



COMUNE DI BASIGLIO
Provincia di Milano

PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ

ANNI 2015-17

Adottato con deliberazione Giunta Comunale n. ... del

PREMESSA

Il d.lgs 33/2013, all'art.10, nel modificare, in parte, la disciplina sul Programma triennale per la trasparenza contenuta nell'art.11 del d.lgs n.150/2009, conferma l'obbligo per ciascuna amministrazione di adottare un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Le presenti linee guida costituiscono linee di indirizzo per l'organizzazione comunale al fine di rendere conoscibile ai cittadini in modo più ampio ed incisivo l'attività amministrativa, i risultati e l'organizzazione del Comune di Basiglio.

Tali linee guida vengono pubblicate sul sito comunale nella sezione "Amministrazione Trasparente".

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 ripresa e rielaborata dall'art.1 del d.lgs 33 del 15 marzo 2013.

La trasparenza è intesa *"come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*.

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 il controllo sociale sull'azione amministrativa in modo tale da promuovere la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità del settore pubblico.

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 Legge 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 1, del D. Lgs. n. 33 del 2013, 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.Lgs. 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 *bad administration* 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, connotato 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.

PROCESSO DI PUBBLICAZIONE DEI DATI

L'attuazione del Programma prevede innanzitutto una attività di riorganizzazione complessiva della sezione Trasparenza del proprio sito Web, al fine di ottemperare alle disposizioni citate in premessa

Tutti i dati ed i documenti oggetto di pubblicazione sono raggiungibili e visibili sul sito www.comune.basiglio.mi.it e organizzati nella sezione “**Amministrazione trasparente**” raggiungibile da un link, chiaramente identificabile posto nell'homepage del sito stesso.

La Struttura della Sezione, nel rispetto delle attuali disposizioni normative e indicazioni metodologiche, può essere sintetizzata secondo lo schema seguente:

- Disposizioni Generali
- Organizzazione
- Consulenti e Collaboratori
- Personale
- Bandi di concorso
- Performance
- Enti controllati
- Attività e procedimenti
- Provvedimenti
- Controlli sulle imprese
- Bandi di gara e contratti
- Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici
- Bilanci
- Beni immobili e gestione patrimonio
- Controlli e rilievi sulla Amministrazione
- Servizi erogati
- Pagamenti dell'Amministrazione
- Opere pubbliche
- Interventi straordinari e di emergenza
- Altri contenuti - corruzione
- Altri contenuti – accesso civico
- Altri contenuti – accessibilità e dati aperti
- Altri contenuti – dati ulteriori

Le pagine della sezione “Amministrazione Trasparente” rispondono ai requisiti richiamati dalle “Linee guida siti web” in merito a:

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

Tutti i documenti pubblicati riportano al loro interno i dati di contesto, ovvero: data di pubblicazione, data di aggiornamento, arco temporale a cui il dato è riferito, al fine 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.

La concreta messa a disposizione dei dati è affidata alle Posizioni Organizzative che li generano e li trattano, i quali, tramite i propri collaboratori, li comunicano all'Ufficio preposto all'inserimento diretto nella sezione trasparenza.

Dal punto di vista dei contenuti, l'attività di pubblicazione si protrarrà nel tempo e si configurerà come aggiornamento e manutenzione costante in termini di reperimento dati, aggiunta di nuovi documenti, classificazione e archiviazione degli stessi.

I dati saranno pubblicati per cinque anni decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicare e comunque sino a che essi producono effetti.

Per gli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali e di collaborazione e consulenza, la pubblicazione avviene entro tre mesi dal conferimento e viene mantenuta per i tre anni successivi alla scadenza dell'incarico.

Alla scadenza del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione, i documenti ed i dati pubblicati saranno inseriti per la consultazione, e comunque resi disponibili in apposita sezione di archivio.

IL MONITORAGGIO

Gli incaricati della pubblicazione dei dati assicurano il rispetto degli obblighi di legge e della tempistica di aggiornamento, dandone tempestiva comunicazione al Responsabile della Trasparenza, al quale è demandata la verifica del Programma, controllando la correttezza degli adempimenti e assicurando chiarezza, completezza e aggiornamenti delle informazioni pubblicate.

A tale scopo provvederà – oltre che a controlli casuali sul sito web comunale - ad un monitoraggio semestrale, alla data del 30 giugno e 31 dicembre di ciascun anno.

Sarà inoltre cura del responsabile della trasparenza predisporre un report annuale da inviare all'Organismo interno di valutazione per l'attestazione da parte di quest'ultimo sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

Tenuto conto che le Posizioni Organizzative sono responsabili del tempestivo e regolare flusso delle informazioni soggette a pubblicazione, gli eventuali scostamenti rispetto alle indicazioni normative saranno dapprima evidenziati alle Strutture inadempienti e, in caso di persistenti ritardi e mancanze, il Responsabile della Trasparenza, provvederà alla segnalazione al Sindaco e all'Organismo Interno di Valutazione

Il Responsabile della Trasparenza è incaricato inoltre di controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico previsto dall'art. 5 del D.L. 33/2013.

L'ACCESSO CIVICO

L'accesso civico di cui agli art. 5 e 43 del D.L. 33/13 si realizza mediante:

- presentazione di richiesta scritta al Protocollo comunale
- contatto all'indirizzo PEC: basiglio@postacert.comune.basiglio.mi.it

in entrambi i casi l'oggetto della richiesta deve contenere la dicitura "Accesso Civico".

L'accesso civico è gratuito e non richiede motivazione o una particolare legittimazione del richiedente; esso è limitato alle ipotesi di pubblicazione obbligatorie di dati prevista dalla legge e si differenzia dalle segnalazioni, critiche e suggerimenti, di cui si terrà conto in fase di aggiornamento del Programma Trasparenza e di migliorie al sito Web.

Il riscontro alle richieste di accesso civico è fornito dal Responsabile della Trasparenza, che vi provvede entro 30 giorni, con risposta scritta, ovvero con pubblicazione diretta dei dati richiesti, nel rispetto delle regole di cui alla normativa sulla privacy.

Il Responsabile della Trasparenza tiene traccia di tutte le comunicazioni relative alla gestione delle richieste di accesso civico.

Viene prodotto un report periodico - a cadenza annuale - di analisi dei dati riguardanti le richieste di accesso civico. Il report è pubblicato sul sito web aziendale nella sottosezione "Altri contenuti".

In caso di inerzia della Responsabile della Trasparenza, il potere sostitutivo è individuato con decreto del Sindaco.

IL RUOLO DELL'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

L'Organismo Indipendente di Valutazione, oltre a svolgere funzioni di impulso nell'aggiornamento del Programma, verifica la coerenza degli obiettivi di trasparenza con quelli indicati nel Piano della Performance, valutando l'adeguatezza degli indicatori ivi contenuti.

L'O.I.V. terrà conto dell'apporto delle diverse strutture all'attuazione del Programma Trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance, sia organizzativa, sia individuale, delle Posizioni Organizzative.

LE INIZIATIVE E LE AZIONI PER LA TRASPARENZA, L'INTEGRITA' E LA LEGALITA'

L'azione principale avviata nel 2014 riguarda la verifica dei dati pubblicati con l'obiettivo di completare il gap rispetto a tutto ciò che le norme richiedono di rendere disponibili tramite il sito internet.

Verrà ottimizzata nel triennio di riferimento la mappatura dei procedimenti amministrativi ai fini di completare l'elenco dei procedimenti, i passaggi necessari al completamento dell'iter di una pratica, nonché i tempi, le responsabilità, rendendo quindi immediatamente individuabili i dati già per altro contenuti nelle diverse sezioni del sito.

Rientra tra le azioni di questo programma rendere maggiormente "leggibili" gli obiettivi, gli indicatori e i target presenti nel Piano della performance senza limitarsi alla sola pubblicazione sul sito nell'apposita sezione delle schede di processo o di progetto, che possono risultare poco chiare per i non addetti ai lavori, ma preparando anche appositi documenti di tipo redazionale, o articoli illustrativi che si focalizzino su progetti e attività particolarmente significative, a cui accedere direttamente dalla sezione della trasparenza/piano della performance. Si individueranno a partire dal 2016 modalità di raccolta del giudizio dei cittadini sulla leggibilità dei programmi.

Compatibilmente con le risorse presenti assegnate nel corso del 2015 verrà implementato un piano di formazione sui temi della legalità come previsto nel piano per la prevenzione della corruzione.