



Comune di CERVASCA
(Provincia di Cuneo)

Programma triennale per la trasparenza e l'integrità **2014 - 2016**

(articolo 10 del decreto legislativo 14 marzo 2013 numero 33 di
*riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da
parte delle pubbliche amministrazioni*)

Parte I
Normativa e linee guida

1. Premessa

In attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione dell'ONU contro la corruzione*, adottata dall'Assemblea Generale ONU il 31 ottobre 2003, e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo* del 27 gennaio 1999, il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la legge numero 190 recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (di seguito *legge 190/2012*).

Strumento essenziale, individuato per contrastare il fenomeno della corruzione, la trasparenza dell'attività amministrativa, è elevato dal comma quindici dell'articolo uno della legge 190/2012 a “livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione”.

I commi 35 e 36, dell'articolo 1 della legge 190/2012, hanno delegato il governo ad emanare “*un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità*”. Il Governo ha adempiuto il compito assegnato attraverso il decreto legislativo 14 marzo 2013 numero 33 di “riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” (pubblicato in GURI 5 aprile 2013 numero 80).

2. La trasparenza

Secondo l'articolo uno del decreto legislativo 33/2013, la “trasparenza” è intesa come accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguitamento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali d'uguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. La trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali. Integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

La trasparenza dell'azione amministrativa è garantita attraverso la “pubblicazione” (art. due comma 2 D.L.vo 33/2013). Questa consiste nella pubblicazione nei siti istituzionali di documenti, informazioni, dati su organizzazione e attività delle P.A.

Alla pubblicazione corrisponde il diritto di chiunque di accedere alle informazioni direttamente e immediatamente, senza autenticazione e identificazione. La pubblicazione deve consentire la diffusione, l'indicizzazione, la rintracciabilità dei dati con motori di ricerca web e il loro riutilizzo (art. 4 comma 1 D.L.vo 33/2013). I dati, infatti, sono liberamente riutilizzabili.

Documenti e informazioni devono essere pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del CAD (D.L.vo 82/2005). Inoltre è necessario garantire la qualità delle informazioni, assicurandone: integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità e conformità ai documenti originali.

Dati e informazioni sono pubblicati per cinque anni computati dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui vige l'obbligo di pubblicazione. Se gli atti producono effetti per un periodo superiore a cinque anni, devono rimanere pubblicati sino a quando restano efficaci. Allo scadere del termine i dati sono comunque conservati e resi disponibili all'interno di distinte sezioni di archivio del sito.

2.1. Diritto alla conoscibilità e accesso civico

Per realizzare gli obiettivi del decreto legislativo 33/2013, il legislatore ha codificato il “diritto alla conoscibilità” (art. 3). Il diritto alla conoscibilità dei cittadini è speculare al dovere di trasparenza e pubblicazione a carico delle amministrazioni.

Il diritto alla conoscibilità consiste nella possibilità concessa a chiunque di conoscere, fruire gratuitamente, utilizzare e riutilizzare documenti, informazioni e dati pubblicati obbligatoriamente.

Strumentalmente al diritto alla conoscibilità, il legislatore ha codificato "l'accesso civico" (art. 5). Si tratta del diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati obbligatoriamente conoscibili qualora non siano stati pubblicati.

La richiesta d'accesso civico può essere avanzata da chiunque senza limitazioni, gratuitamente e non deve essere motivata. Va inoltrata al responsabile della trasparenza. Entro trenta giorni la PA deve inserire nel sito il documento e trasmetterlo al richiedente. Oppure può comunicargli l'avvenuta pubblicazione e fornirgli il link alla pagina web.

In caso di ritardo o omessa risposta, il richiedente potrà rivolgersi al titolare del potere sostitutivo (ex art. 2 comma 9-bis legge 241/1990).

2.2. Limiti alla trasparenza

Non è possibile pubblicare e rendere noti (art. 4 comma 4):

1. I dati personali non pertinenti;
2. I dati sensibili o giudiziari che non siano indispensabili rispetto alle specifiche finalità della pubblicazione;
3. Non sono pubblicabili le notizie d'infermità, impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro del dipendente pubblico;
4. Non sono nemmeno pubblicabili le componenti della valutazione o le altre notizie concernenti il rapporto di lavoro che possano rivelare le suddette informazioni.

Restano fermi i limiti previsti dall'articolo ventiquattro della legge 241/1990, e le norme a tutela del segreto statistico.

In ogni caso, la conoscibilità non può mai essere negata quando sia sufficiente rendere "*anonimi*" i documenti, illeggibili dati o parti di un documento, applicare mascheramenti o altri accorgimenti idonei a tutelare le esigenze di segreto e i dati personali.

3. Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Entro il 31 gennaio 2014 tutte le PA devono adottare un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (di seguito semplicemente “*programma*”) da aggiornare annualmente.

Quest’ amministrazione ha già adempiuto a quella che era una mera facoltà ad approvare il programma 2011/2013 e a pubblicarlo sul Sito.

Ora si tratta di approvare un documento, valido per il triennio 2014/16 in linea con la deliberazione della CIVIT n.50/2013 che fornisce le indicazioni per l’aggiornamento ai sensi del decreto 33/2013.

Il programma reca le iniziative previste per garantire:

- a) un adeguato livello di trasparenza;
- b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Il Programma definisce misure, modi e iniziative per attuare gli obblighi di pubblicazione e le misure organizzative per assicurare regolarità e tempestività dei flussi informativi. Specifica modalità, tempi d’attuazione, risorse e strumenti di verifica dell’efficacia per assicurare adeguati livelli di trasparenza, legalità e sviluppo della cultura dell'integrità.

Le misure del programma devono necessariamente essere collegate con le misure e gli interventi previsti dal *Piano di prevenzione della corruzione* (legge 190/2012) del quale il programma costituisce, di norma, una sezione.

Il collegamento fra il Piano di prevenzione della corruzione e il Programma è assicurato dal Responsabile della trasparenza le cui funzioni, secondo l’articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013, sono svolte di norma dal Responsabile per la prevenzione della corruzione.

Gli obiettivi del Programma sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa definita nel piano della performance e negli altri strumenti di programmazione degli enti locali.

4. Il Responsabile per la trasparenza

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione (art. 1 co. 7 della legge 190/2012) svolge le funzioni di Responsabile per la trasparenza. Nella fattispecie è individuato nel Segretario comunale.

I principali compiti del Responsabile per la trasparenza sono:

1. Controllare l'adempimento da parte della PA degli obblighi di pubblicazione, assicurando completezza, chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni;
2. Segnalare all'organo d'indirizzo politico, al N.V. all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
3. Provvedere all'aggiornamento del Programma, all'interno del quale sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza in rapporto con il Piano anticorruzione;
4. Controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.

In caso d'inottemperanza, il Responsabile invia una segnalazione all'organo d'indirizzo politico, all'organismo indipendente di valutazione/ Nucleo di valutazione, a CIVIT ora ANAC e, nei casi, più gravi, all'ufficio disciplinare. Gli inadempimenti sono altresì segnalati da CIVIT ora ANAC ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV/N.V. e, ove necessario, alla Corte dei conti ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

5. L'Organismo indipendente di valutazione (OIV)o Nucleo di Valutazione

L'OIV ha il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi del Programma e quelli indicati nel piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori.

I soggetti che svolgono la valutazione della performance e l'OIV/ N.V. utilizzano informazioni e dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza anche per valutare la performance - organizzativa e individuale - del Responsabile per la trasparenza e dei responsabili della trasmissione dei dati.

In questo Comune i compiti dell' OIV., in quanto organo facoltativo per comuni e province, sono svolti dal Nucleo di Valutazione.

6. La CIVIT ora ANAC

La CIVIT ora ANAC quale Autorità nazionale anticorruzione, svolge i compiti seguenti:

1. Controlla l'adempimento degli obblighi di pubblicazione;
2. Esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti;
3. Ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;
4. Controlla l'operato dei Responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto del controllo svolto;
5. Può chiedere all'OIV/N.V. ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza;
6. Può avvalersi delle banche dati, istituite presso il Dipartimento della funzione pubblica, per il monitoraggio degli adempimenti di pubblicazione;
7. Riguardo alla loro gravità, segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale all'ufficio disciplinare della PA;
8. Nei casi più gravi, segnala gli inadempimenti ai vertici politici, agli OIV e alla Corte dei conti e rende pubblici i relativi provvedimenti;
9. Controlla e rende noti i casi di omessa pubblicazione delle informazioni, relativi ai componenti degli organi politici (art. 14).

7. Amministrazione trasparente

Nell'homepage del sito istituzionale deve essere prevista una sezione denominata **“Amministrazione trasparente”**, per l'accesso alla quale è vietato installare filtri od altre soluzioni tecniche che impediscano ai motori di ricerca web di effettuare prelievi da tale sezione.

Le principali informazioni di **“Amministrazione trasparente”** sono (art. 10 co. 8):

1. Il programma per la trasparenza ed il relativo stato di attuazione;
2. Il piano della performance e la relazione di cui all'art. 10 del d.lgs. 150/2009;
3. Nominativi e curriculum dei componenti degli OIV/N.V. e del responsabile della valutazione della performance;
4. Curriculum e compensi dei titolari d'incarichi amministrativi di vertice, d'incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza;
5. Curriculum dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo;
6. Tutte le altre informazioni riconducibili alle sotto-sezioni di 1° e 2° livello elencate nell'allegato al decreto legislativo 33/2013 (si vedano le schede indicate al presente).

8. Coordinamento con altri strumenti di programmazione

Descrivere il processo di pianificazione, programmazione e previsione degli enti locali senza l'uso del condizionale significa rimanere idealmente ancorati agli scritti della dottrina. Il processo di pianificazione ideato dal legislatore sin dal 1995 è laborioso e molto articolato. Si sviluppa in numerosi atti che dovrebbero essere stesi con attenzione scientifica. In realtà la prassi insegna che è molto difficile dare perfetta attuazione al disegno legislativo, per vari ordini di motivi:

- La scarsa propensione alla programmazione degli enti, soprattutto nel caso dei più piccoli ove le maggiori difficoltà operative sono rappresentate dalla carenza di organico;
- Il processo di pianificazione-programmazione standardizzato;
- La produzione normativa *“alluvionale”* degli anni recenti;
- La perenne incertezza sulle risorse disponibili quantificate da leggi finanziarie ad intervalli inferiori all'anno solare.

Secondo il disegno del legislatore, la definizione e l'assegnazione di obiettivi gestionali/operativi sarebbe la fase conclusiva dell'elaborato processo di pianificazione, programmazione e previsione avviato in ciascun comune dal sindaco sin dalla stesura delle linee programmatiche dell'azione di governo dell'ente (articolo 46 TUEL), successivamente al suo insediamento.

Le linee programmatiche sono sottoposte al consiglio comunale il quale partecipa alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica di tale programmazione di mandato (articolo 42, comma 3, TUEL).

L'articolo 165 comma 5 del TUEL, impone poi alle amministrazioni la stesura di un *piano generale di sviluppo dell'ente* nel quale si chiariscano gli obiettivi strategici del mandato, e *“il progetto di città”* che l'amministrazione intende promuovere nei cinque anni successivi. Il *“progetto di città”* dovrebbe prevedere strategie urbanistiche, opere pubbliche irrinunciabili, politiche per lo sviluppo locale, orari di apertura di esercizi pubblici e commerciali, ecc.

Agli atti di pianificazione di mandato (linee programmatiche e piano generale di sviluppo), seguono atti di programmazione triennale e di previsione annuale:

- La programmazione triennale dei lavori pubblici e il relativo elenco annuale, grazie ai quali è possibile definire i contenuti della spesa per investimenti dei bilanci pluriennali ed annuali;
- La relazione previsionale e programmatica (RPP) e il correlato bilancio pluriennale, che consentono la programmazione a medio termine (tre anni);
- La preventiva programmazione triennale del fabbisogno di personale prevista dall'articolo 39 del decreto legislativo 27 dicembre 1997 numero 449.

L'ultimo atto, di tale articolato processo di pianificazione, consiste nell'estrapolare i dati della RPP e del Bilancio pluriennale, riferiti al primo esercizio, ed elaborare il bilancio annuale che dovrebbe rappresentare la logica conseguenza dagli atti di medio termine.

Al bilancio d'esercizio devono allegarsi altri documenti di programmazione operativa:

- Il piano delle alienazioni e delle valorizzazioni degli immobili comunali, introdotto dall'articolo 58 del DL 112/2008;
- Il programma degli incarichi di collaborazione previsto dall'articolo 3, comma 55, della legge 244/2007;
- Il già citato elenco annuale dei LLPP, (articolo 128 del d.lgs. 163/2006).

Definito il bilancio annuale, gli enti locali di oltre 15.000 abitanti hanno l'obbligo di redigere un piano esecutivo di gestione (PEG) con il quale fissare gli *“obiettivi di gestione affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili di servizio”*.

Questo Comune, pur non obbligato, già da anni adotta il PEG e affida le risorse relative ai Responsabili di Area, tanto più che tale strumento assieme al successivo, è legato inscindibilmente alla performance individuale e dell'Ente.

Chiude il processo di pianificazione/programmazione l'adozione del *piano dettagliato degli obiettivi* (PDO) necessario per effettuare il controllo della gestione ai sensi degli articoli 196 e seguenti del TUEL.

Il PEG ed il PDO, sono fondamentali per l'attivazione del *ciclo della performance* (art. 4 del D.L.vo 150/2009), e sono riuniti in un unico documento (art. 169 comma. 3-bis TUEL).

9. Le linee guida

Per la costruzione e l'attuazione del *Programma per la trasparenza e l'integrità*, normato dall'articolo dieci del decreto legislativo 33/2013, vengono seguite le *linee guida* già elaborate dalla CIVIT con le deliberazioni 105 del 14 ottobre 2010 e 2 del 5 gennaio 2012 e rielaborate con la succitata deliberazione n.50/2013.

In applicazione dei suddetti indirizzi, al fine di garantire la massima chiarezza e per consentire una pieno confronto delle informazioni tra varie amministrazioni, il programma, con i dovuti adattamenti, viene strutturato secondo uno schema predefinito:

1. Introduzione: organizzazione e funzioni dell'amministrazione;
2. Procedimento di elaborazione e adozione del programma;
3. Le iniziative di comunicazione della trasparenza;
4. il processo di attuazione del programma;
5. La Tabella “*dati ulteriori*”.

Tali contenuti dei punti 1 - 4 sono sviluppati nella **Parte II**.

Mentre nella **Parte III** vengono inserite le tabelle recanti i riferimenti normativi e l'elenco di dati, informazioni e documenti che obbligatoriamente devono essere pubblicati sul sito istituzionale in “*Amministrazione trasparente*”.

Le tabelle sono state elaborate sulla base delle prescrizioni dell'Allegato A del decreto legislativo 33/2013, e dell'Allegato numero 1 (lista degli obblighi di pubblicazione);