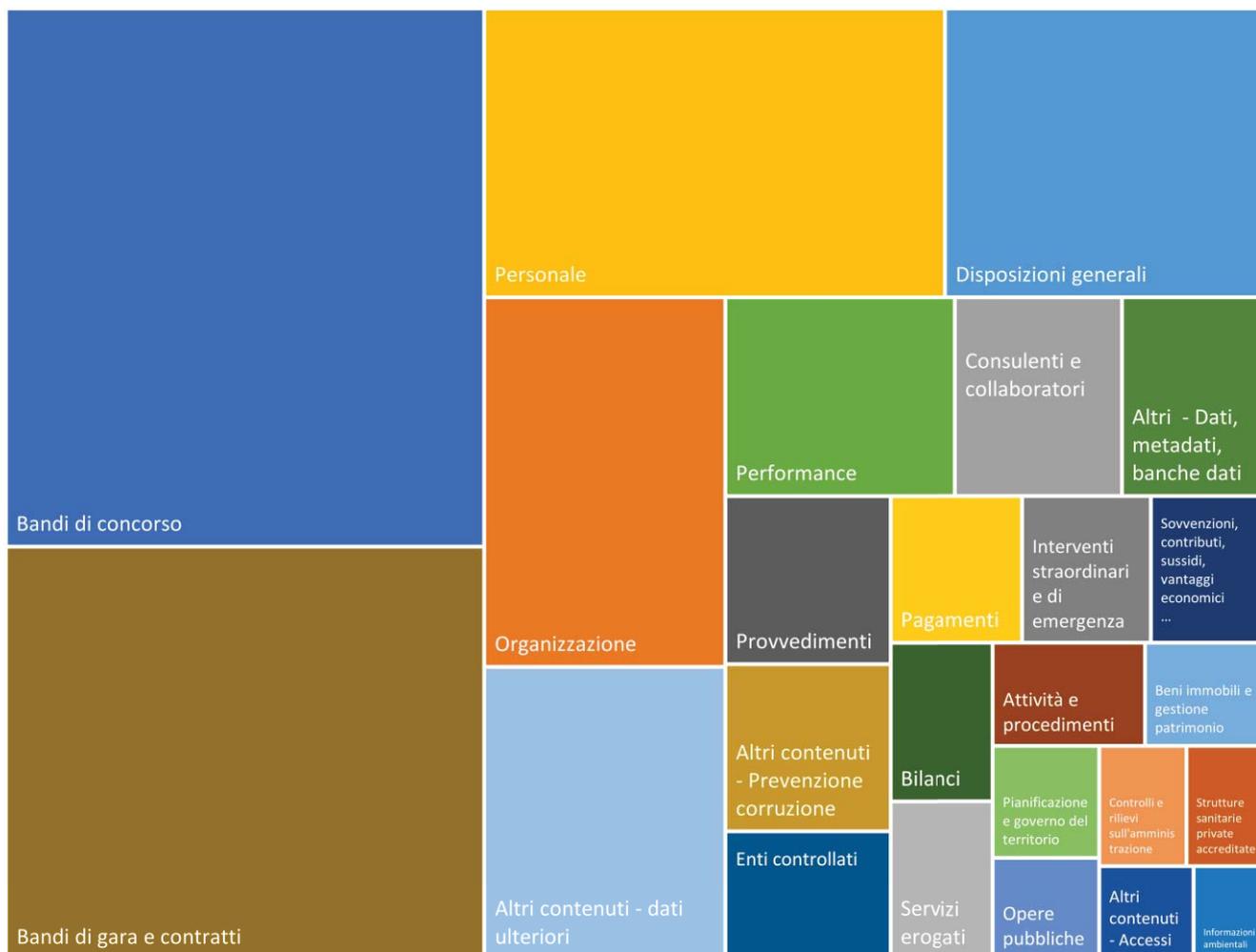


## **Progetto Trasparenza**

### *Monitoraggio conoscitivo sulla “esperienza della trasparenza”*

*Survey strutturate rivolte ai RPCT di un campione qualificato di Amministrazioni*



## Indice

Executive Summary	4
<b>1.</b> Introduzione	9
<b>2.</b> Contesto – Il “Progetto Trasparenza”	11
<b>3.</b> La <i>survey</i> per i RPCT	13
<b>4.</b> I temi emersi per “la trasparenza del domani”	15
<b>4.1</b> “Centralizzazione” vs. “decentralizzazione” della trasparenza	15
<b>4.2</b> Differenziazione degli obblighi e ruolo delle “organizzazioni intermedie”	18
<b>4.3</b> Entropia informativa e trasparenza	19
<b>4.4</b> Digitalizzazione e trasparenza	20
<b>4.5</b> Link e interoperabilità banche dati	22
<b>4.6</b> Trasparenza “ <i>smart</i> ” e trasparenza 2.0	23
<b>4.7</b> <i>Open data</i> e riuso	26
<b>4.8</b> Una “trasparenza fondata sulla domanda”	27
<b>4.9</b> Privacy e Trasparenza: da <i>trade off</i> a bilanciamento	29
<b>4.10</b> Prevenzione della corruzione: da adempimento a cultura organizzativa	32
<b>5.</b> Tra standardizzazione e semplificazione	35
<b>5.1</b> Evoluzione del quadro normativo sugli obblighi di pubblicazione	36
<b>5.2</b> La previsione di schemi e tabelle	37
<b>5.3</b> La pubblicazione sotto forma di “informazioni riassuntive”	39
<b>5.4</b> Organizzazione e Personale	40
<b>5.5</b> Consulenti e collaboratori	44
<b>5.6</b> Scadenario degli obblighi amministrativi	46
<b>5.7</b> Performance	48
<b>5.8</b> Enti controllati	51
<b>5.9</b> Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	53
<b>5.10</b> Bandi di gara e contratti	55
<b>5.11</b> Dati sui pagamenti	58
<b>5.12</b> Opere pubbliche	60
<b>5.13</b> Informazioni ambientali	62

<b>6. Analisi e statistiche tratte dai questionari</b>	65
<b>6.1 Una visione di insieme</b>	65
<b>6.2 Focus su tipologie di amministrazioni</b>	76
<b>6.2.1 Comuni</b>	76
<b>6.2.2 Regioni</b>	78
<b>6.2.3 Università</b>	80
<b>6.2.4 Società</b>	82
<b>Appendice</b>	85
Struttura Questionario	

***Autori: Giuseppe Abbatino (capitoli 1,2,4,6), Veronica Varone (capitoli 3 e 5)***

***Supervisione: Rita Renzi***

***Con la consulenza di Tiziana Morgante e con il contributo per le elaborazioni dei dati di Andrea Renzi***

## Executive summary

Il Report presenta gli esiti di una prima attività di ricerca condotta dall'ANAC nell'ambito del progetto sperimentale sulla trasparenza (di seguito "*Progetto Trasparenza*"), che tra le principali finalità annovera lo studio di come si pone nella pratica la richiesta di trasparenza a circa sette anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013 e di quale sarà la potenziale domanda di trasparenza del futuro.

Tale prima attività di ricerca è stata condotta elaborando i riscontri ricevuti ad un questionario - inviato ai Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) e, per conoscenza, ai relativi Organismi indipendenti di valutazione (OIV) (o nuclei di valutazione/organismi con funzioni analoghe), di un campione (58 unità contattate) di città capoluogo, città metropolitane, Università, Regioni e società partecipate dai Ministeri - articolato in tre domande di carattere generale a risposta aperta e in alcune domande specifiche riportate in una tabella che riproduce l'attuale strutturazione di "*Amministrazione Trasparente*" e la schematizzazione degli obblighi di pubblicazione tracciati dall'allegato A del d.lgs. n. 33/2013 e dall'Allegato 1 alla delibera ANAC n. 1310/2016.

Sebbene con riferimento ad un campione di amministrazioni/società non rappresentativo della totalità dei soggetti che rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. n. 33/2013, la partecipazione dimostrata e la qualità dei riscontri inviati dai RPCT, oltre a confermare l'importanza e la rilevanza di tali di attori nel sistema della trasparenza amministrativa, ha permesso di raccogliere molteplici considerazioni costruttive e proposte lontane dalla retorica dell'adempimento normativo cui, a volte, si fa riferimento relativamente alle politiche di trasparenza attiva. I riscontri ottenuti hanno infatti fornito un ricco materiale conoscitivo che è stato elaborato nell'ampio documento che qui si sinteticamente si presenta.

Il capitolo 1 introduce gli obiettivi della ricerca e della *survey* indirizzata ai RPCT.

Il capitolo 2 contestualizza la ricerca negli obiettivi generali del "*Progetto Trasparenza*".

Il capitolo 3 fornisce alcune note metodologiche con riferimento al campione consultato e ai riscontri ottenuti (hanno fornito riscontri 48 amministrazioni/società su un totale di 58 contattate), documentando il livello di partecipazione e l'interesse dimostrato dai RPCT nei confronti dell'attività di ricerca.

Il capitolo 4 fa riferimento ad alcune considerazioni espresse in modo ricorrente dai rispondenti e le colloca in dieci temi di carattere generale, che è stato possibile identificare

dalla lettura e analisi sistematica dei riscontri. Si tratta di temi generali e che non necessariamente fanno riferimento agli aspetti normativi, ciascuno approfondito riportando sia alcune citazioni tratte dalle risposte al questionario ricevute dai diversi RPCT, sia una elaborazione e approfondimento a partire dalle stesse. Questi dieci temi fanno riferimento: al rapporto tra modello “centralizzato” e modello “decentralizzato” della trasparenza, evidenziando alcune caratteristiche peculiari dei due approcci e potenzialità di applicazione; alla differenziazione degli obblighi di pubblicazione per tipologia di organizzazione e al ruolo delle “organizzazioni intermedie” nelle politiche della trasparenza, ovvero le associazioni, le federazioni o comunque gli enti che promuovono il coordinamento di più amministrazioni, in termini di “regolazioni di secondo livello” e verifiche specifiche per settore; all’esigenza di trovare un equilibrio nel pensare la numerosità degli obblighi di trasparenza per contrastare l’entropia informativa che potrebbe causare la difficoltà per gli utenti di orientarsi nella molteplicità di dati e documenti presenti sui siti istituzionali; alla necessità di concepire la digitalizzazione come una pre-condizione necessaria per le politiche di trasparenza attiva; all’opportunità di continuare ad investire sulla interoperabilità banche dati per sfruttarne il potenziale dei contenuti anche a fini della trasparenza; all’uso di tecnologie “*smart*” che consentano una più efficace, efficiente ed innovativa pubblicazione e fruizione dei dati e informazioni pubblicati; alla sempre crescente importanza della pubblicazione di dati in formato aperto per renderne possibile il riuso e per intercettare le opportunità offerte del grande filone tematico dei *big data*; a una “trasparenza fondata sulla domanda”, intesa come interesse manifestato nel tempo da stakeholder e cittadini per determinate tipologie di dati e documenti sui quali di conseguenza porre particolare attenzione nelle modalità di pubblicazione; al rapporto tra privacy e trasparenza in una prospettiva di bilanciamento dei due diritti/esigenze; alle norme e pratiche di prevenzione della corruzione, e in particolar modo al pilastro della trasparenza, che da adempimento amministrativo sembrano essere entrare nella cultura organizzativa delle amministrazioni/società.

Il capitolo 5 approfondisce alcuni specifici temi riferiti alla standardizzazione e semplificazione posti dai RPCT per ridurre il carico di lavoro e gli oneri delle amministrazioni e al contempo aumentare la reperibilità e fruibilità dei contenuti da parte degli utenti interessati. In merito, dall’analisi dei riscontri ottenuti, con riferimento alle sotto-sezioni di “Amministrazione/Società Trasparente” emergono considerazioni e proposte di innovazione sia a quadro normativo vigente sia in prospettiva, da tenere in considerazione per eventuali modifiche delle fonti normative alla luce dell’esperienza di questi anni. Più che la riduzione del catalogo degli obblighi, che le amministrazioni confermano sostanzialmente di aver imparato a gestire, per numerose delle sotto-sezioni esaminate viene manifestata l’esigenza di modelli standardizzati e differenziati per tipologia di organizzazione, di modalità per la

pubblicazione sotto forma di “informazioni riassuntive” per alcune categorie di contenuti, di modalità di pubblicità dei dati basate sull’uso dagli strumenti dell’ICT per rendere più reperibili, fruibili, confrontabili e potenzialmente riutilizzabili i dati. Nel capitolo, considerando la ricorrenza di considerazioni e spunti forniti dai RPCT, vengono effettuati specifici approfondimenti di carattere normativo e metodologico sulle seguenti sotto-sezioni/obblighi di pubblicazione: Organizzazione e Personale, Consulenti e collaboratori, Scadenario degli obblighi amministrativi, Performance, Enti controllati, Sovvenzioni-contributi- sussidi-vantaggi economici, Bandi di gara e contratti, Dati sui pagamenti, Opere pubbliche, Informazioni ambientali.

Il capitolo 6 presenta in modo analitico l’elaborazione sui riscontri ottenuti dai RPCT con riferimento agli item della *survey* a risposta chiusa per ciascun obbligo di pubblicazione di “Amministrazione Trasparente”. A ciascuna amministrazione/società inserita nel campione sono state poste le medesime domande con riferimento ai temi della standardizzazione, della semplificazione e dell’utilità percepita per ciascun obbligo di pubblicazione. Il grado di completezza delle risposte ottenute non è stato omogeneo sia in termini di soggetti che hanno inviato il riscontro sia in termini di completezza e accuratezza dei dati; tuttavia dall’elaborazione è possibile trarre elementi di sintesi che possono essere interpretati come una sorta di “misure proxy” per descrivere gli aspetti indagati, con riferimento alle organizzazioni che hanno partecipato.

Con la domanda riferita alla “Percentuale di standardizzazione dei flussi informativi che alimentano in modo automatico la sotto-sezione” si intendeva indagare il grado di automatizzazione dell’alimentazione dei contenuti di “Amministrazione/Società Trasparente” e attraverso di esso anche l’onerosità della gestione degli obblighi pubblicazione da parte delle organizzazioni, aspetto approfondito anche attraverso la domanda riferita alla “difficoltà di compilazione dei contenuti”. Per le amministrazioni pubbliche consultate, in media la percentuale di standardizzazione dei flussi informativi è risultata di circa il 30%, con la percentuale più alta, pari al 42%, dichiarata dalle Regioni. Il dato delle società è stato di circa il 19%, in linea con quello delle Università (17,24%) e poco più basso di quello dei Comuni. I dati riferiti alla difficoltà di alimentazione (0% nulla, 100% massima) delle sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” sono stati piuttosto omogenei per le diverse tipologie di amministrazioni, con una difficoltà dichiarata in media del 14,5 % ma con notevole differenziazione per le diverse sotto-sezioni.

La domanda riferita alla predisposizione di motori di ricerca o meccanismi di categorizzazione dei contenuti nelle sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” mirava invece ad indagare la standardizzazione della modalità di presentazione dei contenuti “lato

utente”, ovvero in modo indiretto la potenziale reperibilità e fruibilità dei contenuti. Può darsi infatti il caso che i dati e documenti previsti dal quadro normativo vigente siano pubblicati, ma che siano difficilmente rintracciabili a causa dell’elevata entropia informativa. Da questo punto di vista le tecnologie ICT offrono diversi sistemi per migliorare le reperibilità e fruibilità dei contenuti, tra di essi i più semplici in termini di implementazione sono appunto i motori di ricerca e i meccanismi di categorizzazione e *tag*. Per le amministrazioni pubbliche consultate, in media la percentuale di presenza di motori di ricerca tra i contenuti delle diverse sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” è risultata di circa il 30%, con la percentuale più alta, pari a circa il 40%, dichiarata dalle Regioni. Anche in questo caso il dato medio delle Università è stato piuttosto basso, pari al 13% circa, così come quello delle società, pari al 22% circa. Per quel che riguarda le categorizzazioni, la media per le amministrazioni è stata di circa il 54%, con la più alta media di categorizzazione dei contenuti per le Università (circa 74%), che invece come si è visto hanno dichiarato una scarsa presenza di motori di ricerca, in questo modo bilanciata. Anche il dato riferito alle società è stato particolarmente alto, pari al 66% circa.

La domanda riferita alla percentuale (0% nulla, 100% massima) in cui una determinata sotto-sezione di “Amministrazione trasparente” è alimentata con contenuti pubblicati anche in formato aperto elaborabile e riutilizzabile ha rivelato che la media dei contenuti “open” pubblicati dalle amministrazioni pubbliche, secondo quanto dichiarato dai RPCT, è di circa il 77% e che anche il dato delle società è molto alto, pari al 76% circa. Il dato più alto è stato quello delle Università, pari al 91%, mentre il dato relativamente più basso quello dei Comuni, pari al 69% circa.

Un’altra delle domande che è stata rivolta al campione di amministrazioni/società è stata quella relativa alla percezione dell’utilità dei contenuti oggetto di pubblicazione su una scala da 1 a 10. Utilità sia interna all’organizzazione sia esterna, ovvero per i cittadini e stakeholder. Il quadro che ne è emerso è che nonostante il grande carico di lavoro che le organizzazioni devono sopportare per adempiere agli obblighi di pubblicazione ed indipendentemente dalle criticità rilevate, i RPCT manifestano una marcata consapevolezza dell’utilità dei contenuti pubblicati su “Amministrazione/Società Trasparente”. Il dato medio relativo al complesso delle Amministrazioni è stato di circa 7 per quel che riguarda l’utilità interna e di circa 8 per quel che riguarda l’utilità esterna. Su valori simili si sono attestate le società, mentre le Università sono le organizzazioni che hanno dichiarato utilità percepite medie più alte. Tali dati sull’utilità percepita, *molto alta*, dei contenuti di “Amministrazione/Società Trasparente”, espressi dai soggetti che da una parte hanno l’onere di curarne la pubblicazione, dall’altra hanno gli elementi conoscitivi che derivano da un rapporto più diretto con i cittadini/utenti fruitori di tali contenuti, sono di grande

interesse e possono essere letti come una “misura *proxy*” della maturità delle politiche di trasparenza attiva in Italia. Di un certo rilievo, limitatamente alle amministrazioni/società contattate che hanno inviato i relativi riscontri, sono anche i dati relativi agli accessi a ciascuna delle sotto-sezioni di “Amministrazione/Società Trasparente”. Nella lettura dei dati, oltre a considerare, come detto, che il grado di completezza delle risposte ottenute non è stato omogeneo sia in termini di soggetti che hanno inviato il riscontro sia in termini di completezza e accuratezza dei dati, occorre tenere presente, come caveat, il diverso numero dei contenuti e degli obblighi di pubblicazione distribuiti non omogeneamente nelle sotto-sezioni e che, in termini generali, incide sul maggiore o minore accesso alle stesse. Se ci si concentra sui valori medi dell’aggregazione dei dati riferiti a Regioni, Comuni e Università, si coglie che circa il 65% degli accessi totali si concentra in sole 5 sotto-sezioni, nell’ordine di prevalenza Bandi di concorso (21,52%), Bandi di gara e contratti (16,54 %), Personale (11,15%), Organizzazione (7,44%), Disposizioni generali (7,80%); il resto degli accessi è fortemente polverizzato tra le sotto-sezioni, con ben 19 sotto-sezioni sotto il 5% di accessi, di cui 14 sotto il 2%. In sintesi, 1/5 delle sotto-sezioni raggruppa i 2/3 del totale degli accessi e per alcune tipologie di organizzazioni tale rapporto è ancor più sbilanciato a favore di pochissimi contenuti oggetto di pubblicazione, che attirano la maggior parte dell’interesse degli utenti cittadini.

Nel capitolo ognuno di tali aspetti viene inoltre approfondito in modo analitico sia con riferimento a ciascuna tipologia di Amministrazione/Società, sia con riferimento alle singole sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente”.

In appendice al report è poi riportato il questionario utilizzato per la *survey* ed il tracciato record con le domande/variabili riferite a ciascun contenuto di “Amministrazione Trasparente”.

Il report, dall’elaborazione di insieme dei riscontri ricevuti, documenta che, nella visione di “operatori qualificati” quali i RPCT, le iniziative in materia di trasparenza sono ormai un aspetto centrale di ogni amministrazione pubblica meritevole di una specifica valorizzazione. A sette anni dall’emanazione della legge n. 190/2012 e poco meno del d.lgs. n. 33/2013 è già questo un forte e importante segnale da cogliere della maturità delle politiche di trasparenza e prevenzione della corruzione, che sono entrate non soltanto nelle pratiche amministrative in quanto diretta applicazione di riforme e norme, ma ancor di più sono diventate parte del substrato culturale degli operatori delle amministrazioni pubbliche e un diritto riconosciuto ed esercitato da parte dei cittadini.

## 1. Introduzione

Il presente documento illustra gli esiti della prima indagine conoscitiva condotta dall’Autorità, per il tramite dell’Ufficio Vigilanza sugli obblighi di trasparenza, integrato da esperti in materia, nell’ambito del c.d. Progetto Trasparenza, ed in particolare nell’ambito della sua fase 2 (“Monitoraggio conoscitivo sull’attuale stato della trasparenza”) - attività 4 <<Survey strutturate da effettuare intervistando i Responsabili della trasparenza e rappresentanti OIV di un campione qualificato e stratificato per tipologia di amministrazioni per indagare “l’esperienza” della trasparenza amministrativa>>, e anche, in prospettiva, fase 3 – <<Realizzazione del prototipo semplificato della sezione “Amministrazione trasparente”/“Società trasparente” e degli schemi e modelli standard al fine di promuovere il coordinamento informativo di tutte le amministrazioni>>.

L’obiettivo perseguito è l’acquisizione di elementi conoscitivi sulla “esperienza della trasparenza amministrativa” per addivenire ad una semplificazione e standardizzazione nel solco del quadro normativo vigente e in prospettiva per rappresentare anche eventuali proposte al legislatore per la riforma delle politiche di trasparenza attiva dopo i primi anni di vigenza del sistema disegnato dalla legge n. 190/2012 e dal d.lgs. n. 33/2013.

Nell’ambito del Progetto si è dato avvio a tali attività inviando un questionario ad un campione di RPCT di città capoluogo, Città metropolitane (già coinvolti peraltro in altri monitoraggi), Università, Regioni e società partecipate dai Ministeri, allo scopo di trarre elementi da utilizzare nelle prossime fasi del progetto, sia con riferimento alla elaborazione di prime proposte di semplificazione, standardizzazione e di progettazione di schemi e moduli standard, sia alle prossime interlocuzioni con gli altri attori del sistema della trasparenza amministrativa previste dal Progetto (istituzioni competenti, rappresentanti del mondo universitario, ONG, cittadini).

Il questionario è stato articolato in tre domande di carattere generale a risposta aperta e in alcune domande specifiche (prevalentemente a risposta chiusa e con modalità di inserimento standardizzate) riportate in una tabella che riproduce l’attuale strutturazione di “Amministrazione Trasparente” e la schematizzazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla delibera ANAC n. 1310/2016 (cfr. allegato 1).

Il questionario è stato trasmesso via e-mail ai RPCT delle organizzazioni campionate e, per conoscenza, ai relativi OIV, accompagnato da una lettera a firma del Presidente dell’ANAC nella quale sono state illustrate le finalità conoscitive e di ricerca dell’indagine. Ai soggetti

coinvolti è stato richiesto di ritrasmettere all'Autorità il questionario compilato in formato editabile, così da consentirne l'elaborazione.

Dal riscontro ottenuto emerge in termini generali che *i RPCT delle amministrazioni/società si confermano uno snodo fondamentale del "sistema della trasparenza"* in grado sia di coglierne gli elementi problematici e le potenzialità di sviluppo in fase di attuazione, sia di anticipare potenziali soluzioni proposte alla luce della esperienza pratica. Dalla lettura di insieme dei riscontri ottenuti emerge inoltre che, nella visione di "operatori qualificati" quali i RPCT, le iniziative in materia di trasparenza sono ormai un aspetto centrale di ogni amministrazione pubblica meritevole di una specifica valorizzazione. A sette anni dall'emanazione della legge n. 190/2012 e poco meno del d.lgs. n. 33/2013 è questo stesso un forte e importante segnale da cogliere della *maturità delle politiche di trasparenza e prevenzione della corruzione* che sono entrate non soltanto nelle pratiche amministrative in quanto diretta applicazione di riforme e norme, ma ancor di più sono diventate parte del sostrato culturale degli operatori delle amministrazioni pubbliche. Uno scenario di luci e qualche ombra dunque, quello descritto dai RPCT, ma sempre nel solco di *considerazioni costruttive e proposte di miglioramento*.

## 2. Contesto: il “Progetto Trasparenza”

L’obiettivo del “Progetto Sperimentale Trasparenza” è la semplificazione, anche sotto forma di standardizzazione, e la “ottimizzazione” della messa in pratica della trasparenza amministrativa per superare la logica di adempimento burocratico e mettere a disposizione di stakeholder e cittadini strumenti, dati e informazioni utili e fruibili.

La semplificazione e l’ottimizzazione possono essere raggiunte, a quadro normativo vigente, intervenendo con strumenti di *soft regulation* o con la valorizzazione di *best practice* affermatesi spontaneamente, che, in base all’esperienza di applicazione delle politiche di trasparenza, consentano di produrre nell’immediato effetti sia dal lato degli operatori delle amministrazioni, alleggerendo il sovraccarico di lavoro conseguente agli obblighi di pubblicazione, sia dal lato degli utilizzatori, rendendo più fruibile l’immenso patrimonio informativo costituito dai dati e documenti pubblicati nelle migliaia di sezioni amministrazione/società trasparente dei siti web istituzionali.

In prospettiva, il materiale conoscitivo acquisito attraverso il progetto potrà costituire una base per contribuire eventualmente a proposte di aggiornamento/integrazione delle politiche sulla trasparenza da sottoporre al legislatore, per esempio nella forma di uno specifico atto di segnalazione al Parlamento, anche alla luce dell’importante contributo portato da tutti gli attori nel frattempo consultati del sistema della trasparenza amministrativa.

La fase 2 del Progetto, per come è strutturata, dal punto di vista della ricerca rappresenta la fase forse più importante del Progetto stesso e consiste nella disamina di quali criticità riscontrano con maggior frequenza le pubbliche amministrazioni e le società nell’attuale sistema di trasparenza, soprattutto con riferimento all’architettura tracciata dal d.lgs. n. 33/2013, e di quale sia la trasparenza che interessa realmente al cittadino e allo stakeholder all’esito di un’approfondita indagine.

L’obiettivo finale è quello di far sì che il Progetto possa costituire uno strumento per addivenire ad una semplificazione delle politiche sulla trasparenza anche alla luce dei contributi che nel frattempo ha fornito la giurisprudenza sul punto e, soprattutto, dei numerosi problemi che la pratica ha portato ad emersione.

Uno dei primi prodotti di tale fase, come sopra si accennava, è il questionario che è stato inviato ai RPCT di un campione di amministrazioni. In passato, l’ANAC è già altre volte ricorso al contributo informativo dei RPCT che periodicamente sono stati consultati.

Tali contributi sono stati acquisiti sia nelle annuali giornate di incontro con i RPCT, sia in studi e approfondimenti concepiti in modo specifico per acquisire elementi informativi e dati sulla messa in pratica delle politiche della trasparenza con l’intento di comprendere quanto

sia avvertita l'importanza della trasparenza quale misura di prevenzione della corruzione e quanto vengano utilizzati dai cittadini gli strumenti a disposizione

E' il caso, ad esempio, del *"Monitoraggio conoscitivo sugli accessi ai siti istituzionali di 20 città italiane"*, giunto alla seconda edizione e i cui esiti sono stati pubblicati sul sito dell'Autorità l'11/11/2019. La suddetta analisi è stata effettuata con riferimento alle sotto-sezioni che sono state ritenute significative ai fini di una preliminare analisi dell'organizzazione, delle attività e dell'utilizzo delle risorse pubbliche - come di seguito specificate - con riguardo all'anno 2018 e ai primi otto mesi dell'anno 2019:

- Organizzazione (art. 14, d.lgs. n. 33/2013);
- Consulenti e collaboratori (art. 15, d.lgs. n. 33/2013);
- Provvedimenti (art. 23, d.lgs. n. 33/2013);
- Attività e procedimenti (art. 35, d.lgs. n. 33/2013);
- Bandi di gara e contratti (art. 37, d.lgs. n. 33/2013);
- Bilanci (art. 29, d.lgs. n. 33/2013);
- Dati sui pagamenti (art. 4 bis, comma 2, d.lgs. n. 33/2013).

Dall'analisi dei riscontri ottenuti è emerso il crescente interesse verso l'attività amministrativa dei Comuni; infatti, rispetto al precedente monitoraggio, è aumentato il numero complessivo degli accessi alle sezioni di Amministrazione Trasparente campionate. Fra gennaio 2018 e agosto 2019, le visualizzazioni sono state 3.945.890 contro le 3.783.555 del periodo gennaio 2016-agosto 2017 (+4,3%).

Prendendo anche le mosse da tali esperienze, nell'indagine che invece si presenta nel presente documento *si è ampliato l'ambito soggettivo*, ricomprendendovi, oltre ai Comuni, altre amministrazioni pubbliche, nonché alcune Società *e si è ampliato l'ambito oggettivo* (le variabili di analisi) *utilizzando come riferimento la totalità delle sotto-sezioni di Amministrazione/Società Trasparente e i relativi obblighi di pubblicazione così come schematizzati nell'alberatura rappresentata dall'allegato 1 alla delibera 1310/2016 dell'ANAC, nel testo in vigore alla data dell'invio del questionario.*

Nell'ambito del Progetto Trasparenza nei prossimi mesi la base conoscitiva verrà arricchita ulteriormente attraverso ulteriori *survey* e interviste rivolte a un campione rappresentativo di attori qualificati del sistema, quali ad esempio le ONG.

### 3. La survey per i RPCT

Il questionario è stato inviato ai RPCT di un campione costituito da città capoluogo e Città metropolitane, Università, Regioni e società partecipate dai Ministeri, in data 18 settembre 2019.

Le amministrazioni/società contattate sono state le seguenti:

- **n. 20 Regioni:** Valle d'Aosta; Piemonte; Liguria; Lombardia; Trentino Alto Adige; Veneto; Friuli Venezia Giulia; Emilia Romagna; Toscana; Marche; Umbria; Lazio; Abruzzo; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna;
- **n. 20 Comuni/Città metropolitane:** Aosta; Torino; Genova; Milano; Trento; Venezia; Trieste; Bologna; Firenze; Ancona; Perugia; Roma; L'Aquila; Campobasso; Napoli; Bari; Potenza; Catanzaro; Palermo; Cagliari;
- **n. 10 Università:** Università degli studi di Milano La Statale; Università degli studi di Torino (UniTO); Università degli studi di Trento (UniTrento); Università "Ca' Foscari" Venezia; Università degli studi di Camerino; Università degli studi di Perugia; Università degli studi di Roma "Tor Vergata"; Università degli studi di Napoli "Parthenope"; Università degli studi di Bari "Aldo Moro"; Università degli studi di Catania;
- **n. 8 società pubbliche:** Ales Arte Lavoro e Servizi Spa; Consip Spa; Equitalia Giustizia Spa; GSE Spa; IPZS - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Spa; Sogei – Società generale di informatica Spa; Sogesid Spa; SOGIN Spa.

Ente consultato	Percentuale di riscontro
Regioni	85%
Comuni/Città Metropolitane	70 %
Università	90%
Società pubbliche	100%

A seguire il prospetto completo sugli enti consultati e rispondenti, differenziato per tipologia di amministrazione.

#### **A) Regioni**

Alla consultazione hanno risposto n. 17 Regioni su un totale di n. 20 Regioni contattate.

Tra queste 17 Regioni:

- n. 15 hanno risposto al questionario in maniera completa, inviando sia il riscontro alle tre domande a risposta aperta sia il questionario strutturato in formato tabellare;

- n. 2 hanno risposto al questionario in maniera parziale, inviando solo il questionario strutturato in formato tabellare e non anche il riscontro alle domande a risposta aperta.

### ***B) Comuni/Città metropolitane***

Alla consultazione hanno risposto n. 14 Comuni/Città metropolitane su un totale di n. 20 Comuni/Città metropolitane contattati.

Tra questi 14 Comuni/Città metropolitane tutti hanno risposto al questionario in maniera completa, inviando sia il riscontro alle tre domande a risposta aperta sia il questionario strutturato in formato tabellare.

### ***C) Università***

Alla consultazione hanno risposto n. 9 Università su un totale di n. 10 Università consultate.

Tra queste n. 9 Università:

- n. 8 hanno risposto al questionario in maniera completa, inviando sia il riscontro alle tre domande a risposta aperta sia il questionario strutturato in formato tabellare;

- n. 1 ha risposto al questionario in maniera parziale, inviando solo il riscontro alle domande a risposta aperta e non anche il questionario strutturato in formato tabellare.

### ***D) Società pubbliche***

Alla consultazione hanno risposto n. 8 società pubbliche su un totale di n. 8 società contattate.

Tra queste n. 8 società:

- n. 7 hanno risposto al questionario in maniera completa, inviando sia il riscontro alle tre domande a risposta aperta sia il questionario strutturato in formato tabellare;

- n. 1 ha risposto al questionario in maniera parziale, inviando solo il questionario strutturato in formato tabellare e non il riscontro alle domande a risposta aperta.

#### **4. I temi emersi per la “trasparenza del domani”**

La *survey* per i RPCT era stata pensata come un primo contributo ai processi di studio e approfondimento previsti dal Progetto, così come descritti nel capitolo 2. In particolare si era inteso circoscriverla principalmente agli aspetti della standardizzazione e semplificazione, per fornire elementi conoscitivi utili principalmente su questo tema specifico che potessero poi alimentare le fasi successive di indagine previste dal progetto.

La lettura e l’analisi delle risposte ricevute ha però rivelato un coinvolgimento da parte dei rispondenti superiore alle attese, che, pur fornendo un riscontro puntuale sui temi specifici della semplificazione e standardizzazione, ne ha travalicato i confini finendo per andare incontro agli obiettivi conoscitivi più generali del Progetto.

Degli aspetti più specifici riguardanti la standardizzazione e semplificazione di alcune sotto-sezioni di Amministrazione Trasparente si dirà nel capitolo 5, di alcuni dei grandi temi emersi riguardanti la trasparenza amministrativa si dirà brevemente nei prossimi paragrafi. Per ognuno dei temi si riporteranno sia alcune considerazioni generali sia a titolo esemplificativo gli stralci di alcuni spunti forniti direttamente dalle amministrazioni coinvolte nell’indagine.

##### **4.1 “Centralizzazione” vs. “decentralizzazione” della trasparenza**

Numerosi rispondenti, nelle pieghe delle risposte sulla standardizzazione/semplificazione o anche direttamente approfittando dello “spazio di ascolto” a disposizione, fanno riferimento al tema delle differenze tra “modello centralizzato” e “modello decentralizzato” di trasparenza.

Secondo i rappresentanti di alcune delle organizzazioni campionate, infatti, la semplificazione potrebbe essere realmente raggiunta mediante lo sviluppo di un’unica piattaforma *web* ove possano accedere tutte le pubbliche amministrazioni, ciascuna con una propria utenza. In questo modo si potrebbe dar vita ad un unico centro di raccolta con possibilità di filtrare, ricercare e selezionare i dati in modalità open data. Tale architettura risponderebbe al bisogno di trasparenza della collettività ma permetterebbe anche la possibilità di attribuire ai dati un valore utile in termini di servizi personalizzabili a cittadini e imprese (notifiche via mail e sms), di statistiche, analisi e controlli (incrociando per esempio i dati con quelli già in uso all’Istat, alla Guardia di Finanza, all’ANAC stessa), nonché non da ultimo di *benchmarking*.

Come noto, a livello internazionale, nel tempo si sono affermati, sia a livello teorico/normativo sia a livello di messa in pratica, due diversi modelli di trasparenza amministrativa “attiva”:

- Il modello centralizzato di trasparenza attiva, in cui le amministrazioni conferiscono i dati e i documenti amministrativi in database e *repository* gestite a livello centrale a cui i cittadini e gli *stakeholder* possono accedere attraverso filtri e motori di ricerca. E' questo il modello prevalente nei sistemi anglosassoni e incentrato su *dataset* e *open data*, soprattutto ai fini del riutilizzo dei dati;
- Il modello decentralizzato di trasparenza attiva, in cui le singole amministrazioni sono chiamate a pubblicare sul proprio sito istituzionale, in forma quanto più standardizzata possibile, i dati e documenti previsti dal quadro normativo vigente ed eventualmente altri dati e documenti aggiuntivi. È questo il modello prevalente scelto dal legislatore italiano a partire dalla legge n. 190/2012 e dal d.lgs. n. 33/2013.

Pur consapevoli delle caratteristiche del quadro normativo vigente in Italia, alcuni RPCT, alla luce della esperienza maturata, forniscono come spunti, nell'ambito di una generale semplificazione e standardizzazione degli obblighi di pubblicità, l'individuazione di soluzioni che permettano di far confluire in tutto o in parte dati e documenti in database e *repository* centralizzate.

Tra gli spunti pervenuti è possibile individuare alcune ricorrenze classificabile in tre tipologie di proposte:

- ridurre gli obblighi di pubblicazione e focalizzarsi su alcune tipologie di dati e documenti, anche traendo spunto da quelli maggiormente consultati dagli utenti o da quelli maggiormente oggetto di richieste di accesso, da conferire in una banca dati o comunque in un database eventualmente gestito dall'ANAC e con funzionalità per la ricerca e la consultazione, che sostituisca le singole sezioni Amministrazione Trasparente;
- assimilabile in parte alla precedente è la proposta di identificare solo pochi *set* di dati da rendere disponibili per il caricamento da parte dell'ANAC in database, sul modello di quelli sugli appalti previsti dalla legge n. 190/2012;
- identificare specifiche tipologie di dati e documenti particolarmente rilevanti per specifiche categorie di amministrazioni (ad esempio sovvenzioni e contributi per i comuni, servizi offerti per le università, etc.) a partire dalle quali realizzare portali tematici per la consultazione e rappresentazione dei dati e documenti.

*“Si riterrebbe utile la creazione di una piattaforma nazionale, una sorta di super-sezione “Amministrazione trasparente”, all’interno della quale tutti gli enti pubblici potessero conferire i dati e le informazioni necessarie ad assolvere gli obblighi di pubblicazione, rendendo in tal modo immediata la comparazione dei dati fra le diverse amministrazioni.*

*La disomogeneità delle modalità di pubblicazione adottate dagli enti, dovuta alle precipue realtà organizzative degli stessi e ai differenti livelli di sviluppo informatico raggiunti al momento dell’entrata in vigore del decreto 33, potrebbe essere infatti superata dalla possibilità di fruire di un “contenitore” comune nel quale far confluire i dati con caratteristiche tecniche e secondo schemi stabiliti”.*

*“L’intervento di semplificazione che si intende proporre richiama il concetto di classificazione di dati/documenti/informazioni e prevede, in via meramente indicativa, di far ricomprendere i dati pubblicati in “Amministrazione Trasparente”, in n. 5 macro-sezioni, da gestire, per quanto possibile, a livello centralizzato, attraverso l’implementazione localizzata di specifiche e univoche banche dati.*

*La gestione dei dati a livello centralizzato permetterebbe non solo di garantire un’unica e uniforme azione di pubblicazione, ma soprattutto di gestire con maggiore uniformità gli aspetti legati ai limiti alla Trasparenza di cui all’art. 7-bis co. 4 del d.lgs. n. 33/2013, e alla de-pubblicazione, spesso gravosi e con importanti ricadute a livello organizzativo sia per le Amministrazioni di piccole dimensioni (es. scarsità di risorse e competenze dei singoli operatori) che per quelle di notevoli dimensioni”.*

*“Le semplificazioni che si ritengono necessarie nascono dall’idea che sia opportuno unificare e uniformare tutte quelle procedure di pubblicazione obbligatoria differenziandole in base alle diverse tipologie.*

*L’obiettivo sfidante sarebbe quello di sviluppare un’unica piattaforma web dedicata ad esempio ai bandi di gara o ai concorsi per selezione di personale e pubblicizzare in automatico nella sezione specifica di ogni “Amministrazione Trasparente” solo quelle informazioni pertinenti all’Ente di competenza.*

*Ogni PA, accedendo con propria utenza, inserirà i dati necessari alla pubblicazione ottenendo come risultato un unico database utile a statistiche e ai controlli (Basti pensare ai possibili incroci di dati con archivi già in uso dall’ISTAT, dalla GdF, dall’ANAC, etc).*

*L’uniformità dei dati e delle informazioni si ottiene più facilmente intervenendo sulla gestione unificata dei processi di pubblicazione”.*

*“L’adozione di una piattaforma nazionale/centralizzata per l’inserimento dei dati consentirebbe una semplificazione complessiva dei processi in quanto ridurrebbe gli oneri connessi a progettazione, sviluppo, mantenimento, adeguamento alla normativa e conservazione dei dati stessi. Tale soluzione favorirebbe una omogeneizzazione nella qualità delle informazioni pubblicate dalle diverse Amministrazioni, con la conseguenza ulteriore di consenti-re all’utente una ottimale esperienza di navigazione nel confronto tra i vari Enti nonché – per questi ultimi – un efficace benchmarking. A livello centrale, nel contempo, troverebbe giovamento il monitoraggio degli obblighi di pubblicazione nonché l’attività di analisi dei vari contenuti”.*

*“Creazione di nuove banche dati centralizzate e Nuove pratiche di condivisione dell’informazioni richieste alle Amministrazioni dello stesso comparto dati con caratteristiche tecniche e secondo schemi stabiliti”.*

#### **4.2 Differenziazione degli obblighi e ruolo delle “organizzazioni intermedie”**

Quasi tutti i RPCT nelle loro risposte fanno più o meno riferimento esplicito alla necessità di “specializzare” gli obblighi di pubblicazione per tipologia di amministrazione.

Sono valutazioni che vengono ricondotte a considerazioni sia di carattere generale, con riferimento alla naturale diversità di amministrazioni come quelle comunali, universitarie, etc. (e a maggior ragione alle specificità riferite alle società), sia di carattere pratico, in quanto una differenziazione per tipologia di amministrazione permetterebbe in modo diretto di introdurre più rigide standardizzazioni settoriali. I RPCT segnalano in questi casi che ne gioverebbe anche l’attività di vigilanza dell’ANAC o di altri enti proposti, nonché la consultazione da parte dei cittadini.

Risalto inoltre viene dato da alcuni anche al ruolo che le diverse “organizzazioni intermedie” - comunque si possano intendere le associazioni, i conglomerati di amministrazioni analoghe, gli enti che promuovono il coordinamento di determinati tipologie di amministrazioni (AGENAS, ANCI, Conferenza Regioni, CRUI, etc.) - potrebbero esercitare, nell’ambito di indicazioni più generali sia del legislatore sia eventualmente dell’ANAC, in termini di verifica del rispetto del quadro normativo sulla trasparenza.

*“Può rilevarsi la complessità di alcuni contenuti degli obblighi, i quali, oltre ad essere eccessivamente articolati, appaiono sovrabbondanti, ridonanti e spesso non pertinenti rispetto alle finalità ed alle funzioni degli enti locali (si fa riferimento, a titolo meramente indicativo e non esaustivo, alle informazioni in materia ambientale nonché ai dati relativi a bandi di gara e contratti). In ragione di ciò, si propone una differenziazione/contestualizzazione dell’“alberatura” che tenga conto della tipologia delle amministrazioni soggette agli obblighi di pubblicazione ai sensi del D. Lgs. 33/2013 e ss.mm.ii.”.*

*“Si ritiene di poter rappresentare la convenienza, per tutte le Amministrazioni destinatarie degli obblighi di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i., di poter avere a disposizione “Elenchi di obblighi” distinti elaborati tenendo conto delle specificità di ciascuna Amministrazione (ad esempio, per “comparto”), in particolare laddove s’intendesse procedere a una sostituzione dell’ “Elenco degli obblighi” di cui all’All.1 alla delibera n. 1310/2016. Una soluzione del genere, peraltro, oltre ad agevolare le singole Amministrazioni nell’assolvimento dei propri obblighi di pubblicazione, potrebbe anche semplificare la successiva attività di monitoraggio da parte della Vs. Autorità e degli altri soggetti preposti”.*

*“Andrebbero o dedicati appositi percorsi, finalizzati ad eventuali interventi su scala territoriale, atti ad individuare uniformi procedure di pubblicazione, al fine “mappare” la navigazione in rete, rendendola più comprensibile all’utenza (es. attraverso l’utilizzo di clausole/procedure comuni all’interno dei PTPCT afferenti alla medesima realtà di governance), o previste autonome implementazioni, da parte dei soggetti destinatari dell’obbligo, di relative banche dati, da mettere a disposizione e gestire a livello centrale; in analogia, ad esempio, a quanto sta già accadendo con gli artt. 15 e 18 del d.lgs. 33/2013”.*

### **4.3 Entropia informativa e trasparenza**

Dalle risposte di alcuni RPCT emerge il tema della complessità informativa che si produce all’esito dell’applicazione del quadro normativo vigente, a causa della molteplicità degli obblighi di pubblicazione, e della conseguente difficoltà da parte degli utenti di orientarsi tra i dati e documenti presenti sui siti istituzionali. Avendo selezionato nel campione dei soggetti a cui si è sottoposta la *survey* rappresentanti di amministrazioni consistenti e articolate sia dal punto di vista organizzativo sia dal punto di vista dei servizi offerti, e dunque con copiosa produzione di dati e documenti da pubblicare, alcuni dei riscontri ottenuti hanno indugiato particolarmente sul tema, fornendo spunti di riflessione.

In termini generali, infatti, vi sono due modi potenziali per frustrare il bisogno informativo, non pubblicare un dato/documento o “nascondere” in un patrimonio informativo sconfinato e di difficile navigazione. In questo secondo caso si tratta del tema generale dell’“entropia”, studiato nell’ambito della teoria dell’informazione, di cui bisogna tener conto se si vuole che al modello teorico e normativo della trasparenza amministrativa, pensato per facilitare l’accesso ai dati e documenti della pubblica amministrazione, possa corrispondere una “trasparenza in pratica” che consenta di raggiungere effettivamente tale obiettivo.

Nel corso della stessa attività di vigilanza dell’ANAC appare spesso difficoltoso orientarsi all’interno delle sezioni “Amministrazione Trasparente” di alcuni enti e in alcuni casi raggiungere documenti e dati che pure sono pubblicati. Quasi sempre la difficoltà nel reperire un documento comunque pubblicato non è frutto di una strategia deliberata, ma è l’esito della complessità del sistema degli obblighi di pubblicazione e della scarsità di risorse in termini economici, di personale e di tempo di alcune amministrazioni che non hanno la possibilità di organizzare i contenuti di Amministrazione Trasparente e/o non hanno sistemi automatizzati e funzionalità di ricerca che ne facilitino il reperimento.

Una riflessione sulla semplificazione complessiva del sistema, unitamente alla standardizzazione di alcuni contenuti ed alla messa a disposizione di soluzioni tecnologiche,

è un tema che deve essere tenuto presente in qualsiasi riflessione sulla “trasparenza del domani”.

Una riduzione degli obblighi di pubblicazione, accompagnata da una maggiore qualificazione anche attraverso la standardizzazione di quelli residui, infatti, permetterebbe di superare quella che in alcuni casi si configura come “opacità per confusione” (cfr. Cons. Stato, sez. I 18 febbraio 2016, n. 343) in base all’assunto per cui l’eccesso di dati pubblicati si pone quale fattore che osta ad un’effettiva trasparenza favorendo processi di migrazione dell’utente al di fuori della pagina “Amministrazione trasparente”, dove quello stesso dato è reperibile in maniera più rapida ed intuitiva.

*“In linea generale, si osserva che le sezioni e sottosezioni contengono dati molto analitici e dettagliati, che possono risultare di non immediata comprensione e conoscibilità per i cittadini comuni. I professionisti e gli esperti attingono invece, più facilmente, alle sezioni specializzate del sito istituzionale. L’eccesso di dati pubblicati non contribuisce alla trasparenza”.*

*“Il numero elevato degli obblighi insieme con il proliferare di standardizzazioni diverse tra enti rende complessa l’effettiva conoscibilità delle informazioni da parte di chi si approccia alla “Sezione Amministrazione Trasparente””.*

#### **4.4 Digitalizzazione e trasparenza**

Numerosi RPCT hanno citato più o meno direttamente il tema della digitalizzazione, alcuni facendo riferimento alla interoperabilità delle banche dati come mezzo attraverso il quale semplificare il reperimento e la pubblicazione delle informazioni, altri focalizzandosi su quello che dovrebbe essere un prerequisito delle politiche della trasparenza e di qualsiasi riforma della pubblica amministrazione: la digitalizzazione.

La digitalizzazione con riferimento alla trasparenza può essere declinata in vari modi, a titolo esemplificativo, tra gli altri:

- come automatizzazione dei flussi informativi all’interno delle pubbliche amministrazioni che tra gli altri aspetti consenta una pubblicazione automatica dei dati e documenti senza l’oneroso intervento umano;

- come digitalizzazione di processi che porti alla “produzione” di informazioni sempre più “native digitali” e quindi direttamente pronte per le politiche di trasparenza;
- come interoperabilità delle banche dati che consenta di evitare duplicazioni nella produzione e pubblicazioni di dati, *overhead* dovuti al carico sul produttore e responsabile della pubblicazione del dato, accessi più utili e olistici da parte degli stakeholder (vedi paragrafo successivo);
- come modalità più dirette, molteplici e utili da parte dei cittadini per accedere ai dati.

Ciascuno di questi aspetti segnala una potenziale direttrice di intervento e riforma (o di attuazione “in pratica” delle politiche qualora sia già stata emanata) del sistema della pubblica amministrazione con ricadute che andrebbero ben oltre i vantaggi in termini di trasparenza.

Si tratta infatti di un tema trasversale, che l’ANAC e i RPCT non possono che cogliere nella rispettiva azione e che potrà essere eventualmente oggetto di approfondimento, nelle sue interrelazioni con il tema della trasparenza, anche nella consultazione degli altri portatori di interesse.

*“A livello generale, l’interoperabilità tra banche dati costituisce condizione essenziale per una efficace gestione delle informazioni e per l’ottimizzazione dell’azione amministrativa”.*

*“La misura della trasparenza si è imposta nei sistemi delle PA prescindendo da un aspetto che forse era necessario e prodromico alla stessa: quello della digitalizzazione delle attività, non sempre presente, ma forse dato per scontato. Tale circostanza ha determinato, almeno nella nostra Regione, una iniziale difficoltà di attuazione degli obblighi di trasparenza, comportando conseguentemente un ripensamento delle procedure, una loro semplificazione e omogeneizzazione al fine di consentirne, almeno in parte, la digitalizzazione”.*

*“Si suggerisce l’opportunità in sede di revisione dei modelli, di introdurre un supporto informatico univoco interoperabile con i sistemi degli Enti per facilitare ad ANAC, ma anche ai singoli Enti, elaborazioni e benchmark”.*

*“Si ravvisa l’esigenza di una maggiore integrazione tra banche dati nazionali, al fine di consentire più efficacemente l’utilizzo delle stesse ed evitare il caricamento ex novo dai siti delle singole amministrazioni, con il conseguente vantaggio di ridurre i margini di errore e semplificare le operazioni”.*

#### 4.5 *Link* e interoperabilità banche dati

Si tratta di un tema strettamente connesso sia a quello della semplificazione sia a quello della standardizzazione, di cui si dirà qui in termini generali e nel capitolo 5 con riferimento a specifiche sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente”.

In termini di semplificazione, assolvere ad esempio gli obblighi di pubblicazione attraverso il *link* alla pagina *web* o al database in cui i dati sono già presenti permetterebbe di snellire i contenuti di amministrazione trasparente ed evitare duplicazioni<sup>1</sup>.

In termini di standardizzazione, i *link* permetterebbero di “puntare ai luoghi” tematici in cui i dati richiesti sono presenti con gli altri dati e documenti affini (ad esempio portali tematici, etc.) e, in caso di *database* e sistemi informativi, anche con i correlati strumenti di ricerca, categorizzazione ed elaborazione che ne agevolerebbero la fruibilità<sup>2</sup>.

L’evenienza di usare maggiormente *link* e altre forme di collegamento tematico, oltre a valere per le fonti “esterne” alle singole amministrazioni, potrebbe avere ragion d’essere anche per le “fonti interne”. Alcune delle proposte pervenute a riscontro del questionario, infatti, si riferiscono ad un raccordo tra “Amministrazione trasparente” e le sezioni che, ai sensi del Codice dell’amministrazione digitale o per effetto di altre disposizioni di legge, sono accessibili direttamente dall’home page di ciascun sito istituzionale, come ad esempio gli avvisi pubblici di selezione o i bandi di gara e per altre sezioni tematiche analoghe attraverso le quali, a parere di alcuni RPCT, l’utente riesce a soddisfare più facilmente la sua esigenza di conoscenza di dati e documenti.

*“Dal punto di vista tecnico/informatico si potrebbe provvedere a rendere disponibili sui siti delle amministrazioni apposite “visualizzazioni” dei dati che le stesse amministrazioni sono tenute a comunicare o a inserire in banche dati nazionali appositamente progettate e implementate (quali quelle della Funzione Pubblica o del MEF ecc.) ai fini del controllo e della verifica prevista dalle norme”.*

*“Le Informazioni Ambientali – in alcuni Contenuti dell’obbligo – richiedono contributi informativi la cui titolarità fa capo ad altri Enti competenti (Asl, Ministero dell’Ambiente), soprattutto per quanto concerne lo stato degli elementi dell’ambiente, i fattori che incidono su questi ultimi e le misure generali che influiscono a tali livelli. Per la maggior parte delle informazioni già si fa ricorso a link ai siti dedicati, ma sarebbe anche in questo caso ottimale la creazione di una piattaforma nazionale che faccia confluire - tramite gli Enti di settore - i dati citati, rendendo sufficiente un mero collegamento alla stessa”.*

<sup>1</sup> Sulla possibilità di assolvere l’obbligo mediante *link* vedi delibera ANAC n. 1310/2016, con riferimento ad esempio agli artt. 4 bis, 15 ter, 37, 38 del d.lgs. 33/2013.

<sup>2</sup> Al riguardo si possono citare come esemplificativi i casi di tutti gli obblighi di pubblicazione relativi all’utilizzo di risorse pubbliche, per le quali esistono *tool web* come <http://soldipubblici.gov.it/it/home> o <https://opencoesione.gov.it/it/>, o relativo alle opere pubbliche come <http://opencantieri.mit.gov.it/>, nonché tutti i dati conferiti nei vari sistemi del DFP come <http://www.perlapa.gov.it/home.html> o come quello relativo ai consulenti etc.

*“Sotto-sezione di secondo livello “Titolari di incarichi di collaborazione o consulenze”: risulta superato l’adempimento relativo alla pubblicazione delle “Tabelle relative agli elenchi dei consulenti con indicazione di oggetto, durata e compenso dell’incarico (comunicate alla Funzione Pubblica)” considerato che - in attuazione del principio di semplificazione introdotto dall’art. 9-bis del d.lgs. 33/2013 - la pubblicità degli obblighi previsti dall’art. 15 del d.lgs. 33/2013 è assolta con la pubblicazione, nella sotto-sezione in argomento, del collegamento ipertestuale alla banca dati Perla PA”.*

#### **4.6 Trasparenza “smart” e trasparenza 2.0**

Una serie di considerazioni e spunti offerti dai RPCT in occasione dell’indagine potrebbero essere riassunti in espressioni del tipo “per una trasparenza *smart*” o “per una trasparenza 2.0”. Alcune amministrazioni, infatti, risolta nel tempo l’emergenza di dare attuazione al quadro normativo relativo agli obblighi di pubblicazione ed avendo nel frattempo maturato una solida cultura della trasparenza amministrativa evidentemente anche attraverso rapporti proficui con i relativi *stakeholder*, si spingono a pensare la trasparenza del futuro, immaginando modalità e strumenti per “Amministrazione Trasparente” quali: il “*mobile first*”, applicazioni dedicate per dispositivi mobili per agevolare la navigazione nei contenuti, infografiche per esplicitare i dati e rappresentare flussi e processi; notifiche “*push*” SMS e *Feed RSS* a seguito di aggiornamento dei contenuti; cruscotti di indicatori per sintetizzare i dati più rilevanti pubblicati; georeferenziazione di alcune tipologie di dati e informazioni.

L’approccio “*mobile first*” parte dalla presa d’atto di un fenomeno che è già avvenuto e di cui siamo tutti testimoni, ovvero il fatto che la gran parte del traffico dati internet e della consultazione di pagine *web* avviene ormai attraverso dispositivi mobili (cellulari in *primis*) e in prospettiva tale fenomeno non potrà che riguardare anche le pagine *web* delle amministrazioni pubbliche. Per questo motivo, nel ripensare una standardizzazione del modo di presentare i contenuti di “Amministrazione Trasparente” bisognerà tenere nel dovuto conto questa tendenza, privilegiando modalità di pubblicazione dei dati ad esempio in formato *html/xml* (auto-adattabile a seconda dello strumento di consultazione) rispetto alle classiche rappresentazioni in tabelle statiche. In termini generali, bisognerebbe inoltre tener presente la raccomandazione di non riempire troppo le singole pagine *web* di dati e informazioni (non visualizzabili agevolmente su dispositivi con schermi di piccole dimensioni), privilegiando modalità di pubblicazione ipertestuali e classificazione dei contenuti attraverso *tag*. Tali esigenze potrebbero trovare una loro compiuta soddisfazione attraverso il rilascio di *app* per dispositivi mobili che agevolino in tutto o in parte la navigazione nei contenuti di “Amministrazione Trasparente”, ma anche da questo punto di

vista una necessaria preconditione sarebbe ulteriore passo verso la standardizzazione. In termini generali, e tenendo conto di tendenze internazionali nonché di specifici obiettivi anche previsti nel sistema italiano in materia, una riflessione con le istituzioni competenti andrebbe fatta anche in merito alle potenzialità che le tecnologie di *cloud computing* e *cloud repository* offrirebbero nell'organizzazione, nella gestione e nella fruibilità dei dati rilasciati dalle amministrazioni.

Per utilizzatori "abituali" dei contenuti di "Amministrazione Trasparente" (ma anche per gli operatori pubblici preposti ad attività di vigilanza) potrebbero essere di grande utilità strumenti che informino dell'avvenuto aggiornamento/integrazione di determinati contenuti, attraverso notifiche "push" con strumenti consolidati e di quasi universale diffusione come *email* e *SMS* o attraverso la modalità dei *Feed RSS*, utilizzati ampiamente soprattutto nel settore dei media e dell'informazione *online* e per estensione potenzialmente applicabili con relativa semplicità tecnologica anche a determinate sotto-sezioni di "Amministrazione Trasparente".

Vi è da dire, peraltro, che, come giustamente segnalano alcuni RPCT, non tutti i cittadini o in generale gli stakeholder sono "addetti ai lavori", come coloro che lavorano nel mondo amministrativo/istituzionale, in grado di interpretare e comprendere alcune tipologie di dati e documenti. Si pone e progressivamente si porrà sempre di più l'esigenza, a cui dare una risposta per non cadere in una sorta di autoreferenzialità della pubblica amministrazione e dei suoi operatori/addetti, di organizzare e rappresentare i dati e le informazioni attraverso infografiche, grafici, schemi, etc. che ne aumentino la fruibilità e ne facilitino la comprensione rendendola più immediata "at a glance". Per alcune tipologie di dati la rappresentazione attraverso infografiche si salda direttamente al tema della georeferenziazione, ovvero la possibilità di ubicare geograficamente (e graficamente con rappresentazioni dinamiche <https://opencoesione.gov.it/it/> ) una informazione al fine di renderla meglio fruibile. Anche in questo caso si tratta di tecnologie già presenti e di ampia diffusione, peraltro già implementate con successo in casi analoghi (si veda ad esempio il già citato <http://soldipubblici.gov.it>), per le quali non occorrono grandi investimenti né è necessario in prima istanza modificare il quadro normativo vigente.

Disporre di grandi quantità di informazioni, anche laddove ne sia agevolata la reperibilità e fruibilità, può non essere sufficiente per alcune tipologie di dati che possono supportare i processi decisionali o che devono "parlare" sia della quantità sia della "qualità" di un fenomeno per permetterne ad esempio una valutazione. In tali contesti al vastissimo patrimonio informativo rilasciato tramite gli obblighi di pubblicazione potrebbero essere applicati strumenti di sintesi dei *big data*, di *data mining* e/o si potrebbero realizzare delle

“scorecard”, dei “cruscotti” che riassumano in pochi indicatori sintetici una grande quantità di informazioni per rivelare “immediatamente” una certa conoscenza di particolare rilevanza.

Si tratta di spunti affascinanti, per le quali tutte le tecnologie sono già disponibili a basso costo e la cui prima introduzione, anche sperimentale, non richiederebbe probabilmente modifica del quadro normativo vigente. Per questo motivo si è ritenuto di valorizzarle all’interno della presente analisi e più in generale nel contesto del Progetto Trasparenza, sia perché sono insite in uno dei suoi obiettivi – immaginare la trasparenza amministrativa del domani – sia perché possono essere un utile bagaglio concettuale di riflessione per impostare le prossime fasi del Progetto, tra cui la campagna di ascolto di altri portatori di interesse, i giovani e gli studenti *in primis*, che, per definizioni, saranno i “fruitori della trasparenza del domani”.

*“Potrebbe essere valutato il superamento della pubblicazione dei dati in formato tabellare direttamente su pagina web, in quanto tale modalità non risulta più coerente proprio con le caratteristiche dei siti web. Questi ultimi sono infatti particolarmente orientati alla modalità cd. mobile first, che richiede a sua volta un’agevole visualizzazione del dato compatibilmente con le funzionalità dello strumento di consultazione. In via esemplificativa, risulterebbe favorita la lettura delle informazioni inerenti a organi politici e a dirigenti accedendo direttamente al nominativo di interesse, che sarebbe rispettivamente collegato con apposito link ai documenti di pertinenza.*

*La parte relativa alle Opere pubbliche, che contempla Tempi costi e indicatori di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate, potrebbe essere gestita non tramite formato tabellare bensì ricorrendo alla georeferenziazione del dato a cui collegare le varie informazioni”.*

*“L’unicità della piattaforma potrebbe offrire la possibilità di far usufruire servizi personalizzabili a cittadini e imprese (notifiche su mail e/o SMS)”.*

*“Creare “cruscotti” di dati, in formato sinottico e di facile comprensione, aggregando dati e informazioni di sezioni e sottosezioni in modo tematico e focalizzando il “bisogno informativo” di chi accede. Ciò consentirebbe di rendere maggiormente utile il dato pubblicato. A titolo esemplificativo, sono presenti tutti i dati relativi al bilancio, manca però una griglia o schema di sintesi in grado di illustrare, anche graficamente, le informazioni chiave per comprenderne il significato. Al cruscotto potrebbero essere connessi anche brevi commenti con intento didascalico e, anche utilizzando elementi grafici, potrebbero essere costruiti “percorsi” informativi”.*

*“La possibilità, a questo punto, di scaricare su mobile apposite APP, o più semplicemente di mettere in contatto diretto l’utente/cliente con il servizio desiderato, darebbe nel contempo la spinta necessaria anche alla piena conoscibilità della trasparenza amministrativa”.*

#### **4.7 Open data e riuso**

Strettamente connesso a quanto si sta trattando è, poi, il tema degli *open data* e del riuso, sia dei dati rilasciati sia delle piattaforme di gestione. È noto, d’altra parte, che lo stesso quadro normativo vigente in tema di trasparenza prevede esplicitamente il rilascio di dati in formato aperto, e ovviamente occorre considerare tutte le previsioni in materia del Codice dell’amministrazione digitale, dei provvedimenti settoriali analoghi, oltre che le iniziative specifiche dell’AGID e della Presidenza del Consiglio.

D’altra parte, esperienze internazionali sulla trasparenza amministrativa come quelle dei Paesi Angloassonni (in particolare USA, Regno Unito, Stati federali dell’Australia) coincidono *tout court* con il rilascio di *open data*, sui quali viene posta particolare enfasi non soltanto come strumento di controllo per le amministrazioni e per i “*watchdog*” della società civile, ma anche come fonte di conoscenza per produrre potenzialmente ricchezza<sup>3</sup>.

In base a tale prospettiva, una semplificazione e standardizzazione degli obblighi di trasparenza si potrebbe dunque focalizzare sulla selezione di un numero minore di dati da rilasciare obbligatoriamente in formato aperto.

*“Come tema generale, sarebbe utile prevedere la possibilità di ricercare documenti, tabelle, etc. pubblicati in formato aperto anche nella sezione Amministrazione Trasparente. Sarebbe sufficiente prevedere un pulsante aggiuntivo (“vai al documento in formato open data”). Non tutte le amministrazioni sono ancora dotate di una pagina, sezione o portale dedicati agli Open Data”.*

---

<sup>3</sup> Numerosi studi dimostrano che parte del successo di alcune *start-up* e società che hanno prodotto e gestiscono *app* si basa proprio sull’utilizzo, l’incrocio e la gestione di dati provenienti da fonti pubbliche.

*“Si potrebbe mettere a disposizione, in riuso delle Amministrazioni interessate, un applicativo gestionale preconfigurato, suscettibile di adeguamenti e “personalizzazioni” coerenti con le caratteristiche delle medesime”.*

*“Un centro di raccolta con possibilità di filtrare, ricercare e selezionare i dati in modalità “opendata””.*

#### **4.8 Una “trasparenza fondata sulla domanda”**

Una considerazione emersa da più parti con riferimento alla semplificazione del sistema della trasparenza, non attuabile a quadro normativo vigente e purtuttavia di grande interesse per valutare la “tenuta” complessiva del sistema e proposte di “manutenzione” mirate, è quella relativa alla riduzione degli obblighi di pubblicazione usando come *driver* da una parte gli accessi effettuati alle relative sotto-sezioni di amministrazione trasparente, dall’altra i temi e le informazioni più ricorrenti nelle varie forme di accesso ai dati e documenti.

L’accesso alle sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente”, nelle quali gli obblighi di pubblicazione previsti dal quadro normativo vigente sono sistematizzati, di cui si parlerà diffusamente nel capitolo 6, rappresenta un’utilissima chiave di lettura per capire l’interesse “in pratica” dei cittadini e dei portatori di interesse per i quali i dati e documenti vengono pubblicati. Se vi sono sotto-sezioni il cui accesso relativo in percentuale e in termini assoluti è da “0 virgola” e il cui sforzo che le amministrazioni devono produrre per alimentarle è notevole, bisognerebbe porsi il problema del rapporto costi/benefici, anche con la prospettiva di liberare risorse da concentrare su altri dati e al contempo ridurre l’entropia informativa. Vi sono infatti, al contrario, sotto-sezioni e obblighi di pubblicazione che registrano un notevole interesse in termini di consultazioni e probabilmente occorrerebbe focalizzarsi e investire ulteriormente su di esse per migliorare la qualità dei dati e la fruibilità.

Una analoga prospettiva è offerta da valutazioni da fare a valle degli accessi, documentale, civico semplice e generalizzato, a cui le amministrazioni sono state chiamate negli anni di relativa vigenza, per capire quale è l’interesse verso dati e documenti che già sono ricompresi negli obblighi di pubblicazione e che eventualmente non sono stati rilasciati dalle amministrazioni, o che, pur presenti sui siti istituzionali, non sono stati trovati, o la cui

pubblicazione non è prevista ma per i quali evidentemente si è manifestato un interesse ricorrente.

Sarebbe questa una importante occasione di riflessione per capire il reale e pratico interesse verso determinati documenti e dati da parte degli utilizzatori, per muovere da una “trasparenza calata dall’alto” a una “trasparenza disegnata in base alla domanda”.

*“Atti di gara la cui pubblicazione non genera effetti giuridici. Si ritiene opportuno che per tali atti si possa indicare il n. di protocollo affinché l’interessato possa eventualmente acquisirne copia mediante accesso ex art. 5 del d.lgs 33/2013 e s.m.i.”.*

*“Si propone di eliminare l’obbligo di pubblicazione degli atti contributivi, disciplinato dagli articoli 26 e 27. In merito si ritiene che l’articolo 4 bis, che richiede la pubblicazione dei dati sui pagamenti in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all’ambito temporale di riferimento e ai beneficiari, sia adeguato a fornire informazioni sull’utilizzo delle risorse pubbliche. Nel caso il cittadino sia interessato ad avere informazioni più dettagliate o ad accedere all’atto contributivo può esercitare il diritto di accesso civico generalizzato o, in presenza di un interesse qualificato, quello agli atti”.*

*“Si ritiene che le informazioni vadano riassunte/elaborate per aggregazione in relazione alle pagine che sono oggetto di maggiori visite”.*

*“Alla luce dell’esperienza maturata in questi sei anni di attuazione degli obblighi di pubblicazione, considerando le modifiche apportate al d.lgs. 33/2013 dal d.lgs. 97/2016 e, in particolar modo, l’introduzione del diritto di accesso generalizzato, si ritiene auspicabile un’ulteriore revisione del sistema trasparenza, che si vede più snello, ricco di informazioni aggregate e orientato ai cittadini, collettivamente intesi”.*

*“Dopo l’introduzione dell’istituto dell’accesso civico generalizzato una semplificazione/modifica del sistema di pubblicazione obbligatoria dovrebbe passare attraverso un intervento legislativo che prenda in considerazione il reale interesse dei cittadini per il tipo di dato/informazione”.*

#### 4.9 Privacy e Trasparenza: da *trade off* a bilanciamento

Dall'indagine condotta sul tema della standardizzazione e semplificazione, interpretata dai RPCT delle amministrazioni interessate come una sorta di "campagna di ascolto", è anche emerso uno dei temi che maggiormente ha attraversato le riforme amministrative degli ultimi anni, con eco anche nelle pronunce giurisprudenziali e ampio dibattito nel Paese.

Il rapporto privacy – trasparenza amministrativa è da taluni e in alcuni contesti considerato un insanabile *trade-off*, per altri è un'opportunità per ripensare le regole e il bilanciamento tra le due esigenze e negli anni l'ANAC, anche di intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, si è spesa in tal senso con le proprie linee guida in materia.

Senza entrare nel merito del dibattito generale sul tema non oggetto della presente analisi, si sottolinea ancora una volta come i RPCT delle amministrazioni si confermano uno snodo fondamentale del sistema della trasparenza in grado sia di coglierne gli elementi problematici e le opportunità in fase di attuazione sia di anticipare potenziali soluzioni. Per questo motivo è utile qui fare riferimento ad alcune considerazioni specifiche emerse.

Le amministrazioni richiamano ad un generale intervento e revisione delle regolamentazioni di secondo livello, o anche degli strumenti più *soft* come le *FAQ*, per chiarire l'impatto del *GDPR* sul complesso degli obblighi di pubblicazione.

Particolare menzione viene fatta sugli obblighi di pubblicazione relativi all'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013, sia con riferimento agli organi di indirizzo politico sia con riferimento alla dirigenza apicale (questione oggetto di un recente pronunciamento della Corte Costituzionale, sentenza n. 20 del 2019, e della conseguente delibera ANAC n. 586/2019; da ultimo, si v. d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, cd. "milleproroghe". Sul tema, v. anche *infra*). Alcuni segnalano l'esigenza di intervenire da subito con l'adozione di modelli standard (anche in formato tabellare o schematico) che sostituiscano la pubblicazione delle dichiarazioni documentali scansionate, evidenziandone il vantaggio rappresentato da oneri minori per la gestione degli *omissis* in sede di preparazione per la pubblicazione e, aspetto non secondario, per la maggiore fruibilità di tale tipologia di pubblicazione ai fini della ricerca e riuso dei relativi dati. Sul punto occorre peraltro rilevare che l'ANAC ha già a suo tempo indicato, nella delibera dell'8 marzo 2017, n. 241 che, in ragione dell'estensione introdotta dal d.lgs. n. 97/2016 della misura di trasparenza in questione ad un elevato numero di soggetti e del conseguente impatto organizzativo che l'attuazione della stessa comporta, l'obbligo di pubblicazione della dichiarazione dei redditi può ritenersi assolto anche con la pubblicazione del quadro riepilogativo della dichiarazione medesima. Tale modalità

semplificata, chiarisce l'ANAC nella delibera citata, tiene conto delle proposte formulate in sede di consultazione pubblica e risulta anche coerente con l'art. 9 della l. n. 441/1982 che si riferisce a tale quadro riepilogativo ai fini della conoscibilità dei dati reddituali.

Analoghe riflessioni sono riservate da numerosi RPCT, tra gli altri, soprattutto agli obblighi di pubblicazione riferiti alla sotto-sezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici" e "Interventi straordinari e di emergenza", perché molti interventi sono erogati sulla base delle condizioni economiche dei beneficiari o a seguito di situazioni di tutela dell'incolumità privata e pubblica.

Significativo è, in generale, che il tema sia stato sollevato in un contesto in cui ad attori qualificati del sistema venivano chieste considerazioni sulla semplificazione/standardizzazione, a dimostrazione della ineludibile necessità di proseguire l'opera di bilanciamento che, nel garantire i due "diritti", renda il complessivo sistema più flessibile e attuale.

*"Seppure non strettamente connesso alla finalità del presente sondaggio, si ritiene di dover formulare alcune considerazioni anche relativamente all'aspetto "Trasparenza-Privacy", in particolare a seguito della effettiva entrata in vigore del Regolamento (UE) 2016/679 e delle conseguenti modifiche al Codice della Privacy nazionale introdotte dal d.lgs. n. 101/2018. Pienamente consapevoli che la funzione di fornire indirizzi in materia di protezione dei dati personali anche in relazione agli obblighi di pubblicazioni on line costituisca una funzione precipua del Garante per la protezione dei dati personali e in attuazione della quale lo stesso ha già provveduto a fornire indicazioni alle PA con le "Linee Guida in materia di trattamento dei dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati" adottate con provvedimento n. 243 del 15 maggio 2014, che potrebbero formare per il futuro oggetto di aggiornamento da parte dello stesso Garante, si segnala tuttavia l'opportunità di fornire indirizzi integrativi e conformi alle novità normative in materia, con particolare riferimento a taluni obblighi (ad esempio, art. 14, co. 1, lett. f), art. 26) e, in generale, anche con riferimento ad eventuali pubblicazioni di carattere "facoltativo". Nello specifico, potrebbe essere utile integrare gli indirizzi del Garante con indicazioni circa le accortezze richieste alle PA, preliminarmente alla fase di pubblicazione, onde garantire la tutela dei dati personali eventualmente contenuti nei documenti, dati e informazioni da pubblicare, sia in via obbligatoria sia facoltativa nella sottosezione "Altri Contenuti - Dati ulteriori", potenzialmente attuabile anche attraverso la formulazione e pubblicazione di nuove FAQ sul tema".*

*“I principi di trasparenza sanciti dal d.lgs. n. 33/2013 vanno opportunamente bilanciati con l’articolato quadro normativo espresso dal Regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personale (e dal d.lgs. del 10 agosto 2018, n. 101 di adeguamento della disciplina nazionale contenuta nel d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196).*

*Nella gestione di tale bilanciamento occorre attentamente valutare se le informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione concernenti persone fisiche possano essere mitigate da misure di pseudonimizzazione dei dati personali all’uopo suggerite e/o autorizzate dall’Autorità. Ed è altrettanto evidente che, nella fattispecie, sarebbe senz’altro utile sostituire la pubblicazione integrale con informazioni riassuntive/elaborate per aggregazione, in particolare nelle sezioni “Personale” e “Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici” della pagina Amministrazione trasparente.*

*Si ritiene auspicabile, nel rispetto della normativa sulla privacy (GDPR 679/2016), sostituire la copia della dichiarazione dei redditi (art. 14, comma 1, lett. f) che tipicamente contiene dati sensibili (es. oneri deducibili e detraibili) con uno schema standard semplificato”.*

*“Si ritiene auspicabile, nel rispetto della normativa sulla privacy (GDPR 679/2016), sostituire la copia della dichiarazione dei redditi (art. 14, comma 1, lett. f) che tipicamente contiene dati sensibili (es. oneri deducibili e detraibili) con uno schema standard semplificato”.*

*“In generale si propone di rivisitare tutti gli obblighi di trasparenza che richiedono la pubblicazione di atti contenenti dati personali, non solo in forza dell’introduzione del FOIA, ma altresì in considerazione dei limiti imposti dalla normativa sulla privacy, che richiede un’attività continua di comparazione degli interessi coinvolti (conoscenza/riservatezza)”.*

*“Per l’Amministrazione risulta oneroso provvedere all’oscuramento dei dati personali e delle firme autografe sui documenti richiesti e renderli disponibili in formato aperto, soprattutto nel caso delle certificazioni richieste. Sarebbe auspicabile un intervento di semplificazione al fine di evitare la pubblicazione dei “documenti” sostituendola con la rappresentazione dei dati in essi contenuti attraverso la predisposizione di schemi o tabelle uniformi per le pp.aa.”.*

*“In corrispondenza della sottosezione Sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici (ma anche Interventi straordinari e di emergenza in alcuni casi) è fatto divieto di diffusione di dati da cui sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ed alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati. Questo rappresenta un caso in cui il rispetto degli obblighi di pubblicazione, già molto dettagliati nei contenuti, viene contemperato da una onerosa attenzione ai profili di riservatezza del dato pubblicato”.*

*“Con riguardo alle Università, riteniamo possa essere utile la sostituzione integrale con informazioni riassuntive elaborate per aggregazione dei dati relativi a “Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici”: sia perché le Università ne erogano differenti tipologie (borse di studio: di ricerca, per la frequenza di dottorati, per collaborazioni part-time; premi di studio; esoneri, etc), sia perché molte delle stesse sono erogate sulla base delle condizioni economiche dei beneficiari, per cui rileva anche l’esigenza di salvaguardarne la privacy e quindi doverli trattare caso per caso”.*

*“Si propone di sostituire la pubblicazione della dichiarazione di inconferibilità e di incompatibilità resa dall’interessato ai sensi dell’articolo 20 del d.lgs. 39/2013, con la pubblicazione della sola informazione concernente l’assunzione agli atti della dichiarazione, la data della stessa e l’insussistenza di requisiti di inconferibilità e di incompatibilità. Si osserva infatti che la dichiarazione afferisce a fatti e condizioni diverse e puntuali, sulle quali è opportuno focalizzare l’attenzione del dichiarante mediante l’utilizzo di moduli espliciti, che consentono anche di operare più agevolmente le verifiche sulla veridicità di quanto dichiarato, così come previsto per le dichiarazioni sostitutive di atto notorio. Tali modelli, peraltro, proprio perché espliciti non potrebbero essere pubblicati integralmente senza violare le regole sulla privacy. Nella prassi accade quindi che all’interessato venga chiesta la compilazione di due modelli: uno dettagliato per tutte le informazioni previste dagli articoli del d.lgs. 39/2013 e l’altro con la formulazione generica (non sussistono cause di inconferibilità o di incompatibilità) e con la firma oscurata, o comunque depurato delle informazioni non pubblicabili o non significative ai fini di trasparenza amministrativa”.*

#### **4.10 Prevenzione della corruzione: da adempimento a cultura organizzativa**

I RPCT hanno anche posto la questione della creazione di una specifica sotto-sezione di “Amministrazione Trasparente” focalizzata sulla prevenzione della corruzione, o comunque di una diversa sistematizzazione degli obblighi di pubblicazione riferita al tema.

Nella visione di molti “operatori qualificati” del sistema, infatti, tutti gli atti, i provvedimenti, le iniziative in materia di prevenzione della corruzione sono ormai un aspetto centrale meritevole di uno specifico focus e di una evidenziazione particolare. Dal riscontro ottenuto, il legame tra le politiche della trasparenza e politiche per la prevenzione della corruzione si conferma inscindibile e centrale per le amministrazioni che dimostrano di esserne interpreti ormai pienamente centrali e consapevoli. A sette anni dall’emanazione della legge 190/2012 è un importante segnale di maturità delle politiche di trasparenza e prevenzione della corruzione che sono entrate non soltanto nelle pratiche amministrative in

quanto diretta applicazione di riforme e norme, ma ancor di più parte del sostrato culturale degli operatori delle amministrazioni pubbliche.

Alcuni RPCT, in particolare, hanno suggerito di prevedere le pubblicazioni riferite alla prevenzione della corruzione solo in “Altri contenuti – prevenzione della Corruzione” e non anche in “Disposizioni generali”; altri, di eliminare nella sezione “Altri contenuti” la sottosezione “Prevenzione della Corruzione”, collocandone tutti i contenuti nella sezione “Disposizioni Generali”. Alcuni fanno convergere la necessità di evitare duplicazioni e di valorizzare ed evidenziare i contenuti tematici attraverso la creazione di un’autonoma sottosezione di primo livello.

*“Un ulteriore suggerimento su cui poter fare opportune riflessioni, riguarda l’opportunità che le informazioni, i documenti e i dati afferenti all’anticorruzione, attualmente recuperabili in Amministrazione Trasparente nella sottosezione “Altri contenuti”, siano, invece, posti in evidenza all’interno del sito istituzionale in una specifica area dedicata”.*

*“Proposte di eliminare la voce ma creare una macrofamiglia di livello 1 denominata “Prevenzione della corruzione” con le seguenti sotto sezioni di livello 2:*

- 1 ) Piano triennale per la prevenzione della corruzione*
- 2) Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza*
- 3) Relazione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza*
- 4) atti di accertamento delle violazioni”.*

*“Si propone di inserire nella sezione Amministrazione Trasparente la voce specificamente dedicata “Anticorruzione” in cui vengano inseriti oltre ai PTCT, tutte le informazioni e i documenti relativi a tale attività che attualmente sono inserite sia in “Disposizioni generali” che in “Altri contenuti””.*

*“Si propone di eliminare nella sezione “Altri contenuti” la sottosezione “Prevenzione della Corruzione”, collocandone tutti i contenuti nella sezione “Disposizioni Generali””.*

*“Spostare la sottosezione Prevenzione della Corruzione da Altri Contenuti a Disposizioni Generali in sostituzione di quella Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, in modo da dare maggiore evidenza alla tematica della prevenzione della corruzione (una cui misura è costituita dalla trasparenza amministrativa)”.*

*“Sarebbe opportuno, per evitare ripetizioni, pubblicare il PTPC e le ulteriori informazioni (quali il nominativo del RPCT, la sua Relazione e gli atti di accertamento) solo nella Sezione “Altri contenuti – prevenzione della Corruzione” e non anche in “Disposizioni generali””.*

## 5. Tra standardizzazione e semplificazione

Il presente capitolo è focalizzato prevalentemente sulle risposte fornite dai rappresentanti delle organizzazioni campionate alle domande contenute nella prima parte del questionario, di carattere generale, relative a:

1. *proposte di semplificazione/modifica delle sezioni e/o delle sottosezioni alla luce dell'esperienza maturata;*
2. *indicazione degli obblighi di pubblicazione per i quali si ritiene utile un modello o schema standard per organizzare e rappresentare dati, documenti e informazioni;*
3. *indicazione degli obblighi di pubblicazione per i quali si ritiene utile sostituire la pubblicazione integrale con informazioni riassuntive/elaborate per aggregazione.*

Dall'esame dei riscontri ottenuti emerge l'esigenza, sostenuta pressoché unanimemente dagli enti consultati, di addivenire, sia pur nel quadro dell'attuale cornice di "Amministrazione Trasparente", ad una maggiore standardizzazione e, per quanto possibile, semplificazione degli obblighi contenuti all'interno delle sotto-sezioni, sia a quadro normativo vigente sia in prospettiva, proponendo eventuali modifiche alla luce dell'esperienza di questi anni.

Più che proporre la riduzione del catalogo degli obblighi, ai quali le amministrazioni hanno pressoché imparato ad abituarsi, per la maggior parte delle sotto-sezioni esaminate viene manifestata, ove possibile, l'esigenza di modelli, di standard, del rinvio attraverso *link* e altre modalità consentiti dagli strumenti dell'ICT a contesti in cui i dati e documenti sono già efficacemente pubblicati per evitare le ridondanze e, in generale, l'esigenza di adottare soluzioni di pubblicità innovative.

In termini generali, le amministrazioni consultate si dichiarano consapevoli dell'importanza di modelli e schemi standard in termini anzitutto di vantaggio per le amministrazioni stesse, ovvero maggiore facilità e minore discrezionalità nelle modalità di pubblicazione, ma anche di vantaggio per gli utenti, in quanto attraverso i modelli si promuovono sezioni strutturate in maniera omogenea in modo da rendere più reperibili, fruibili, confrontabili e potenzialmente riusabili i contenuti.

Il legame tra standardizzazione e semplificazione si ricava anche dal fatto che gli schemi sono richiesti dagli enti intervistati soprattutto rispetto a quelle sotto-sezioni dove maggiore è il livello di complessità nell'organizzazione dei dati. Si registra un parallelismo, infatti, tra le risposte alla domanda 1 e quelle alla domanda 2, nel senso che l'esigenza di

standardizzazione è tanto più avvertita ove si ravvisino proposte di semplificazione o di modifica delle sezioni e/o delle sottosezioni alla luce dell'esperienza pratica.

Nei prossimi paragrafi verranno approfonditi alcuni dei temi emergenti dall'analisi con riferimento a specifici aspetti della semplificazione/standardizzazione. L'approfondimento svolto conferma quanto già anticipato nelle considerazioni di carattere generale presentate nel precedente capitolo 4.

## **5.1 Evoluzione del quadro normativo sugli obblighi di pubblicazione**

Preliminarmente si ricorda che l'elenco dei dati e documenti da pubblicare, delineato nei suoi tratti essenziali nella legge n. 190/2012 e poi dettagliato con il d.lgs. n. 33/2013, è stato aggiornato per effetto delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97/2016.

Come chiarito dall'ANAC nelle Linee guida adottate con la delibera n. 1310/2016, il d.lgs. n. 97/2016 è intervenuto, con abrogazioni o integrazioni, sui diversi obblighi di trasparenza. Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo, si rileva il mutamento dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, l'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, l'introduzione di nuove sanzioni pecuniarie nonché l'attribuzione ad ANAC della competenza all'irrogazione delle stesse.

L'allegato 1 alla delibera n. 1310/2016 tiene già conto delle modifiche disposte con il d.lgs. n. 97/2016, inserendo nel corpo della tabella i nuovi obblighi e, al contempo, contrassegnando in grigio gli obblighi non più vigenti, per i quali alla voce "Aggiornamento" è chiarito che si tratta di "Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 97/2016".

Ad ogni modo, dal 2016 ad oggi, sono intervenute ulteriori modifiche che, pur non interessando direttamente il d.lgs. n. 33/2013, hanno prodotto effetti sulla sezione "Amministrazione trasparente" trattandosi di dati oggetto di pubblicazione sui siti istituzionali e, come tali, inseriti nell'allegato 1.

Alcuni dei RPCT consultati avanzano dunque proposte nel senso di un aggiornamento dei documenti ricognitivi degli obblighi di pubblicazione, con riferimento, a titolo meramente esemplificativo, a sezioni quali: "*Organizzazione*", alla luce della sentenza della Corte Costituzionale, 23 gennaio - 21 febbraio 2019 n. 20 (in G.U. 1<sup>a</sup> s.s. 27/2/2019, n. 9), e sulla scorta delle preliminari indicazioni rese dall'ANAC nella delibera n. 586 del 26 giugno 2019; "*Bandi di gara e contratti*", alla luce delle modifiche apportate dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50

(Codice dei contratti pubblici) e sue successive modifiche, tra cui, da ultimo, quelle disposte con legge 14 giugno 2019, n. 55, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32; *“Opere pubbliche”*, alla luce delle modifiche apportate dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e sue successive modifiche, tra cui, da ultimo, quelle disposte con la sopra menzionata legge 55/2019; *“Pianificazione e governo del territorio”*, per dar conto di quanto previsto dall’art. 2 del d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126 e dai successivi interventi normativi in materia.

Si consideri che il questionario non ha tenuto conto, perché antecedente, delle modifiche intervenute con la legge di bilancio 2020 (l. 27 dicembre 2020, n. 160) e, successivamente, con il decreto c.d. milleproroghe (d.l. 30 dicembre 2019, n. 162). La prima ha modificato, rispettivamente, le sezioni *“Bandi di concorso”* e *“Opere pubbliche”* e revisionato il regime sanzionatorio; il secondo ha sospeso le misure di cui agli artt. 46 e 47 per la categoria di soggetti di cui all’art. 14, comma 1-*bis*, nelle more di una nuova regolamentazione organica della materia.

## **5.2 La previsione di schemi e tabelle**

L’esigenza avvertita dai RPCT di racchiudere i dati in tabelle al fine di assicurarne la fruibilità e la confrontabilità è stata già avvertita dal legislatore che, in più punti del d.lgs. n. 33/2013, fa rinvio a schemi e tabelle, di regola predisposti da soggetti terzi individuati per la specifica competenza nel settore da schematizzare. È il caso, ad esempio:

- dell’art. 29, comma 1-*bis*, che prevede la pubblicazione, anche attraverso un portale unico, dei dati relative alle entrate e alle spese di cui ai propri bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto *“secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare sentita la Conferenza unificata”*;

- dell’art. 33, comma 1, che prevede la pubblicazione, anche attraverso un portale unico, degli indicatori sui tempi di pagamento *“secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare sentita la Conferenza unificata”*;

- dell’art. 38, comma 2, che prevede la pubblicazione delle informazioni relative ai tempi, ai costi unitari e agli indicatori di realizzazione delle opere pubbliche sulla base di *“uno schema tipo redatto dal Ministero dell’economia e delle finanze d’intesa con l’Autorità nazionale anticorruzione, che ne curano altresì la raccolta e la pubblicazione nei propri siti web istituzionali al fine di consentirne una agevole comparazione”*.

Ad eccezione dello schema tipo di cui all’art. 33, comma 1, per il quale si rinvia al par. 5.11, gli altri due non risultano ad oggi adottati sicché le pubbliche amministrazioni tendono

a dividersi tra quelle che optano per non pubblicare i dati ivi indicati, e quelle che azzardano propri modelli.

In altri casi è l'ANAC stessa che, in sede di redazione del sopra citato allegato 1, ha indicato, per taluni dati, la pubblicazione in tabelle. È questo il caso, per esempio, dei dati collocati nelle sotto-sezioni "*Organizzazione/Titolari di incarichi politici*", "*Personale/Incarichi amministrativi di vertice*", "*Consulenti e collaboratori/Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza*" e, ancora, "*Personale non a tempo indeterminato*" sia per il personale che per i costi, "*Performance/Ammontare complessivo dei premi/Dati relativi ai premi*".

Volendo sintetizzare quanto emerso dalla lettura delle risposte dei RPCT consultati, si può concludere nel senso che:

A) pochissimi non richiedono alcun modello, ritenendo sufficiente la standardizzazione espressa dalla propria pagina "Amministrazione trasparente"; è il caso ad esempio di una società che, ritenendo di aver già provveduto a definire propri standard calibrati sulla specifica realtà aziendale, sostiene che definire uno standard generalista, cioè da applicare a tutte le amministrazioni o società pubbliche, potrebbe renderne difficoltosa la compilazione;

B) alcuni, soprattutto tra i Comuni, sono più generalisti, ritenendo opportuno un modello o standard per ciascun obbligo di pubblicazione;

C) la maggior parte, tuttavia, fornisce indicazioni pratiche su quali sono le sezioni che andrebbero standardizzate mediante modello. Tra questi:

C1) c'è chi ritiene che le sottosezioni da standardizzare siano tutte quelle nelle quali il legislatore ha prescritto, in maniera più o meno dettagliata, specifiche modalità di pubblicazione dei dati, come nel caso, per esempio, dello scadenario degli obblighi amministrativi (art. 12, comma 1-*bis*), dei rendiconti dei gruppi consiliari provinciali e regionali (art. 28, comma 1), dei costi contabilizzati dei servizi (art. 10, comma 5, e 32 comma 2), delle opere pubbliche (art. 38, comma 2), degli interventi straordinari e di emergenza (art. 42, comma 2) e del catalogo dati, banche dati e metadati (art. 53, comma 1-*bis*);

C2) non mancano enti che più che sull'oggetto della standardizzazione si soffermano sulle modalità della stessa; a questo riguardo alcuni enti hanno suggerito che, affinché l'esigenza di standardizzazione sia efficacemente assolta, ogni qualvolta sia suggerita dall'ANAC la pubblicazione in formato tabellare sia di dati strutturati sia di testi (file) è opportuno che i modelli siano individuati con appositi *template*, definendo anche il formato della composizione (tipo, descrizione) in modo da poter favorire un confronto tra i dati e il loro eventuale riutilizzo;

C3) c'è chi, invece, suggerisce le sezioni da standardizzare. A tal riguardo si individuano come ricorrenti alcune sotto-sezioni di primo livello che verranno approfondite singolarmente nei prossimi paragrafi.

### **5.3 La pubblicazione sotto forma di “informazioni riassuntive”**

La pubblicazione dei dati di cui al d.lgs. n. 33/2013 sotto forma di “informazioni riassuntive” in luogo della pubblicazione in forma integrale è una modalità espressamente prevista dal quadro normativo vigente e, in particolare, dall’art. 3, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33/2013, aggiunto per effetto del d.lgs. n. 97/2016, il quale prevede che *“L’Autorità nazionale anticorruzione, sentito il Garante per la protezione dei dati personali nel caso in cui siano coinvolti dati personali, con propria delibera adottata, previa consultazione pubblica, in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione, e all’esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti di cui all’art. 2-bis, può identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della disciplina vigente per le quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione. In questi casi, l’accesso ai dati e ai documenti nella loro integrità è disciplinato dall’articolo 5”*.

La legge dunque tipizza tale facoltà individuando il procedimento, i soggetti coinvolti e i principi che debbono osservarlo, riconducibili a quella semplificazione di cui si è più volte detto.

Considerando la rilevanza del tema, con la domanda numero 3 del questionario si è richiesto ai RPCT del campione di organizzazioni, anche sulla base delle proprie esperienze, quali possano essere gli attuali obblighi di pubblicazione per i quali l’esigenza di trasparenza potrebbe essere adeguatamente soddisfatta attraverso informazioni riassuntive. Dai riscontri ottenuti emerge una molteplicità di potenziali soluzioni:

- A) rendere le informazioni riassuntive uno strumento aggiuntivo alla pubblicazione obbligatoria, da affiancarsi e non sostituirsi alla stessa, per rendere immediatamente più reperibili e fruibili alcune informazioni;
- B) richiedere la pubblicazione di dati riassuntivi per tutte quelle sotto-sezioni da implementare con una mole elevata di dati;
- C) individuare specifiche tipologie di dati sulle quali focalizzarsi sulla sola pubblicazione di informazioni riassuntive.

A tal proposito si rinvia una generale simmetria tra le sezioni per le quali si richiede un modello e quelle in oggetto, per le quali si rinvia al focus di cui ai paragrafi successivi (si veda a tal riguardo anche quanto emerge dall'analisi dei dati riportata nel capitolo 6).

Per il momento valga la pena sottolineare la considerazione espressa dalla maggior parte dei rappresentanti delle università consultate in merito alla evenienza di pubblicare informazioni riassuntive per tutti i dati e le informazioni riconducibili alla sezione *“Sovvenzione, contributi, sussidi, vantaggi economici”*. Ciò muovendo da due ordini di ragioni: da un lato, l'esistenza di diverse tipologie di sovvenzioni per le strutture universitarie, tra loro eterogenee (assegni di ricerca, borse di studio per studenti e dottorandi, per collaborazioni part-time, premi di studio, esoneri, etc.); dall'altro, perché rivolgendosi nella maggior parte a persone fisiche la pubblicazione potrebbe entrare in contrasto con le esigenze di protezione dei dati personali ivi contenuti (cfr. capitolo 4).

#### 5.4 Organizzazione e Personale

I dati e documenti riconducibili a tali sezioni sono stati oggetto di numerosi interventi di riforma da parte del legislatore, nonché oggetto di specifiche indicazioni operative e chiarimenti da parte dell'ANAC; alcune delle relative norme, come noto, sono state anche oggetto di impugnativa di costituzionalità, su cui si è di recente pronunciata la Corte costituzionale con sentenza 23 gennaio 2019, n. 20. In questo paragrafo, previa sintetica disamina di alcuni obblighi, si provvederà ad evidenziarne le criticità sulla base degli spunti offerti dai RPCT intervistati.

Si tenga conto, comunque, che il recente decreto c.d. milleproroghe 2020 (d.l. 30 dicembre 2019, n. 162), ancora in fase di conversione alla data di chiusura del presente report, ha demandato ad un prossimo regolamento interministeriale l'individuazione dei dati, tra quelli di cui all'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, che le pubbliche amministrazioni devono pubblicare con riferimento ai titolari amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, comunque denominati, ivi comprese le posizioni organizzative ad essi equiparate, nel rispetto dei criteri indicati dal medesimo d.l. n. 162/2019, art. 1, comma 7.

Ad oggi le sezioni sono così declinate dall'allegato A del d.lgs. n. 33/2013:

Organizzazione	Organi di indirizzo politico-amministrativo	art. 13, c. 1, lett. a) art. 14
	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati	art. 47
	Rendiconti gruppi consiliari regionali, provinciali,	art. 28, c. 1

	Articolazione degli uffici	art. 13, c. 1, lett. b), c)
	Telefono e posta elettronica	art. 13, c. 1, lett. d)

Personale	Incarichi amministrativi di vertice	art. 15, c. 1, 2 ; art. 41, c. 2, 3
	Dirigenti	art. 10, c. 8, lett. d); art. 15, c. 1, 2, 5 art. 41, c. 2, 3
	Posizioni organizzative	art. 10, c. 8, lett. d)
	Dotazione organica	art. 10, c. 1, 2
	Personale non a tempo indeterminato	art. 17, c. 1, 2
	Tassi di assenza	art. 16, c. 3
	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti	art. 18, c. 1
	Contrattazione collettiva	art. 21, c. 1
	Contrattazione integrativa	art. 21, c. 2
	OIV	art. 10, c. 8, lett. c)

L'ANAC ha ripreso tale griglia, andando ad articolare ulteriormente le sotto-sezioni nell'allegato 1 alla delibera n. 1310/2016, ed emanando uno specifico approfondimento sugli obblighi di cui all'art. 14 con la delibera n. 241 dell'8 marzo 2017 recante "*Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013*", nonché con la delibera n. 586 del 26 giugno 2019 recante "*Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art. 14, co. 1- bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019*".

Si riassumono di seguito le principali considerazioni espresse dai RPCT consultati.

Anzitutto rispetto a tale sezione (ad eccezione della sotto-sezione di secondo livello dedicata all'articolazione degli uffici) si registra una percentuale relativamente bassa di autonomizzazione dei flussi che alimentano la sezione (cfr. capitolo 6), che risulta inferiore di circa il 10% rispetto alla media.

Quanto alle proposte avanzate, si distinguono secondo quanto segue.

*A) Proposte di standardizzazione/semplificazione*

- Sezioni: Organizzazione/sotto-sezione di 2° livello: Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e Personale/sotto-sezioni di 2° livello: Titolari

di incarichi dirigenziali amministrativi di vertice; Titolari di incarichi dirigenziali (dirigenti non generali); Dirigenti cessati.

Contenuto dell'obbligo: *dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, titolarità di imprese, azioni di società, quote di partecipazione a società, esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero»; 2) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche; 4) attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute nell'anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi*

La maggior parte degli enti consultati riferiscono l'eventualità di "alleggerire" il carico delle pubbliche amministrazioni non tanto con un'ulteriore regolazione, quanto con la standardizzazione di modelli o tabelle uniformi cui adempiere l'obbligo di pubblicazione. In questo modo si ridurrebbero anche i profili di criticità legati alla protezione dei dati personali.

- Sezione Personale /sotto-sezioni di 2° livello: Titolari di incarichi dirigenziali amministrativi di vertice; Titolari di incarichi dirigenziali (dirigenti non generali).

Contenuto dell'obbligo: *Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità dell'incarico; Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità al conferimento dell'incarico.*

La pubblicazione di tali documenti è prevista dall'art. 20, comma 3, d.lgs. n. 39/2013. Ad avviso di alcune amministrazioni risulterebbe superflua e, dunque, non in linea con le finalità di trasparenza in considerazione della circostanza che si tratta di verifiche già condotte internamente dall'amministrazione. In queste voci riecheggia il discorso condotto dalla Corte Costituzionale sulla proporzionalità dell'obbligo di trasparenza e dunque sulla necessità di verificare se il bisogno di conoscenza possa essere soddisfatto con modalità meno pervasive di pubblicità. Viene di conseguenza suggerito di sostituire - anche per ragioni di privacy - la pubblicazione della dichiarazione con l'indicazione che tali documentazioni sono state acquisite (eventualmente corredata dalla data) e sono detenute presso gli uffici dell'amministrazione. Peraltro, va aggiunto che le amministrazioni si stanno già attrezzando per evitare potenziali lesioni alla privacy chiedendo all'interessato la compilazione di due modelli: uno dettagliato per tutte le informazioni previste dal d.lgs. n. 39/2013 e l'altro a formulazione generica (dove si dichiara semplicemente che non sussistono cause di incompatibilità e di inconferibilità) e con la firma

oscurata, o comunque depurato da informazioni non pubblicabili e non significative per la trasparenza.

- Sezione Personale/sotto-sezioni di 2° livello: Dotazione organica e Personale non a tempo indeterminato.

Contenuto dell'obbligo *Costo personale tempo indeterminato; Costo del personale non a tempo indeterminato.*

Sulla falsariga dell'indicazione contenuta nell'allegato 1 adottato dall'ANAC, si richiede che la pubblicazione di tali dati avvenga in tabelle, individuando un format unitario.

#### *B) Proposte di eliminazione*

- Sezione Personale /sotto-sezione di 2° livello: Contrattazione collettiva.

Contenuto dell'obbligo: *Riferimenti necessari per la consultazione dei contratti e accordi collettivi nazionali ed eventuali interpretazioni autentiche.*

La pubblicazione risulterebbe pleonastica atteso che le informazioni, per molte amministrazioni, sono pienamente disponibili e consultabili sul sito ARAN.

- Sezione Organizzazione/sotto-sezione di 2° livello: Articolazione degli uffici

Contenuto dell'obbligo: *Articolazione degli uffici.*

La voce sarebbe superflua perché l'esigenza di conoscibilità è già assolta dalla pubblicazione dell'organigramma che andrebbe valorizzato, anche sotto forma di diagrammi di facile consultazione.

#### *C) Proposte di aggregazione*

- Sotto-sezioni "Personale" e "Organizzazione".

Da più parti si avanza l'esigenza di accorpate tutti o alcuni dei dati attualmente dislocati all'interno delle due sotto-sezioni, rispettivamente dedicate all'"Organizzazione" e al "Personale", auspicabilmente all'interno di un'unica macro-sezione denominata "Organizzazione" che fotograferebbe l'identità dell'amministrazione.

L'utilità di un'unificazione delle due attuali sottosezioni risiede nell'esigenza di rendere immediatamente visualizzabile l'organigramma istituzionale con la possibilità di partire da questo per poi arrivare alla posizione ed alla relativa responsabilità/incarico, adottando un sistema ipertestuale che consenta di passare dalla casella della posizione dell'organizzazione ad una tabella in cui siano esposti tutti i dati relativi alla persona che ricopre l'incarico (cv, retribuzioni, eventuali dichiarazioni, missioni, contratti, etc.) e alle attività che svolge nell'ambito dell'unità organizzativa.

## 5.5 Consulenti e collaboratori

L'obbligo di pubblicazione di dati, documenti e informazioni concernenti i titolari di incarichi di consulenza e di collaborazione è previsto all'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013.

Per ciascun incarico conferito la pubblica amministrazione deve pubblicare, in un'apposita sezione del sito, alcuni dati riguardanti: gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; il *curriculum vitae*; i dati riguardanti lo svolgimento di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni o lo svolgimento di attività professionali; i compensi comunque denominati relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con evidenza di eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato (art. 15, comma 1).

Nella delibera ANAC n. 1310/2016 sono state rese alcune precisazioni: sui compensi da pubblicare, che devono essere al lordo di oneri sociali e fiscali a carico del collaboratore e consulente; sugli incarichi che non rientrano in tale categoria e devono essere pubblicati in altra sotto-sezione (quelli riconducibili al "Contratto di appalto di servizi", disciplinati dall'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013 e quelli conferiti o autorizzati da un'amministrazione ai propri dipendenti, disciplinati dall'art. 18 del d.lgs. n. 33/2013), nonché su quelli che invece vi rientrano (commissari esterni membri di commissioni concorsuali, componenti del Collegio sindacale, componenti del Collegio dei revisori dei conti).

Si tratta di informazioni la cui accessibilità è complessivamente preordinata non solo al rispetto delle finalità di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 ma anche ai controlli sulle discipline riguardanti il conflitto di interessi, il *pantouflage*, etc.

Maggiori criticità, sul piano interpretativo ed applicativo, sono ravvisabili, invero, rispetto alla previsione di cui al comma 2 dell'art. 15: qui si fa riferimento ad un obbligo ulteriore rispetto alla pubblicazione dei dati, che si collega alla comunicazione dei dati di cui all'art. 15 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica prevista dall'art. 53, comma 14, del d.lgs. n. 165/2001. Si tratta dell'obbligo per le amministrazioni di rendere noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico nonché l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi (quest'ultimo è un obbligo aggiuntivo rispetto al comma 1). Tali informazioni pubblicate nelle proprie banche dati nonché le informazioni relative a consulenze e incarichi comunicate dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica, sono trasmesse e pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente

scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Sia la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento dell'incarico per il quale è previsto un compenso sia la comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica dei dati di cui all'art. 53, comma 14, d.lgs. n. 165/2001 sono condizioni per l'acquisto dell'efficacia dei relativi atti e per la liquidazione dei compensi. Si tratta di uno dei casi nel nostro ordinamento in cui la pubblicità è condizione di efficacia dell'atto.

Pertanto, l'organizzazione della sezione "Consulenti e collaboratori" prevista dall'allegato 1 alla delibera ANAC n. 1310/2016 consta:

1) dei dati richiamati dall'art. 15, comma 1 (estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, cv, incarichi in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla p.a., compensi comunque denominati relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione);

2) delle tabelle comunicate dal Dipartimento della funzione pubblica, contenenti gli elenchi dei consulenti con indicazione di oggetto, durata e compenso dell'incarico;

3) dell'attestazione di avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

In questa sede è utile anche accennare al portale <http://www.consulentipubblici.gov.it/>, nel quale sono pubblicati i dati che il Dipartimento della Funzione Pubblica acquisisce tramite la banca dati Anagrafe delle prestazioni del sistema Perla PA e, cioè, la banca dati che raccoglie gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai dipendenti pubblici e ai consulenti.

Alcuni enti, infatti, sostituiscono le pubblicazioni diretti con il link a tali banche dati e, per facilitare gli utenti, specificano gli elementi da inserire nel motore di ricerca per visualizzare i dati dei propri consulenti o collaboratori. Ed è proprio l'esistenza di tale portale, alimentato dall'assolvimento degli obblighi di comunicazione da parte delle pubbliche amministrazioni, a spiegare l'alta percentuale di automatizzazione dei flussi (cfr. capitolo 6) che si registra per questa sotto-sezione (per le amministrazioni che fanno ricorso al link alla fonte dati esterni) e, al contempo, a rappresentare il principale argomento a sostegno delle proposte contenute nei questionari, che si sintetizzano in due gruppi: proposte di eliminazione e proposte di standardizzazione.

#### *A) Proposte di semplificazione/eliminazione*

A detta di taluni degli enti consultati, per effetto delle modifiche intercorse all'art. 53, comma 14, d.lgs. n. 165/2001 risulterebbe superato l'adempimento relativo alla pubblicazione degli elenchi dei propri consulenti. Ciò in quanto, trattandosi di dati

comunicati al Dipartimento della Funzione pubblica, sono già disponibili per gli utenti accendo alla banca dati Anagrafe delle prestazioni del sistema Perla PA.

Pertanto, in osservanza del principio di semplificazione previsto dall'art. 9-bis del d.lgs. n. 33/2013, la pubblicità dei suddetti obblighi risulterebbe assolta con la pubblicazione, nella sotto-sezione in argomento, del collegamento ipertestuale alla banca dati Perla PA, previa verifica della coincidenza dei dati pubblicati dai due sistemi.

#### *B) Proposte di standardizzazione*

Altri invece fanno notare che sussiste tuttora una certa difformità tra le informazioni di cui all'art. 15, comma 1, comprensive anche di cv e di dati relativi allo svolgimento di incarichi o cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla p.a. o di attività professionali, e le informazioni contenute nella banca dati Anagrafe delle prestazioni del sistema Perla PA.

Pertanto, lungi dall'integrale eliminazione delle informazioni o dalla sostituzione delle stesse con link, sarebbe opportuna l'adozione di un modello unico, integrando - d'intesa tra i soggetti competenti - la tabella di cui all'Anagrafe delle prestazioni anche con i dati di cui al comma 1, ovvero prevedendo uno standard unitario ad uso di "Amministrazione trasparente" che tenga conto del complesso delle informazioni obbligatorie, previste dai commi 1, 2 dell'art. 15 d.lgs. n. 33/2013 e dall'art. 53, comma 14, d.lgs. n. 165/2001.

### **5.6 Scadenario degli obblighi amministrativi**

Merita uno specifico focus anche la pubblicazione del cosiddetto "*scadenario degli obblighi amministrativi*" che è stato sia più volte citato nelle risposte testuali del questionario, sia indicato (cfr. capitolo 6) come uno dei contenuti meno standardizzati e di più difficile compilazione.

Si tratta di un obbligo di pubblicazione previsto dall'art. 12, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 33/2013, il quale prevede che il responsabile della trasparenza delle amministrazioni pubblici uno scadenario contenente "*le date di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi introdotti*" e lo comunichi al Dipartimento della funzione pubblica per la pubblicazione riepilogativa su base temporale in un'apposita sezione del proprio sito. Le modalità di pubblicazione dello scadenario e di comunicazione dello stesso al Dipartimento sono previste dal dPCM 8 novembre 2013.

A tal riguardo si prevede, in particolare, che lo scadenario dovrebbe tenere distinte le informazioni che hanno per destinatari i cittadini da quelle che si rivolgono alle imprese e dovrebbe essere strutturato in successione temporale secondo la data d'inizio dell'efficacia

degli obblighi stessi. Inoltre per ciascun nuovo obbligo amministrativo dovrebbero essere indicati i seguenti dati: denominazione; sintesi o breve descrizione del suo contenuto; riferimento normativo; collegamento alla pagina del sito contenente le informazioni sull'adempimento dell'obbligo e sul procedimento.

Inoltre, l'art. 3, comma 2, del predetto dPCM dispone che, per le amministrazioni diverse dalle "amministrazioni dello stato, agenzie ed enti pubblici nazionali", i collegamenti agli scadenziari pubblicati sui rispettivi siti sono acquisiti e resi accessibili attraverso il portale «Bussola della trasparenza», operativo sino ad oggi presso il medesimo Dipartimento, all'indirizzo web [bussola.magellanopa.it](http://bussola.magellanopa.it).

L'importanza di tale adempimento si collega alla previsione di sanzioni in caso di inosservanza dell'obbligo di pubblicazione online dello scadenziario (art. 46 a cui fa rinvio l'art. 12, comma 1-bis).

Lo scadenziario in oggetto è stato declinato dall'ANAC nell'allegato 1 alla delibera n. 1310/2016, in attuazione del dPCM citato, quale "*contenuto dell'obbligo*" da pubblicarsi nella sotto-sezione di 1° livello "*Disposizione general*"/sotto-sezione di 2° livello "*Oneri informativi per cittadini e imprese*".

Sull'attuale struttura dello scadenziario si sono concentrate molte proposte degli enti consultati, probabilmente anche a causa della bassa standardizzazione dei flussi a tale proposito, che rende particolarmente oneroso per le pubbliche amministrazioni l'assolvimento del predetto obbligo.

#### *A) Proposte di semplificazione/eliminazione*

Come per i dati di cui all'art. 15, anche per gli obblighi in oggetto alcuni enti considerano la doppia pubblicazione (sul sito delle pubblicazioni amministrazioni e sul sito del Dipartimento della Funzione pubblica) un aggravio inutile e suggeriscono pertanto, in un'ottica di riforma, di rimuovere lo scadenziario dalla pagina "Amministrazione trasparente" o comunque di sostituirlo con un link al sito del Dipartimento e, precisamente, alla pagina contenente la pubblicazione riepilogativa su base temporale. Emerge anche il tema dell'eliminazione o della non applicabilità dello scadenziario per alcune categorie di enti a fronte della natura dell'attività esercitata, come ad esempio le Regioni e le Università.

#### *B) Proposte di standardizzazione*

Direttamente collegata alla proposta sub A) è l'idea, che pure muove da un'ottica di semplificazione, di dare vita ad una maggiore standardizzazione dell'obbligo in questione. La maggior parte degli enti consultati, infatti, probabilmente sulla scorta delle difformità emerse dalla prassi o comunque in considerazione dell'esigenza di organizzare in maniera

accessibile ed efficace lo scadenziario, invocano la predisposizione di una modellistica nella quale, pur partendo dalle modalità di pubblicazione indicate nel dPCM dell'8 novembre 2013, si rendano più facilmente individuabili gli obblighi e le relative scadenze, anche avvalendosi di forme di indicizzazione e sulla scorta delle *best practice* nel frattempo affermatesi.

In termini generali emerge una non uniformità nell'interpretazione degli obblighi amministrativi da inserire nello scadenziario. Alcuni enti, attenendosi al dato normativo, inseriscono solo gli obblighi di nuova introduzione; altri invece li prospettano tutti, distinguendo sulla base della scadenza. La standardizzazione, a questo proposito, potrebbe costituire l'occasione per rivedere l'ambito oggettivo, anche in considerazione delle difformità emerse dalla prassi. In questo senso, in una prospettiva regolatoria più ampia e pur sempre in considerazione delle difformità ravvisate, si potrebbe pensare ad una differenziazione degli obblighi non più soltanto in base al soggetto obbligato ma anche al settore di interesse.

#### *C) Proposte di riallocazione dell'obbligo*

Infine, come spesso accade rispetto ad obblighi che presentano un contenuto eterogeneo, non è mancato chi ha suggerito di spostare lo scadenziario dall'attuale collocazione, tra le "Disposizioni generali", ad altra sotto-sezione sempre all'interno della pagina Amministrazione trasparente. In questo senso, per afferenza tematica, un'idea potrebbe essere, per esempio, lo spostamento all'interno di "Attività e procedimenti". Ciò in quanto non è così intuibile, per l'utente che sta conducendo una ricerca, la sua collocazione in una sezione che si occupa, sostanzialmente, della carta di identità dell'ente e cioè dei riferimenti sull'attività e sull'organizzazione.

Si evidenzia, infine, che l'attuale collocazione dello scadenziario, in questo caso, non è prevista dall'allegato A al d.lgs. n. 33/2013, ma dal dPCM dell'8 novembre 2013 e, dunque, ha un rango regolamentare.

### **5.7 Performance**

L'attuale sotto-sezione di 1° livello denominata "Performance" raggruppa obblighi di pubblicazione provenienti da diverse fonti normative e regolamentari.

Anzitutto, vi sono i documenti e le informazioni previste dall'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013 e, in particolare, il Piano della Performance e la Relazione sulla performance di cui all'art. 10 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (art. 10, comma 8, lett. b), d.lgs. n. 33/2013).

A tal proposito l'ANAC nell'allegato 1 alla delibera n. 1310/2016 ha declinato questi documenti come specifiche sotto-sezioni di secondo livello, chiarendo altresì che per gli enti locali il Piano della performance, validato dall'OIV, è organicamente unificato al Piano esecutivo di gestione (PEG) in coerenza con quanto prescritto dall'art. 169, comma 3 bis, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL).

Alla documentazione suddetta deve aggiungersi quanto previsto dall'art. 20 del d.lgs. n.33/2013 sempre in tema di performance e, cioè, i dati relativi all'ammontare dei premi, distinti tra ammontare complessivo dei premi collegati alla performance e ammontare dei premi effettivamente distribuiti (art. 20, comma 1, d.lgs. n. 33/2013).

A tal proposito, l'ANAC nell'allegato 1 alla delibera n. 1310/2016 ha declinato l'ammontare dei premi come sotto-sezione di 2° livello denominata "Ammontare dei premi", articolata in "premi stanziati" e "premi distribuiti", chiarendo che entrambi sono pubblicati in apposite tabelle.

Inoltre, sempre sui premi la legge prevede l'obbligo di pubblicare anche ulteriori dati, afferenti rispettivamente: ai criteri per l'assegnazione del trattamento accessorio, così come fissati nei sistemi di misurazione e valutazione della performance; ai dati relativi alla distruzione del trattamento accessorio, in forma aggregata, per dar conto del livello di selettività utilizzato e, infine, ai dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti (art. 20, comma 2, d.lgs. n. 33/2013).

Tale previsione è stata declinata dall'ANAC nell'allegato 1 alla delibera n. 1310/2016 come unica sotto-sezione di 2° livello denominata "Dati relativi ai premi" e a, sua volta, articolata in tre voci per ciascun obbligo (criteri; distruzione del trattamento accessorio; grado di differenziazione).

Infine, al quadro normativo così delineato deve aggiungersi la previsione regolamentare contenuta al par. 1 della non abrogata delibera Civit n. 104/2010 che prevede la pubblicazione del Sistema di misurazione valutazione e Performance.

Ne consegue un reticolo che sembra virtualmente distinguersi in una parte generale dove sono contenuti i documenti (il Sistema, il Piano, la Relazione), e cioè la disciplina cartolare della performance, e una seconda parte speciale dove vi è l'attuazione delle previsioni regolamentari con riguardo all'espressione più rappresentativa della disciplina sulla performance: i premi.

La parte sui premi serve, di fatto, a rendere noto immediatamente all'utente come funzionano, nella pratica di quell'amministrazione, le previsioni astratte sulla performance e, quindi, come vengono in astratto distribuiti i premi (i criteri) e come nei fatti è distribuito il trattamento accessorio (i dati). Il senso della distinzione sta nell'esigenza di rendere

immediatamente verificabile dall'utente la differenza tra l'ammontare premi stanziato e quello distribuito e, tra i premi stanziati, come si sono differenziate le premialità tra dirigenti e dipendenti. Pertanto l'ammontare dei premi e i dati sui premi devono essere congegnati in modo tale da consentirne la facile consultabilità, semmai con un diagramma o una tabella nel quale il dato finale emerga con chiarezza e facilità di reperimento.

Come è intuibile, dai riscontri dei RPCT emerge che le maggiori problematicità e le esigenze di standardizzazione si concentrano proprio sugli obblighi di cui all'art. 20, commi 1 e 2, d.lgs. n. 33/2013 e cioè sui dati riguardanti i premi, rispetto ai quali emerge anche, come si vedrà diffusamente al par. 6, un basso livello di automatizzazione dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati. Al contrario, rispetto agli altri obblighi di cui all'art. 10, comma 8, e alla delibera Civit n. 104/2010 tendono a concentrarsi le proposte di eliminazione in una prospettiva di semplificazione.

#### *A) Proposte di semplificazione/eliminazione per i documenti sulla performance*

Le proposte riguardano in via prevalente la documentazione sulla performance, comprensiva di Sistemi di misurazione, Relazione e Piano, che (cfr. capitolo 6) si sono rivelate anche tra quelle a più bassa percentuale di standardizzazione e più alto livello relativo di difficoltà di compilazione. A tal riguardo molte amministrazioni convergono nella proposta di procedere ad una eliminazione dell'obbligo di pubblicazione, ovviamente non attuabile a legislazione vigente, di tale documentazione, giustificata sulla base della scarsa fruibilità di tale documentazione verso l'esterno. Infatti si tratta di documentazione molto corposa sia in termini di dimensioni che di informazioni la quale risulta di relativo basso interesse per gli utenti che hanno dimostrato di visualizzare poco queste pagine (cfr. capitolo 6).

L'altra argomentazione utilizzata per sostenere la necessità di sopprimere gli obblighi di pubblicazione della documentazione (Sistema, Relazione e Piano) risiederebbe nella duplicazione cui darebbe luogo la coesistenza di informazioni generali sulla performance e informazioni specifiche sui premi.

In particolare ciò emergerebbe in maniera evidente per i criteri per distribuire le premialità, da pubblicare distintamente ai sensi dell'art. 20, comma 2, d.lgs. n. 33/2013, nonostante si tratti di profili già contenuti nel Sistema di misurazione e valutazione della performance, che è pubblicato nella sua interezza.

#### *B) Proposte di semplificazione/standardizzazione per i dati sui premi*

Alcune amministrazioni invocano quale elemento di semplificazione l'adozione di uno schema o più schemi o modelli standard che potrebbero garantire, ad un tempo, la qualità delle informazioni e la confrontabilità delle stesse. A tal proposito prospettano l'esigenza di un modello strutturato sotto forma di tabella, dove si pongano a raffronto – per ciascuna annualità – l'ammontare stanziato e quello liquidato per i premi e il livello di distribuzione del trattamento accessorio. Lo schema dovrebbe auspicabilmente tener conto del livello di dettaglio già raggiunto dagli enti che sono soliti distinguere, in tema di performance, non solo tra dipendenti e dirigenti, come richiede la norma, ma anche in base ad altre variabili.

## **5.8 Enti controllati**

Gli obblighi di pubblicità sugli enti controllati sono contenuti nell'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013, da leggersi in combinato disposto con l'art. 20, comma 3, d.lgs. n. 39/2013.

La norma prevede l'obbligo di pubblicazione e aggiornamento con cadenza annuale dell'elenco degli enti controllati dall'amministrazione medesima e cioè:

- gli enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati o per i quali l'amministrazione nomina gli amministratori;
- le società partecipate, anche in via minoritaria;
- gli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo dell'amministrazione, laddove per "controllo" si intende il controllo di cui all'art. 2932 c.c. esercitato dall'amministrazione oppure gli enti costituiti, vigilati da p.a. nei quali siano a queste riconosciute, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

In tutti e tre i casi, vanno indicate una serie di informazioni, afferenti: le funzioni attribuite e le attività svolte a favore dell'amministrazione o le attività di servizio pubblico affidate (comma 1, lett. a)-c)), nonché – per ciascuno di tali enti – i dati riguardanti la ragione sociale, la misura dell'eventuale partecipazione dell'amministrazione, la durata dell'impegno, l'onere gravante sul bilancio della p.a., il numero dei rappresentanti della p.a. negli organi di governo, il trattamento economico spettante a ciascuno di essi, i risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari, i dati riguardanti gli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo (comma 2).

Inoltre, oltre all'elenco comprensivo dei dati riportati, sono richieste una o più rappresentazioni grafiche dalla quale si possano evincere i rapporti che legano l'amministrazione ai sopradetti enti e, in caso di società, anche alcuni provvedimenti tra cui

costituzione, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione (comma 1, lett. d) e d-bis)).

Inoltre l'amministrazione assicura il collegamento con i siti istituzionali degli enti citati.

Se non è pubblicato l'elenco con le funzioni pubbliche svolte o la rappresentazione grafica o solo per le società i provvedimenti ulteriori elencati, tali enti non possono ricevere somme da parte dell'amministrazione interessata, con l'unica eccezione rappresentata dai pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di tali enti (comma 4).

Tale disciplina non si applica alle società partecipate o controllate da pubbliche amministrazioni che siano quotate in mercati regolamentati italiani o europei.

A questo proposito la mappatura di tali obblighi è tracciata nell'allegato A secondo il seguente prospetto:

Enti controllati	Enti pubblici vigilati	art. 22, c. 1, lett. a) art. 22, c. 2, 3
	Società partecipate	art. 22, c. 1, lett. b) art. 22, c. 2, 3
	Enti di diritto privato controllati	art. 22, c. 1, lett. c) art. 22, c. 2, 3
	Rappresentazione grafica	art. 22, c. 1, lett. d)

Da tale prospetto non si differenzia l'allegato 1 alla delibera ANAC n. 1310/2016 che puntualizza i contenuti dell'obbligo ricalcando lo schema della norma.

Sul punto le proposte di semplificazione pervenute muovono dall'esigenza di evitare duplicazioni negli obblighi di pubblicazione. A tal proposito, alcuni dei RPCT sono per una soluzione radicale, di fatto non applicabile, suggerendo di eliminare proprio dal sito dell'amministrazione di riferimento tutte le informazioni di cui all'art. 22 e lasciando nella sezione solo la rappresentazione grafica dei rapporti tra amministrazione ed ente e il link al sito dell'ente o della società partecipata. Ciò in considerazione del fatto che i dati ivi previsti sono già nella disponibilità della rete atteso che le categorie di enti ivi indicati sono autonomamente tenuti ad osservare la normativa sulla trasparenza.

Altri invece si focalizzano sull'esigenza di eliminare il dato relativo agli "incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo" (art. 22, comma 2), considerando il reperimento di tale informazione particolarmente gravosa per l'amministrazione, soprattutto nei casi in cui la stessa detenga una partecipazione minoritaria nella società.

Non è mancato chi ha richiesto di ridurre gli obblighi partendo dai provvedimenti di cui all'art. 22, comma 1, lett. d-bis), riguardanti la costituzione di società partecipate, l'acquisto di partecipazioni, etc., perché non sempre sarebbe chiara l'individuazione dei documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Anche per questa sezione è interessante leggere le considerazioni espresse alla luce dei dati elaborati nel capitolo 6, che confermano come tali tipologie di dati e documenti siano percepiti come tra i più problematici e *"time consuming"* da gestire. Infatti, anche tale sotto-sezione, al pari di quelle descritte al par. 5.4 (Organizzazione e personale), si segnala tra quelle ove la percentuale di automatizzazione dei flussi è inferiore alla media di oltre il 10%.

## **5.9 Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici**

Si tratta di una delle sotto-sezioni sulla quale si concentra il maggior numero di osservazioni da parte degli enti, sia in una prospettiva di riforma che in un'ottica di semplificazione a legislazione vigente.

Le norme di riferimento sono date dagli artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013, contenenti ciascuno una serie di obblighi di pubblicazione.

L'art. 26 d.lgs. n. 33/2013 prevede la pubblicazione, da un lato, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere ad enti pubblici e privati (comma 1) e, dall'altro, gli atti di erogazione di dette sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici, anche in questo caso di qualunque genere ad enti pubblici e privati ma di importo superiore a 1000 euro (comma 2).

Con una previsione che ricalca l'art. 15, comma 2, d.lgs. n. 33/2013, si prevede altresì che la pubblicazione di tali atti rappresenta condizione legale di efficacia per i provvedimenti attributivi di vantaggi economici di importo superiore a 1000 euro. Anche a fini di prevenzione generale, la mancata, incompleta o ritardata pubblicazione è rilevabile anche dal beneficiario e da chiunque vi abbia interesse anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte della pubblica amministrazione (comma 3).

L'art. 27 d.lgs. n. 33/2013 integra il disposto dell'art. 26 chiarendo che la pubblicazione degli atti di concessione di vantaggi economici comprende una serie di informazioni minime, tra cui: a) il nome del beneficiario, sia esso una persona fisica o un ente; b) l'importo del vantaggio economico; c) la norma o il titolo dell'attribuzione; d) l'ufficio o il funzionario responsabile del relativo procedimento amministrativo; e) la modalità seguita per

l'individuazione del beneficiario; f) il link al progetto selezionato o comunque al curriculum del soggetto incaricato.

Tali informazioni sono da pubblicare in formato tabellare aperto, al fine di consentirne l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo e devono essere organizzate annualmente in un unico elenco per singola amministrazione (art. 27, comma 2). Dalla pubblicazione di detti atti occorre comunque avere riguardo ad escludere i dati sensibili, ovvero tutti quei dati dai quali sia possibile ricavare informazioni sullo stato di salute o sulla situazione di disagio economico-sociale dei beneficiari (art. 26, comma 4).

Il legislatore ha interpretato tali previsioni nell'allegato A al d.lgs. n. 33/2013 in questi termini:

Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Criteri e modalità	art. 26, c. 1
	Atti di concessione	art. 26, c. 2 art. 27

L'ANAC, nell'allegato 1 alla delibera n. 1310/2016, ha mantenuto tale schema, prevedendo – tra i contenuti dell'obbligo – le informazioni sui singoli atti di concessione previste dall'art. 27, comma 1 (nome beneficiario; importo; titolo; responsabile del procedimento; modalità di scelta del beneficiario; link al progetto o cv) e, in aggiunta, l'elenco dei soggetti beneficiari degli atti di concessione suddetti.

Benché tale sotto-sezione si segnali per una relativamente alta percentuale di standardizzazione dei flussi informativi (cfr. capitolo 6), il che è indice di una maggiore facilità per le pubbliche amministrazioni nel pubblicare i dati e le informazioni ivi richieste, non sono comunque mancate proposte di standardizzazione e di eliminazione di alcuni obblighi.

#### *A) Proposte di semplificazione/eliminazione*

Viene sottolineata da più parti l'inutilità di duplicare i criteri e le modalità da seguire per ciascuna erogazione (art. 26, comma 1) e gli atti di concessione (art. 26, comma 2).

Basterebbe un'unica pagina nella quale, anche in formato tabellare, si mettano in corrispondenza gli atti di concessione e i criteri a cui si conformano. In questo modo gli atti risulterebbero dotati di tutte le informazioni di cui all'art. 27 (nome beneficiario; importo; titolo; responsabile del procedimento; modalità di scelta del beneficiario; link al progetto o cv) ed in più, verosimilmente, in corrispondenza del titolo dell'erogazione, dei riferimenti ai criteri seguiti per l'attribuzione del vantaggio.

Inoltre tale semplificazione agevolerebbe anche la redazione della tabella riassuntiva di cui all'art. 27, comma 2, che si alimenterebbe così in modo automatico contenendo man mano i link agli atti e ai dati necessari.

Sempre in una prospettiva *de iure condendo* non manca chi fa notare come il tetto di 1000 euro quale presupposto dell'obbligo di pubblicazione sia troppo esiguo e costringe le pubbliche amministrazioni ad oneri sproporzionati, anche in termini di tutela della riservatezza, rispetto alle esigenze di trasparenza che vi sono sottese.

Si propone pertanto di innalzare il tetto minimo e, in tal senso, un utile parametro offerto nel sistema potrebbe essere rappresentato dall'art. 1, comma 127, l. 4 agosto 2017, n. 124 che prevede la pubblicità dello stesso tipo di informazioni di cui agli artt. 26 d.lgs. n. 33/2013 a carico di alcune categorie di soggetti di beneficiari, quale obbligo aggiuntivo rispetto alla pubblicità a carico dell'amministrazione disponente. In questa ipotesi il legislatore, peraltro successivo al legislatore del d.lgs. n. 33/2013, ha specificato che *"l'obbligo di pubblicazione di cui ai commi 125 e 126 non sussiste ove l'importo delle sovvenzioni, dei contributi, degli incarichi retribuiti e comunque dei vantaggi economici di qualunque genere ricevuti dal soggetto beneficiario sia inferiore a 10.000 euro nel periodo considerato"*. Tanto allo scopo, espressamente chiarito dalla norma, *"di evitare l'accumulo di informazioni non rilevanti"*.

#### B) *Proposte di standardizzazione*

Anche rispetto a tale sezione non sono mancate le richieste di un'uniformazione nella pubblicazione degli obblighi, sostenute dall'esigenza di evitare che l'eccesso di dati provochi l'effetto contrario alla trasparenza e cioè, disorienti l'utente, e renda difficoltoso il confronto tra dati.

A tal riguardo, a legislazione vigente, si richiedono modelli per la pubblicazione degli atti di concessione di cui all'art. 26, comma 2, e per la redazione dell'elenco di cui all'art. 27, comma 1, adottati auspicabilmente tenendo conto delle attuali *best practice*.

La standardizzazione dovrebbe essere sostenuta da applicativo informatico dedicato all'estrapolazione automatica di informazioni.

Il processo verso la standardizzazione potrebbe anche dar luogo anche a differenziazioni per categorie di enti, come ragionevolmente sostenuto in particolare dalle università nella maggior parte dei riscontri pervenuti.

### **5.10 Bandi di gara e contratti**

La sotto-sezione "Bandi di gara e contratti" è una di quelle che riscuote maggiore attenzione da parte dei cittadini/utenti (cfr. capitolo 6). Al contempo, come si vedrà meglio sempre nel capitolo 6, è anche una di quelle sezioni per cui risulta maggiore l'automatizzazione dei flussi informativi e la categorizzazione dei contenuti attraverso motori

di ricerca, a conferma dell'elevato livello di investimento sia in termini di attenzione sia in termini di realizzazione di adeguate strutture ICT da parte anche delle amministrazioni.

Le disposizioni di riferimento sono contenute agli art. 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e art. 37, d.lgs. n. 33/2013.

L'art. 1, comma 32, legge n. 190/2012 prevede che le stazioni appaltanti sono in ogni caso tenute a pubblicare nei propri siti web istituzionali in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto una serie di informazioni relative alle procedure di gara distinte per annualità (comprehensive di: CIG; struttura proponente; oggetto del bando; elenco degli operatori invitati a presentare offerte; aggiudicatario; importo di aggiudicazione; tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; importo delle somme liquidate).

Anche l'art. 37 d.lgs. n. 33/2013 si occupa degli obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. A tal proposito la norma, fermo restando quanto previsto dall'art. 9-bis (le banche dati) e gli obblighi di pubblicità legale, prevede la pubblicazione dei dati di cui al richiamato art. 1, comma 32, l. n. 190/2012 e degli atti e delle informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici). L'individuazione dei dati da pubblicare è dunque, la risultante di un rinvio alla normativa del Codice dei contratti pubblici.

Tale normativa è stata ulteriormente specificata dall'ANAC che, nell'allegato 1 alla delibera n. 1310/2016, ha previsto due sotto-sezioni di 2° livello:

- la prima, relativa alle *"Informazioni sulle singole procedure in formato tabellare"*, contiene le tabelle riassuntive summenzionate di cui all'art. 1, comma 32, l. n. 190/2012;
- la seconda, relativa agli *"Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori distintamente per ogni procedura"*, si articola in: "Atti relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture" e cioè i programmi biennale per i servizi e le forniture e triennale per i lavori (art. 21, comma 7, d.lgs. n. 50/2016); "Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori distintamente per ogni procedura", dove si condensa il maggior numero di informazioni, dagli avvisi di gara, alle esclusioni e ammissioni, alla commissione esaminatrice, ai resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione.

Di seguito le principali osservazioni raccolte.

#### A) *Proposte di semplificazione/eliminazione*

In questo caso le proposte di semplificazione mediante un'eliminazione o meglio riduzione degli obblighi attengono alle informazioni sulle singole procedure in formato tabellare (art. 1, comma 32, l. n. 190/2012) e ai resoconti della gestione finanziaria dei

contratti al termine della loro esecuzione (art. 37 d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, comma 1, d.lgs. n. 50/2016).

Quanto alle prime (*“Informazioni sulle singole procedure in formato tabellare”*), la maggior parte degli enti consultati ritiene superflua la pubblicazione di tali informazioni in formato tabellare sulla base di due motivazioni concorrenti: da un lato il formato utilizzato per tali informazioni (xml), che le renderebbe non fruibili per l’utente, dall’altro la duplicazione rispetto alle informazioni previste nell’altra sotto-sezione riguardante gli *“Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori distintamente per ogni procedura”*.

Quanto ai secondi (*“Resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione”*), anche qui le richieste di eliminazione muovono da una parziale coincidenza di tali dati con l’obbligo di pubblicazione (che, peraltro, trova accoglimento nella stessa sotto-sezione) relativo alle *“Informazioni sulle singole procedure di affidamento in formato tabellare”* ai sensi dell’art. 1, comma 32, legge 190/2012, confluito nella nuova versione dell’art. 37 d.lgs. n. 33/2013 al comma 1, lett. a) e pubblicate secondo le specifiche tecniche dell’ANAC (delibera n. 39/2016).

In particolare, si rileva che in caso di affidamenti che hanno condotto alla stipula di contratti per i quali si è completata la fase di esecuzione e, dunque, rispetto ai quali risultano pubblicate anche le informazioni concernenti gli *“importi delle somme liquidate”*, queste ultime sembrerebbero coincidere con quelle eventualmente da inserire all’interno dei suddetti *“Resoconti”*. Seppure l’obbligo di pubblicazione dei suddetti *“Resoconti”* sembrerebbe presentare, nell’intento del legislatore, una funzione informativa di natura prevalentemente *“consuntiva”* e *“finanziaria”*, tuttavia, per le considerazioni su esposte da più parti si è avanzata la richiesta di un approfondimento rispetto alla convenienza o meno del relativo mantenimento e, in caso affermativo, di predisporre uno specifico schema-modello che ne agevoli l’assolvimento.

Inoltre, nell’ambito della predetta sottosezione, si evidenzia la necessità di eliminare, in sede di aggiornamento dell’allegato 1 alla deliberazione n. 1310/2016, alcuni obblighi non più esistenti a seguito di interventi del legislatore successivi all’adozione del d.lgs. n. 97/2016.

#### **B) Proposte di standardizzazione mediante sviluppo banca dati**

Svariati enti consultati invocano poi l’esigenza di addivenire ad un livello di uniformità maggiore rispetto a quello attuale, potenziando il sistema delle banche dati e, in particolare, della Banca Dati Nazionali Contratti Pubblici (BDNCP) nella quale potrebbero

confluire tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale, onde garantire accessibilità unificata, trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi a essa prodromiche e successive. In questo modo la pubblicità, attraverso la sezione “Bandi di gara e contratti” verrebbe assorbita dalla pubblicazione di un collegamento ipertestuale alla pagina corrispondente della BDNCP, con le eventuali chiavi di ricerca preimpostate. Stessa funzione e stesso collegamento potrebbe aversi con il Portale unico per la pubblicità delle gare e dei programmi di lavori, beni e servizi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ciò, naturalmente nella visione di alcuni dei RPCT consultati, comporterebbe un notevole alleggerimento della pagina e degli oneri delle pubbliche amministrazioni stazioni appaltanti.

### **5.11 Dati sui pagamenti**

La pubblicità dei pagamenti delle amministrazioni è contenuta in diverse disposizioni normative e risponde ad un generale principio di trasparenza sull’utilizzo delle risorse pubbliche (art. 1, co. 1, d.lgs. n. 33/2013).

Anzitutto i soggetti di cui all’art. 2-bis sono obbligati a pubblicare, per ciascuna amministrazione, i “*dati sui propri pagamenti*” secondo quanto previsto dall’art. 4-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, così come introdotto dal d.lgs. n. 97/2016.

Rispetto a tale tipologia di dati, come precisato nella disposizione normativa citata, l’esigenza di trasparenza è soddisfatta dall’indicazione – per ciascun pagamento – della “*tipologia di spesa sostenuta*”, dell’“*ambito temporale di riferimento*”, nonché dei “*beneficiari*”.

Inoltre, ai sensi dell’art. 33 del d.lgs. n. 33/2013 le amministrazioni devono pubblicare l’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti dal quale si ricavano i dati sui tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, nonché l’indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti (a decorrere dal 2015) e l’ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici.

Infine, ai sensi dell’art. 36 del d.lgs. n. 33/2013 le amministrazioni devono pubblicare le informazioni utili per consentire i pagamenti informatici, indicate puntualmente dall’art. 5 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell’amministrazione digitale).

La materia dei pagamenti così sinteticamente descritta è declinata, dapprima, nell’allegato A del d.lgs. n. 33/2013 e poi nell’allegato 1 alla delibera n. 1310/2016, quale

autonoma sotto-sezione di primo livello, denominata “*Pagamenti dell’amministrazione*”, collocata – per ragioni di coerenza sistemica – subito dopo la sezione sui “*Servizi erogati*”. Nell’attuale allegato 1 alla delibera ANAC n. 1310/2016 la sezione dell’allegato A è stata così integrata:

Denominazione sotto-sezione 1 livello (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo
Pagamenti dell’amministrazione	Dati sui pagamenti	Art. 4-bis, c. 2, d.lgs. 33/2013	Dati sui pagamenti (a pubblicare in tabelle)
	Dati sui pagamenti del servizio sanitario nazionale	Art. 41, c. 1-bis, d.lgs. 33/2013	Dati sui pagamenti in forma sintetica e aggregata (a pubblicare in tabelle)
	Indicatore di tempestività dei pagamenti	Art. 33, d.lgs. 33/2013	Indicatore di tempestività dei pagamenti
			Ammontare complessivo dei debiti
IBAN e pagamenti informatici	Art. 36, d.lgs. 33/2013 Art. 5, c. 1, d.lgs. 82/2005	IBAN e pagamenti informatici	

Come può rilevarsi, la scelta operata è stata quella di seguire un criterio tematico, racchiudendo all’interno di un’unica sezione tutti i documenti, le informazioni e i dati riguardanti la materia dei pagamenti e, cioè, sia le informazioni di cui all’art. 4-*bis* (e quelle corrispondenti previste, per il servizio sanitario, all’art. 41, co. 1-*bis*), sia quelle di cui agli artt. 33 e 36 sui tempi di pagamento dell’amministrazione e sui pagamenti informatici.

Nelle Linee guida di cui alla delibera ANAC n. 1310/2016 l’ANAC ha espresso il suo punto di vista rispetto alle singole disposizioni.

Con riguardo all’art. 4-*bis*, l’Autorità ha anticipato le incertezze ermeneutiche per gli operatori, richiamando l’esigenza di un intervento del legislatore con funzione chiarificatrice. Nelle more di un intervento legislativo, l’Autorità ha tracciato comunque alcuni criteri da seguire per completare le voci, riguardanti in particolare la “tipologia di spesa sostenuta”, che dovrebbe essere sempre riconducibile a risorse tecniche e strumentali strettamente connesse al perseguimento della propria attività istituzionale.

L’Autorità, dunque, già tratteggia alcuni vuoti normativi che potrebbero dare luogo a incertezze da parte degli operatori rispetto a questa specifica sezione. Si tratterebbe, in particolare, della cadenza di pubblicazione, sulla specialità del regime applicabile per gli Enti del SSN, atteso che l’obbligo di cui al co. 2 dell’art. 4-*bis* risulterebbe assorbito in quello specificatamente previsto dall’art. 41, co. 1-*bis*.

Quanto all’art. 33 l’Autorità, tra le altre cose, ha chiarito che la misurazione dei tempi riguarda ogni tipo di contratto stipulato dall’amministrazione/ente, ivi compresi quelli aventi

a oggetto prestazioni professionali, affidati nel rispetto della disciplina vigente in materia; stessa interpretazione estensiva deve essere resa rispetto alla previsione sull'ammontare dei debiti contratti dall'amministrazione, che pure deve riguardare tutti i soggetti che vantano crediti nei confronti delle p.a./enti, ivi inclusi singoli professionisti. Inoltre, per calcolare i propri tempi medi di pagamento, il portale unico da seguire richiamato dalla legge è quello indicato dall'Autorità, ovvero gli artt. 9 e 10 del d.p.c.m. 22 settembre 2014 «Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni» e, per i Ministeri, la circolare n. 3 MEF - RGS - Prot. 2565 del 14 gennaio 2015.

Le criticità nella pubblicazione degli obblighi sui pagamenti dell'amministrazione che sono state anticipate dall'ANAC nelle citate Linee guida hanno trovato puntuale conferma nei report degli enti intervistati.

*A) Proposte di standardizzazione/semplificazione*

La maggior parte degli enti ha fatto notare che risulta problematica la categorizzazione per tipologia di spesa sostenuta, in assenza di puntuali indicazioni normative e/o di un modello da poter seguire. Tali criticità risultano confermate dalla difformità che si registra nella prassi alla voce "Dati sui pagamenti" sia nella strutturazione della tabella sia nella voce sulla descrizione della spesa.

*B) Proposte di eliminazione*

Non sono mancate considerazioni circa la scarsa utilità della sotto-sezione di 2° livello dedicata all' "IBAN e pagamenti informatici". A tal proposito viene fatto notare che queste informazioni, anche per effetto della loro collocazione all'interno della pagina, sono oggetto di un numero considerevolmente esiguo di visualizzazioni.

Inoltre alla scarsa esigenza di conoscibilità di detti dati fa da contraltare il pregiudizio concreto della loro diffusione con modalità tali da consentirne l'indicizzazione e la rintracciabilità tramite motori di ricerca web che esporrebbe, secondo quanto emerge da talune dichiarazioni, gli enti stessi ad un elevato rischio di truffa e/o di utilizzo fraudolento delle informazioni.

## **5.12 Opere pubbliche**

Tra i dati sui quali si appunta l'attenzione dei RPCT consultati in un'ottica di maggiore semplificazione vi è anche quello riguardante le opere pubbliche.

Le informazioni obbligatorie sono previste all'art. 38 del d.lgs. n. 33/2013 ed attengono ai seguenti documenti: 1) informazioni relative ai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui all'art. 1 l. n. 144/1999; 2) atti di programmazione delle opere pubbliche; 3) informazioni relative ai tempi, costi unitari e indicatori delle opere pubbliche<sup>4</sup>.

Nell'allegato 1 alla delibera ANAC n. 1310/2016 la sezione "Opere pubbliche" è declinata in tre sottosezioni corrispondenti ai dati dell'art. 38 d.lgs. n. 33/2013 e cioè "Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici", "Atti di programmazione delle opere pubbliche" e, infine, "Tempi costi e indicatori di realizzazione delle opere pubbliche".

Su tale sezione si concentrano una serie di considerazioni, di tenore pressoché analogo, dei RPCT, sintetizzabili per singolo obbligo di pubblicazione.

1) Quanto alle informazioni relative ai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici si tratta di un obbligo che non si applica alle stesse categorie di soggetti di cui all'art. 2-bis bensì unicamente alle amministrazioni centrali e regionali, come risulta dal dettato dell'art. 1 della legge 144/1999 cui l'art. 38 fa rinvio.

Di conseguenza, come accade per altre previsioni che non si applicano indifferentemente a tutte le amministrazioni pubbliche, si sottolinea da più parti l'esigenza di qualche forma di "differenziazione".

2) Quanto alle informazioni di cui agli "Atti di programmazione" le osservazioni avanzate hanno riguardo alla duplicazione degli obblighi di pubblicazione, atteso che gli atti ivi previsti coincidono sostanzialmente con quelli pubblicati alla voce "Bandi di gara e contratti". È il caso del programma triennale dei lavori pubblici.

Molti enti, a tal proposito, operano un collegamento ipertestuale alla pagina corrispondente; altri invece, nelle more di un intervento chiarificatore, ripubblicano lo stesso programma in due sezioni dello stesso sito.

3) Sulle "informazioni relative ai tempi, costi unitari e indicatori delle opere pubbliche" si registra il maggior numero di considerazioni.

La norma, infatti, muove da un'esigenza di trasparenza non trascurabile che è quella di conoscere quanto incide sulla finanza pubblica un'opera pubblica e se i fondi stanziati per

---

<sup>4</sup> Si consideri che la sezione in oggetto è destinata ad essere ampliata per effetto delle modifiche introdotte con la legge di bilancio 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 160) che, all'art. 1, comma 37, ha previsto, nell'ambito dei contributi assegnati ai Comuni per investimenti in opere pubbliche, l'obbligo per i Comuni medesimi di rendere noti la fonte di finanziamento, l'importo assegnato e la finalizzazione del contributo assegnato nel proprio sito *internet*, nella sezione «Amministrazione trasparente» di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sottosezione «Opere pubbliche». Nuovi obblighi sono stati introdotti anche per la sezione "Bandi di concorso", si v. sul punto la nota 5.

farvi fronte sono “utilmente” spesi, nel senso che l’opera è effettivamente realizzata e in che tempi.

Sul portale della Ragioneria Generale dello Stato Open BDAP Banca dati amministrazioni pubbliche sono messi a disposizione i dati della Finanza Pubblica presenti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), in maniera trasparente e accessibile. Nel portale è disponibile il catalogo Open Data della Ragioneria Generale dello Stato dove sono pubblicati i dataset "open" navigabili sia in forma tabellare che grafica e scaricabili nei formati previsti dalle linee guida AgID, dove è possibile consultare i dati relativi ai progetti di opere pubbliche, distinti per ciascuna regione.

Pertanto, ad oggi, vi sono enti che sotto tale voce “informazioni relative ai tempi, costi unitari e indicatori delle opere pubbliche” annotano la mancanza ad oggi della tabella di cui all’art. 38, comma 2, e dunque il non assolvimento dell’obbligo, ed altri che rinviano alla pagina del Portale Open BDAP che riguarda le opere dell’ente che effettua il rinvio.

### **5.13 Informazioni ambientali**

Anche sui dati ambientali si registrano numerose considerazioni convergenti. La norma di riferimento è l’art. 40 del d.lgs. n. 33/2013. Le peculiarità di tale previsione legislativa sono le seguenti:

- non vi è una puntuale corrispondenza tra l’ambito soggettivo che vale in generale per la normativa sulla trasparenza ai sensi dell’art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013 e l’ambito soggettivo ivi specificamente tracciato attraverso un rinvio all’art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195 (*“le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico”*);

- anche l’ambito oggettivo è tracciato attraverso un rinvio all’art. 2, comma 1, lett. b) e all’art. 10, d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195. Qui l’«informazione ambientale», detenuta dall’amministrazione per i propri fini istituzionali, è definita come qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:

- 1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità

biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi;

2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1);

3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi;

4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale;

5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3);

6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3).

L'allegato 1 alla delibera n. 1310/2016 prevede, oltre alle n. 6 voci sopra riportate (che sono quelle dell'art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 195/2005), anche le relazioni sullo stato dell'ambiente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Tra le proposte di semplificazione pervenute si segnalano quelle che fanno riferimento alla riduzione del numero delle informazioni; alla sostituzione delle informazioni integrali con informazioni riassuntive ai sensi dell'art. 3, comma 1-bis del d.lgs. n. 33/2013; alla differenziazione per soggetti obbligati (a quest'ultimo riguardo alcuni enti, quali alcune Università, propongono di essere esclusi).

Per quel che riguarda la standardizzazione, alcuni RPCT hanno osservato che le informazioni ambientali previste dall'art. 40 del d.lgs. n. 33/2013 attraverso il rinvio ad altre norme richiedono contributi informativi la cui titolarità fa capo ad altri enti competenti, quali Agenzie per la protezione dell'ambiente, ASL, Ministero dell'ambiente, soprattutto per quanto concerne lo stato degli elementi dell'ambiente, i fattori che incidono su questi ultimi e le misure generali che incidono su tali livelli. Per assolvere a tali obblighi di pubblicazione le amministrazioni già fanno ricorso, nella maggior parte dei casi, a link a siti dedicati. Sarebbe

tuttavia preferibile, secondo quanto suggerito, la creazione di una piattaforma nazionale che faccia confluire, tramite gli enti di settore a ciò specificamente deputati, i dati citati, rendendo sufficiente un mero collegamento alla stessa.

## 6. Analisi e statistiche tratte dai questionari

### 6.1 Una visione di insieme

A ciascuna amministrazione/società inserita nel campione sono state poste le medesime domande con riferimento ai temi della standardizzazione, della semplificazione, e dell'utilità percepita per ciascun obbligo di pubblicazione. Il grado di completezza delle risposte ottenute non è stato omogeneo sia in termini di soggetti che hanno inviato il riscontro sia in termini di completezza e accuratezza dei dati; tuttavia dall'elaborazione è possibile trarre elementi di sintesi che possono essere interpretati come una sorta di "misure proxy" per descrivere gli aspetti indagati, con riferimento alle organizzazioni che hanno partecipato.

Sebbene con riferimento a un campione di amministrazioni/società non rappresentativo della totalità delle organizzazioni che rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. n. 33/2013, nei primi paragrafi di questo capitolo viene offerta una valutazione di sintesi dei riscontri ottenuti, non includendo nelle aggregazioni totali le società, in considerazione degli obblighi di pubblicazione limitati e specifici in alcuni casi non aggregabili per macro-categorie a quelli delle amministrazioni, per i quali si rimanda allo specifico approfondimento del paragrafo 6.2.4.

La tavola 1 riporta una sintesi dei riscontri ottenuti con le medie, per ciascuna tipologia di organizzazione contattata, delle risposte pervenute.

**Tavola 1**

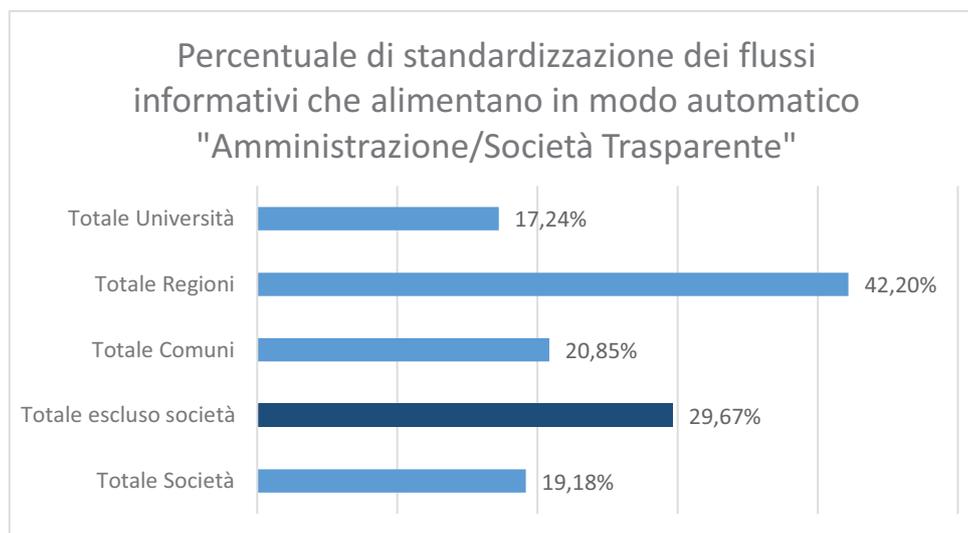
TIPOLOGIA ORGANIZZAZIONE	STANDARDIZZAZIONE			ULTERIORI INFORMAZIONI			
	Percentuale di standardizzazione dei flussi informativi che alimentano in modo automatico la sotto-sezione	Implementazione per la specifica sotto-sezione di:		In che percentuale (0% nulla, 100% massima) il contenuto è pubblicato anche in formato aperto elaborabile e riutilizzabile	Difficoltà di compilazione in percentuale (0% minima - 100% massima)	Su una scala da 0 a 10 (0 minima, 10, massima) percezione dell'utilità della sotto-sezione	
	%	Un motore di ricerca tra i contenuti pubblicati	Categorizzazioni per materia per facilitare il reperimento dei contenuti	%	%	Utilità interna e sistematizzazione dei flussi informativi istituzionali in uno schema standard	Utilità esterna per l'utente/cittadino in termini di reale conoscibilità dei dati e documenti
Totale Università	17,24%	13,33%	73,80%	91,38%	12,16%	7,92	8,53
Totale Regioni	42,20%	39,94%	45,42%	77,88%	14,30%	6,77	7,68
Totale Comuni	20,85%	28,30%	53,70%	68,76%	17,09%	6,52	7,71
<b>Totale escluso società</b>	<b>29,67%</b>	<b>30,67%</b>	<b>54,43%</b>	<b>77,37%</b>	<b>14,45%</b>	<b>6,98</b>	<b>7,92</b>
Totale Società	19,18%	22,30%	65,91%	75,66%	4,28%	6,54	7,96

Con la domanda riferita alla “Percentuale di standardizzazione dei flussi informativi che alimentano in modo automatico la sotto-sezione” si intendeva indagare il grado di automatizzazione dell’alimentazione dei contenuti di “Amministrazione/Società” Trasparente.

L’esperienza maturata in questi anni dall’ANAC, oltre alle numerose considerazioni raccolte nel tempo attraverso le interlocuzioni con gli enti, ha fatto emergere già in passato una delle principali criticità del sistema della trasparenza, ovvero la necessità di dover dedicare importanti risorse a inserire i contenuti in “Amministrazione/Società Trasparente” a causa della non standardizzazione dei flussi informativi. Comprensibilmente, le organizzazioni sono già dotate di sistemi informativi dedicati a specifici ambiti e non tutte hanno avuto la possibilità e le risorse per progettare e realizzare, o acquistare, sistemi informativi integrati per gestire gli adempimenti in materia di trasparenza. E’ un fenomeno che non riguarda soltanto gli obblighi di pubblicazione, ma più in generale i diversi sistemi informativi “tematici” e settoriali che le organizzazioni gestiscono. Il problema incide ancor di più nelle organizzazioni piccole (piccoli comuni, scuole, piccoli istituti e enti), non inserite nel campione di questa indagine, in cui il popolamento delle sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” avviene totalmente con attività di *data-entry* manuali e pesantemente “*resource-consuming*”.

Per le amministrazioni pubbliche consultate, in media la percentuale di standardizzazione dei flussi informativi risulta di circa il 30%, con la percentuale più alta, pari al 42%, dichiarata dalle Regioni. Il dato delle società è di circa il 19%, in linea con quello delle Università (17,24%) e poco più basso di quello dei Comuni.

**Tavola 2**



Complessivamente sono dati che in modo indiretto rappresentano un “indicatore” della onerosità della tenuta di “Amministrazione Trasparente”, specie di alcune sotto-sezioni. Da questo punto di vista si potrebbe valutare l’evenienza di effettuare analisi sul rapporto costi, in termini di alimentazione e aggiornamento non automatico, benefici, in termini di interesse manifestato dagli utenti nell’accedere al dato, per comprendere quanto valga la pena investire sulla pubblicazione di determinate tipologie di dati e documenti.

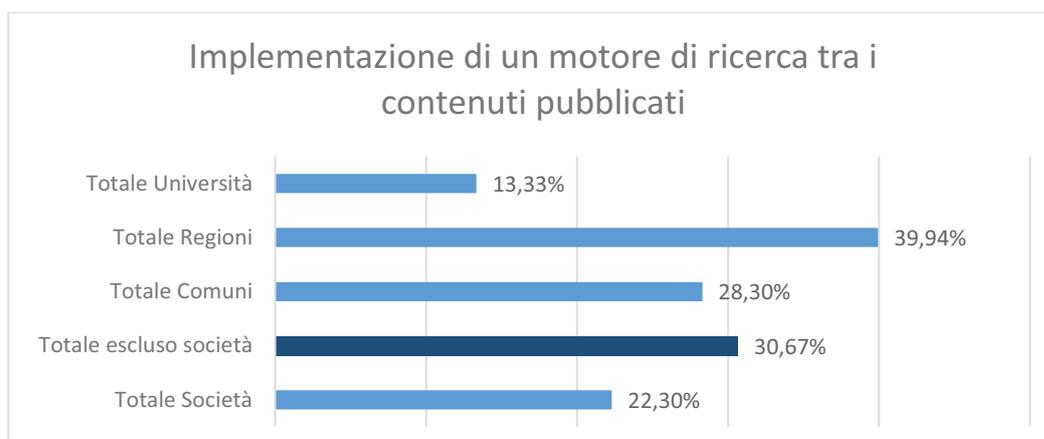
In termini generali, l’analisi sul dettaglio analitico dei dati rivela che le sotto - sezioni per le quali viene dichiarata una più bassa percentuale di standardizzazione dei flussi informativi sono quelle in cui piuttosto che “dati” devono essere pubblicati “documenti”.

In particolare, le sotto-sezioni per le quali la percentuale di automatizzazione dei flussi è inferiore di circa e oltre il 10% rispetto alla media, e la cui alimentazione è dunque particolarmente critica, sono quelle che contengono gli obblighi di pubblicazione di cui agli articoli del d.lgs. n. 33/2013 nn. 14 (organi di indirizzo politico-amministrativo), 10 e 20 (OIV e performance), 22 (enti controllati), 31 (controlli e rilievi), 42 (interventi straordinari e di emergenza) del d.lgs. n. 33/2013 e quelli relativi ai servizi erogati.

Al contrario, le sotto-sezioni per le quali la percentuale di automatizzazione dei flussi è superiore di oltre il 10% rispetto alla media, e la cui alimentazione è dunque relativamente più agevole, sono quelle che contengono gli obblighi di pubblicazione di cui agli articoli 13 (organigramma e uffici), 15 (consulenti e collaboratori), 19 (bandi di concorso), 35 e 23 (attività/procedimenti e provvedimenti), 37 (bandi di gara e contratti), 27 (Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici) del d.lgs. n. 33/2013.

La domanda riferita alla predisposizione di motori di ricerca o meccanismi di categorizzazione dei contenuti nelle sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” mirava invece a indagare la standardizzazione della modalità di presentazione dei contenuti “lato utente”, ovvero in modo indiretto la potenziale reperibilità e fruibilità dei contenuti. Può darsi infatti il caso che i dati e documenti previsti dal quadro normativo vigente siano pubblicati, ma che siano difficilmente rintracciabili a causa dell’elevata entropia informativa. Da questo punto di visto le tecnologie ICT offrono diversi sistemi per migliorare le reperibilità e fruibilità dei contenuti, tra di essi i più semplici in termini di implementazione sono appunto i motori di ricerca e i meccanismi di categorizzazione e *tag*.

**Tavola 3**



Per le amministrazioni pubbliche consultate, in media la percentuale di presenza di motori di ricerca tra i contenuti delle diverse sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” risulta di circa il 30%, con la percentuale più alta, pari a circa il 40%, dichiarata dalle Regioni. Anche in questo caso il dato medio delle Università è piuttosto basso, pari al 13% circa, così come quello delle società, pari al 22% circa.

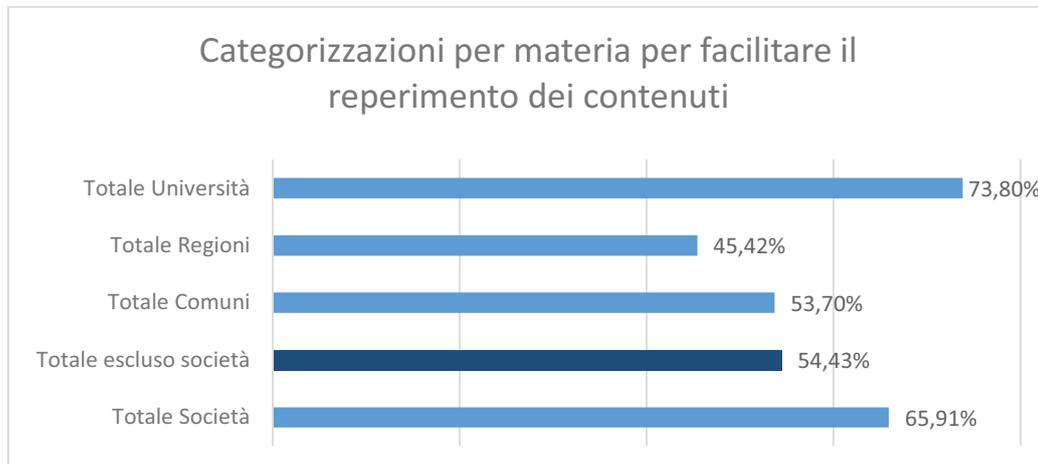
Le sotto-sezioni in cui viene dichiarata in media una presenza minore di motori di ricerca sono quelle relative alle disposizioni generali, al personale, alle performance, agli enti controllati, ai servizi, ai pagamenti, agli interventi straordinari e di emergenza. Al contrario, le sotto-sezioni in cui viene dichiarata in media una presenza maggiore di motori di ricerca tra i contenuti sono quelle relative a consulenti e collaboratori, attività e procedimenti, provvedimenti, bandi di gara e contratti e sovvenzioni.

Tale dato sulla presenza o meno di motori di ricerca va letto in combinazione con quello della presenza di meccanismi di categorizzazione dei contenuti, che sono un'altra delle possibili modalità per agevolare la reperibilità e fruibilità di dati e documenti. Da questo punto di vista le medie di presenza di tali meccanismi sono molto più alte, e significativamente tanto più alte quanto inferiore la presenza di motori di ricerca. Pare dunque che laddove non sono stati implementati motori di ricerca per sopperire a tale mancanza le organizzazioni si siano focalizzate perlomeno sull'introduzione di meccanismi di categorizzazione.

La media per le amministrazioni è di circa il 54%, con la più alta media di categorizzazione dei contenuti per le Università (circa 74%), che invece come si è visto hanno dichiarato una

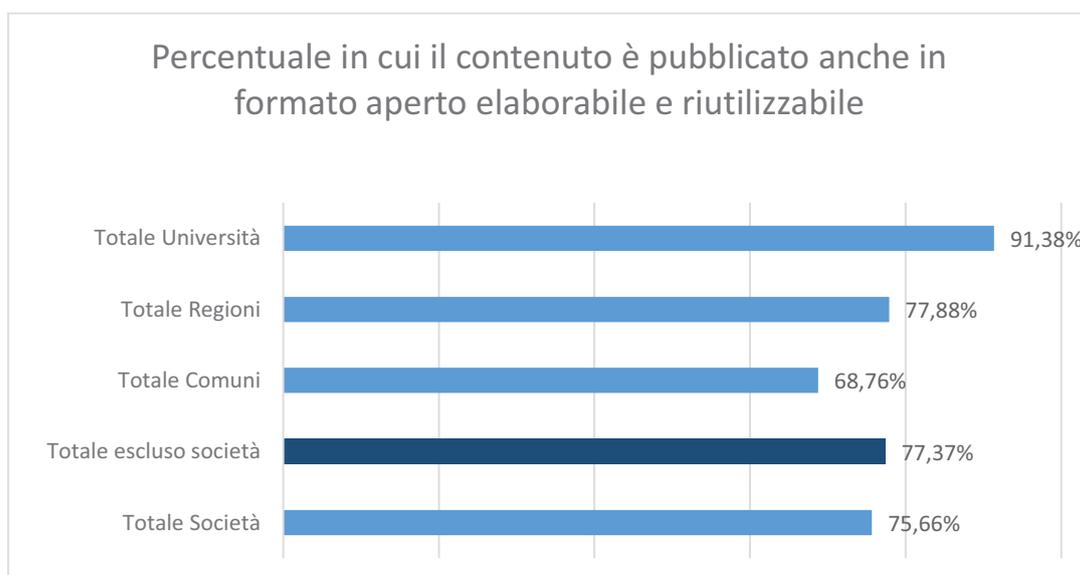
scarsa presenza di motori di ricerca. Anche il dato riferito alle società è particolarmente alto, pari al 66% circa.

**Tavola 4**



La domanda riferita alla percentuale (0% nulla, 100% massima) in cui una determinata sotto-sezione di amministrazione trasparente è alimentata con contenuti pubblicati anche in formato aperto elaborabile e riutilizzabile rivela apparentemente un dato confortante (cfr. tavola 5).

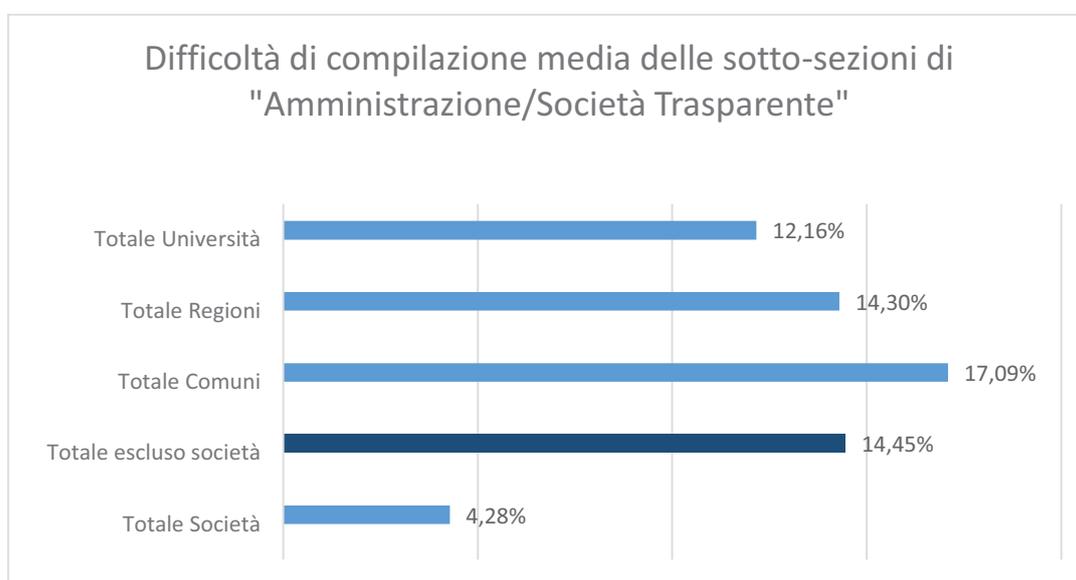
**Tavola 5**



La media dei contenuti pubblicati dalle amministrazioni pubbliche, secondo quanto dichiarato, è di circa il 77% e anche il dato delle società è molto alto, pari al 76% circa. Tra tipologie di amministrazioni, inoltre, la varianza non è così alta come nei casi precedenti. Il dato più alto è quello delle Università, pari al 91%, il dato relativamente più basso quello dei Comuni, pari al 69% circa. Si tratta come accennato di percentuali molto alte che vanno tuttavia lette attraverso le considerazioni espresse nel capitolo 4, nonché tenendo conto di cosa si intende in teoria per “formato aperto e riutilizzabile” e cosa può essere inteso nella pratica (spesso anche formati non propriamente aperti, soprattutto per i documenti, vengono assimilati a formati aperti). In termini generali, come prevedibile, le sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” in cui si registrano percentuali più basse sono quelle in cui piuttosto che dati sono pubblicati documenti (regolamenti, dichiarazioni, etc.).

Anche i dati riferiti alla difficoltà di alimentazione (0% nulla, 100% massima) delle sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente” (cfr. tavola 6) sono piuttosto omogenei per le diverse tipologie di amministrazioni, con una difficoltà in media del 14,5 %. Spicca invece il dato medio elaborato in base a quanto dichiarato dalle Società, pari a circa il 4%, dovuto anche al numero minore di obblighi di pubblicazione previsti.

**Tavola 6**



In questo quadro generale di bassa difficoltà di compilazione dichiarata, in media i contenuti più “problematici” per le amministrazioni sono lo scadenzario degli obblighi amministrativi, con il 40% di difficoltà di compilazione, le dichiarazioni reddituali e

patrimoniali, con circa il 30%, i dati e documenti relativi agli enti controllati con percentuali, di poco inferiori al 30% (cfr. anche capitolo 5).

Un'altra delle domande che è stata rivolta al campione di amministrazioni/società è stata quella relativa alla percezione dell'utilità dei contenuti oggetto di pubblicazione su una scala da 1 a 10. Utilità sia interna all'organizzazione, in termini di sistematizzazione dei dati e documenti in *repository* strutturate, sia esterna, ovvero per i cittadini e stakeholder.

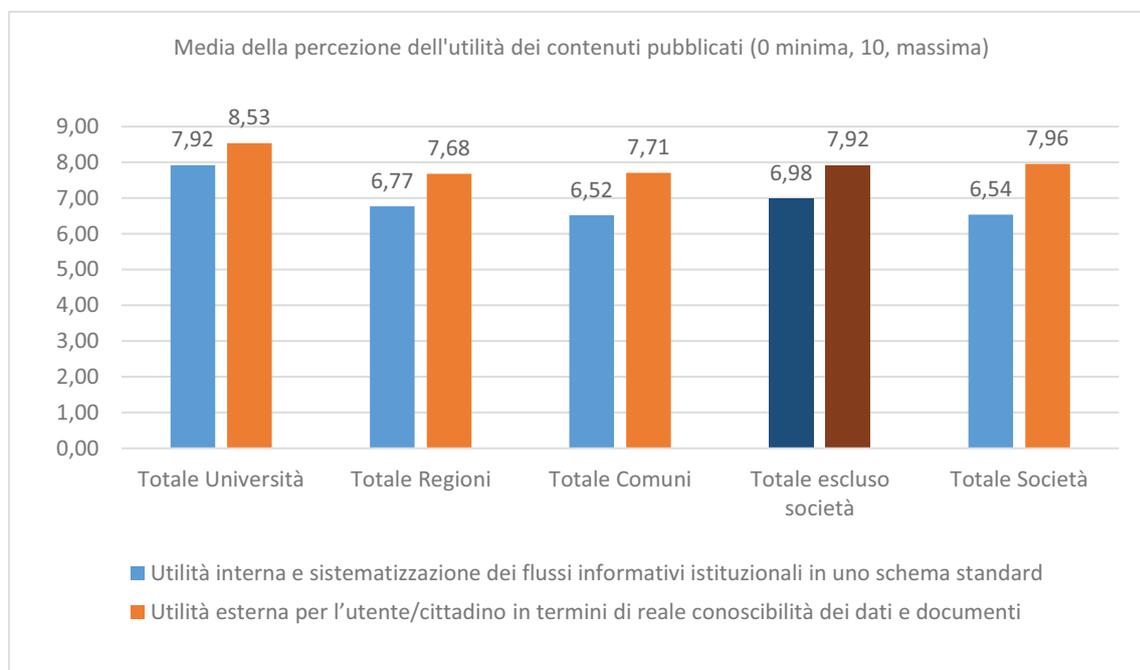
Il quadro che ne emerge (cfr. tavola 7) è di grande interesse: nonostante il grande carico di lavoro che le organizzazioni devono sopportare per adempiere agli obblighi di pubblicazione e indipendentemente dalle considerazioni e dalle criticità rilevate (cfr. capitoli 4 e 5), i RPCT manifestano una marcata consapevolezza dell'utilità dei contenuti pubblicati su "Amministrazione/Società Trasparente". Tali dati sull'utilità percepita, *molto alta*, dei contenuti di "Amministrazione/Società Trasparente", espressi dai soggetti che da una parte hanno l'onere di curarne la pubblicazione, dall'altra hanno gli elementi conoscitivi che derivano da un rapporto più diretto con i cittadini/utenti fruitori di tali contenuti, possono essere letti come una "misura proxy" della maturità delle politiche di trasparenza attiva in Italia.

Il dato medio relativo al complesso delle Amministrazioni è di circa 7 per quel che riguarda l'utilità interna e di circa 8 per quel che riguarda l'utilità esterna. Su valori simili si attestano le società, mentre le Università sono le organizzazioni che dichiarano utilità percepite medie più alte.

La varianza tra le diverse sotto-sezioni di amministrazione trasparente non è particolarmente alta. In tale quadro, spiccano con utilità interna relativamente più bassa le informazioni ambientali e le dichiarazioni di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 per i titolari di incarichi politici, di poco inferiore a 6, e, al contrario, con utilità interna relativamente più alta lo scadenario (quando correttamente implementato) e i dati di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 riferiti agli incarichi amministrativi di vertice e agli incarichi dirigenziali, con valori intorno a 8. Per quel che riguarda l'utilità esterna spiccano il PTCPT, i dati relativi a

organizzazione e uffici, curricula dei dirigenti, bandi di concorso<sup>5</sup>, con valori prossimi a 9, mentre nessun contenuto è segnalato con valori inferiori a 6,80.

**Tavola 7**



Di grande interesse sono anche i dati relativi agli accessi a ciascuna delle sotto-sezioni di “Amministrazione/Società” Trasparente. Come spiegato nel capitolo 2, l’Autorità ha di recente pubblicato gli esiti del “Monitoraggio conoscitivo sugli accessi ai siti istituzionali di 20 città italiane”, effettuato con riferimento solo ad alcune sotto-sezioni, come chiarito nel capitolo 2. La tavola 8 mostra, invece, il riscontro ottenuto dalle città, regioni, università campionate con riferimento alla totalità di “Amministrazione Trasparente”, facendo emergere dati che si prestano a considerazioni significative, con riferimento al campione delle organizzazioni contattate che hanno inviato il riscontro.

<sup>5</sup> La sezione “Bandi di concorso” è destinata ad essere ampliata per effetto delle modifiche disposte con la legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 145, l. n. 160/2019). Il nuovo testo dell’art. 19 del d.lgs. n. 33/2013 oggi prevede che siano pubblicate non solo «le tracce delle prove scritte» ma anche «le graduatorie finali, aggiornate con l’eventuale scorrimento degli idonei non vincitori». Inoltre si prevede, in linea con l’esigenza espressa in questo report, che: «2-bis. I soggetti di cui all’articolo 2-bis assicurano, tramite il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, la pubblicazione del collegamento ipertestuale dei dati di cui al presente articolo, ai fini dell’accessibilità ai sensi dell’articolo 4, comma 5, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125».

Tavola 8

<b>MEDIA ACCESSI REGISTRATI AD AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE</b>				
<b>SOTTO-SEZIONE</b>	<b>COMUNI</b>	<b>UNIVERSITA</b>	<b>REGIONI</b>	<b>MEDIA CAMPIONE</b>
Disposizioni generali	6,10%	8,38%	8,90%	<b>7,80%</b>
Organizzazione	9,42%	6,89%	6,02%	<b>7,44%</b>
Consulenti e collaboratori	1,30%	3,22%	3,78%	<b>2,77%</b>
Personale	7,62%	10,51%	15,30%	<b>11,15%</b>
Bandi di concorso	33,42%	13,14%	18,00%	<b>21,52%</b>
Performance	0,79%	8,64%	2,03%	<b>3,82%</b>
Enti controllati	0,78%	1,86%	2,70%	<b>1,78%</b>
Attività e procedimenti	0,33%	0,89%	2,30%	<b>1,17%</b>
Provvedimenti	2,20%	2,16%	2,60%	<b>2,32%</b>
Bandi di gara e contratti	16,48%	24,94%	8,20%	<b>16,54%</b>
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	0,53%	0,99%	2,80%	<b>1,44%</b>
Bilanci	1,03%	1,55%	1,52%	<b>1,37%</b>
Beni immobili e gestione patrimonio	0,94%	0,45%	1,80%	<b>1,06%</b>
Controlli e rilievi sull'amministrazione	0,36%	0,76%	1,50%	<b>0,87%</b>
Servizi erogati	0,25%	1,99%	1,85%	<b>1,36%</b>
Pagamenti	0,48%	2,44%	1,95%	<b>1,62%</b>
Opere pubbliche	0,53%	0,59%	1,60%	<b>0,91%</b>
Pianificazione e governo del territorio	1,56%	0,21%	1,21%	<b>0,99%</b>
Informazioni ambientali	0,20%	0,25%	1,30%	<b>0,58%</b>
Strutture sanitarie private accreditate	0,14%	0,20%	2,12%	<b>0,82%</b>
Interventi straordinari e di emergenza	0,10%	1,53%	3,10%	<b>1,58%</b>
Altri contenuti - Prevenzione corruzione	1,65%	2,76%	2,51%	<b>2,31%</b>
Altri contenuti - Accessi	0,44%	0,86%	0,91%	<b>0,74%</b>
Altri - Dati, metadati, banche dati	0,30%	2,48%	4,50%	<b>2,43%</b>
Altri contenuti - dati ulteriori	13,03%	3,20%	1,50%	<b>5,91%</b>

Nella lettura dei dati, oltre a considerare, come detto, che il grado di completezza delle risposte ottenute non è stato omogeneo sia in termini di soggetti che hanno inviato il riscontro sia in termini di completezza e accuratezza dei dati, occorre tenere presente, come caveat, il diverso numero dei contenuti e degli obblighi di pubblicazione distribuiti non omogeneamente nelle sotto-sezioni e che, in termini generali, incide sul maggiore o minore accesso alle stesse.

Se ci si concentra sui valori medi dell'aggregazione delle 3 diverse tipologie di amministrazioni (cfr. tavole 9 e 10), si coglie che circa il 65% degli accessi totali si concentra in sole 5 sotto-sezioni, nell'ordine di prevalenza Bandi di concorso (21,52%), Bandi di gara e contratti (16,54 %), Personale (11,15%), Organizzazione (7,44%), Disposizioni generali (7,80%).

**Tavola 9**

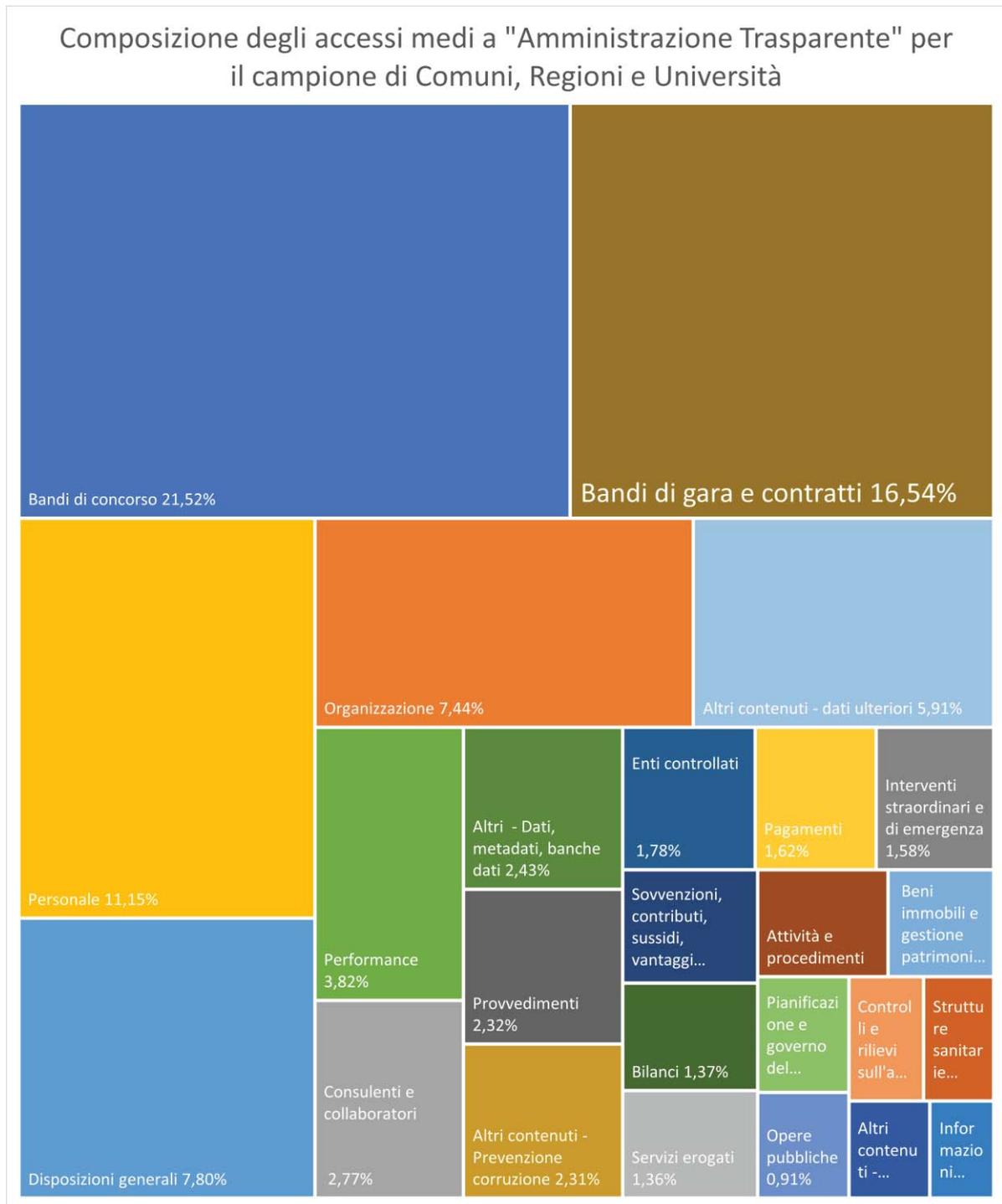
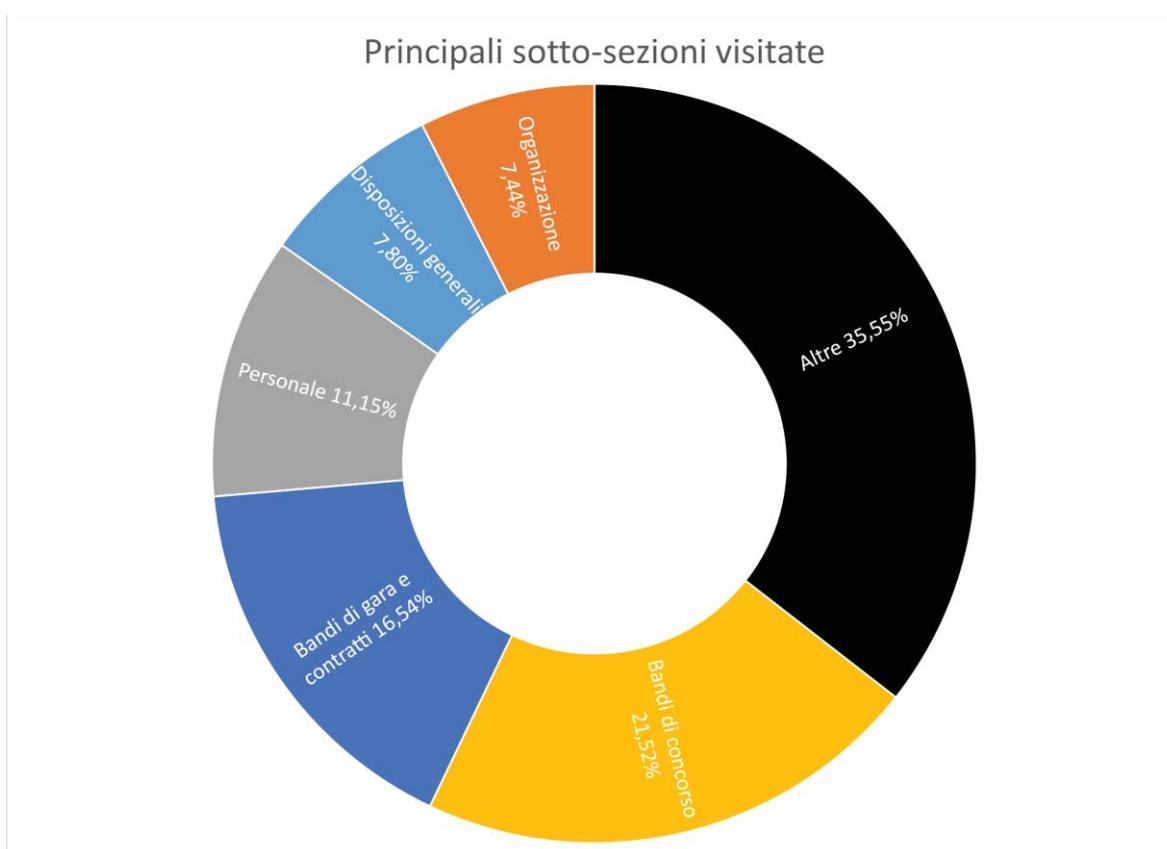


Tavola 10

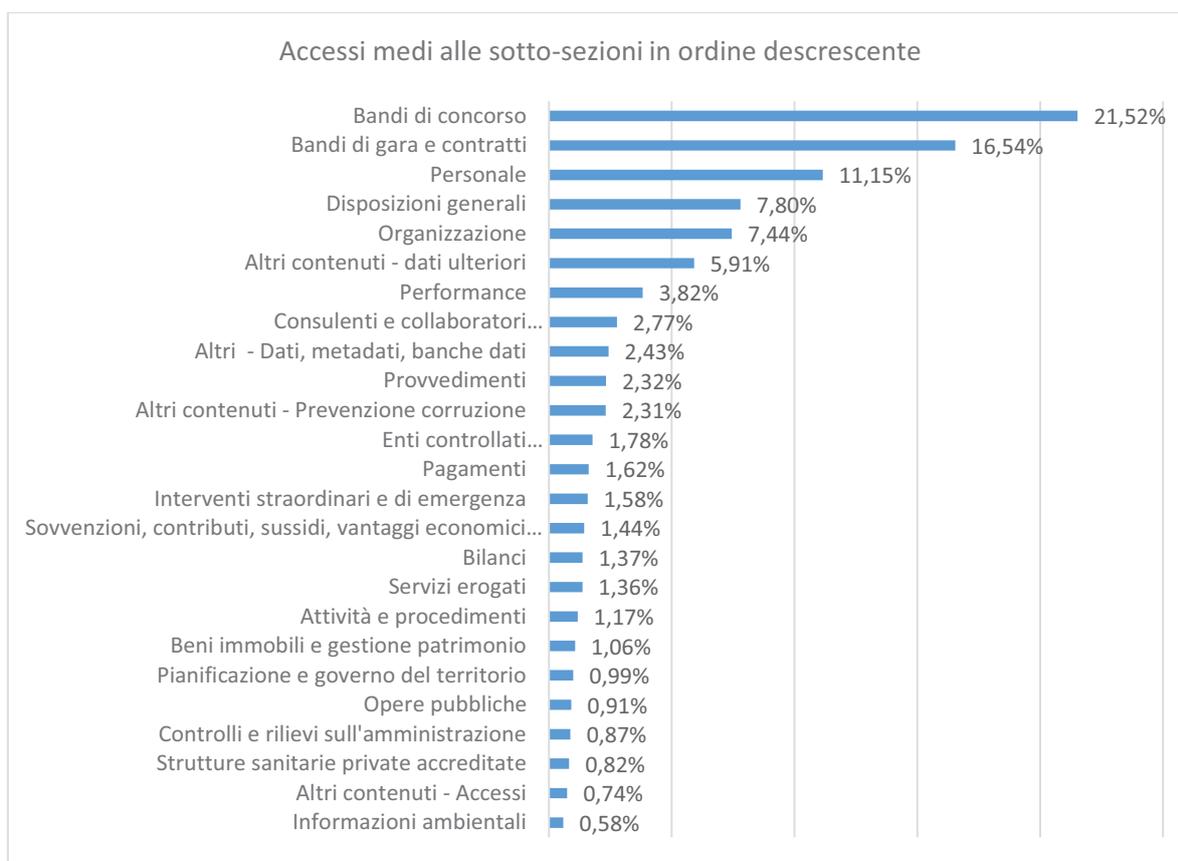


La tavola 11 riporta invece le sotto-sezioni in ordine di accesso e permette di rilevare che, oltre alle già citate 5 sotto-sezioni più visitate, il resto degli accessi è fortemente polverizzato tra le sotto-sezioni, con ben 19 sotto-sezioni sotto il 5% di accessi, di cui 14 sotto il 2%.

In sintesi, 1/5 delle sotto-sezioni raggruppa i 2/3 del totale degli accessi, e per alcune tipologie di organizzazioni tale rapporto è ancor più sbilanciato a favore di pochissimi contenuti oggetto di pubblicazione che attirano la maggior parte dell'interesse degli utenti cittadini. La tavola 11 riporta le considerazioni sul totale calcolato per le amministrazioni campionate, escludendo le società di cui si dirà nel paragrafo 6.2.4.

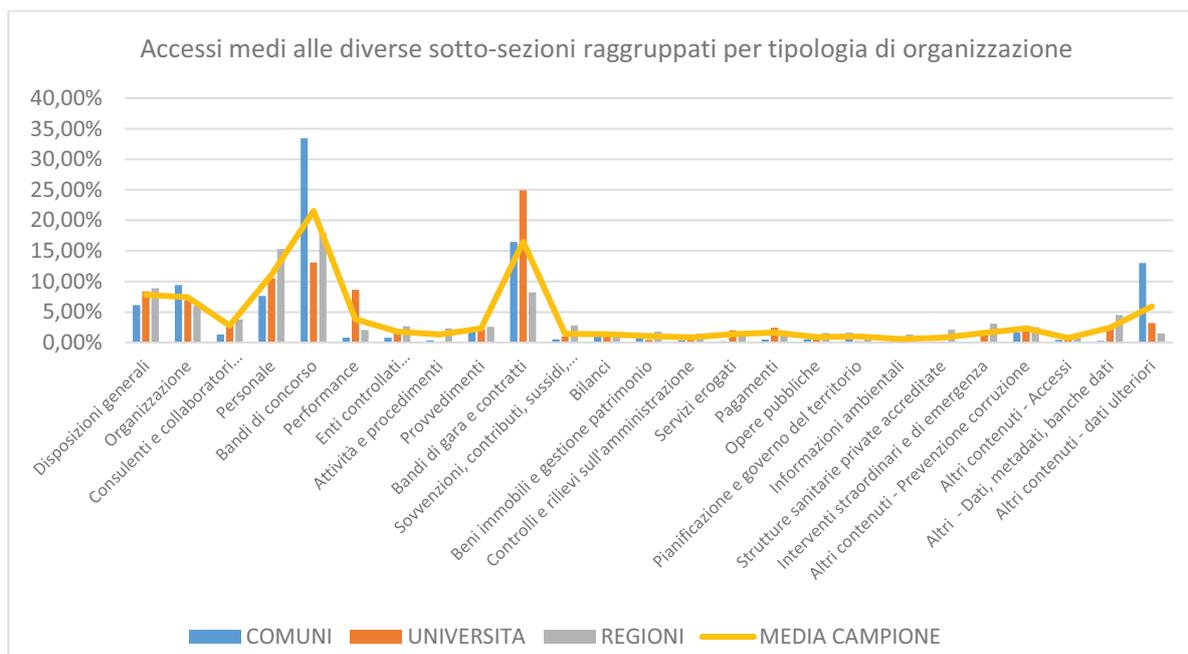
In termini generali, l'analisi sull'interesse dei cittadini relativo alle tipologie di obblighi di pubblicazione è, se non un indicatore preciso, sicuramente una *proxy* di grande interesse, considerazione che rende evidente l'interesse "in pratica" per determinati dati e documenti delle Amministrazioni e che fornisce utili spunti in merito agli elementi su cui concentrarsi, ad esempio per le attività di standardizzazione e aumento della fruibilità e reperibilità e, in prospettiva, per disegnare il sistema di trasparenza in base "alla domanda di trasparenza" di cui si è scritto nel capitolo 3.

Tavola 11



La tavola 12 offre invece un raffronto sugli accessi medi alle diverse sotto-sezioni raggruppati per tipologia di organizzazione.

Tavola 12



Come si evince dalla tavola 12, al di là delle considerazioni sulle medie di accessi riferite all'intero campione di amministrazioni, c'è una certa differenza tra gli accessi registrati dalle diverse tipologie di amministrazioni. I comuni, ad esempio, registrano un picco di accessi pari a quasi il 35% a bandi di concorso (quasi il doppio rispetto al dato già alto delle regioni e quasi il triplo delle università). Per le università spiccano invece gli accessi a bandi di gara e contratti, pari a circa il 25% degli accessi totali, più del doppio rispetto alle regioni e un terzo circa in più rispetto ai comuni. Anche per le regioni si registra il dato più alto di accessi alla sotto-sezione bandi di concorso, seguita da quella relativa al personale, pari a circa il 15%, di circa 1/3 più alto rispetto alle università e il doppio di quello dei comuni.

Anche le altre sotto-sezioni presentano una spiccata varianza, ma su percentuali relative comunque più basse. E' singolare notare come anche alcune sotto-sezioni praticamente vuote, come ad esempio quella relativa alle informazioni ambientali per le università, facciano registrare comunque una (anche se minima) percentuale di "tentativo" di accesso da parte dei cittadini per rintracciarne eventuali contenuti, quasi a voler segnalare comunque un interesse conoscitivo. Sarebbe inoltre da approfondire ulteriormente il dato particolarmente alto di accessi ad "altri contenuti-dati ulteriori" per quel che riguarda i comuni, che in prima istanza sembra rivelare una particolare "sete" di dati e documenti che attualmente non sono previsti come obbligatori da parte del quadro normativo vigente.

## **6.2 Focus su tipologie di amministrazioni**

Di seguito si riportano alcuni sintetici approfondimenti riferiti alle singole tipologie di amministrazione, in aggiunta ai dati già forniti nel paragrafo precedente e focalizzandosi in particolare sulle valutazioni espresse su alcune delle sotto-sezioni di "Amministrazione Trasparente".

### **6.2.1 Comuni**

Come già accennato in generale nei paragrafi precedenti, i Comuni segnalano una percentuale di standardizzazione dei flussi che alimentano "Amministrazione Trasparente" piuttosto bassa, pari a circa il 21%, il che si ripercuote sulla difficoltà di compilazione dichiarata relativamente più alta, pari a circa il 17% rispetto a quella delle altre tipologie di amministrazioni, dovuta verosimilmente alle imputazioni "manuali" di dati e documenti

oggetto di pubblicazione nelle diverse sotto-sezioni, con conseguente carico di lavoro aggiuntivo da gestire.

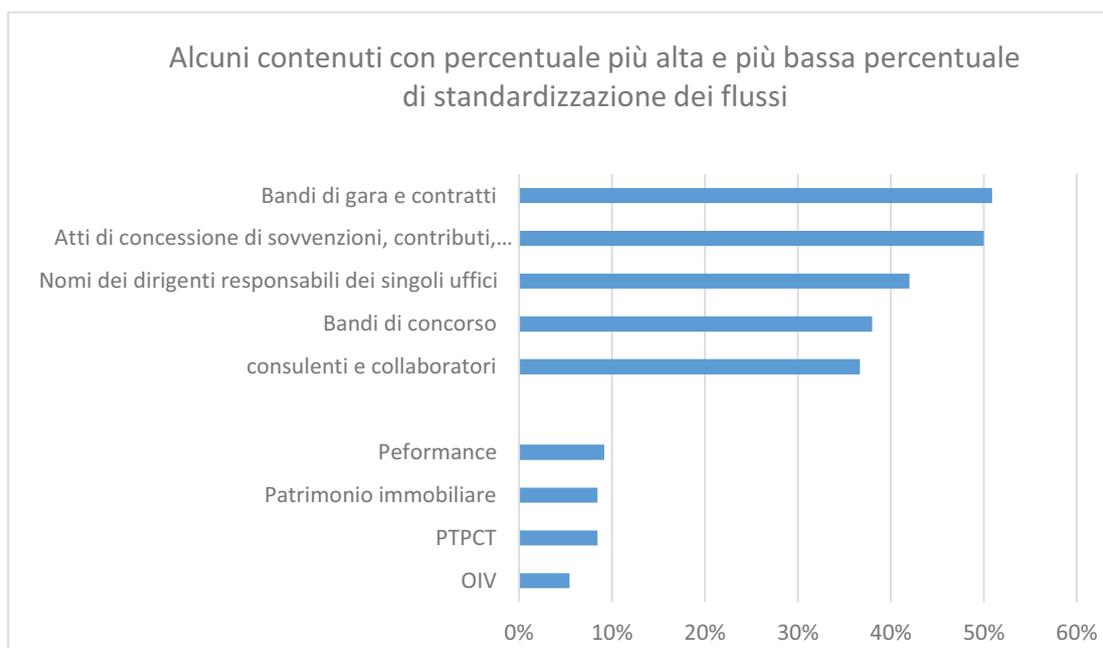
La relativamente bassa percentuale di presenza di motori di ricerca specifici all'interno delle sotto-sezioni, pari a circa il 28%, è compensata nei comuni da una percentuale superiore al 50% di sotto-sezioni nelle quali sono implementati meccanismi di categorizzazione per facilitare il reperimento dei contenuti.

**Tavola 13**

TIPOLOGIA ORGANIZZAZIONE	STANDARDIZZAZIONE			ULTERIORI INFORMAZIONI			
	Percentuale di standardizzazione dei flussi informativi che alimentano in modo automatico la sotto-sezione	Implementazione per la specifica sotto-sezione di:		In che percentuale (0% nulla, 100% massima) il contenuto è pubblicato anche in formato aperto elaborabile e riutilizzabile	Difficoltà di compilazione in percentuale (0% minima - 100% massima)	Su una scala da 0 a 10 (0 minima, 10, massima) percezione dell'utilità della sotto-sezione	
		%	Un motore di ricerca tra i contenuti pubblicati			Categorizzazioni per materia per facilitare il reperimento dei contenuti	%
Totale Comuni	20,85%	28,30%	53,70%	68,76%	17,09%	6,52	7,71

Con riferimento alle standardizzazioni dei flussi, le sotto-sezioni che si segnalano per percentuali relativamente più alte e quelle per le percentuali relativamente più basse sono indicate nella tavola 14.

**Tavola 14**



Il dato relativo alla predisposizione di categorizzazioni per migliorare la reperibilità dei contenuti è piuttosto alto per tutte le sotto-sezioni e con una bassa varianza. Per quel che riguarda invece la predisposizione di motori di ricerca, si segnalano per percentuali relativamente più alte rispetto alla media i contenuti relativi a consulenti e collaboratori, procedimenti, provvedimenti, bandi di gara e contratti, atti di sovvenzione e concessione, con percentuali intorno al 50%.

Con riferimento alla difficoltà di compilazione, in un contesto di difficoltà dichiarata piuttosto basso, spicca il dato pari a circa il 50% relativo allo scadenziario amministrativo e il dato prossimo al 70% per quel che riguarda bandi di gara - provvedimenti di esclusione e di ammissione (entro 2 giorni dalla loro adozione).

Per gli open data, rispetto al dato medio molto alto di circa il 70%, si attestano su percentuali intorno o inferiori al 50% i contenuti che fanno riferimenti a “documenti” piuttosto che a “dati”, come ad esempio documenti di programmazione, relazioni, atti e regolamenti, e in particolare le dichiarazioni reddituali e patrimoniali e le attestazioni e documentazioni anche per i consulenti; documenti che di solito sono il frutto di scansioni e non riescono ad essere in formato aperto.

### **6.2.2 Regioni**

Le Regioni si segnalano per la percentuale di standardizzazione dei flussi che alimentano “Amministrazione Trasparente” pari a circa il 42%, più alta rispetto alla media e alle altre tipologie di organizzazioni campionate, verosimilmente grazie a più significativi investimenti sulle tecnologie ICT e su sistemi informativi integrati, resi possibili anche dalla “consistenza” e dalla disponibilità di risorse di organizzazioni complesse come le regioni. Tale dato può essere letto in correlazione con quello della difficoltà di compilazione dichiarata per le diverse sotto-sezioni di “Amministrazione Trasparente”, il cui dato medio complessivo è relativamente basso, pari a circa il 14%.

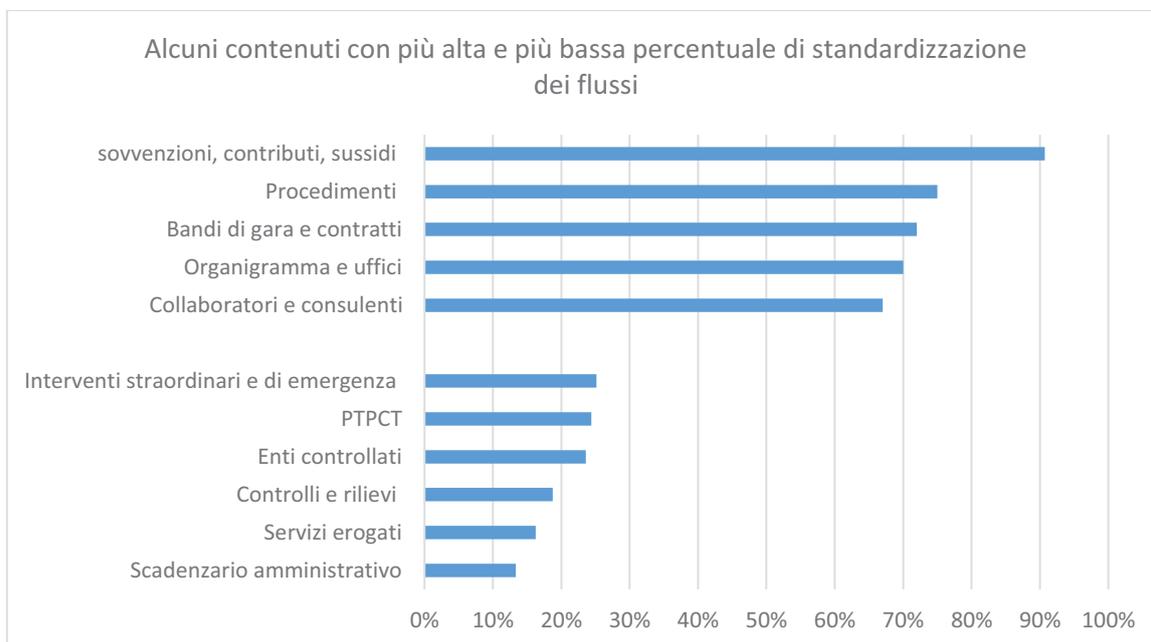
Alla relativamente alta percentuale di presenza di motori di ricerca specifici all’interno delle sotto-sezioni, pari a circa il 40%, la più alta tra le tipologie di amministrazioni campionate, fa da contraltare nelle regioni la percentuale relativamente più bassa (ma non bassa in termini assoluti), pari al 45,4%, di sotto-sezioni nelle quali sono implementati meccanismi di categorizzazione per facilitare il reperimento dei contenuti.

**Tavola 15**

TIPOLOGIA ORGANIZZAZIONE	STANDARDIZZAZIONE			ULTERIORI INFORMAZIONI			
	Percentuale di standardizzazione dei flussi informativi che alimentano in modo automatico la sotto-sezione	Implementazione per la specifica sotto-sezione di:		In che percentuale (0% nulla, 100% massima) il contenuto è pubblicato anche in formato aperto elaborabile e riutilizzabile	Difficoltà di compilazione in percentuale (0% minima - 100% massima)	Su una scala da 0 a 10 (0 minima, 10, massima) percezione dell'utilità della sotto-sezione	
	%	Un motore di ricerca tra i contenuti pubblicati	Categorizzazioni per materia per facilitare il reperimento dei contenuti	%	%	Utilità interna e sistematizzazione dei flussi informativi istituzionali in uno schema standard	Utilità esterna per l'utente/cittadino in termini di reale conoscibilità dei dati e documenti
Totale Regioni	42,20%	39,94%	45,42%	77,88%	14,30%	6,77	7,68

Con riferimento alle standardizzazioni dei flussi, le sotto-sezioni che si segnalano per percentuali relativamente più alte e quelle per le percentuali relativamente più basse sono indicate nella tavola 16.

**Tavola 16**



Il dato relativo alla predisposizione di categorizzazioni per migliorare la reperibilità dei contenuti è piuttosto alto per tutte le sotto-sezioni, tra le quali spiccano con percentuali tra il 60% e l'80% i provvedimenti, le dichiarazioni per incarichi amministrativi di vertice e dirigenti e i dati ambientali, sui quali le Regioni forniscono le performance migliori rispetto

alle altre tipologie di amministrazioni. Si segnalano invece per percentuali medie basse, inferiori al 25%, tra gli altri i contenuti riferiti a OIV, performance, servizi.

Per quel che riguarda invece la predisposizione di motori di ricerca, si segnalano per percentuali relativamente più basse rispetto alla media (intorno o inferiori al 20%) i contenuti relativi allo scadenzario amministrativo, dichiarazioni di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 e altre dichiarazioni, personale, performance, controlli e rilievi e OIV, servizi. Per percentuali alte (dal 70 al 90%) si segnalano invece i contenuti relativi ai procedimenti e a bandi di gara e contratti.

Con riferimento alla difficoltà di compilazione, in un contesto di difficoltà media dichiarata molto basso, spicca il dato pari a circa il 50% relativo allo scadenzario amministrativo e la media di circa il 40% per alcuni dei dati e documenti previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013.

Per gli open data, rispetto al dato medio molto alto di circa il 78%, si segnalano in positivo per percentuali prossime e superiori al 90% i contenuti relativi a enti controllati, sovvenzioni-contributi e sussidi, pagamenti, strutture sanitarie, dati ambientali e interventi straordinari; come per le altre tipologie di amministrazioni, si attestano su percentuali intorno o inferiori al 50% i contenuti che fanno riferimento a "documenti" piuttosto che a "dati", come ad esempio documenti di programmazione, relazioni, atti e regolamenti e in particolare le dichiarazioni reddituali e patrimoniali e le attestazioni e documentazioni anche per i consulenti.

### **6.2.3 Università**

Come già accennato in generale nei paragrafi precedenti, le università si segnalano per la percentuale di standardizzazione dei flussi che alimentano "Amministrazione Trasparente" più bassa, pari a circa il 17%, rispetto alle altre tipologie di amministrazioni campionate.

Il dato medio percentuale più basso rispetto alle altre organizzazioni è anche quello relativo alla presenza di motori di ricerca dei contenuti all'interno delle sotto-sezioni, pari a circa il 13%, a cui però fa da contraltare il dato più alto in assoluto per quel che riguarda la categorizzazione dei contenuti, con percentuale media di circa il 74%, modalità evidentemente preferita dalle università per agevolare ai cittadini la reperibilità dei documenti all'interno di "Amministrazione Trasparente".

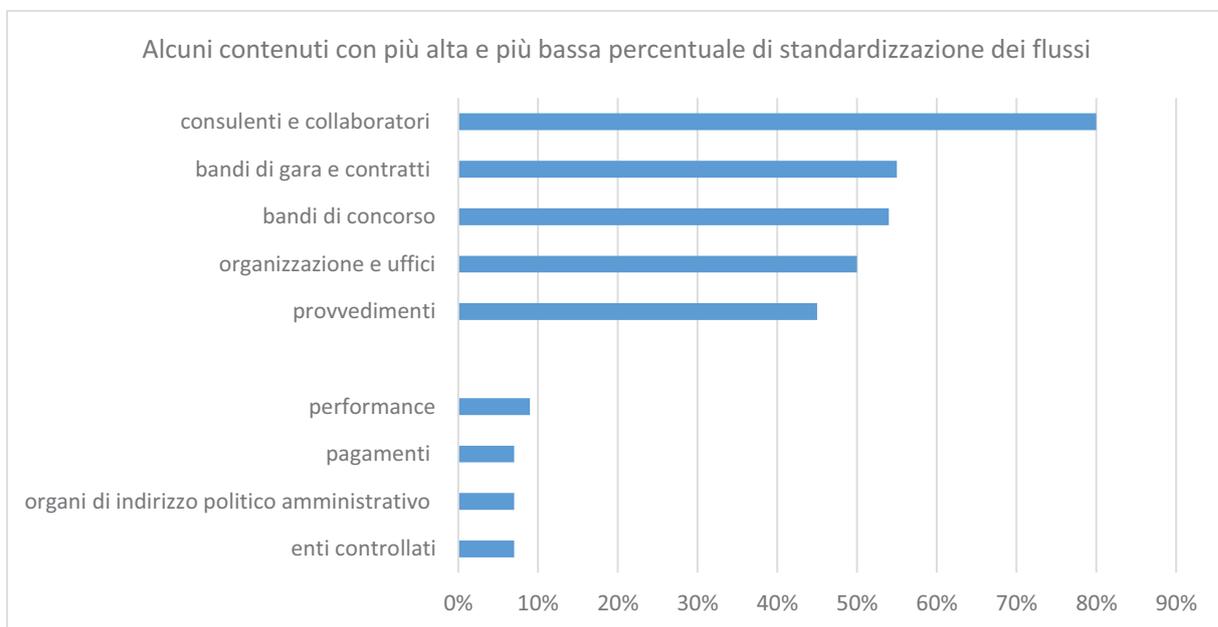
Le università sono la tipologia di organizzazione che più si distingue per le più alte utilità percepite (cfr. paragrafo 6.1) dei contenuti pubblicati in “Amministrazione Trasparente”, su una scala da 0 a 10, pari a circa 8 per quel che riguarda l'utilità interna e a 8,5 per l'utilità esterna.

**Tavola 17**

TIPOLOGIA ORGANIZZAZIONE	STANDARDIZZAZIONE				ULTERIORI INFORMAZIONI		
	Percentuale di standardizzazione dei flussi informativi che alimentano in modo automatico la sotto-sezione	Implementazione per la specifica sotto-sezione di:		In che percentuale (0% nulla, 100% massima) il contenuto è pubblicato anche in formato aperto elaborabile e riutilizzabile	Difficoltà di compilazione in percentuale (0% minima - 100% massima)	Su una scala da 0 a 10 (0 minima, 10, massima) percezione dell'utilità della sotto-sezione	
	%	Un motore di ricerca tra i contenuti pubblicati	Categorizzazioni per materia per facilitare il reperimento dei contenuti	%	%	Utilità interna e sistematizzazione dei flussi informativi istituzionali in uno schema	Utilità esterna per l'utente/cittadino in termini di reale conoscibilità dei dati e documenti
Totale Università	17,24%	13,33%	73,80%	91,38%	12,16%	7,92	8,53

Con riferimento alle standardizzazioni dei flussi, le sotto-sezioni che si segnalano per percentuali relativamente più alte sono quelle indicate nella tavola 18.

**Tavola 18**



Il dato relativo alla predisposizione di categorizzazioni per migliorare la reperibilità dei contenuti è piuttosto alto per tutte le sotto-sezioni e con una bassa varianza. Per quel che riguarda invece la predisposizione di motori di ricerca, si segnalano per percentuali relativamente più basse rispetto alla media i contenuti relativi a organi di indirizzo politico-

amministrativo e enti controllati, a cui fanno come prevedibili da contraltare percentuali molto alte di categorizzazione, a conferma della modalità alternativa adottata dalle università per agevolare la reperibilità dei documenti.

Con riferimento alla difficoltà di compilazione, in un contesto di difficoltà dichiarata come detto particolarmente basso, si segnalano le difficoltà relative maggiori per i contenuti di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013, per quanto applicabile alle università.

Per quel che riguarda gli open data, le università si segnalano per il dato medio più alto, pari a oltre il 90%, con oltre i 2/3 dei contenuti di "Amministrazione Trasparente" indicati al 100% di apertura e con le dichiarazioni e i documenti di cui all'art. 14 su percentuali prevedibilmente più basse che diminuiscono il valore della media generale.

#### 6.2.4 Società

Come già accennato in generale nei paragrafi precedenti, le società campionate nell'indagine si segnalano per una percentuale di standardizzazione dei flussi che alimentano "Società Trasparente" piuttosto bassa, pari a circa il 19%, ma per il valore percentuale di difficoltà di compilazione dei contenuti più basso, pari in media a solo il 4,2%, dato che, comparato a quello delle altre tipologie di organizzazioni, va letto anche considerando il minor numero di obblighi di pubblicazione.

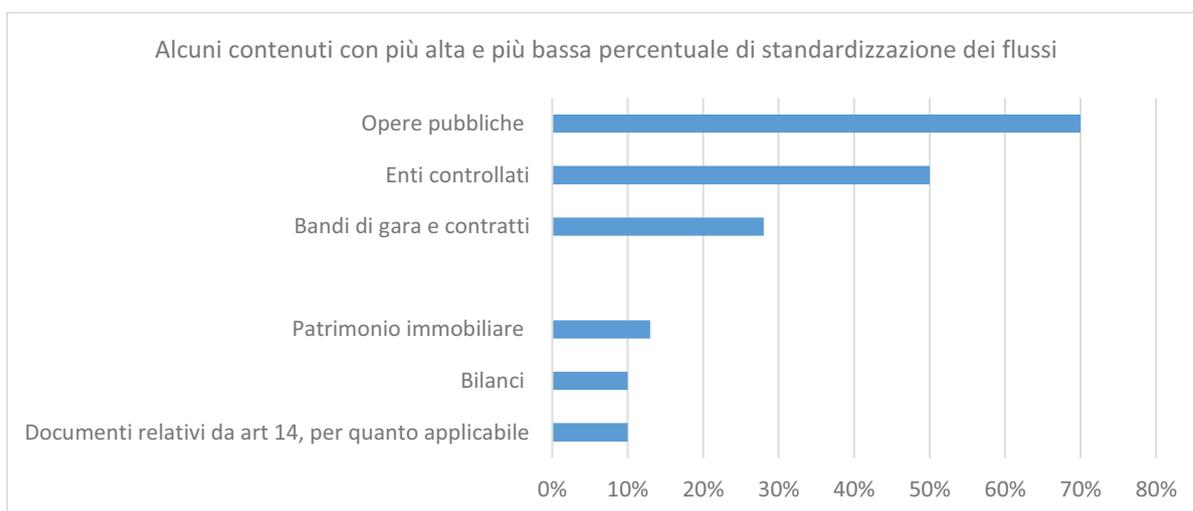
La relativamente bassa percentuale di presenza di motori di ricerca specifici all'interno delle sotto-sezioni, pari a circa il 22%, è compensata nelle società da una percentuale pari a circa il 66 % di contenuti per i quali sono stati implementati meccanismi di categorizzazione per facilitarne il reperimento e la fruibilità.

Tavola 19

TIPOLOGIA ORGANIZZAZIONE	STANDARDIZZAZIONE				ULTERIORI INFORMAZIONI		
	Percentuale di standardizzazione dei flussi informativi che alimentano in modo automatico la sotto-sezione	Implementazione per la specifica sotto-sezione di:		In che percentuale (0% nulla, 100% massima) il contenuto è pubblicato anche in formato aperto elaborabile e riutilizzabile	Difficoltà di compilazione in percentuale (0% minima - 100% massima)	Su una scala da 0 a 10 (0 minima, 10, massima) percezione dell'utilità della sotto-sezione	
		Un motore di ricerca tra i contenuti pubblicati	Categorizzazioni per materia per facilitare il reperimento dei contenuti			Utilità interna e sistematizzazione dei flussi informativi istituzionali in uno schema standard	Utilità esterna per l'utente/cittadino in termini di reale conoscibilità dei dati e documenti
Totale Società campionate	19,18%	22,30%	65,91%	75,66%	4,28%	6,54	7,96
Totale Amministrazioni campionate	29,67%	30,67%	54,43%	77,37%	14,45%	6,98	7,92

Con riferimento alle standardizzazioni dei flussi, le sotto-sezioni che si segnalano per percentuali relativamente più alte e più basse sono quelle indicate nella tavola 20.

**Tavola 20**



Come per le università, il dato relativo alla predisposizione di categorizzazioni per migliorare la reperibilità dei contenuti è piuttosto alto per tutte le sotto-sezioni, registrando peraltro una bassa varianza, e compensa il dato relativamente basso relativo alla predisposizione di motori di ricerca. Entrambi i meccanismi sono inoltre particolarmente alti per bandi di gara e contatti (quasi 100% per categorizzazioni e superiori al 50% per i motori di ricerca).

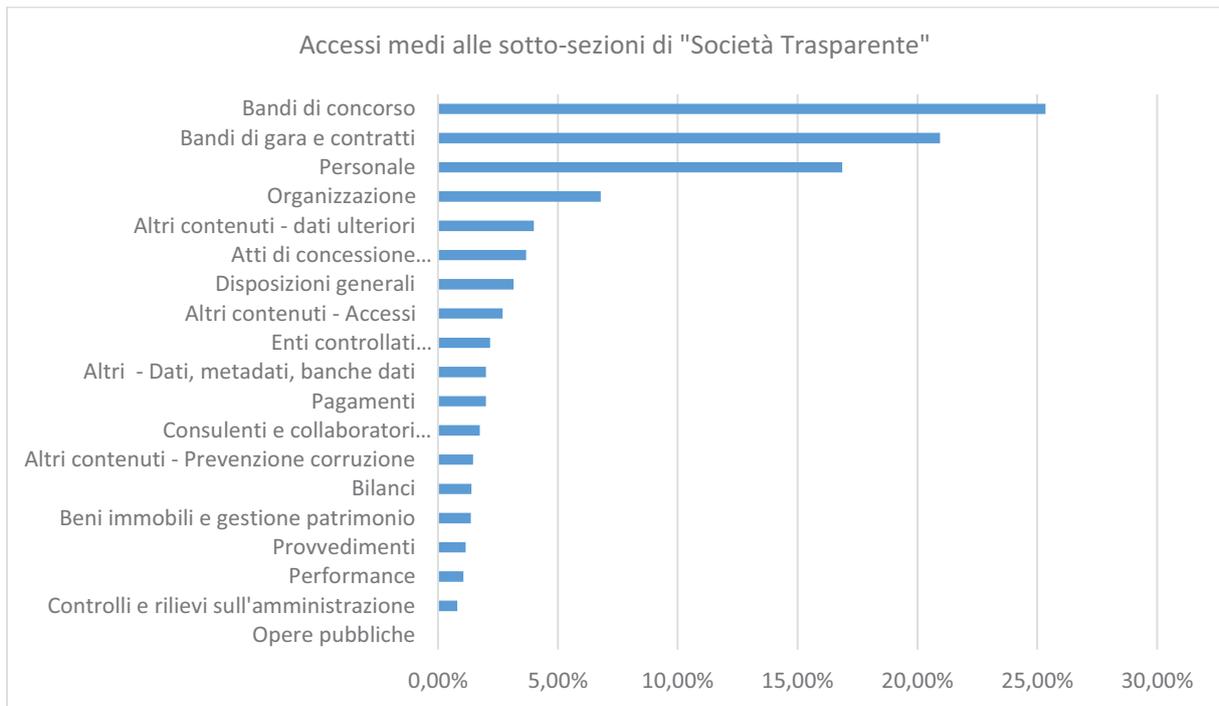
Si è detto della difficoltà di compilazione media globale molto bassa pari a circa il 4%, in tale contesto vengono tuttavia segnalati come relativamente più “problematici” i contenuti relativi ai Documenti di programmazione strategico-gestionale (circa il 30%), Avvisi di preinformazione e delibera a contrarre (20% circa).

Per gli open data, rispetto al dato medio molto alto di circa il 76%, come per le altre tipologie di organizzazioni campionate si attestano su percentuali intorno o inferiori al 50% i contenuti che fanno riferimento a “documenti” piuttosto che a “dati”.

Con riferimento alle sotto-sezioni di “Società Trasparente” con più accessi, al netto delle differenze con gli obblighi e con lo schema di pubblicazione previsti per le amministrazioni (cfr. delibera ANAC n. 1134/2017 per le società), i dati rilevano uno scenario quasi del tutto sovrapponibile per società e amministrazioni. Come si può rilevare dalla tabella riportata di seguito, infatti, le sotto-sezioni con maggiori accessi sono quelle relative ai bandi di

concorso, ai bandi di gara e contratti, a personale e a organizzazione, che concentrano circa il 70% di tutti gli accessi. Il residuo 30% è frammentato tra le altre sotto-sezioni, tutte sotto il 4%, di cui alcune con valori prossimi allo 0.

**Tavola 21**



## Appendice

***SURVEY PER LA RACCOLTA DI ELEMENTI UTILI ALLA REALIZZAZIONE DI MODELLI E SCHEMI STANDARD PER L'ORGANIZZAZIONE, LA CODIFICAZIONE E LA RAPPRESENTAZIONE DI DOCUMENTI, INFORMAZIONI E DATI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE OBBLIGATORIA (D.LGS. 33/2013, ART. 48, COMMI 1-4)***

La *survey* è articolata in tre domande di carattere generale e in alcune domande specifiche riportate nella tabella allegata che riproduce lo schema di cui alla delibera ANAC n. 1310/2016, in cui per ciascuna sottosezione sarà possibile riportare valutazioni tratte dalla propria esperienza.

Dalle risposte rese dal campione di RPCT consultati l'Autorità auspica di ricavare elementi utili a supportare l'intervento dell'Autorità nell'adozione e/o revisione degli schemi e modelli standard. I moduli allegati dovranno essere ritrasmessi via email al competente Ufficio Vigilanza sugli obblighi di trasparenza -UVOT ([uvot@anticorruzione.it](mailto:uvot@anticorruzione.it)) entro il 10 ottobre 2019, avendo cura di inviarli in formato editabile al fine di consentirne l'elaborazione.

1. **Proposte di semplificazione/modifica delle sezioni e/o delle sottosezioni alla luce dell'esperienza maturata**
2. **Indicazione, con la relativa motivazione, degli obblighi di pubblicazione per i quali si ritiene utile un modello o schema standard per organizzare e rappresentare dati, documenti e informazioni**
3. **Indicazione degli obblighi di pubblicazione per i quali si ritiene utile sostituire la pubblicazione integrale con informazioni riassuntive/elaborate per aggregazione**
4. **Seguendo lo schema indicato nella delibera ANAC 1310/2016, compili brevemente nella tabella (cfr. allegato 1) le colonne indicate con le informazioni per ciascun obbligo di pubblicazione**

### ***Standardizzazione***

- Percentuale di standardizzazione dei flussi informativi dell'Amministrazione che alimentano in modo automatico la sotto-sezione
- Indichi se per la specifica sotto-sezione sono presenti
  - un motore di ricerca tra i contenuti pubblicati
  - categorizzazioni per materia per facilitare il reperimento dei contenuti
- In che percentuale (0% nulla, 100% massima) il contenuto è pubblicato anche in formato aperto elaborabile e riutilizzabile?

### ***Ulteriori informazioni***

- Difficoltà di compilazione in percentuale (0% minima - 100% massima) con indicazione della motivazione (perché non più attuali, perché non pertinenti rispetto alle funzioni dell'amministrazione, etc.)
- In base alla sua esperienza e percezione, indichi su una scala da 0 a 10 (0 minima, 10, massima) quanto ritiene utile la sotto-sezione e i contenuti previsti con riferimento a:
  - utilità interna e sistematizzazione dei flussi informativi istituzionali in uno schema standard per tutte le amministrazioni
  - utilità esterna per l'utente/cittadino in termini di reale conoscibilità dei dati e documenti detenuti dall'amministrazione
- Se il dato è disponibile, indicare in che percentuale la sotto-sezione è visitata dagli utenti sul totale degli accessi registrati ad "Amministrazione Trasparente"

ALLEGATO 1 - SURVEY SUGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Denominazione sotto-sezione livello I (Macrofamiglie)	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	STANDARDIZZAZIONE		ULTERIORI INFORMAZIONI				
				Percentuale di standardizzazione dei flussi informativi della Amministrazione che alimentano in modo automatico la sotto-sezione	Indichi se per la specifica sotto-sezione sono presenti	In che percentuale (0% nulla, 100% massima) il contenuto è pubblicato anche in formato aperto e elaborabile e riutilizzabile?	Difficoltà di compilazione in percentuale (0% minima - 100% massima)	In base alla sua esperienza e percezione, indichi su una scala da 0 a 10 (0 minima, 10, massima) quanto ritiene utile la sotto-sezione e i contenuti previsti con riferimento a:	Se il dato è disponibile, indicare in che percentuale la sotto-sezione è visitata dagli utenti sul totale degli accessi registrati ad "Amministrazione Trasparente"/"Socità Trasparente"	
				%	Un motore di ricerca tra i contenuti pubblicati	%	Eventuale motivazione	utilità interna e sistematizzazione dei flussi informativi istituzionali in uno schema standard per tutte le amministrazioni dell'amministrazione	utilità esterna per l'utente/cittadino in termini di reale conoscibilità dei dati e documenti detenuti	%