



**Programma integrato di interventi per favorire
lo sviluppo della capacità istituzionali delle amministrazioni della Regione Campania**

ASSE IV – POR FSE REGIONE CAMPANIA 2014-20 – LINEA 4

**Ciclo di webinar «Anticorruzione e cultura dell'integrità: una strategia
partecipata»**

3[^] webinar

**La Trasparenza totale e il nuovo accesso civico
Accountability e qualità dei servizi**

Prof. Sergio Talamo

Dirigente Editoria e Ricerche Formez PA

**Giornalista professionista e collaboratore Il Sole 24 Ore - Quotidiano Enti locali e PA
Docente in Trasparenza, comunicazione pubblica e giornalismo**



La Trasparenza e la Comunicazione della PA spina dorsale della democrazia

la casa di vetro
(Filippo Turati, 1908)

ogni centesimo speso dalla PA
(Matteo Renzi, 24 febbraio 2014)

la Trasparenza utile
(Marianna Madia, aprile e novembre 2014)

*per la nostra gente, il volto della Repubblica è quello che si presenta
nella vita di tutti i giorni: l'ospedale, il municipio,
la scuola, il tribunale, il museo.*

(Sergio Mattarella, 3 febbraio 2015)

Ma...

La domanda



Ma ...

“Vado all’Urp per consegnare il Durc al Rup”

Le sigle astruse della burocrazia

Trap
Grtn Aeeg
Mattm
Feoga Dagl
Durc Sistri
Air Sirce



**LA SVOLTA È...
LA SIGNORA MARIA**

CHI È LA SIGNORA MARIA? È UNA SIGNORA TRADIZIONALMENTE TRASCURATA DALLO STATO ITALIANO





Unione europea
Fondo sociale europeo



In riferimento a quanto in oggetto indicato, la Signoria Vostra è tenuta a presentarsi presso lo scrivente ufficio per il ritiro dei certificati anagrafici. Cogliamo l'occasione per ricordarle che i certificati anagrafici sono soggetti al tributo del bollo ai sensi degli artt. 1 e 4 della tariffa dell'imposta di bollo annessa al DPR 26 ottobre 1972, n. 642, come sostituita dal decreto del Ministero delle Finanze 20 agosto 1992.

Considerato il parere relativo alla regolarità tecnica ai sensi e per gli effetti dell'art... come rinnovato dalla legge... il cui testo definitivo è disponibile e archiviato negli atti di codesto ufficio, si concede al sig. Tizio il permesso ad edificare in località... previa autorizzazione della documentazione ivi richiesta



Il summenzionato Tizio dopo aver preso visione degli atti all'uopo predisposti, ha perfezionato l'espletamento della procedura di cui sopra.



...ED ECCO LA FACCIA CHE FA LA SIGNORA MARIA

IL FAMOSO «BUROCRATESE» CHE RICORDA IL LINGUAGGIO CRIPTICO DELL'AZZECCAGARBUGLI DEI PROMESSI SPOSI



**COSA INTERESSA DAVVERO
ALLA SIGNORA MARIA:
CHI RUBA? CERTO.**

**MA ANCHE COME FUNZIONANO
LE COSE CHE LE SERVONO
TUTTI I GIORNI!**

**MA CHE COSA SUCCUDE
SE LA SIGNORA MARIA...
METTE IL NASO
NELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE?**





La nuova PA, un arco con 4 frecce...

- **Trasparenza totale**
- **Comunicazione pubblica social**
- **Digitalizzazione**
- **Partecipazione civica**

... e una direzione: il networking



Il nuovo ruolo del cittadino-utente: in cammino da 25 anni

- Legge 241/1990
- URP
- Lotta al burocratese
- leggi Bassanini su semplificazione, decentramento amministrativo e sussidiarietà)
- Legge 150/2000 e dpr 422/2001
- Direttive Customer Satisfaction e Qualità 2004 e 2005 –
- Legge 15/2005:
- CAD 2005
- Legge 69/2009
- D.l. 150/2009
- Legge anticorruzione 190/2012 e decreto attuativo 39/2013
- Legge su Trasparenza 33/2013
- DI 90/2014 + l. 124/2015 Riforma Madia con delega alla riforma della trasparenza
- DI 97/2016: il «Freedom of information act italiano»

+ DLgs su digitalizzazione



25 anni in 5 concetti

- Trasparenza = habitus della PA
- Trasparenza = partecipazione del cittadino
- Nascono funzione di ascolto / diritto all'ascolto e all'accesso (il "cittadino attivo") in funzione di controllo e accountability
- Ascolto e trasparenza come funzioni organizzative
- Per le PA comunicazione e trasparenza **da dovere a opportunità**



Trasparenza 33/2013: eravamo incagliati in questo punto

Sistema imperniato su **obblighi di pubblicazione**
come leva del «**controllo diffuso** delle attività
pubbliche»

Art. 1 e Art. 5

I compiti del Responsabile Trasparenza

- Controlla l'adempimento degli obblighi di pubblicazione
 - Assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate
 - Segnala i casi di mancato o rimandato adempimento degli obblighi di pubblicazione (all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'Autorità nazionale anticorruzione e all'ufficio di disciplina)
 - Aggiorna il programma triennale per la trasparenza e integrità
 - Controlla ed assicura la regolare attuazione dell'accesso civico
- NB - Responsabile Trasparenza responsabile anche «danno immagine ente»...



Mancava l'accesso «diffuso» che può rendere possibile il controllo diffuso.

Soprattutto, **mancava il compito di rilevare, e quindi capire davvero, cosa il cittadino desidera, percepisce, usa.**

«La mistica del sito perfetto»

----- LA TRASPARENZA COMUNICATIVA

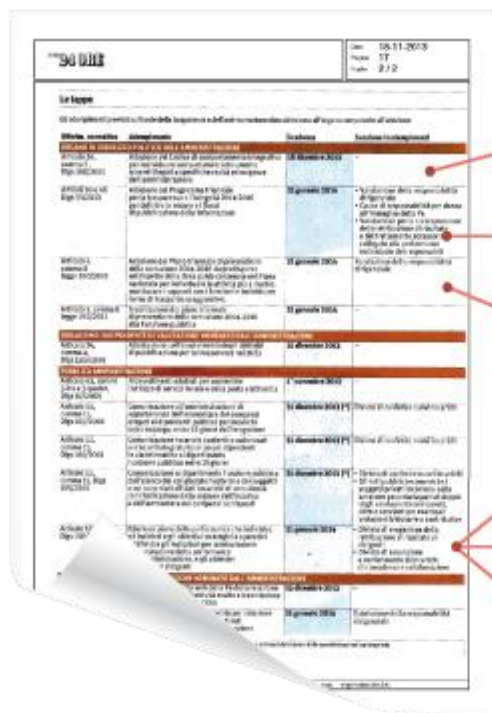
*Trasparenza accountability + standard di servizio:
verso il modello Open.*

Dal canto loro le PA erano inchiodate dalla mole di adempimenti

La normativa sulla Trasparenza

Ambiziosa ma imperniata su **271 adempimenti** !

La CIVIT poi ANAC: controlli su circa 21



Misure	Adempimenti	Scadenza	Autore/Contingenza
Adozione del Codice di comportamento integrativo per individuare comportamenti eticamente scorretti legati a specifiche realtà ed esigenze dell'amministrazione.		31 dicembre 2015	
Adozione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016 per definire le misure e i flussi di pubblicazione delle informazioni.		31 gennaio 2016	
Adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016 da predisporre nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale per individuare le attività più a rischio, monitorare i rapporti con i fornitori ed individuare forme di trasparenza aggiuntiva.		31 dicembre 2016	
e altro..			

Adozione del Codice di comportamento integrativo per individuare comportamenti eticamente scorretti legati a specifiche realtà ed esigenze dell'amministrazione.

Adozione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016 per definire le misure e i flussi di pubblicazione delle informazioni.

Adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016 da predisporre nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale per individuare le attività più a rischio, monitorare i rapporti con i fornitori ed individuare forme di trasparenza aggiuntiva.

e altro..

La Trasparenza nella 124/2015 – i contenuti della delega

1. Riforma del 33
2. **ambito soggettivo**
3. misure organizzative **anche ai fini della valutazione dei risultati**, per la pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente di appartenenza delle informazioni concernenti:
 - le fasi dei procedimenti di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici;*
 - il tempo medio di attesa per le prestazioni sanitarie** di ciascuna struttura del Servizio sanitario nazionale;
- 4) riduzione e concentrazione degli oneri ...
- 5) razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione nel sito istituzionale, ai fini di eliminare le duplicazioni...

(continua...)

Un percorso partecipato

- **collaborazione fra istituzioni** (Governo, Commissioni parlamentari, Anac, Conferenza unificata, Consiglio di Stato, Garante della privacy) e di varie organizzazioni di esperti, espressioni della società civile
- **temi sul tavolo:** silenzio-rifiuto, costi per il cittadino e necessità di specificare «chiaramente» i documenti oggetto di accesso; eccezioni catalogate e rifiuto motivato, con ricorso non solo al Tar
- v. in particolare ANAC e Consiglio di Stato



Decreto 97, ovvero FOIA italiano o della Trasparenza totale

MAGGIO 2016

- nozione di accesso civico che non è più limitata dall'interesse soggettivo, cioè specifico e diretto, come nella legge 241/1990, né agli atti per cui le pa hanno obbligo di pubblicazione, come nell'articolo 5 del decreto 33.

La normalità della trasparenza e le eccezioni - 1

- Il principio del “controllo diffuso” (articolo 1 del 33) resta l’architrate del sistema, ma da oggi passa per vie molto più ampie: **viene in pratica stabilita la “normalità della trasparenza”**.
- Ciò significa che ogni atto delle pubbliche amministrazioni deve essere conoscibile, e **le eccezioni a tale principio saranno espressamente elencate** (Anac e Garante privacy attraverso delle linee-guida).

Risposta motivata entro 30 giorni e ricorso contro il rifiuto - 2

- **la risposta al cittadino** richiedente dovrà pervenire entro 30 giorni con provvedimento “espreso e motivato”, e il rifiuto, sempre motivato - abolito il silenzio-rigetto della prima stesura - dovrà riguardare un pregiudizio “concreto” alla tutela di interessi pubblici o privati.
- In caso di rifiuto, **il ricorso** può essere rivolto, oltre che al Tar, anche al responsabile trasparenza o al difensore civico. L’accesso civico è gratuito, salvo i costi materiali di riproduzione degli atti.



Ambito di applicazione - 3

La trasparenza totale coinvolge:

- enti pubblici
- società partecipate, fondazioni e associazioni di dimensioni medio-grandi con finanziamento pubblico prevalente.

I giudizi sulla nuova normativa

- LUCE **VERDE** --- anche in Italia modello anglosassone - trasparenza totale inverte l'onere della prova:
- LUCE **GIALLA** --- battaglia tutta da fare sulle eccezioni
- LUCE **ROSSA** --- decreto 97/2016 di fatto riduce di molto gli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto 33/2013 e con essi alleggerisce anche le prescrizioni sul “come” pubblicare i dati.



Linee Guida Anac - 1

I Tre Accessi

Accesso documentale disciplinato dal capo V della legge 241/1990

Accesso civico di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione

Accesso generalizzato di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza
«chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti...»

Linee Guida Anac - 2

Ratio della riforma: trasparenza-accountability

- promuovere la **partecipazione** al dibattito pubblico
- Trasparenza-archittrave PA: condizione di **garanzia delle libertà** individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali e dell'amministrazione aperta
- UE - Trattato di Lisbona: diritto di accesso = trasparenza dell'azione dell'Unione e strumento di controllo democratico
- «Come previsto nella legge 190/2012, il principio della trasparenza costituisce, **inoltre**, misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione»

Linee Guida Anac - 3

LE ECCEZIONI: INTERPRETAZIONE RESTRITTIVA

Linee Guida trattano la “definizione delle esclusioni e dei limiti” all’accesso civico generalizzato

Trasparenza e accessibilità come regola: limiti ed esclusioni da interpretarsi restrittivamente

Accesso semplice e accesso generalizzato: radice comune, binari differenti, bilanciamento di interessi caso per caso

Linee Guida Anac - 4

Indicazioni operative generali

- **una disciplina organica e coordinata delle tre tipologie di accesso**
- **«la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio** (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando *know how* ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti» ----- v. Help telematico unico Trasparenza

Linee Guida Anac - 5

Ambito soggettivo

- a. pubbliche amministrazioni
- b. enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati
- c. società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati

Per b e c: disciplina della trasparenza *“in quanto compatibile”*.

----- L'accesso generalizzato è *“compatibile”*

Linee Guida Anac - 6

Accesso generalizzato esteso ma ...

- Distinzione fra “documenti e dati”
- No a richiesta esplorativa
- No a domanda di accesso per un numero «irragionevole» di documenti
- No a obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato

Linee Guida Anac - 7

Eccezioni assolute e relative: punto-chiave del FOIA (art. 5 bis, co. 1,2,3 dlgs 97)

➤ **le pa, rispettivamente, devono o possono rifiutare l'accesso generalizzato**

ASSOLUTE

imposte da una norma di legge per “tutelare interessi prioritari e fondamentali”: in sintesi, segreto di Stato e “altri casi previsti dalla legge”, fra cui quelli già previsti dalla legge 241 (art. 24 comma 1)

RELATIVE

quando le amministrazioni dimostrano che la diffusione dei dati, documenti e informazioni richiesti potrebbe determinare un “probabile pregiudizio concreto ad alcuni interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico”, (tutti espressamente indicati sia pure per “titoli”)

Linee Guida Anac - 8

Le eccezioni assolute (articolo 5 bis comma 3)

➤ **Segreto di Stato**

(art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124)

➤ **Altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge**

ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Co. 2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti ... sottratti all'accesso ai sensi del comma 1: **punto molto delicato perché si sovrappone al 97. Anac permette l'applicazione di questa norma solo per le pa che hanno già il regolamento ex Dpr 352/1992 2 fino al 2017.**

Linee Guida Anac - 9

Le eccezioni relative (articolo 5 bis co. 1 e 2)

Possibile lesione di interessi pubblici

- ❖ Sicurezza pubblica e ordine pubblico; Sicurezza nazionale; Difesa e questioni militari; Relazioni internazionali; Politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato; Condizioni di indagini sui reati e loro perseguimento; Regolare svolgimento di attività ispettive

Possibile lesione di interessi privati

- ❖ Limiti derivanti dalla protezione dei dati personali; Libertà e segretezza della corrispondenza; Interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali
- Catalogo di eccezioni potenzialmente negatorio della trasparenza
- La legge impone valutazione "caso per caso", bilanciando gli interessi
- Anac valuta ognuna in dettaglio ognuna delle fattispecie

Linee Guida Anac - 10

Raccomandazioni

- 1) preciso nesso di causalità
- 2) l'accesso in forma differita o parziale
- 3) scelta che, “pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, più favorevole al richiedente”
- 4) la motivazione del diniego all'accesso in ogni caso “congrua e completa”: vantaggio per le pa, il cittadino, il giudice

Linee Guida Anac - 11

Consultazione ma anche ... diktat finale

- Fino al 28 novembre 2016 possibile inviare ad Anac propri contributi, scaricando il modulo sul suo sito

- Monito finale Linee guida: “A partire dal 23 dicembre 2016 deve essere data immediata applicazione all’istituto dell’accesso generalizzato, con valutazione caso per caso richieste presentate”
 1. adottare “soluzioni organizzative” come quelle indicate (l’ufficio unico per la trasparenza)
 2. adottare “una disciplina sull’accesso”
 3. istituire “presso ogni amministrazione un registro delle richieste di accesso presentate, per tutte le tipologie di accesso”.

Linee Guida Anac - 12

Le faq del FOIA

- Chi può presentare istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. n. 33/2013?
- È necessario motivare?
- Con quale modalità?
- A chi deve essere indirizzata?
- Cosa si deve indicare nell'istanza?
- Bisogna pagare?
- Il soggetto destinatario è obbligato a darne comunicazione a eventuali soggetti controinteressati?
- Quali sono i termini procedurali dell'accesso civico?
- Esistono rimedi alternativi al ricorso al giudice nel caso di rifiuto o mancata risposta da parte dell'amministrazione?
- L'ente destinatario della richiesta può chiedere un parere al Garante privacy?
- È possibile in ogni caso ricorrere al giudice?

La «famosa» trasparenza made in USA: il FOIA americano

(Addante-D'Amico)

- Negli USA FOIA dal 1966
- Il diritto di accesso ai propri dati può essere esercitato da chiunque, ma per avere l'accesso a quelli di altri è necessario presentare una serie di documenti
- Le informazioni su cui si può esercitare il diritto non sono tutte quelle pubbliche
- L'accesso generalizzato è esercitabile con delle rilevanti eccezioni tuttavia chiare e ben definite

FOIA americano: le 9 eccezioni

- **TRE leggi speciali di esclusione + NOVE esenzioni nella legge:**

- 1) difesa nazionale o per la politica estera;
- 2) norme interne e "pratiche" del personale;
- 3) informazioni esenti ai sensi di altre leggi;
- 4) segreti commerciali;
- 5) lettere tra agenzie o intra-agenzie protette da privilegi legali;
- 6) file personali e sanitari;
- 7) applicazioni di leggi o informazioni;
- 8) informazioni relative a vigilanza bancaria;
- 9) informazioni geologiche e geofisiche.

FOIA americano: il nodo dei costi

- Problema costi: il FOIA americano non richiede che le Agenzie facciano ricerche per i richiedenti
- Il Dipartimento procederà quindi ad attribuire il corrispettivo da pagare per l'attività di ricerca svolta, anche nei casi «ordinari»
- Occorre pagare non solo le fotocopie, ma anche l'attività dei "civil servant" dedicati, ossia il tempo che i dipendenti pubblici delle agenzie impiegano per fornire un riscontro

FOIA americano: il vuoto digitale

- Non è possibile conoscere preventivamente quale sarà la spesa necessaria per avere l'accesso
- Previste delle tariffe orarie delle diverse professionalità coinvolte nelle ricerche
- Il tempo impiegato viene comunque retribuito: anche se i documenti non vengono trovati o non possono essere resi pubblici
- Manca procedimento automatizzato, tipico di una vera amministrazione digitale

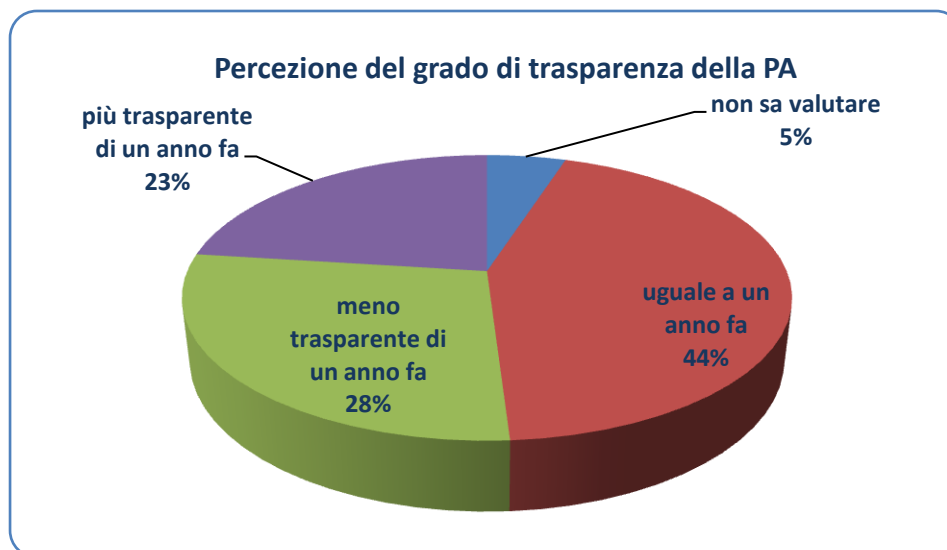
Caso Italia: interessate tutte le PA. E senza costi per l'utente

- In Italia interessate tutte le PA indicate nel Testo del Pubblico impiego
- Se non per alcune differenze, come “nome interne e pratiche del personale” e “informazioni geologiche e geofisiche”, le cause di esclusione dell'accesso alle informazioni introdotte normativamente dal FOIA italiano sono simili a quelle statunitensi
- In Italia, gratuito il rilascio di copie in formato elettronico e cartaceo di dati e documenti in relazione ai quali si è esercitato l'accesso civico

Il nodo Desk Telematico Trasparenza

- Consiglio di Stato: necessità di **presidiare in modo efficace il contatto con il cittadino** che chiede il dato. Costi della trasparenza diminuiscono drasticamente
- Individuazione di un **unico ufficio-sportello per ogni amministrazione**
- **“Desk telematico per la trasparenza”**, punto logistico e professionale che concentri tutte le figure responsabili in un unico referente, con piena digitalizzazione delle istanze

E i cittadini reali?



- La normativa sulla trasparenza era pressoché sconosciuta agli utenti
- I pochi enti che hanno indagato sui clic alla sezione “amministrazione trasparente” hanno avuto conferma di un interesse scarso o nullo dei cittadini
- Numeri bassissimi sulle richieste di accesso civico e bassa qualità

La questione della verifica

Vero problema: rispetto al 33/2013 e alla 124/2015 - contenente la delega - sbiadiscono o scompaiono due criteri-cardine:

1) pubblicazione indagini di Citizen Satisfaction

2) meccanismi per la valutazione dei risultati



Il doppio rischio della nuova Trasparenza totale

1) **il sostanziale disinteresse a conoscere dati e documenti**, se non si favorisce nel cittadino la percezione dell'utilità del controllo diffuso in termini di miglioramento dei servizi e di prevenzione della corruzione.

2) **un eccesso di domanda** che finirebbe per intralciare o bloccare l'attività delle amministrazioni. E non dimentichiamo che "l'efficacia dell'attività amministrativa" è un principio di valore costituzionale.

Contro la «burocrazia dell'attesa» legare Trasparenza a Carte Servizi e Piano della Performance

Una via percorribile e virtuosa da parte delle amministrazioni può essere quella di coniugare le pubblicazioni dei dati con verifiche in tempo reale

- “hic et nunc” **pubblicare dati e documenti** legati ai Servizi erogati, anche al di là degli obblighi di legge e prima che siano disponibili le linee-guida, e legarli strettamente alle Carte dei Servizi e alla Performance

Un percorso con 3 step

- 1) la singola PA elabora **un catalogo di servizi vincolato a precisi standard** di qualità:
- 2) nel frattempo, la pa provvede a **pubblicare tutti i dati che certifichino il rispetto di tali impegni, unendo i risultati di indagini di citizen satisfaction**
- 3) infine, **le strutture di contatto con il pubblico**, cioè gli antichi Urp riformati e rilanciati per le nuove funzioni, fungono da antenna del gradimento dell'utenza, utilizzando appieno i nuovi linguaggi veicolati dai social

L'integrazione dei Piani

- **Tutta la pianificazione della trasparenza comunicativa deve fare da asse portante del Piano della Performance.**

DAL SITO MINISTERO PA:

“Se non si misurano i risultati, non è possibile distinguere i successi dai fallimenti. Se non si distinguono i successi, non è possibile premiarli. Se non è possibile riconoscere gli insuccessi, non è possibile correggerli. Se si possono dimostrare i risultati, si può guadagnare il supporto dell’opinione pubblica”.

I cittadini sono utenti e non gendarmi

- Il cuore dell'accesso diventerebbe la **condivisione delle policies: uso la trasparenza per partecipare all'erogazione dei servizi**
- Vedi l'articolo 2: non tanto concedere nuovi diritti astratti, ma ***“promuovere la partecipazione degli interessati all'azione amministrativa”***



La trasparenza comunicativa e partecipata

Trasparenza = comunicazione

Esempi

- 2016, terremoto nel centro Italia e nel 2009 Aquila: dalla circolazione di informazioni via social e via contact center alle azioni inclusive di valore pubblico
- Milano 2015, 20mila cittadini che ricostruiscono dopo la devastazione
- Progetti modello Toscana Pop up lab
- Regolamento Beni Comuni Bologna e altri enti locali ---

Comunicazione = azione in comune ----- partecipazione civica

Valore del networking: «fare insieme»

- Ciò che la legge dice di fare
 - ... e ciò che *non* dice di non fare
- il team building chiave del successo
- ruolo centrale del back office specializzato:
i referenti interni alla pa

Vademecum di azioni inclusive

- ❖ **Obiettivo: analisi bisogni - comunicazione a due vie - riscontro feedback - comunicazione circolare ed evolutiva**
- Elaborazione questionari (es. Abruzzo Aperto) per somministrazione in partnership con società specializzata
- Contest su web - Ideario
- Forum animati
- Numeri verdi (contact center) e sondaggio telefonico sul gradimento
- Lettere e spazio aperto sull'house organ
- Recall telefonico a campione
- Comunicazione interna: "filodiretto" via mail
- **Vedi le sperimentazioni sui social, twitter, fb, whats app ... dirette**
- ✓ **Budget per performance e "pagelle" ai dirigenti con premialità**

Ed ecco cosa c'è oltre gli open data, il Foia italiano e i social... approccio citizen first





Grazie a tutti, andiamo avanti insieme!

Sergio Talamo

Tel. 06/8489 3274

Mobile 329 0522 483

Twitter @sergiotalamo