE

Il presente studio si propone di prendere in esame la trasparenza come principio cardine del procedimento amministrativo e le basi giuridiche volte alla sua realizzazione. Questo principio riguarda tutti i profili del procedimento amministrativo e tutti i profili di vita della Pubblica Amministrazione. La normativa che la introduce nel nostro ordinamento le assegna diverse finalità specifiche e prevede numerosi strumenti per la sua attuazione, indicando altresì i limiti che essa deve rispettare. Il presente lavoro si pone l'obiettivo di analizzare il fondamento teorico, l'evoluzione e l'attuale portata del principio di trasparenza nonché il ruolo che esso assume nel moderno sistema di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione. Il metodo seguito è stato quello di decodificare l'analisi in più fasi attraverso una struttura piramidale partendo dall'inquadramento teorico e normativo si proietta verso l'analisi di aspetti più specifici e le modalità di attuazione. Il principio rappresenta un'esigenza fondamentale all'interno del procedimento amministrativo e ha contribuito a realizzare una più consapevole partecipazione al cittadino all'attività dei pubblici poteri, dall'altro, ha avuto finalità preventive e di contrasto all'illegalità e alla corruzione nella Pubblica Amministrazione. La trasparenza resta il principio più evocativo di quell'idea di amministrazione "casa di vetro" coniata da Filippo Turati più di un secolo fa. Si approfondirà il rapporto tra privacy e trasparenza e le recenti riforme con l'introduzione dell'istituto dell'accesso civico e accesso civico generalizzato fino a raggiungere una *total disclosure*

del maggior numero di informazioni inerenti alla struttura e al funzionamento delle PP. AA. Possiamo dunque definire la trasparenza come un principio fondamentale all'interno del procedimento amministrativo a cui tendere per migliorare i rapporti tra le istituzioni e i cittadini, ma anche come un modo di essere dell'amministrazione. La sua realizzazione passa necessariamente attraverso la gestione di informazioni e la produzione di documenti, i quali devono essere conoscibili attraverso la pubblicità cui sono sottoposti, ma anche comprensibili da parte degli interessati, in modo da garantire l'effettiva possibilità di conoscere l'attività dell'amministrazione.

CAPITOLO I: IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA AMMINISTRATIVA: FONDAMENTO CONTENUTO E FINALITA'.

1.1. LA TRASPARENZA COME VALORE

Trasparenza significa (dal latino) “trans parere” ovvero far apparire, lasciar vedere, lasciar conoscere. La Trasparenza è un valore-chiave dell’ordinamento democratico, espressamente incluso, dall’art. 1 della legge 241/1990, tra i principi generali che regolano l’attività amministrativa, capace di coniugare l’efficienza nello svolgimento della funzione pubblica con le garanzie di tutela delle posizioni giuridiche degli amministrati. Suoi corollari sono gli obblighi di pubblicità e accesso, quali strumenti approntati dall’ordinamento per garantire la trasparenza, intesa come fine dell’azione amministrativa, e realizzarla nel concreto. Il principio di trasparenza impone all’ amministrazione il dovere di agire correttamente, al di là delle mere prescrizioni formali della norma. Proprio con l’introduzione di questo istituto giuridico i cittadini possono vedere in quale modo si formano gli elementi necessari per determinare le scelte della P.A., così come quali sono le ragioni e le giustificazioni di uno specifico provvedimento amministrativo. Pertanto, il predetto principio stabilisce l’obbligo per tutte le Pubbliche Amministrazioni di rendere visibile e controllabile all’esterno il proprio operato; in sintesi, la trasparenza contribuisce a rendere conoscibile l’azione amministrativa e il dovere di agire correttamente. La necessità di un controllo democratico da parte dei cittadini sull’operato della P.A. impone che l’attività di questi sia

sottoposta a pubblicità, con conseguente obbligo di pubblicazione, comunicazione e accessibilità a notizie, documenti atti e procedure. Tale criterio porta l'Amministrazione a rendere visibile e controllabile all'esterno il proprio operato affinché sia conforme agli interessi sociali e ai principi costituzionali.

1.2. NATURA GIURIDICA DELLA TRASPARENZA: PRINCIPIO GENERALE O ISTITUTO POSITIVO?

La trasparenza è un principio generale, o si risolve in una serie di istituti positivi, come sembra suggerire la legislazione in materia? La trasparenza dovrebbe essere considerata un principio generale. Non costituisce un istituto giuridico precisamente definito, ma, da una parte è una modalità di esercizio della funzione amministrativa e, dall'altra, un obiettivo cui lo svolgimento della funzione stessa deve tendere. Obiettivo che risponde alla finalità del controllo democratico dell'attività della pubblica amministrazione, per una più penetrante tutela di interessi pubblici e privati coinvolti. La trasparenza dovrebbe configurarsi come un mezzo per porre in essere un'azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali, ed un obiettivo a cui tendere, direttamente legato con il valore democratico della funzione amministrativa. Proprio questa duplice natura : strumento e fine spiega come essa sia enunciata nell'ordinamento quale principio generale (art.1, L. n.241 del 1990, come modificato dalla l. n. 15 del 2005: art 11, d.lgs. n.150 del 2009; art 1, d.lgs. n.33 del 2013) e si risolva in una serie di istituti

positivi. Vi è una tensione fra l'affermazione della trasparenza come principio e la configurazione sempre crescente di istituti volti a disciplinarla in modo specifico con il rischio che la configurazione positiva possa, alla fine compromettere l'affermazione del principio. Questa tensione è visibile anche nella stessa evoluzione legislativa : nella versione originaria della L.241 del 1990, la trasparenza non è annoverata tra i principi dell'azione amministrativa indicati nell'art.1, ma costituisce lo scopo da realizzare ed il valore da preservare con l'accesso. La trasparenza diventa principio dell'attività amministrativa con la novella 2005 (art.1 L. n.241 come modificato dalla legge n.15 del 2005), e fra i principi generali viene ricompreso anche l'accesso (art 22. L.241 come modificato dalla l. n.15 del 2005). E' con il d.lgs. n.150 del 2009 che la trasparenza, principio generale, si collega in modo specifico con gli altri principi tradizionali dell'attività amministrativa ed assume addirittura il ruolo di "principio strumentale" o di mezzo di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. La trasparenza viene così definita: strumento di controllo della funzione amministrativa per la realizzazione del principio democratico e si connette, in questa prospettiva con l'integrità delle pubbliche amministrazioni.

1.3. NASCITA PRINCIPIO

In un primo tempo il procedimento amministrativo si reggeva sul principio di segretezza e sul mancato coinvolgimento dei privati

all'attività della pubblica amministrazione. Ciò trovava giustificazione nel modo di atteggiarsi dei rapporti tra P.A. e cittadini connotati da una posizione di sovraordinazione della prima rispetto ai secondi. Siffatta situazione mal si conciliava con il dato costituzionale poiché in Costituzione difetti un riconoscimento espresso dalla trasparenza. Il principio di trasparenza pur essendo un principio non è espressamente sancito nella nostra Carta Costituzionale, eppure agevolmente enucleabile dall'art. 97 che pone, proprio in materia di amministrazione, i principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa alla cui attuazione contribuisce senza dubbio la trasparenza, atteso che questa consente la conoscibilità degli atti adottati dalla p.a. e rende così possibile un controllo sui medesimi per valutarne l'efficienza e l'imparzialità. Ai fini dell'affermazione di questo principio è stata decisiva la giurisprudenza della Corte Costituzionale, la quale fin dalla seconda metà degli anni Novanta ha desunto la trasparenza dal principio del buon andamento di cui all'art.97 Cost.¹ Ancora, l'art. 21 Cost. "Riconosce la libertà di manifestazione del pensiero da cui discendono il diritto di informare nonché il diritto ad essere informati. Nell'ambito applicativo di quest'ultimo ben può farsi rientrare la trasparenza amministrativa sotto i profili della pubblicità agli atti e dell'accesso ai medesimi. Gli art. 24 e 113 Cost. garantiscono un controllo costituzionale sugli atti della P.A. e nell'ottica di consentire un tale controllo e permettere ai cittadini di

¹ Sentenze nn. 262/1997, 40/1998, 300/2000, 372/2004, 172/2005, 104/2006, 182/2008, 85/2009, 148/2009, 175/2011 le quali hanno contribuito alla graduale affermazione del principio di trasparenza

attivarlo è necessario rendere conoscibili gli atti amministrativi adottati per comprendere l'iter logico seguito dalla amministrazione nella propria decisione, lesiva dell'altrui sfera giuridica. A fronte di un siffatto quadro costituzionale, la legge 241/1990 ha superato il principio di segretezza in favore di quello della trasparenza. Ciò è stato determinato dalla evoluzione del rapporto P.A. - privati all'insegna della parificazione e del conseguente coinvolgimento dei cittadini all'interno del procedimento amministrativo per il tramite di diversi istituti, tra cui quello dell'accesso. La Trasparenza consacrata dal legislatore a partire dalla legge 241/1990² recante: "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.", costituisce infatti un corollario dei principi di legalità buon andamento, imparzialità di cui all'art.97 comma 1 Cost. nonché il presupposto giuridico della partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa. Il Legislatore del 1990 ha introdotto nell'ordinamento giuridico italiano una serie di istituti espressione di esigenze di trasparenza tra cui: l'obbligo di motivazione del provvedimento, il responsabile del procedimento, la partecipazione procedimentale degli interessati e, soprattutto il diritto di accesso ai documenti. Con la legge 15/2005, il principio è stato "positivizzato" nell'art.1 della legge 241/1990 ed elevato a principio cardine dell'azione amministrativa concorrendo con i principi di efficienza, efficacia ed economicità

² In realtà, l'espreso riferimento al principio di trasparenza nella l. n. 241/1990 è stato introdotto solo con la l. n. 15/2005 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), malgrado, tuttavia, la dottrina già ritenesse la trasparenza una norma implicita del nostro ordinamento. Cfr., sul punto, *P. TANDA, La trasparenza nel moderno sistema amministrativo, in Nuove Autonomie, n. 1/2007, p. 160.*

alla decodificazione del canone di buon andamento. Pertanto, il predetto principio stabilisce l'obbligo per tutte le Pubbliche Amministrazioni di rendere visibile e controllabile all'esterno il proprio operato; in sintesi, la trasparenza contribuisce a rendere conoscibile l'azione amministrativa. Inoltre, anche l'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo si collega indirettamente al principio di trasparenza. La L.15/2005, introduce in modo espresso il principio di trasparenza, strettamente correlato al principio di pubblicità. Il principio di pubblicità si pone in termini funzionali rispetto al principio di trasparenza, nella misura in cui quest'ultimo può essere inteso come conoscibilità esterna dell'azione amministrativa attraverso gli strumenti pratici di cui si servono i privati per esercitare l'opera di controllo e di accesso agli atti e ai documenti del procedimento amministrativo. Secondo parte della dottrina, i due principi di pubblicità e trasparenza sarebbero sovrapponibili solo in parte, implicando la trasparenza il dovere della P.A. di render conto alla collettività. La pubblicità costituirebbe uno dei possibili elementi della trasparenza, rappresentando un mero stato di fatto dell'atto. La trasparenza, si contrapporrebbe a tutto ciò che si occulta per favorire interessi personali e di gruppo, configurandosi come "esigenza di chiarezza, di comprensibilità, di non equivocità di una struttura e del suo agire, anche al fine di garantire l'affidamento dei cittadini, oltre che l'imparzialità il buon andamento e la legalità dell'azione amministrativa. Problematico è anche il rapporto tra principio di trasparenza e diritto di accesso, che parte della dottrina maggioritaria ha deciso di individuare come situazioni differenti.

Infatti, l'accesso ad un atto potrebbe non garantire la trasparenza o, viceversa, la secretazione delle offerte potrebbe non configgere con la trasparenza. L'accesso è considerato uno strumento della trasparenza, tenuto conto che la medesima è un parametro di giudizio per la legittimità dei limiti posti all'esercizio dello stesso. Nell'ambito delle politiche contro la corruzione, la trasparenza delle pubbliche amministrazioni sta assumendo, negli ultimi anni, un ruolo centrale. Il Codice della trasparenza³ delle pubbliche amministrazioni ha riordinato e integrato le disposizioni in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte dei soggetti pubblici. Potenziati anche gli strumenti di accesso dei cittadini alle informazioni e ai dati detenuti dagli uffici pubblici con l'introduzione dell'accesso civico ai documenti per i quali esiste un obbligo di pubblicazione da parte delle p.a. e l'accesso libero, alla stregua del "*Freedom of Information Act*" di cui si parlerà in seguito.

1.4. Il principio di Trasparenza nell'Unione Europea

Dopo aver analizzato i riferimenti al principio di trasparenza presenti nel nostro testo Costituzionale, è doveroso osservare in che modo l'Unione Europea abbia recepito tale fondamentale criterio, sia per quanto riguarda l'accesso ai propri atti sia per come ha influenzato le legislazioni dei singoli stati membri. Il principio di trasparenza e il diritto di accesso si sono affermati in ambito

³ Introdotta con il D.lgs. 33 del 2013

comunitario soltanto di recente. Oggi l'Unione Europea tutela in modo significativo il diritto all'informazione ed assicura, in applicazione del principio di trasparenza la possibilità per i cittadini di esercitare un effettivo controllo sull'operato delle istituzioni comunitarie, non solo rendendo possibile l'accesso alle informazioni prodotte e possedute dalle istituzioni stesse, ma anche con la semplificazione del linguaggio delle decisioni. Il riconoscimento del diritto di accesso alle informazioni delle istituzioni è un risultato molto importante, in quanto la trasparenza del processo decisionale delle istituzioni contribuisce a rafforzare il loro carattere democratico e ad accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti dell'amministrazione. In primo luogo il Trattato di Amsterdam ha inserito il principio di trasparenza fra i principi generali dell'Unione Europea.⁴ In seguito, il Trattato sull'Unione Europea ed il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea hanno regolato in maniera più sistematica la materia. L'art. 1 del TUE dichiara che le decisioni dell'Unione devono essere prese “nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”. L'art. 24, par 3 del TFUE, sancisce la possibilità per ogni cittadino di scrivere alle Istituzioni e agli organi in una delle lingue ufficiali e di ricevere risposta. L'art. 15 del TFUE ribadisce il principio che le istituzioni operano nella maniera più trasparente possibile e al comma 3 stabilisce che qualsiasi cittadino dell'Unione Europea ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento, del Consiglio e

⁴ Il trattato di Amsterdam disciplinava il principio di trasparenza così: “Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”.

della Commissione. Infine, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione proclamata a Nizza all'art. 42 ha recepito la disciplina dell'art. 15 del TFUE relativa al diritto di accesso ai documenti. I principi suddetti sono stati ispiratori del Regolamento n.1049 del 2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione.

1.5. Affermazione del principio di trasparenza con l'introduzione del codice dell'amministrazione digitale (CAD).

L'art. 3 bis della L.241 del 1990 introdotto nel 2005 costituisce il principale referente per l'incentivazione dell'attività amministrativa svolta in modo telematico. Completamento del dispositivo è il CAD che in modo specifico disciplina le principali direttive che la P.A. può o deve assumere in tema di informatizzazione. Per ciò che attiene la pubblicazione degli atti fondamentale è il d.lgs. 33/2013 di cui si è detto in merito all'articolo 1 e in merito agli art 22 ss. Il d.lgs. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale) regola in maniera alquanto compiuta quello che è un settore di sempre maggior interesse per la P.A.: l'applicazione delle tecnologie informatiche e di comunicazione informatica all'attività amministrativa. Attraverso la telematica si assicura la velocità di azione e la trasparenza- partecipazione dell'azione amministrativa; consente la raccolta e la gestione dei dati ed informazioni in grande quantità. Nel corso degli ultimi anni i dati si sono emancipati dal

documento, essi sono di per sé aggregabili, confrontabili e elaborabili. Questa opportunità opera in molteplici direzioni da un lato all'amministrazione viene chiesto di porre a disposizione della collettività l'enorme patrimonio conoscitivo in suo possesso, dall'altro i cittadini e le imprese possono sfruttare i dati per molteplici scopi: per un controllo sull'operato della pubblica amministrazione, come informazioni di servizio, sull'impiego delle risorse pubbliche ecc. E' possibile accedere ai documenti in via informatica e la pubblicazione dei dati avviene direttamente online sui siti web delle amministrazioni dei dati relativi all'organizzazione e all'attività. In questo modo hanno operato le più recenti riforme a partire dal d.lgs. 150/2009. La pubblicazione dei dati costituisce una nuova forma dell'attività di informazione e comunicazione che ha assegnato un ruolo centrale all'URP : Ufficio relazioni con il pubblico⁵. Il D.lgs. 33 del 2013 prevede che debbano essere pubblicati online decine di tipologie di dati: atti a carattere normativo e amministrativo generale, dati relativi all'organizzazione, agli organi di indirizzo politico, ai titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza (a pena di inefficacia dell'atto e dei compensi e salva la responsabilità del dirigente che abbia disposto il compenso), la dotazione organica, il costo, i dati di assenza del personale, gli incarichi conferiti, i bandi di concorso, la valutazione della performance, i dati sulla

⁵ Gli Uffici per le relazioni con il pubblico "URP" sono enti istituiti in Italia con il d.lgs. n.29 del 1993 e resi obbligatori grazie alla legge n.150 del 2000 , la quale ha disposto che le amministrazioni pubbliche individuino, nell'ambito della propria struttura , uffici per le relazioni con il pubblico al fine di garantire la piena attuazione della l. n.241 del 1990. Hanno l'obiettivo di agevolare i rapporti tra ente pubblico e cittadini , garantendo il diritto di accesso agli atti e favorendo la trasparenza amministrativa. Essi provvedono ad un servizio all'utenza attraverso attività di comunicazione.

contrattazione collettiva, sugli enti pubblici vigilati e privati controllati e sulle partecipazioni in società, i provvedimenti (di autorizzazione o concessione, di scelta del contraente, concorsi, prove selettive e progressioni di carriera, gli accordi), i dati aggregati, i controlli sulle imprese, sovvenzioni e sussidi (a condizione di efficacia), i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali, l'uso delle risorse pubbliche, bilanci, il monitoraggio degli obiettivi, i beni immobili e la gestione del patrimonio, i controlli, prestazioni e servizi (standard, costi, tempi), i tempi di pagamento dell'amministrazione. Discipline a parte riguardano settori particolari: i contratti pubblici, la pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche, l'attività di pianificazione e governo del territorio, le informazioni ambientali, il servizio sanitario nazionale, gli interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente. Enfaticamente in queste disposizioni ci si riferisce all'accessibilità totale. In realtà, al di fuori dei casi in cui sia obbligatorio, l'amministrazione decide se pubblicare i dati. Inoltre anche l'ostensione non è incondizionata, dal momento che deve avvenire anzitutto nel rispetto dei principi della cd. privacy, secondo i quali anzitutto i dati personali sono pubblicabili solo se strettamente necessario, i dati sensibili e giudiziari devono essere pubblicati solo se indispensabili, i dati relativi alla salute non possono essere pubblicati. I dati online inoltre devono essere esatti, aggiornati, contestualizzati, e il citato principio di necessità impone non solo la riduzione al minimo di dati personali e identificativi, ma anche la non sottoposizione a trattamento, se le finalità possono essere

perseguite anche con l'utilizzo di dati anonimi; così come va esclusa la pubblicazione dei dati relativi alle erogazioni pubbliche destinate a categorie di beneficiari, in virtù delle loro condizioni economiche, familiari, sanitarie. Non da ultimo vanno adottati accorgimenti per evitare la indicizzazione su motori di ricerca generalisti e per una durata definita. Diverso trattamento invece, improntato a maggiore trasparenza, è riservato agli organi di indirizzo politico, ai vertici di diretta collaborazione, ai dirigenti, rispetto ai quali si avverte maggiore l'istanza di controllo e responsabilizzazione. Tuttavia, se viene posta molta enfasi sull'obbligo di pubblicazione, proprio l'uso dell'informatica rende più facile che l'adempimento delle prescrizioni sia puramente formale infatti, rispetto al supporto cartaceo, è possibile senza maggiori costi la pubblicazione di quantità enormi di informazioni.

CAPITOLO II

2.1. Trasparenza e la Legge 241/1990

L'art. 1, comma 1 della l. 7 agosto 1990, n.241, come riscritto dalla l. 11 febbraio 2005 n.15, introduce in modo espresso il principio di trasparenza come regola di condotta della pubblica amministrazione. Tale principio trova il suo fondamento nell'art. 97 della Costituzione che recita: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon

andamento l'imparzialità dell'amministrazione. E' infatti dall'esigenza che l'amministrazione operi in modo corretto e imparziale che nasce la necessità di regole di trasparenza che rendano visibile e comprensibile l'operato della stessa. Gli strumenti attraverso cui si attua il principio di trasparenza sono molteplici, alcuni di essi sono individuati all'interno della legge sul procedimento amministrativo (L.241 del 1990): il diritto di accesso, la pubblicità, il rispetto delle regole relative all'obbligo di motivazione del provvedimento. La motivazione rende visibili le ragioni che hanno condotto alle decisioni amministrative e così, consente di accertare la correttezza dell'operato della P.A.; il rispetto delle disposizioni che disciplinano la predeterminazione dei criteri per il rilascio dei benefici economici, che consentono la visibilità delle regole di svolgimento dell'attività amministrativa tra cui : la comunicazione di avvio del procedimento, indicazione dei termini del procedimento; disposizioni relative al responsabile del procedimento, previsioni in materia di semplificazione del linguaggio dell'amministrazione finalizzate a garantire la maggiore visibilità dei contenuti dell'azione amministrativa e la partecipazione nel procedimento.

2.2. La trasparenza tra revisione e riforma. Il D.lgs. n.150 del 2009 D.lgs. n.33 del 2013.

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150 (c.d. decreto Brunetta)⁶ contiene una nuova e più avanzata definizione di trasparenza, da un lato prevede Piani triennali per la trasparenza e l'integrità e dall'altro istituisce la: "CiVIT" (oggi ANAC) come commissione competente, insieme, per le azioni di valutazione della performance di trasparenza e integrità. La trasparenza viene declinata come "accessibilità totale delle informazioni" anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni, con la dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità". Ciascun cittadino, in questo modo, diventa titolare di una posizione giuridica qualificata volta a ottenere le informazioni pubbliche al fine di favorire quel controllo generalizzato sull'operato delle P.A. che è, invece, espressamente escluso dalla previsione ex art. 24 comma 3 della l.241 del 1990. Attraverso questa riforma si previene la corruzione attraverso la trasparenza dei procedimenti e degli assetti organizzativi e, dall'altro, a garantire l'efficienza della Pubblica Amministrazione per il tramite della trasparenza sulle performance dell'Amministrazione dei servizi pubblici. Grazie alla riforma, i cittadini hanno modo di essere informati sulla programmazione degli obiettivi prefissati dalle amministrazioni e sui risultati

⁶ *Decreto legislativo 27.10.2009 n. 150, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".*

conseguiti da queste attraverso due strumenti: il piano della performance e la relazione sulla performance. Il primo documento chiamato piano della performance, viene adottato in coerenza con i contenuti, è il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Il secondo è un documento da adottare entro il 30 giugno denominato: Relazione sulla performance che evidenzia, con riferimento all'anno precedente, 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. L'aspetto innovativo della riforma è quello è proprio questa ricerca della trasparenza collegata all'operato delle Pubbliche Amministrazioni. Il successivo decreto legislativo n.33 del 2013 (decreto delegato attuativo della legge 190/2012 cosiddetta legge anticorruzione) provvede al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, questo decreto legislativo interviene sul principio di trasparenza, precisandone contenuto, finalità e limiti; detta disposizioni in materia di accesso civico e di accesso alle informazioni pubblicate nei siti web delle pubbliche amministrazioni; definisce i criteri di qualità di tali informazioni e puntualizza le loro modalità di pubblicazione; prevede a carico delle pubbliche amministrazioni l'obbligo di redigere un

Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e quello di nominare un responsabile per la trasparenza; introduce per le stesse dettagliati obblighi di pubblicazione e diffusione, in particolare attraverso l'utilizzo dei propri siti istituzionali, di alcune specifiche categorie di informazioni, riguardanti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale; l'organizzazione e l'attività; l'uso delle risorse pubbliche; le prestazioni offerte e i servizi erogati; nonché alcuni settori speciali quali i contratti pubblici, le opere pubbliche, la pianificazione e il controllo ambientale, il sistema sanitario. L'obiettivo specifico è quello di prevenire e reprimere l'illegalità nella Pubblica Amministrazione. Le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad adempiere agli obblighi sulla trasparenza previsti dal decreto attraverso l'uso dello strumento del "sito istituzionale" di ogni singola Amministrazione. Su ogni sito istituzionale devono essere pubblicate numerose informazioni concernenti l'organizzazione, il personale e l'attività svolta. Le informazioni da rendere pubbliche riguardano la struttura, il funzionamento e le spese dell'amministrazione pubblica con particolare riferimento a profili che hanno dato luogo a fatti di corruzione, come incarichi conferiti a personale sforniti di adeguata preparazione tecnico-professionale, contratti di appalto o di concessione, sovvenzioni a imprese, mala gestione sanitaria. Titolare di poteri di vigilanza sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione dell'informazione è l'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) la cui struttura e le cui funzioni sono state più volte modificate a seguito della l. 190 del 2012. L'autorità ha poteri di controllo e ispettivi al fine di verificare il corretto adempimento degli obblighi

di pubblicazione menzionati. Il mancato rispetto dell'obbligo è considerato illecito disciplinare imputabile al responsabile della pubblicazione. L'inadempimento dell'obbligo di pubblicazione comporta un altro effetto: è il diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni o i dati non pubblicati. In ciò consiste l'accesso civico introdotto nel 2013. La richiesta di accesso civico va presentata al responsabile della trasparenza il cui nominativo va pubblicato insieme al nome del titolare del potere sostitutivo con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale e le modalità per l'esercizio di tale diritto, mettendo eventualmente a disposizione modelli per le richieste di accesso civico. Ogni utente può quindi ricercare sul sito tutte le informazioni inerenti l'attività e l'organizzazione degli enti senza la necessità di autenticarsi o essere identificato. Ciò in quanto le suddette informazioni devono essere pubblicate nella *home page* dei siti istituzionali, all'interno della sezione "Amministrazione trasparente". Il responsabile della trasparenza istituito dal d.lgs. n.33 del 2013 è preposto all'attività di controllo degli adempimenti prescritti per le Amministrazioni pubbliche. Si tratta di una figura introdotta per dare effettività alla disciplina, attraverso un intervento che opera sul piano organizzativo. Ad esso spetta l'obbligo di aggiornare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, di segnalare all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento di obblighi di pubblicazione. E' una figura garante perché si sostanzia in compiti

di verifica e controllo ma anche vigilante, perché vigila sul rispetto delle regole in modo attivo con poteri e compiti di impulso e coordinamento nei confronti delle strutture che devono fornire i dati e assicurare che i flussi informativi siano corretti. L'art. 5 del d.lgs. 33 del 2013 contempla l'accesso civico. Tale norma prevede espressamente che l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia omessa la pubblicazione. L'istituto è limitato in due sensi: è circoscritto ai soli documenti, informazioni e dati oggetto degli obblighi di pubblicazione imposti alle Amministrazioni dal decreto e non è identificato quale diritto autonomo, ma quale sanzione rispetto al passaggio da una trasparenza "proattiva" (pubblicazione obbligatoria di atti) ad una trasparenza "reattiva" (cioè in base alle richieste dell'utenza). Il d.lgs. n. 33/2013 non si limita a questa integrazione e chiarisce come il principio abbia una portata ben più ampia. Con un'importante innovazione rispetto alla disciplina previgente, infatti, esso afferma che la trasparenza concorre "ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione", precisa che "essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali", la configura come integrante "il diritto ad una buona amministrazione" e la individua come principio caratterizzante un nuovo modello più evoluto di amministrazione, "aperta" e "al

servizio del cittadino”. Infine, il d.lgs. n. 33/2013 ribadisce quanto già disposto dal d.lgs. n. 150/2009 e poi più ampiamente dalla l. delega n. 190/2012, con riferimento all’art. 117 Cost., co. 2, lett. m) e lett. r), che cioè le disposizioni in materia di trasparenza e di obbligo di informazione “integrano l’individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione”, e che esse sono da considerarsi centrali per l’organizzazione e la gestione del sistema informativo pubblico, in quanto costituiscono “esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale. Da queste previsioni emerge come il principio di trasparenza abbia una valenza generale per l’attività amministrativa e non sia da riferire soltanto ai pure molto importanti obiettivi del contrasto della corruzione e della valutazione dei dipendenti pubblici, come invece poteva sembrare dalla formulazione dell’art. 11 del d.lgs. n. 150/2009 e dell’art. 18 del d.l. n. 83/2012. La trasparenza non viene collegata all’agire amministrativo solo per finalità di controllo e di valutazione, ma si presenta fortemente connessa anche al piano dell’amministrazione attiva, come principio rivolto a migliorare il rapporto fra amministrazione e cittadini e a porre fra essi le basi per un dialogo più consapevole e quindi per un’interazione più costruttiva. Una trasparenza, quindi, rivolta anche a realizzare un’amministrazione al contempo più efficiente ed efficace nel raggiungere i risultati che le sono richiesti e più aperta e più capace di coinvolgere le risorse partecipative della società nella soluzione dei problemi del vivere