

Approfondimento tematico

Rilevazione, analisi e studio dei dati concernenti l'attuazione delle disposizioni normative in materia di trasparenza nei Comuni con meno di 15000 abitantiA cura di Valerio Sarcone e Carla Izzo¹

PREFAZIONE

Ad oltre cinque anni dall'introduzione del sistema della trasparenza amministrativa nel nostro ordinamento si può tentare di stilare un primo bilancio che, come spesso accade quando le novità normative hanno natura dirompevole, manifesta caratterizzazioni ambigue e non facilmente definibili.

Se è vero che già nel 2009 il legislatore nazionale aveva tentato di introdurre un primo germe di accessibilità totale ed indifferenziata con riferimento alle attività riconducibili all'esercizio di una pubblica funzione, seppur limitata alla divulgazione sui siti web della complessa macchina organizzativa che caratterizza ciascuna amministrazione, è solo con la normazione del 2013 che il rapporto di conoscenza tra cittadino (o meglio "chiunque") e tutti coloro che si prendono cura della "cosa pubblica" (siano soggetti pubblici o privati) si definisce compiutamente introducendo gli strumenti di visibilità piena dell'attività amministrativa, che si completeranno con la (mini) riforma del 2016 e l'introduzione del c.d. FOIA italiano.

L'impatto di questo percorso innovativo è decisamente importante e coinvolge, prima ancora l'interessato che può fruire del crollo del muro dell'opacità amministrativa, le organizzazioni degli enti pubblici e dei soggetti privati ad essi equiparati per attività svolta, traducendosi in un immediato e pressoché insuperabile ostracismo culturale (più di quello che normalmente accompagna ogni riforma, sia pur soltanto paventata, della pubblica amministrazione) nei confronti di un sistema foriero soltanto di complicazioni e complessità lavorative. In altri termini, i primi anni di vigenza del sistema della trasparenza amministrativa italiana, per un verso, vengono vissuti con scarsa consapevolezza da parte dei "cittadini" che non comprendevano appieno "come" gestire il rilevante e delicato potere di apertura delle porte degli archivi

¹ Segreteria tecnica dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Alla stesura del capitolo hanno collaborato Stefania Ciavattone e Valentina Verde.

pubblici (scivolando su utilizzi superficiali, personalizzati e strumentalizzanti, decisamente lontani dallo spirito che aveva accompagnato l'introduzione del "sistema" nei più civilizzati Paesi del mondo, soprattutto europei, ben prima della nostra "adesione") e, per altro verso, quale il risultato dell'ennesimo attacco (miope ed insensibile rispetto alle complessità della macchina amministrativa) al lavoro del dipendente pubblico, ormai capro espiatorio dell'inefficienza del sistema Paese.

In quegli anni addirittura le Autorità di regolazione e garanzia (c.d. indipendenti) non si sottraggono, come per "vocazione" avrebbero dovuto fare, dal coro delle espressioni giustificanti la inapplicabilità delle nuove norme ai loro contesti organizzativi, alla pari della diffusa considerazione che ad esse non dovessero neppure applicarsi le previsioni del sistema di prevenzione della corruzione.

Sotto tale ultimo versante, al grido di "io non c'entro" oppure "a me non si applica", molti enti pubblici e privati sfuggirono il più possibile agli adempimenti imposti dal legislatore, accampando per lo più impossibilità operative legati alla scarsità delle risorse, umane e finanziarie, a disposizione, piuttosto che studiare le modalità per rendere effettivo il sistema (che indubbiamente costituisce un grande risultato di civiltà giuridica) modellando plasticamente i processi sviluppati nell'ambito delle attività istituzionali e rendendoli idonei ad accogliere gli inviti al disvelamento sul web (delle modalità di sviluppo di tali processi e del prodotto dell'attività dell'ente), con esplicitazione dei risultati positivi e negativi conseguiti, in modo da permettere al destinatario dell'attività amministrativa (il "chiunque") di poter conoscere appieno la galassia amministrativa italiana.

In siffatto contesto il legislatore reagì (duramente) con l'introduzione di ulteriori obblighi di trasparenza (si pensi alle disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici ovvero agli altri adempimenti di pubblicità imposti in settori specifici), accompagnando gli interventi dell'Autorità nazionale anticorruzione che con i propri atti chiarificatori (Piano nazionale anticorruzione, linee guida, delibere, raccomandazioni, pareri ecc.) tentava di dettagliare il quadro degli adempimenti e dei soggetti ad essi obbligati in ciascun settore dell'attività pubblicistica. Tali interventi hanno permesso di chiarire agli interlocutori pubblici e privati che la "trasparenza" costituisce, oltre ad un obbligo per il nostro Paese in virtù di accordi internazionali, primo fra tutti la Convenzione di New York del 2013, una misura trasversale di prevenzione della corruzione e quindi uno strumento indispensabile per attenuare il rischio di condizionamenti impropri (se non addirittura illeciti) dell'agire pubblico.

La doverosità quindi del rispetto degli obblighi di pubblicazione nasce dalla relazione con il vero datore di lavoro e destinatario, al tempo stesso, dell'attività amministrativa, vale a dire con il cittadino-contribuente e comunque con chiunque possa essere interessato a scrutare il modo di agire di una pubblica amministrazione anche solo per poter "farsi un'idea" della bontà e correttezza (o meno) di tale agire.

Indubbiamente la riforma del 2016 e l'introduzione del c.d. FOIA italiano ha acuito il malumore all'interno degli enti destinatari degli obblighi (oggi ancor più amplificati) che comunemente sono riconducibili al sistema della trasparenza. Quest'ultimo, accresciuto sostanzial-

mente e quantitativamente con detta riforma, imponendo ulteriori obblighi e numerosi nuovi adempimenti ha posto interrogativi seri sulla ormai improcrastinabile necessità di calibrare in senso migliorativo tale bisogno di conoscenza, procedendo ad una ricognizione opportuna e adeguata del rapporto risorse-obblighi per ciascuna tipologia di ente, sia pubblico che privato, tenendo conto delle reali difficoltà di risposta ad una normativa che, per taluni versi (e forse tradendo lo spirito iniziale), dinanzi alla inaccogliabilità a tutto campo che avevano manifestato le amministrazioni, ha ritenuto di dover dare risposte ferme e risolutive circa il superamento della "linea di non ritorno", imponendo ulteriori e gravosi compiti.

Tale comportamento del legislatore non è sfuggito neppure all'ANAC che, per il tramite del proprio Presidente, ha segnalato tali criticità al Parlamento alla fine del 2017 (atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017). D'altronde, l'entrata in vigore del Regolamento europeo sulla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali (n. 679/2016 cd. GDPR), introduce numerosi interrogativi circa la compatibilità di un "eccesso" di trasparenza (che peraltro è presupposto di "opacità" per eccesso di dati) rispetto agli obblighi europei sulla tutela dei dati personali.

Orbene, fermo quanto sopra, deve registrarsi come il legislatore delegato del 2016 ha opportunamente cominciato ad introdurre strumenti normativi di secondo livello per caratterizzare più adeguatamente l'esigenza di conoscenza dell'attività amministrativa, prevedendo ipotesi di sfortimento della immensa platea dei documenti e dei dati da pubblicarsi o da rendere ostensibili tramite l'accesso civico (sia semplice che generalizzato), finalmente coordinata alla capacità strutturale dell'ente obbligato all'adempimento. Avere immaginato che gli enti locali con popolazione inferiore a 15000 abitanti, che costituiscono una fetta rilevantissima dell'intero novero degli enti locali italiani, potessero incontrare serie difficoltà ad adempiere ai puntuali, numerosi e capillari obblighi dell'ormai gigantesco sistema della trasparenza amministrativa, può salutarsi in modo positivo, costituendo esso un primo passo, da estendere agli altri settori (in sofferenza) della macchina amministrativa italiana, per rendere effettiva e non una mera etichetta la risposta alle esigenze di conoscenza del "chiunque".

Il lavoro, altrettanto capillare, che è stato messo in atto dall'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ha offerto dei risultati interessantissimi, anche solo pensando al successo riportato nel vedere un numero così rilevante di comuni italiani rispondere con entusiasmo alle sollecitazioni che provenivano dai questionari loro sottoposti dalla Presidenza del Consiglio. Si può dire che, attraverso questa operazione, si è manifestato come le strutture delle amministrazioni italiane, con un processo di crescita culturale non indifferente, abbiano decisamente fatto proprio il criterio della normazione condivisa (o soft law) inaugurato con le "linee guida" di applicazione del Codice dei contratti pubblici. Gli enti locali quindi hanno ben compreso che il questionario loro sottoposto non costituiva un ulteriore inutile adempimento al quale veniva loro chiesto di sottostare ma, al contrario, che attraverso le risposte e le segnalazioni allegate (spesso anche spontaneamente, in quanto non inizialmente richieste) ovvero anche attraverso interlocuzioni telefoniche di corredo, essi avevano la possibilità di contribuire a definire un quadro disciplinare accessivo (e per taluni versi

migliorativo) rispetto a quello normativo, che avrebbe reso effettiva e possibile la pretesa di pubblicità dell'attività amministrativa imposta dal legislatore ed auspicata dal "cittadino", tenendo effettivamente conto delle reali risorse che le amministrazioni possono mettere in campo, al fine di realizzare una trasparenza consapevole e nello stesso tempo efficiente e utile, piuttosto che una inutile invasione di dati sul web, per un verso inidonei a soddisfare il bisogno di conoscenza diffusa e, per altro verso, con il concreto rischio di divulgazione violativa delle regole sulla riservatezza delle persone coinvolte.

Possiamo quindi salutare positivamente il lodevole lavoro svolto dall'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, invitando a leggerlo attentamente per scoprire nella giungla delle informazioni acquisite nel corso delle interviste e nella loro razionale risistemazione elaborata dalla commissione che ne ha tratto le riflessioni conclusive, quale sia l'attuale stato di applicazione del "sistema" e attraverso quali modelli poterlo razionalmente migliorare nelle risposte degli uffici.

Tale operazione deve considerarsi il segnale di avvio di una seconda stagione della trasparenza italiana, ormai affrancata dall'esigenza pionieristica di rompere il muro della inaccessibilità degli archivi degli uffici pubblici e più matura nella consapevolezza delle proprie potenzialità che, nello stesso tempo, non debbono inutilmente coincidere con una massa informe di dati e documenti da offrire indiscriminatamente "in pasto alla rete", ma debbono tradursi nello sviluppo di un percorso orientato di conoscenze per chiunque necessiti di acquisire informazioni per effettuare un (serio e consapevole) "controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico" (art. 5, comma 2, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33).

Stefano Toschei
Consigliere di Stato

2.1. PERCHÉ UNA RICERCA SULL'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE IN MATERIA DI TRASPARENZA NEI COMUNI CON MENO DI 15000 ABITANTI?

La trasparenza delle amministrazioni pubbliche, così come disciplinata dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*") e dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (recante "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*") oltre che da altre normative di settore come, ad esempio, il Codice dei contratti pubblici – d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 – e il Testo unico sulle società pubbliche – d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) è il presidio principale volto a garantire, ai fini della prevenzione della corruzione, il principio di *accountability* in riferimento all'impiego delle risorse pubbliche (umane, strumentali e finanziarie). In tale contesto si concretizza l'applicazione del "controllo diffuso" sull'operato delle pubbliche amministrazioni, introdotto dal "decreto trasparenza"².

Peraltro, il rispetto dei numerosi obblighi di trasparenza disposti dalla normativa vigente e la necessità di garantire il corretto esercizio del "diritto di accesso civico generalizzato" (recentemente introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha modificato il d.lgs. n. 33/2103), nonché l'esigenza di assicurare la corretta tutela dei dati personali contenuti nei documenti soggetti alla trasparenza, comportano lo svolgimento di attività impegnative, sotto il profilo organizzativo e funzionale, per le amministrazioni pubbliche, in particolare modo per le amministrazioni medio-piccole come, ad esempio, i Comuni con meno di 15000 abitanti (circa 7200 su quasi 8000 Comuni, dunque circa il 90% del totale).

Nell'ambito dei predetti Comuni "gravitano", altresì, le società e gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico che sono tra i soggetti ricompresi tra i destinatari delle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013 (unitamente, ma in misura limitata, agli enti di diritto privato in "semplice" partecipazione pubblica che rispondono ai requisiti di cui all'art. 2-bis, comma 3 del medesimo decreto legislativo)³.

² Art. 1, comma 1, d.lgs. n. 33/2013.

³ Ai sensi dell'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013, la medesima disciplina degli obblighi di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche, in quanto compatibile: agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; alle società in controllo pubblico come definite dal d.lgs. n. 175/2016 (ad esclusione delle società quotate); alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite d.lgs. n. 175/2016 e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

I rappresentanti dei Comuni con meno di 15000 abitanti, in più circostanze, hanno esplicitato la necessità di un corretto "dimensionamento" delle norme che impattano sugli Enti locali medi e piccoli, in considerazione delle limitate risorse umane, finanziarie e strumentali a loro disposizione.

Proprio con riguardo ai Comuni medio/piccoli, l'articolo 3, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33/2013, prevede che l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) possa, con il Piano nazionale anticorruzione, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i Comuni con popolazione inferiore a 15000 abitanti.

Anche l'art. 1, comma 6 della legge n. 190/2012 dispone che i Comuni con popolazione inferiore a 15000 abitanti possano aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione.

Nel Piano nazionale anticorruzione 2016, approvato dall'ANAC con delibera 3 agosto 2016, n. 831, è precisato, altresì, che "particolari modalità semplificate per l'attuazione degli obblighi di trasparenza da parte dei Comuni con popolazione inferiore a 15000 abitanti saranno oggetto di specifiche linee guida dell'Autorità". Nel citato PNA, peraltro, era già indicato l'associazionismo comunale come uno dei modelli utili per garantire idonee forme di sinergie e collaborazioni utili ai fini degli adempimenti di anticorruzione e trasparenza ed erano state suggerite altre modalità di razionale adempimento alle norme sulla trasparenza con riferimento ai piccoli Comuni.

Lo studio sull'attuazione delle norme sulla trasparenza nei Comuni con meno di 15000 abitanti, condotto dall'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali è, dunque, strumentale all'analisi delle principali modalità organizzative e funzionali adottate per garantire l'assolvimento degli adempimenti in tale contesto e per fare emergere eventuali difficoltà riscontrate da tali Enti locali. I risultati dell'elaborazione dei dati raccolti e delle note inviate dai sindaci possono costituire una valida base informativa per l'ANAC e le altre Autorità e Amministrazioni competenti, anche ai fini dell'adozione delle misure di semplificazioni previste dalla normativa vigente o per eventuali atti di segnalazione al Parlamento e al Governo in ordine a possibili proposte di modifica della normativa medesima. Il coinvolgimento diretto dei Comuni ha rappresentato l'occasione per far emergere eventuali criticità e *best practice* con riguardo all'adempimento degli obblighi di trasparenza.

La fase preparatoria della rilevazione è coincisa, nel mese di aprile 2018, con l'istituzione, da parte dell'ANAC, di un tavolo di lavoro volto alla definizione delle misure di semplificazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione per i Comuni con meno di 15000 abitanti, come previsto dal citato art. comma 1, del d.lgs. n. 33/2013. A tale gruppo di lavoro, coordinato dal Consigliere ANAC Prof.ssa Ida Nicotra, alla presenza del Segretario generale dell'Autorità e del Dirigente dell'Ufficio regolazione in materia di anticorruzione, trasparenza e PNA, e composto dai rappresentanti dell'Associazione nazionale dei Comuni

italiani (ANCI), dell'Unione Province italiane (UPI) e del Ministero dell'interno, sono stati invitati a partecipare anche i rappresentanti dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie. Le riunioni del gruppo di lavoro si sono svolte tra i mesi di aprile e luglio 2018.

In accordo con l'ANAC e con gli altri attori istituzionali partecipanti al predetto tavolo, si è convenuto che le risultanze intermedie e finali della ricerca svolta dall'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali avrebbero costituito un utile supporto informativo, anche al fine di proporre le misure di semplificazione e razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione per i Comuni medio/piccoli, da inserire nell'aggiornamento al Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2018.

2.2. LA RILEVAZIONE ED IL PROCESSO DI ACQUISIZIONE DEI DATI

Lo studio è stato condotto dal personale dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali attraverso la somministrazione di un questionario (elaborato e predisposto dal personale del medesimo Ufficio) ai Comuni con meno di 15000 abitanti (circa 7200), avvalendosi, per la sua diffusione, della collaborazione delle Prefetture⁴, delle ANCI regionali e dell'UPI.

Il questionario completo del modulo informatizzato per la scelta delle risposte e delle istruzioni di compilazione (v. *infra*), è stato pubblicato sul sito della Conferenza Stato-città ed autonomie locali dal 28 maggio sino ai primi giorni del successivo mese di agosto per poter essere acquisito e compilato dai Comuni interessati. Il periodo di riferimento per la rilevazione dei dati è stato: 1° gennaio – 31 dicembre 2017.

Ai segretari comunali è stato richiesto di compilare il modulo di risposta al questionario e di trasmetterlo all'indirizzo PEC dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza conferenzastocitta@pec.governo.it, entro il 30 giugno 2018. Sono stati, comunque, presi in esame i questionari inviati sino alla data del 31 agosto 2018.

La rilevazione è stata articolata in 92 domande (6 con risposta acquisita d'ufficio, 54 a risposta chiusa, 8 eventuali a risposta aperta, 24 a risposta numerica – di cui 11 eventuali) organizzate in cinque distinte sezioni.

Nella prima parte della rilevazione "Informazioni di base" sono stati proposti quesiti inerenti alla figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza – RPC(T) ed alle eventuali misure organizzative adottate dall'Ente per ottemperare alle prescrizioni di legge.

Nella seconda parte del questionario, sezione "Amministrazione trasparente e singoli

⁴ Anche in virtù di quanto previsto dal DPCM 27 luglio 2007, recante "Modalità di raccordo tra gli uffici della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e le Prefetture-Uffici territoriali del Governo, ai sensi dell'articolo 2 del D.P.R. 3 aprile 2006, n. 180" - v. Appendice normativa.

obblighi di pubblicazione", è stata effettuata una ricognizione sull'attuazione degli oneri di pubblicazione dettati dal d.lgs. 33/2013.

Nella terza sezione "Accesso civico semplice e generalizzato" si è focalizzata l'attenzione sull'istituto dell'accesso civico e sulle criticità rilevate nel fornire riscontro alle istanze: osservanza dei termini procedurali, presenza di controinteressati, rispetto della *privacy*.

Nell'ambito della quarta sezione "Trattamento dei dati personali", sono state esaminate le misure organizzative, strumentali alla garanzia della tutela dei dati trattati per finalità istituzionali, ivi incluse le attività volte agli adempimenti in materia di trasparenza, anche con specifico riferimento alla nuova normativa europea sulla *privacy* (regolamento UE n. 2016/679 sulla protezione dei dati, meglio noto con la sigla "GDPR").

Infine, nella quinta sezione del questionario "Responsabilità per violazione degli obblighi di pubblicazione" sono state proposte domande sulle eventuali sanzioni comminate per la violazione degli obblighi di trasparenza.

2.3. IL GRADO DI PARTECIPAZIONE DEI COMUNI INTERESSATI

Nonostante la facoltatività della rilevazione, l'Ufficio ha ricevuto i questionari correttamente compilati in modalità informatizzata da parte di **4784** Comuni (il 66,6% del totale di quelli potenzialmente interessati dalla rilevazione), confermando così il fatto che gli Enti locali hanno vissuto la partecipazione alla rilevazione non come un mero adempimento burocratico, ma come un'occasione per contribuire all'analisi dei punti di forza e delle criticità della normativa in materia di trasparenza (peraltro, molti rappresentanti di essi hanno esplicitamente apprezzato l'iniziativa).

Il personale dell'Ufficio ha fornito assistenza tecnica ai Comuni nella compilazione delle risposte.

Al fine di facilitare l'elaborazione dei dati, è stato ideato da parte del personale dell'Ufficio un *software* in grado di prelevare i dati contenuti nei moduli di risposta ai questionari compilati dai RPCT dei Comuni (figura in genere coincidente con il segretario comunale) e trasferirli all'interno di tre fogli elettronici riepilogativi (per i Comuni del Nord, del Centro e del Mezzogiorno – secondo la classificazione territoriale utilizzata dall'ISTAT nelle proprie statistiche). Quanto contenuto nei 4784 moduli di risposta pervenuti (ognuno di quali contenente 84 risposte "chiuse" o numeriche e 8 risposte aperte – per un totale di 440128 risposte analizzate) ha costituito la base di dati da cui sono stati estratti grafici e tabelle, grazie ai quali è stato possibile esplicitare alcune importanti considerazioni di sistema, attesa anche l'elevata rappresentatività del campione oggetto d'analisi.

Di notevole importanza sono state, altresì, circa 150 note di trasmissione dei questionari compilate da parte di segretari comunali, che hanno colto l'occasione per esternare o ribadire alcune considerazioni già svolte nelle risposte "aperte" implementate nei questionari.

L'interesse per la rilevazione è stato tangibile anche con riferimento alle numerose telefonate ricevute ai contatti messi a disposizione dei Comuni da parte dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza: è proprio attraverso tale canale più "colloquiale" che sono state formulate dai referenti dei Comuni non solo richieste di chiarimento tecnico in ordine alla compilazione dei moduli della rilevazione, ma anche veri e propri "inviti" ad ascoltare con più frequenza "la voce" dei piccoli Comuni.

In tal senso, l'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha rappresentato un ideale "*trait d'union*" tra lo Stato centrale e le piccole amministrazioni locali, nel pieno rispetto della missione istituzionale affidata alla Conferenza dal d.lgs. n. 281/1997.

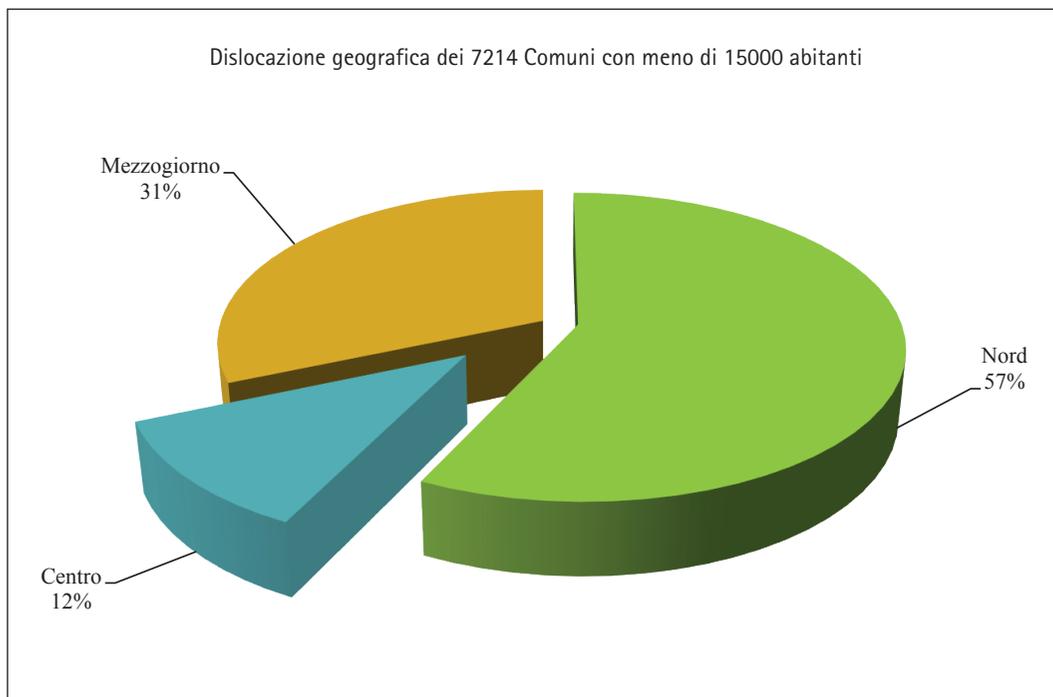
L'elevato numero dei Comuni che ha partecipato alla rilevazione (peraltro facoltativa) è difficilmente rinvenibile in altre iniziative di studio sui fenomeni degli Enti locali e ciò conferma la necessità di un dialogo costante tra lo Stato e le amministrazioni locali, volto a rendere effettivo il significato dell'articolo 114 della Costituzione, secondo cui "*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*". Come affermato da Piero Calamandrei, infatti, "*La Costituzione contiene in sé un programma politico concordato, diventato legge, che è obbligo realizzare*".

È necessario sottolineare come il successo della rilevazione sia anche merito del supporto offerto dal Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali, che ha coinvolto tutte le Prefetture nella diramazione del questionario e dalle Associazioni rappresentative degli Enti locali (ANCI e UPI) che hanno evidenziato ai Comuni l'importanza dello studio condotto dall'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Anche tale sinergia interistituzionale è la testimonianza dell'importanza di una proficua e leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

2.4. ANALISI DEI DATI RILEVATI DAI QUESTIONARI SOMMINISTRATI AI COMUNI CON MENO DI 15000 ABITANTI, CONCERNENTI L'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE IN MATERIA DI TRASPARENZA

2.4.1. Premessa

Al fine di sistematizzare l'analisi dei dati raccolti, i 7214 Comuni interessati alla rilevazione sono stati divisi secondo la logica territoriale **Nord** (4124 Comuni di Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino Alto-Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna), **Centro** (825 Comuni di Toscana, Umbria, Marche e Lazio) e **Mezzogiorno** (2265 Comuni di Abruzzo, Molise, Campania, Puglia Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna), seguendo i criteri di ripartizione geografica utilizzati dall'ISTAT nelle proprie statistiche.

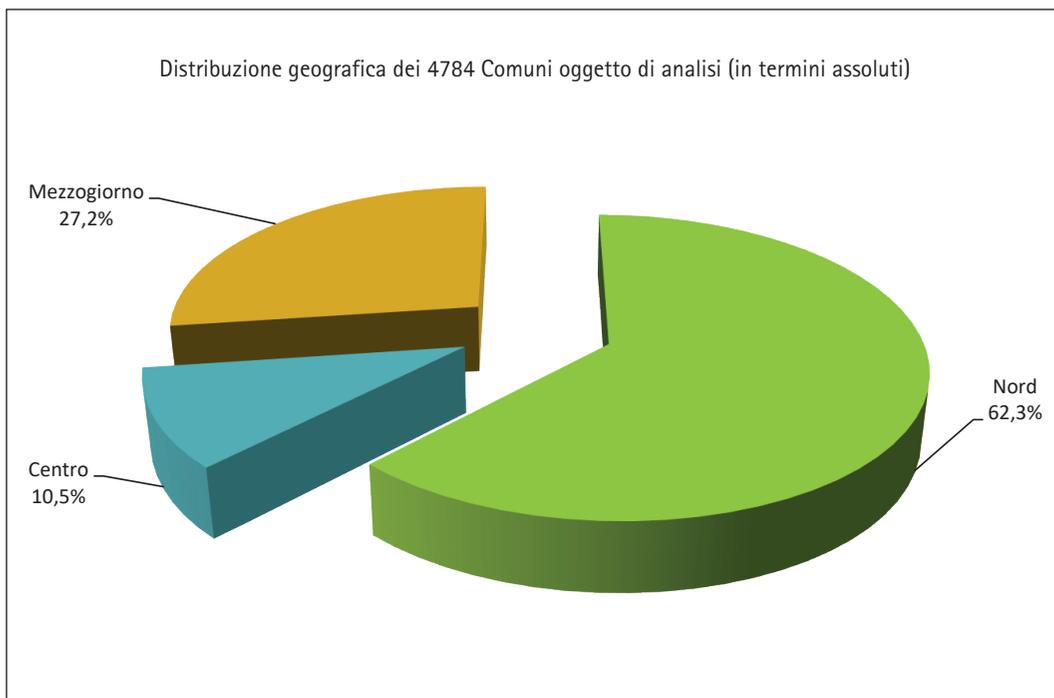
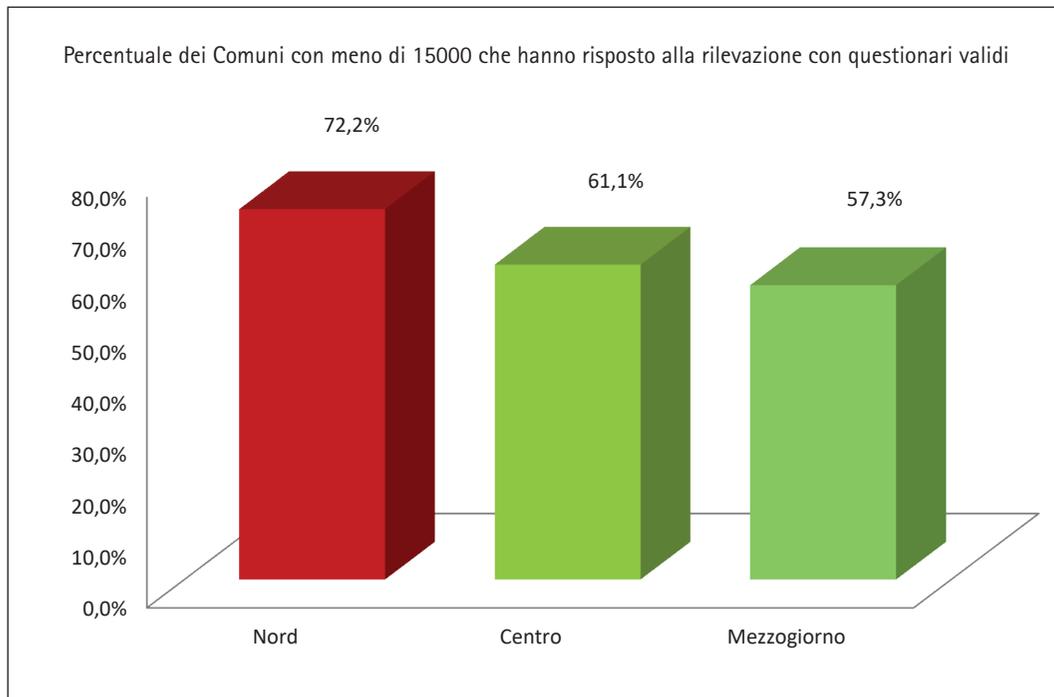


Tre funzionari dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza sono stati a disposizione dei Comuni ai fini dell'assistenza alla compilazione del questionario.

Alla data del 31 agosto 2018 sono giunti **4784 questionari**, validamente compilati dai Comuni, che sono stati oggetto della presente analisi. Il campione finale della rilevazione è, dunque, fortemente rappresentativo (hanno fornito valido riscontro alla richiesta di invio del questionario il 66,6% dei Comuni interessati).

Rispetto al totale dei Comuni interessati alla rilevazione, hanno risposto validamente al questionario:

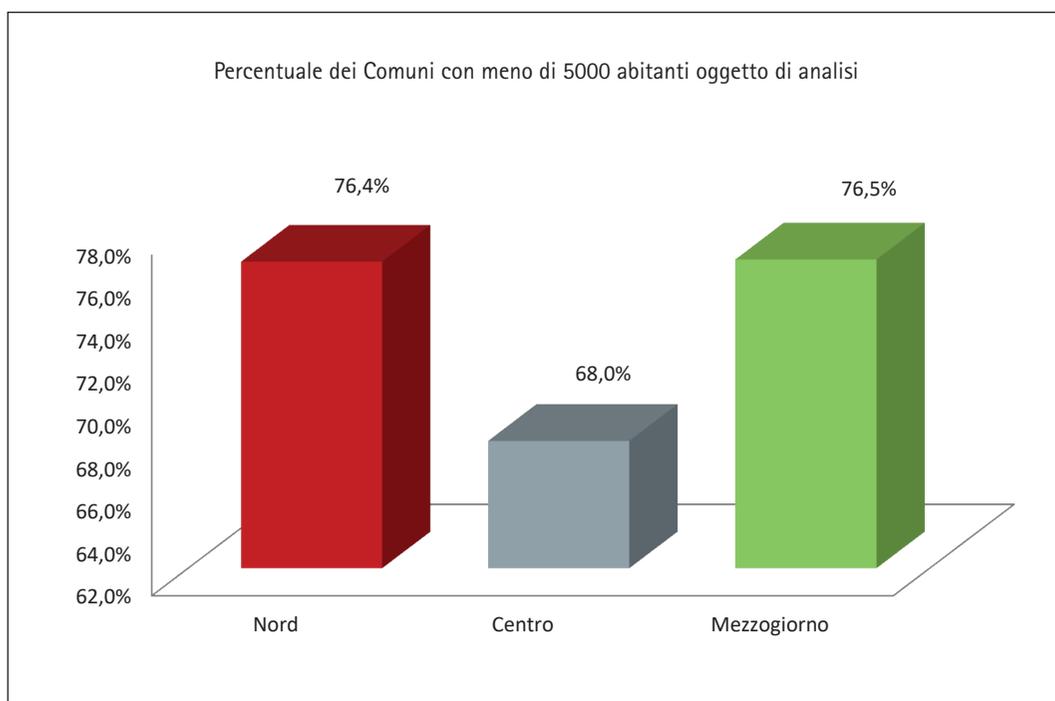
- il 72,2% dei Comuni del Nord;
- il 61,1% dei Comuni del Centro;
- il 57,3% dei Comuni del Mezzogiorno.



Inoltre, anche nelle note di trasmissione dei moduli di risposta al questionario sono state rappresentate criticità da parte dei Comuni e ciò ha richiesto una lettura attenta non solo delle risposte "chiuse" e "aperte", ma anche delle considerazioni "a schema libero" che molti Comuni hanno espresso.

2.4.2. Gli assetti organizzativi dei Comuni per garantire gli adempimenti di trasparenza

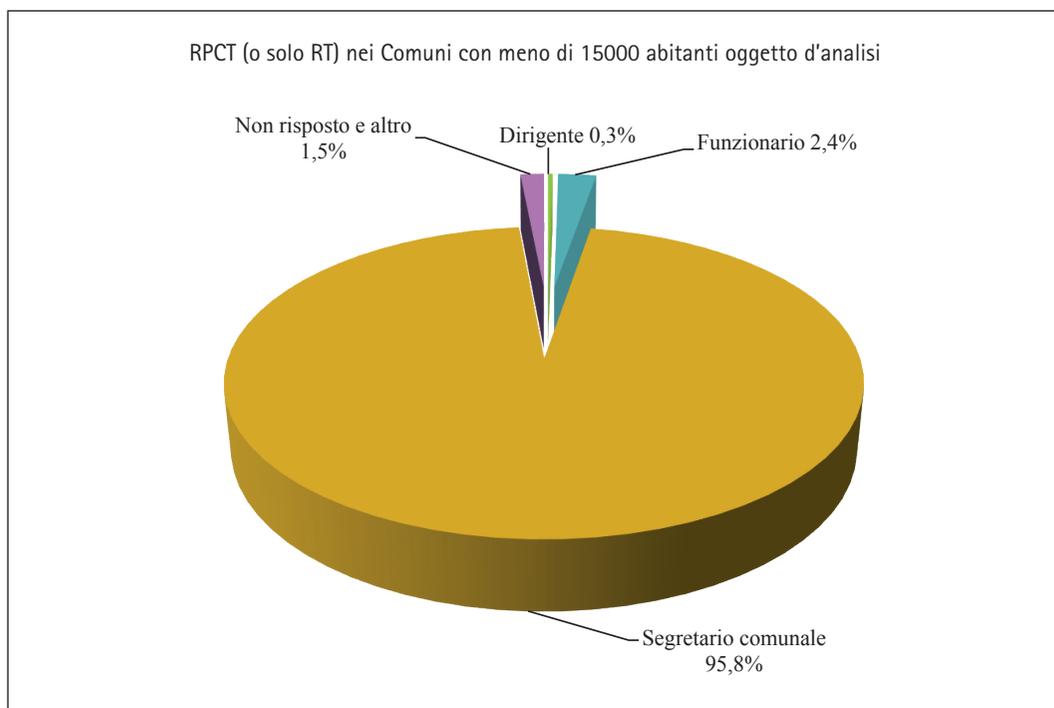
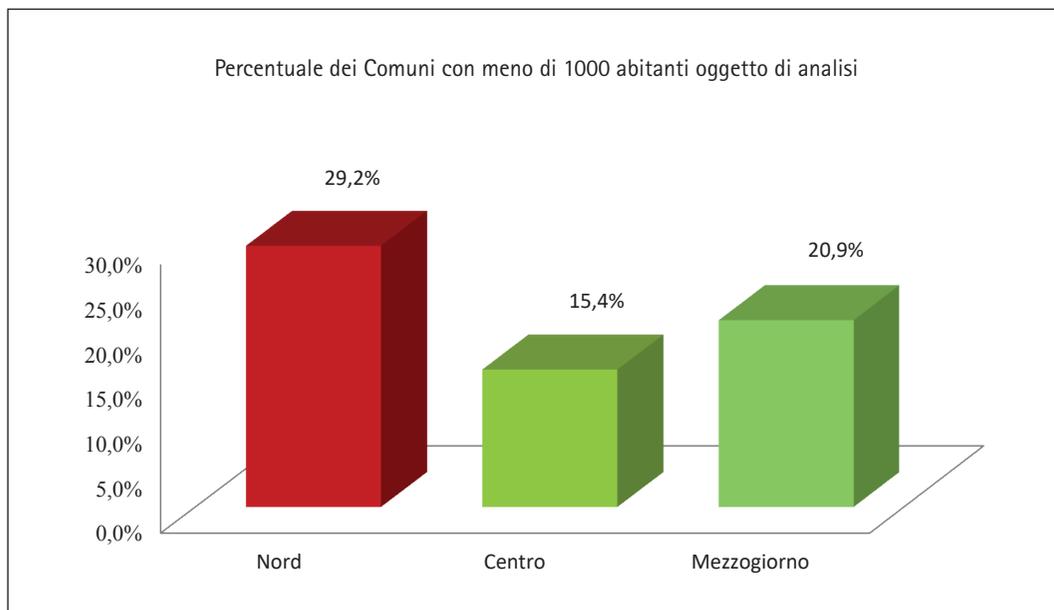
Il 75,5% dei Comuni oggetto di analisi ha meno di 5000 abitanti (il 25,5% ha meno di 1000 abitanti).



La maggioranza dei Comuni si colloca, quindi, nell'ambito di quella dimensione demografica alla quale fa riferimento la nozione di "piccoli Comuni"⁵.

Con riguardo ai soggetti protagonisti del sistema di prevenzione della corruzione e la trasparenza, l'esame dei dati ha confermato il dato normativo che "suggerisce" di nominare come Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) il segreta-

⁵ Ai sensi della legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni", "per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti".



rio comunale (95,8% dei casi - il 96,6% al Nord, il 94,7% al Centro, il 94,3% nel Mezzogiorno). Solo nel 2,4% dei casi la funzione di RPCT (o di solo RT) viene svolta da un funzionario del Comune (il 2,1% al Nord, il 2,4% al Centro, il 3,4% nel Mezzogiorno) e nello 0,3% da un

dirigente (lo 0,2% al Nord, lo 0,4% al Centro, lo 0,5% nel Mezzogiorno). Nel 1,5% dei casi o non si è effettuata una scelta oppure, nelle risposte aperte, è stato specificato come in assenza del segretario comunale il ruolo di RPCT sia svolto sovente dal sindaco o dal vice-sindaco).

Con riferimento ai 4784 questionari analizzati, nel 91,9% dei casi non è stata riscontrata una distinzione tra il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e il Responsabile della trasparenza (RT) – come indicato nell'art. 1, comma 7, legge n. 190/2012 (il 95,1% al Nord, l'88,2% al Centro, l'86% nel Mezzogiorno).

Laddove non vi era coincidenza, è stata evidenziata l'esigenza di mantenere distinte le due figure per evitare eccessivi carichi di lavoro sul segretario comunale (in qualità di RPC) o per incaricare come RT una figura competente in materia informatica o, comunque, di gestione dei flussi di dati. In tali contesti, l'intenzione comune, riscontrata dall'analisi delle risposte aperte, è stata quella di distinguere i due tipi di competenze, anche in funzione dei diversi carichi di lavoro. Non ultima tra le motivazioni addotte anche quella di garantire l'imparzialità. Non sono infrequenti, infatti, i casi in cui il segretario comunale è impegnato, in ragione di una convenzione, in più Comuni e, pertanto, oltre a svolgere le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione, ricopre anche molti altri incarichi, alcuni dei quali in evidente conflitto di interesse con quello di responsabile della trasparenza.

Si pensi, ad esempio, a quei segretari comunali espressione del potere sostitutivo o anche incaricati di presiedere il nucleo di valutazione, quindi preposti al controllo delle attività coordinate e dirette dal responsabile della trasparenza, che si ritroverebbero ad essere "controllori" e "controllati" al tempo stesso.

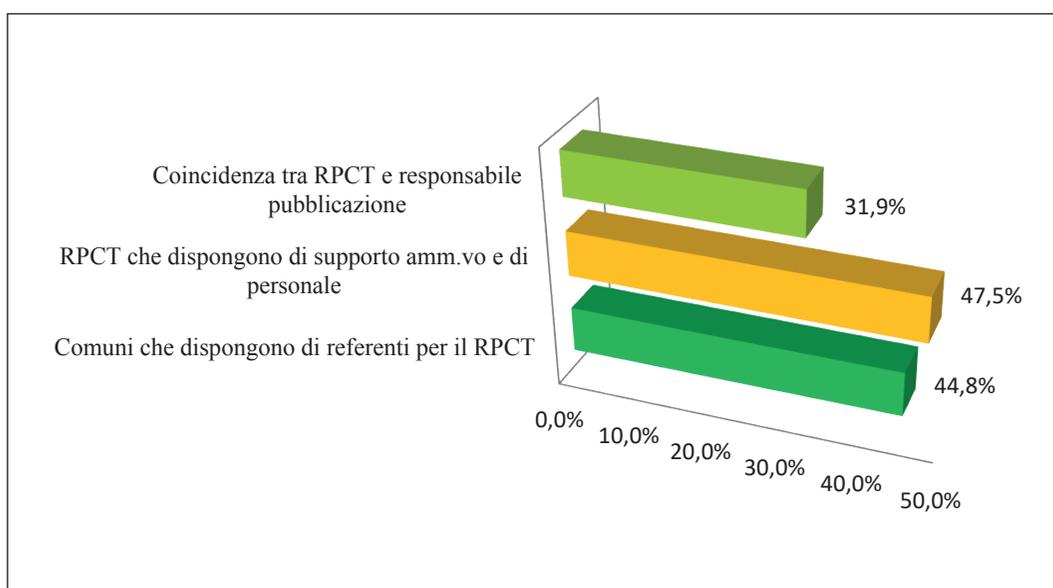
Inoltre, è del tutto evidente che nell'ambito delle segreterie comunali convenzionate, il segretario comunale è impegnato presso più Enti senza poter mai essere presente in maniera continuativa in alcuno di essi. Pertanto, l'esercizio dell'incarico di responsabile per la trasparenza potrebbe avere, in tali casi, effetti negativi in termini di tempestività degli adempimenti degli obblighi di trasparenza. In alcuni Comuni si è preferito, quindi, demandare il compito di responsabile per la trasparenza a personale del Comune a tempo pieno e indeterminato, con qualifica di funzionario, talvolta addetto al settore comunicazione o anche preposto all'area affari generali.

Una situazione analoga a quella delle segreterie convenzionate, si verifica nei Comuni facenti parte di Unioni, dove l'elevato numero degli Enti coinvolti e le dimensioni degli stessi impongono la distinzione dei due ruoli. In genere, resta in capo al segretario comunale il ruolo di responsabile per la prevenzione della corruzione e viene demandato ad un altro soggetto interno al singolo Ente quello di responsabile per la trasparenza.

Infine, è interessante menzionare il caso di alcuni Comuni in cui, data l'esiguità numerica del personale in servizio presso il Comune, è il sindaco ad assolvere alle funzioni di RPCT. Tale scelta, come quella di incaricare un funzionario, seppur ammessa in via interpretativa, non consente l'applicazione della gran parte di forme di responsabilità previste dalla normativa nei confronti del RPCT, soprattutto con riguardo all'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 relativo alla tipica responsabilità configurabile nei confronti del dirigente.

Anche in ragione della carenza di personale nei piccoli Comuni, solo nel 44,8% dei casi analizzati il RPCT può contare su di una rete strutturata di referenti che lo coadiuvano nell'assolvimento degli obblighi di trasparenza (il 39,9% al Nord, il 58% al Centro, il 50,7% nel Mezzogiorno) e, nel 47,5% dei 4784 Comuni, il RPCT dispone anche di un supporto amministrativo e di personale (il 51,5% al Nord, il 45,6% al Centro, il 39% nel Mezzogiorno). Ciò sembra essere coerente con la criticità maggiormente rilevata dai Comuni con riguardo all'assenza o alla carenza di personale professionalmente adeguato alla gestione informatizzata degli adempimenti di trasparenza. I segretari comunali che hanno inviato questionari o contattato lo staff di assistenza alla compilazione, hanno sottolineato il fatto che essi provvedono direttamente all'inserimento di dati, documenti e informazioni nella sezione del sito "Amministrazione trasparente". Nel 31,9% dei casi (il 38,1% al Nord, il 23,5% al Centro, il 21,2% nel Mezzogiorno), infatti, vi è addirittura coincidenza tra il RPCT e il responsabile della pubblicazione dei dati/documenti (figura prevista dall'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013).

Nel 66,6% dei PTPC dei Comuni oggetto di analisi, sono altresì, disciplinati i diversi ruoli del responsabile della trasmissione e di quello della pubblicazione (v. art. 10 d.lgs. n. 33/2013 - il 65,8% al Nord, il 67,3% al Centro, il 68,2% nel Mezzogiorno). Il 21,7% dei Comuni ha riscontrato difficoltà nella definizione dei due diversi ruoli. Nelle piccole realtà (soprattutto Comuni con 3/4 dipendenti) l'implementazione delle varie sotto-sezioni di "Amministrazione trasparente" è a carico direttamente degli uffici che "producono" il dato. In tali casi, vi è totale "confusione" tra il ruolo di responsabile della trasmissione e della pubblicazione. Peraltro, nei piccoli Comuni, come nelle altre piccole realtà amministrative, è quasi fisiologico che ciò accada. È pur vero che laddove le due figure risultano essere distinte, si verificano altre problematiche, come il tardivo o mancato invio dei dati da parte del responsabile della trasmissione a quello della pubblicazione.



I dati confermano che nelle piccole amministrazioni sono pochi i dipendenti con qualifica e professionalità adeguate ad assolvere agli adempimenti di trasparenza.

Per quanto riguarda l'ausilio di soggetti esterni (in materia di prevenzione della corruzione), solo il 3,6% dei Comuni ha dichiarato di essersi avvalso del supporto della Prefettura (il 3,4% al Nord, il 6,5% al Centro, il 3% nel Mezzogiorno). Dall'analisi delle risposte aperte è emerso che l'ausilio fornito dalle Prefetture è stato richiesto principalmente in ordine alla redazione del PTPC ed ha riguardato l'acquisizione di informazioni sul contesto esterno in cui il Comune si trova ad operare, con una particolare attenzione rivolta ai rischi derivanti dalla presenza della criminalità organizzata e delle infiltrazioni di tipo mafioso. Talora, le Prefetture oltre ad illustrare i dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica del territorio locale, si sono anche fatte promotrici di protocolli d'intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale, siglati tra i Comuni, le Regioni, l'ANCI e l'UPI. Nelle risposte aperte e durante l'attività di assistenza telefonica alla compilazione del questionario, alcuni referenti dei Comuni hanno segnalato la necessità di implementare tale modalità di assistenza. In particolare, è stato auspicato un maggior supporto tecnico ed informativo da parte delle Prefetture, anche mediante la promozione di percorsi formativi, differenziati sulla base delle diversità territoriali e del ruolo e del profilo degli attori chiamati a gestire il cambiamento all'interno dei piccoli Enti. In tal senso, oltre all'ausilio già previsto per legge da parte delle Prefetture (art. 1, comma 6, legge n. 190/2012) andrebbero garantiti ai piccoli Comuni anche altre tipologie di supporto, come emerso nelle note di trasmissione dei questionari e nelle "risposte aperte".

2.4.2.1. *La sezione trasparenza dei piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC)*

Il 96,4% dei PTPC redatti dai Comuni oggetto d'indagine, contiene una sezione dedicata alla trasparenza (come previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013 - il 97% al Nord, il 95,3% al Centro, il 95,7% nel Mezzogiorno). Solo il 2,2% dei Comuni dichiara espressamente che nel PTPC tale sezione è assente (l'1,9% al Nord, il 2,8% al Centro, il 2,5% nel Mezzogiorno - in molti casi è stato specificato che il programma trasparenza viene adottato con separato atto, oppure che ciò avviene poiché la sola funzione relativa all'implementazione della trasparenza viene esercitata in forma associata). L'1,4% dei Comuni non ha risposto a tale quesito.

Nel 75,6% dei casi nel piano di prevenzione della corruzione dei Comuni analizzati (nell'apposita sezione dedicata alla trasparenza), vengono disciplinati i flussi informativi che conducono alla pubblicazione di documenti e dati all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" (il 75,5% al Nord, il 73,4% al Centro, il 76,8% nel Mezzogiorno). La tracciatura del processo di implementazione della sezione è fondamentale non solo per garantire la corretta e tempestiva alimentazione della stessa, ma anche per consentire di garantire il riscontro ad eventuali istanze di accesso civico "semplice".

2.4.3. Esercizio associato della funzione di prevenzione della corruzione e trasparenza

Nel PNA 2016 l'ANAC suggerisce ai piccoli Comuni di svolgere in forma associata la funzione di prevenzione della corruzione e trasparenza, attraverso le unioni di Comuni o le convezioni, soprattutto per gli enti soggetti all'obbligo di associazionismo ex art. 14, comma 31-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (l'Autorità ritiene, infatti, che "le attività in tema di anticorruzione e trasparenza, per le implicazioni gestionali e operative che comportano, dovrebbero essere considerate all'interno della funzione di organizzazione generale dell'amministrazione, a sua volta annoverata tra quelle fondamentali dall'art. 14, co. 27, del già citato d.l. n. 78/2010")⁶. Come ribadito nell'atto di indirizzo dell'ANAC, inoltre, "la legge 7 aprile 2014, n. 56 «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», all'art. 1, co. 110, prevede che "alcune attività possano essere svolte dalle unioni di Comuni in forma associata anche per i Comuni che le costituiscono, con particolare riferimento alle funzioni di responsabile anticorruzione, svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei Comuni che la compongono. Nella stessa direzione si muove la l. 190/2012, art. 1, co. 7, come sostituito dal d.lgs. 97/2016, che prevede che nelle unioni di Comuni può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza".

Ai sensi dell'art. 1, comma 6, della legge n. 190/2012, peraltro, i Comuni con popolazione inferiore a 15000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione di cui al comma 2-bis.

Il 42% dei 4784 Comuni analizzati dichiara di far parte di un'Unione di Comuni (il 41,6% al Nord, il 44,6% al Centro, il 41,7% nel Mezzogiorno). Solo per il 9,4% del totale dei Comuni associati in forma di Unione, però, la prevenzione della corruzione (inclusa la trasparenza) è una funzione svolta in forma associata (il 4% del totale dei Comuni esaminati). In tale dato si deve, però, sottolineare la ripartizione territoriale: i 14,6% dei Comuni del Nord associati in Unione ricomprende tra le funzioni associate quella della prevenzione della corruzione e la trasparenza, contro il 2,7% del Centro e lo 0,4% del Mezzogiorno.

Nel 13,6% dei Comuni facenti parte di un'Unione - il 19% al Nord, l'8,4% al Centro, il 3,3% nel Mezzogiorno (il 5,7% del totale dei Comuni esaminati - il 7,9% al Nord, il 3,7% al Centro, l'1,4% nel Mezzogiorno) il RPCT dell'ente associativo svolge le proprie mansioni anche per i Comuni aderenti all'Unione. Dal dato emerge, dunque, che anche laddove la funzione di anticorruzione e trasparenza non è stata formalmente demandata all'Unione di

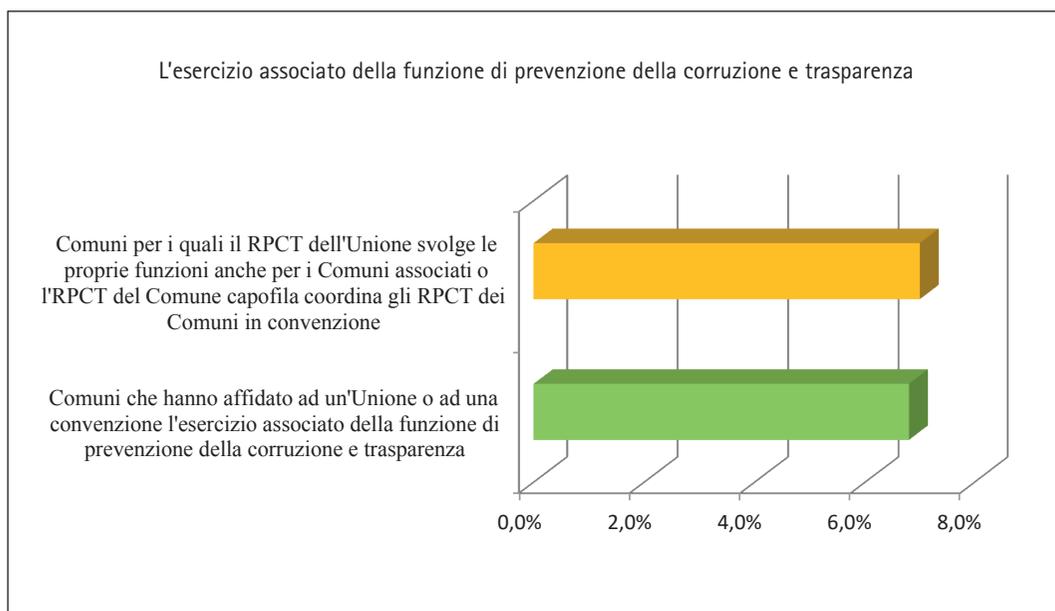
⁶ L'art. 1, comma 1120, lett. a) della legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha prorogato (ulteriormente) al 31 dicembre 2018, i termini entro i quali i comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti avrebbero dovuto assicurare l'attuazione delle disposizioni concernenti l'esercizio obbligato in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unione o convenzione.

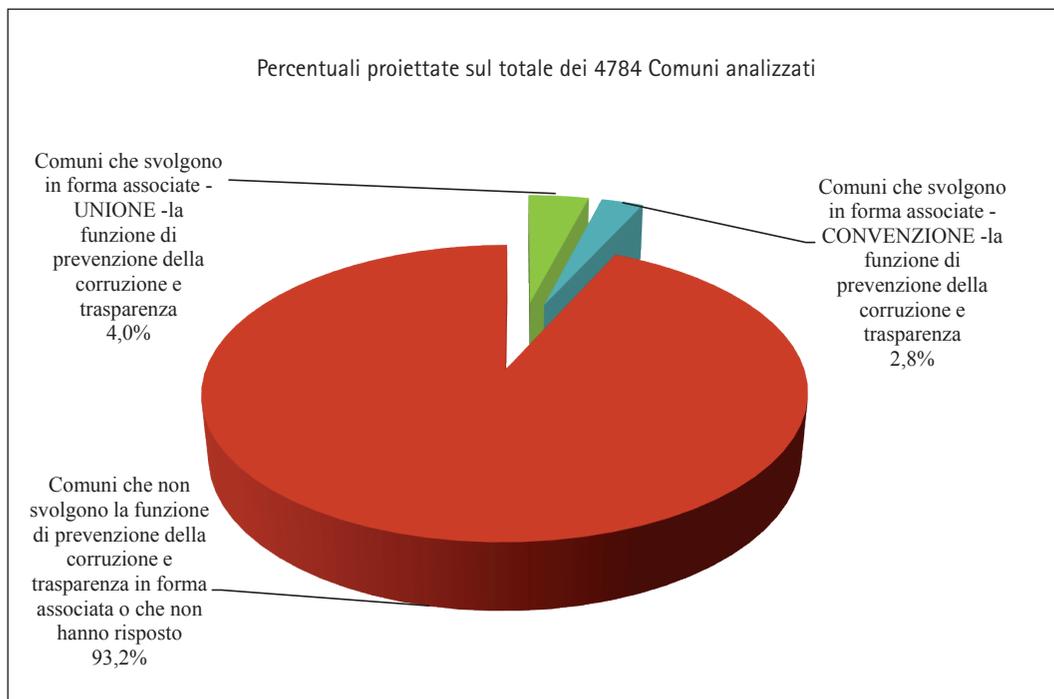
Comuni, il RPCT dell'ente associativo può svolgere, comunque, le sue funzioni anche per i Comuni aderenti.

Solo il 2,8% del totale dei 4784 Comuni (il 3,6% al Nord, il 2,2% al Centro, l'1,3% nel Mezzogiorno) dichiara di aver sottoscritto una convenzione con altri Comuni per lo svolgimento associato della funzione di prevenzione della corruzione e della trasparenza (alcuni di essi hanno avviato un'attività di coordinamento per l'adozione di un modello comune di PTPC, in alcuni casi è stato adottato un modello di PTCP comune relativamente alle funzioni svolte in forma associata e il RPCT del comune capofila coordina gli RPCT degli altri Comuni associati nell'1,3% del totale dei Comuni).

Sostanzialmente, solo nel 6,8% dei Comuni esaminati la funzione di prevenzione della corruzione (inclusa la trasparenza) è svolta in forma associata (tramite Unione o convenzione) e nel 7% dei casi il RPCT dell'Unione svolge le sue funzioni anche per conto dei Comuni associati o quello del Comune capofila della convenzione coordina gli RPCT degli altri Comuni convenzionati.

I dati dimostrano come il modello di esercizio associato della funzione di prevenzione della corruzione e trasparenza sia ancora poco utilizzato nei piccoli Comuni e come sia necessario promuoverne l'adozione in Enti nei quali è opportuno razionalizzare l'impiego delle poche risorse umane a disposizione. Peraltro, è innegabile che alcune norme sulla trasparenza, segnatamente quelle relative all'esercizio dell'accesso civico e a determinati obblighi di pubblicazione, prevedano una serie di responsabilità e di procedure ricadenti sul singolo Ente locale. Si pensi all'istanza di accesso civico "generalizzato" che viene presentata ad un Comune facente parte di un'Unione o di una convenzione che gestiscono in forma associata la funzione della trasparenza, che deve essere riscontrata dall'ufficio del Comune che detiene il dato.





2.4.4. La sezione "Amministrazione trasparente"

La sezione "Amministrazione trasparente" dei siti internet istituzionali dei Comuni è stata realizzata da soggetti esterni nel 74,2% dei casi, mentre la gestione della stessa è, in ogni caso, svolta direttamente dal personale nel 92,1% dei Comuni. Ciò dimostra come l'adeguamento dei siti dei Comuni per le esigenze di trasparenza rappresenti un costo per essi, che alimenta un vero e proprio "mercato" per i soggetti che forniscono *software* e assistenza informatica.

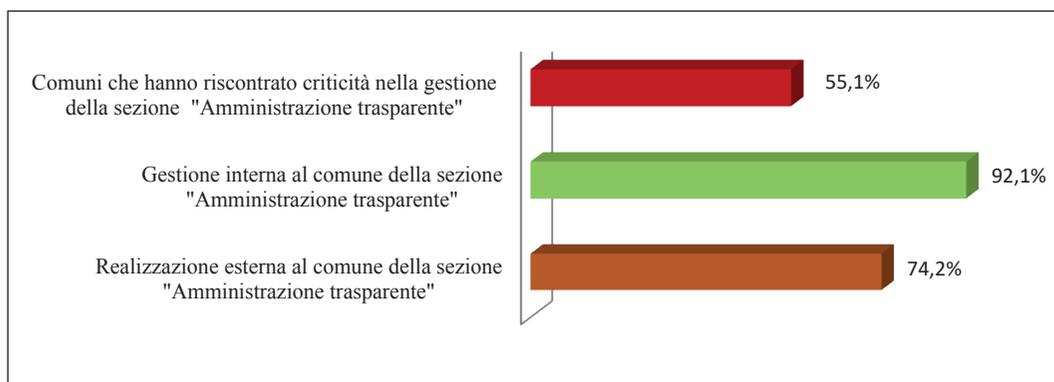
In tal senso, nelle risposte "aperte" del questionario e nelle note di trasmissione, i segretari comunali auspicano per il futuro di poter disporre di un *software* (magari gratuito e in riuso) che non comporti spese di acquisizione e/o di gestione e adeguamento. Solo il 54,4% dei Comuni, peraltro, dichiara di avere risorse umane professionalmente adeguate per la gestione della sezione "Amministrazione trasparente".

È emerso in più circostanze che l'attività di aggiornamento della sezione in oggetto è per i piccoli Comuni assai gravosa, perché i dati richiesti sono molteplici e, in alcuni casi, ridondanti o, addirittura, definiti "*pletorici*" o "*ultronei*". La maggior parte dei dati e dei documenti, infatti, è inserita anche nell'albo pretorio, seppure con finalità e tempistiche distinte e in formati diversi. È anche da dire che, in assenza di un *software* dedicato e di servizi di consulenza esterna, a cui non è possibile fare ricorso per ragioni di vincoli di spesa e di incarico, non resta che procedere all'estrapolazione manuale di tali dati dagli atti (delibere, determi-

nazioni), con grande dispendio di tempo e di impiego di risorse umane, già di per sé carenti e non sempre con adeguate competenze informatiche. Questa situazione è stata efficacemente stigmatizzata da un segretario comunale come il dilemma tra "adempiere o funzionare".

Ciò impone una profonda riflessione anche sull'efficacia di alcuni oneri di trasparenza, soprattutto a seguito dell'introduzione dell'istituto dell'accesso civico "generalizzato", pur nella consapevolezza della necessità di garantire adeguatamente il "diritto alla conoscibilità" di "chiunque", anche e soprattutto in funzione dell'esercizio del "controllo diffuso" declinato dal d.lgs. n. 33/2013.

Il 55,1% dei Comuni dichiara di aver riscontrato delle criticità nella gestione della sezione.

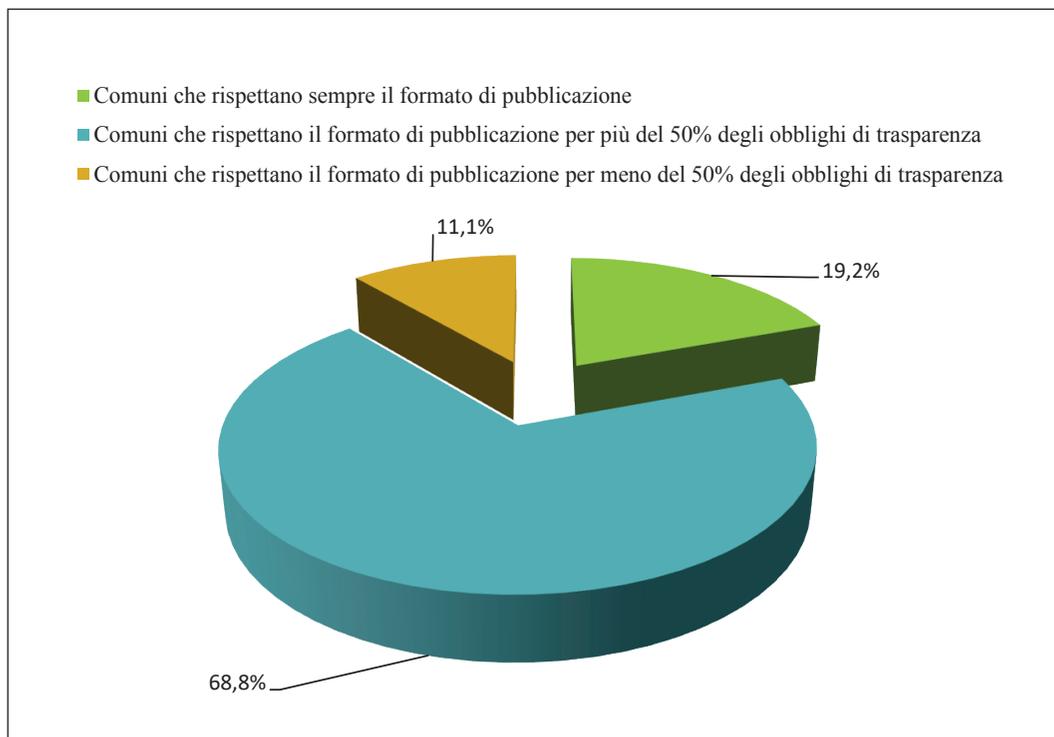


Il formato di pubblicazione di dati e documenti, imposto dagli articoli 6 e 7 del d.lgs. 33/2013, è conforme secondo le seguenti percentuali:

- sempre per il 19,2% dei Comuni;
- in più del 50% delle pubblicazioni effettuate per il 68,8% dei Comuni;
- in meno del 50% delle pubblicazioni effettuate per l'11,1% dei Comuni.

Ciò induce a ritenere che in molti casi non sia agevole rispettare pedissequamente i criteri tecnici del formato di pubblicazione dettati dalla normativa (che prevede, peraltro, di adempiere a tali incombenze "a costo zero"). La standardizzazione delle modalità di pubblicazione e l'adozione di una modulistica omogenea sarebbe senz'altro d'aiuto ai Comuni per garantire il rispetto dei parametri tecnici di pubblicazione.

Solo il 73,3% dei Comuni rileva che nelle sezioni "Amministrazione trasparente" dei propri siti internet è indicata la data di aggiornamento del dato/informazione/documento. Anche in questo caso sarebbe opportuno promuovere, in maniera incisiva, la necessità di indicare la data di aggiornamento di quanto pubblicato, soprattutto in relazione alle tempistiche previste dalla norma e dalla delibera n. 1310/2016 dell'ANAC.



2.4.5. Le diverse tipologie di obblighi di pubblicazione e la "schematizzazione" in funzione della semplificazione

Il 38,9% dei Comuni oggetto della rilevazione assolve agli obblighi di pubblicazione relativi ai contratti pubblici (art. 37 d.lgs. 33/2013) con *link* di rinvio ad altre sezioni del proprio sito internet istituzionale, mentre il 23,9% degli Enti ha riscontrato difficoltà nell'assolvimento di tale categoria di adempimento. Per le vie brevi è stato rappresentato che vi sono problematiche relative alla razionale pubblicazione dei documenti: spesso il criterio utilizzato è di tipo cronologico, con la conseguenza che diventa difficile garantire una coerente consultazione della documentazione per singola procedura di affidamento.

Nell'ambito della pubblicazione dei dati relativi ai contratti pubblici, non mancano dubbi interpretativi dovuti alla sovrapposizione tra le prescrizioni contenute nell'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013 e quelle dell'art. 29 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici).

Sotto l'aspetto tecnico, è stata invece segnalata la difficoltà di riprodurre in formato XML i dati relativi agli affidamenti. Per questo scopo, alcuni Enti sono stati costretti a stanziare dei fondi per l'acquisto un *software* dedicato, con successiva previsione di spesa per l'implementazione successiva.

Il 20,2% dei Comuni ha riscontrato delle difficoltà nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 22 del d.lgs. 33/2013 (relativo ai dati delle società e degli altri enti

di diritto privato partecipati), soprattutto nel reperimento dei dati/documenti da pubblicare dalle società o dagli altri enti di diritto privato controllati o partecipati (per questi ultimi in particolare). I predetti Enti e società inviano sovente con ritardo i dati (alcune volte anche incompleti e non in forma aggregata). Pertanto, si rende necessaria un'ulteriore attività di reperimento e di rivisitazione dei dati da pubblicare. Quest'ultima non è sempre facile da effettuare, anche a causa di un mancato coordinamento tra gli uffici interni all'Ente e coinvolti a vario titolo nei rapporti con le società partecipate. Taluni Comuni ovviano a tutto ciò, inserendo direttamente il *link* al sito delle società di interesse, sebbene tale rimando non sia sempre esaustivo di tutte prescrizioni contenute nell'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013.

La semplificazione degli oneri di trasparenza sembrerebbe poter (dover) passare per l'adozione di "schemi tipo" e "standard di pubblicazione" per l'organizzazione di alcune tipologie di informazioni e dati (es. bandi di gara e concorsi), ma anche per favorire l'esatta individuazione della sezione in cui devono essere collocati i dati oggetto di pubblicazione, vista la difficoltà di interpretazione della norma al riguardo lamentata.

Il 65,6% dei Comuni che hanno inviato il questionario ritiene necessario adottare tanto lo "schema tipo" previsto per la pubblicazione dei dati relativi alle entrate e alla spesa di cui ai propri bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare (di cui all'art. 29 del d.lgs. 33/2013 – competente la Presidenza del Consiglio dei Ministri – sentita la Conferenza unificata), quanto quello previsto per la pubblicazione delle informazioni relative agli atti di programmazione delle opere pubbliche (tempi, costi, indicatori di realizzazione delle opere, di cui all'art. 38 del d.lgs. 33/2013 – competente il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con l'ANAC), ritenuto opportuno per il 68,6% dei Comuni.

Il 62,5% dei Comuni reputa, inoltre, opportuna l'adozione anche di uno "schema tipo" per la pubblicazione dei dati sui pagamenti di cui all'art. 4-bis del d.lgs. 33/2013 (anche se non espressamente previsto dalla normativa) e il 64,5% del campione auspica una più dettagliata elencazione delle tipologie di informazioni ambientali che si è tenuti a pubblicare ex art. 40 del d.lgs. 33/2013. Il 63,1% dei Comuni ritiene, infine, che sarebbe opportuno definire ulteriori criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell' art. 48 del d.lgs. 33/2013, rispetto a quelli già proposti.

Le percentuali riscontrate confermano quanto è emerso dall'analisi delle "risposte aperte" compilate dai segretari comunali, ovvero che vi è una pressante richiesta di semplificazione e razionalizzazione degli oneri di pubblicazione.

Esigenze di schematizzazione degli obblighi in funzione di semplificazione

Comuni che ritengono opportuno definire ulteriori criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell' art. 48 del d.lgs. 33/2013



Comuni che ritengono auspicabile una più dettagliata elencazione delle tipologie di informazioni ambientali che si è tenuti a pubblicare ex art. 40 del d.lgs. 33/2013



Comuni che ritengono necessario adottare lo schema tipo per la pubblicazione dei dati sui pagamenti di cui all'art. 4-bis del d.lgs. n. 33/2013 (anche se non espressamente previsto)



Comuni che ritengono necessario adottare lo schema tipo previsto per la pubblicazione delle informazioni relative agli atti di programmazione delle opere pubbliche (tempi, costi, indicatori di realizzazione delle opere – art. 38 del d.lgs. 33/2013)



Comuni che ritengono necessario adottare lo schema tipo previsto per la pubblicazione dei dati relativi alle entrate e alla spesa di cui ai propri bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare (di cui all'art. 29 del d.lgs. 33/2013)



2.4.6. L'accesso civico

Nel corso del 2017 solo il 14,8% Comuni analizzati ha dichiarato di aver ricevuto richieste di **accesso civico "semplice"**. Per la maggioranza dei Comuni il numero di accessi ricevuti è contenuto in un *range* che va da 1 a 5. Solo 61 Comuni su 4784 (lo 0,8%) hanno registrato un numero ingente di tale tipologia di accesso (più di 10) nel 2017. Ciò sta a significare che i dati e i documenti presenti nella sezione "Amministrazione trasparente" dei siti internet istituzionali dei Comuni con meno di 15000 abitanti hanno un buon grado di conformità a quanto richiesto dalla normativa.

Tale dato è confermato dal fatto che in soli 42 Comuni su 4784 si è reso necessario esercitare il potere sostitutivo ex art. 2, comma 9-bis della legge 241/1990 per soddisfare le richieste di accesso civico semplice ricevute.

Peraltro, sarebbe utile poter indagare anche il grado di utilizzo da parte dell'utenza della predetta sezione, magari verificando il numero degli accessi alla stessa.

Il 32,8% dei Comuni campione ha ricevuto un'istanza di **accesso civico "generalizzato"** (per un totale di 6827 accessi segnalati). Il dato può essere letto in coerenza con quanto affermato per l'accesso civico "semplice". La sezione "Amministrazione trasparente" è già di per sé ampiamente esaustiva per garantire quel "controllo diffuso" previsto dal d.lgs. n. 33/2013. Attraverso l'implementazione di tale sezione l'Amministrazione garantisce l'*accountability* richiesta dalle norme sulla trasparenza.

L'accesso civico "generalizzato", invece, risulta essere maggiormente strumentale al soddisfacimento del "diritto alla conoscibilità" in funzione di un'"apertura" dell'Amministrazione, con una tendenza più spiccata all'erosione della supposta autoreferenzialità dei soggetti pubblici.

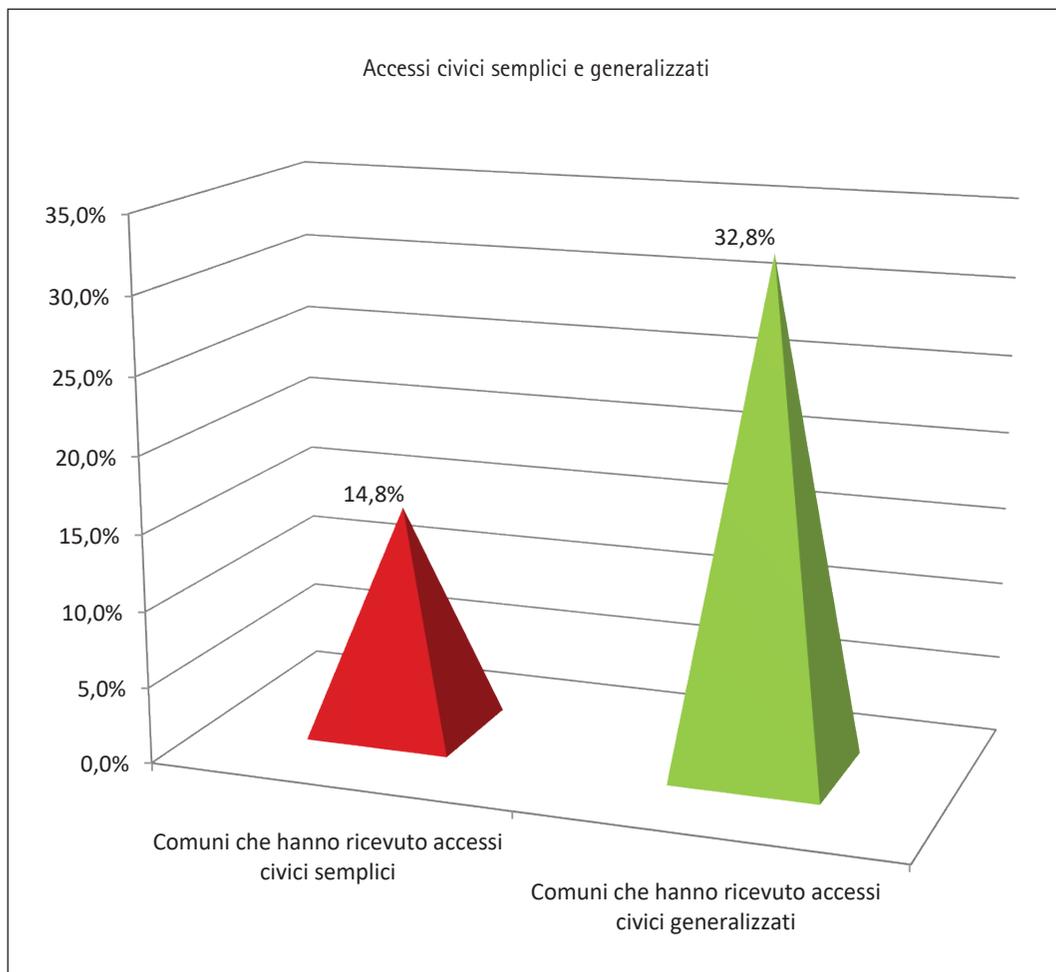
Soltanto il 4% dei Comuni ha riscontrato dinieghi a richieste di accesso civico "generalizzato" (239 casi segnalati – sostanzialmente solo il 3,5% delle richieste è stata rigettata), mentre l'1,3% dei Comuni ha disposto almeno una volta un differimento all'accesso (in 79 casi). Quasi mai gli istanti a cui è stato negato l'accesso hanno presentato ricorso giurisdizionale (sono stati segnalati solo 7 casi), e "raro" è stato il ricorso al difensore civico (in soli 23 casi).

Raramente i Comuni hanno rilevato difficoltà nella gestione degli accessi civici "generalizzati" con riferimento alla tutela dei dati personali dei controinteressati, così come quasi mai è stato richiesto il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

È stata raramente confutata dal RPCT, in qualità di soggetto deputato a vagliare le istanze di riesame, la decisione di diniego del responsabile del procedimento di accesso a cui si era opposto il controinteressato (tale evenienza si è riscontrata in soli 12 Comuni).

Il 4% dei Comuni partecipanti all'indagine ha rilevato di aver evaso oltre i termini procedurali ordinari almeno una richiesta di accesso civico "generalizzato".

Dall'analisi dei dati riscontrati nella sezione dedicata all'accesso civico è possibile evincere come non sembra essersi concretizzato il tanto temuto "assalto" all'accesso civico. La preoccupazione, in tal senso, era quella di poter avere Amministrazioni locali eccessivamente impegnate nei riscontri alle istanze di accesso. Anche la gestione degli accessi a documenti



contenenti dati personali sembra non rappresentare una particolare criticità.

2.4.7. La responsabilità per violazione degli obblighi di trasparenza

Soltanto nello 0,8% dei Comuni oggetto di analisi è stata contestata una violazione di obblighi di trasparenza da parte dell'ANAC – per un totale di 38 casi, e in 6 casi è stata comminata una sanzione amministrativa per violazione degli obblighi di trasparenza; in tre casi è stata segnalata una condanna per danno erariale. Assolutamente marginale risulta essere la responsabilità disciplinare accertata per violazione degli obblighi di trasparenza (solo 6 casi segnalati).

Il 2,9% dei Comuni ha segnalato che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione è stata fonte di valutazione della responsabilità dirigenziale e l'1,7% ha rilevato che il RPCT ha segnalato violazioni degli obblighi di pubblicazione ad uno dei soggetti di cui all'art. 43, comma 5 del d.lgs. 33/2013.

Come si può evincere dai dati proposti la responsabilità amministrativa o disciplinare

per violazione degli obblighi di trasparenza risulta essere marginale nei piccoli Comuni.

L'87% dei Comuni ha provveduto all'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione riferito all'anno 2017. I dati che però dovrebbero far riflettere sono quelli relativi alla mancata attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione che sono stati riscontrati in una misura abbastanza elevata rispetto a quanto imposto dalla norma (il 10,5% dei Comuni oggetto di analisi dichiara di non aver provveduto a tale attestazione). In questi casi, la motivazione più frequentemente adottata è che l'OIV, il nucleo di valutazione o altro organismo analogo sono assenti.

2.4.8. La sezione della rilevazione dedicata al trattamento dei dati personali

Nell'ambito del questionario volto a rilevare nei Comuni con meno di 15000 abitanti, le modalità attuative delle norme sulla trasparenza dettate dal d.lgs. n. 33/2013, si è riservata una breve sezione ad alcune domande concernenti gli aspetti organizzativi adottati dal Comune con riferimento al trattamento dei dati personali.

La tutela dei dati personali, infatti, sovente si interseca con il diritto alla conoscibilità declinato nel d.lgs. n. 33/2013. Peraltro, a decorrere dal 25 maggio 2018, con l'applicazione del nuovo regolamento europeo 2016/679, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, c.d. "regolamento generale sulla protezione dei dati - GDPR" (già in vigore dal 20 maggio 2016) si è innovata la disciplina sulla tutela *privacy* che in Italia faceva capo al d.lgs. n. 196/2003 (c.d. "Codice della *privacy*)⁷.

La nuova normativa sulla *privacy* introduce una serie di obblighi per tutti i soggetti che trattano dati personali e, dunque, anche per le pubbliche amministrazioni. Anzi, per gli organismi pubblici non rilevano i parametri dimensionali (in termini di personale impiegato e volume di trattamento dati) che contraddistinguono l'assolvimento di determinati obblighi ai quali possono, invece, fare riferimento i privati.

Si è, dunque, ritenuto di proporre alcuni quesiti anche in tale materia, con la consapevolezza che le amministrazioni avevano, comunque, ancora tempo per adeguarsi al nuovo regime.

Il 62,8% dei Comuni che hanno partecipato alla rilevazione ha dichiarato di disporre di una disciplina interna di tutela dei dati personali.

Propedeutico all'adeguamento ai nuovi dettami normativi in materia di *privacy* è la "mappatura" delle varie tipologie di trattamento dati personali posti in essere. In tal senso, nel 2017 il 31,8% dei 4784 Comuni che ha restituito il questionario debitamente compilato ha già svolto una ricognizione dei trattamenti dati personali da essi posti in essere.

⁷ Solo recentemente è stato adottato il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, che ha radicalmente modificato il d.lgs. n. 196/2003, adeguandolo al GDPR.

Il 27,4% di essi ha già effettuato nel 2017 un'analisi dei rischi derivanti dal trattamento dei dati personali e il 25,2% ha pianificato apposite misure di prevenzione di possibili "data breach" (violazione dei dati). Infine, il 42,1% dei Comuni ha segnalato che nel 2017 ha avviato il proprio personale a corsi di formazione in materia di trattamento dei dati personali.

Un gran numero di Comuni ha evidenziato, nelle note di trasmissione dei questionari o per le vie brevi, che nel corso del 2018 sono state, comunque, adottate le misure previste dal nuovo regolamento europeo in materia di *privacy*.

Dai dati a disposizione emerge che i piccoli Comuni, nel 2017, hanno avviato attività volte a conformarsi a quanto imposto dalla nuova normativa sulla *privacy*, che sono state completate nel 2018.

Tuttavia sarebbe auspicabile la previsione di un supporto che accompagni l'attuazione delle nuove normative nei Comuni di piccole dimensioni.

2.5. ULTERIORI CONSIDERAZIONI E CRITICITÀ RISCOSE NELLE NOTE DI TRASMISSIONE

Oltre a quanto già segnalato nel commento alle risposte "chiuse", sono da segnalare alcune rilevanti considerazioni e criticità formulate dai segretari comunali nelle note di trasmissione dei questionari che sono state trasmesse dai Comuni interessati alla rilevazione.

Innanzitutto, è stata molto apprezzata la realizzazione di questo sondaggio. È stato sottolineato, infatti, come *"i Comuni infra 15000 abitanti operano in una realtà spesso difficile, caratterizzata dal divario tra le aspettative della cittadinanza e le risorse sia economiche che di personale disponibili, ed i loro dipendenti sono a diretto contatto con la cittadinanza. Questo rende spesso difficile il pieno rispetto di tutte le prescrizioni in materia. [...] Soltanto implementando automatismi e algoritmi applicativi è possibile il pieno rispetto in tempo utile delle norme relative alla pubblicazione ai fini della trasparenza, e soltanto così è possibile garantire l'adempimento alla normativa in materia con il minor spreco di risorse economiche e con organico contenuto"*.

Spesso è stato rimarcato come occorrerebbe ridurre la quantità dei dati da pubblicare ed anche la loro duplicazione (molto spesso i medesimi dati devono essere pubblicati in diverse sezioni di amministrazione trasparente) in quanto i piccoli Comuni, spesso sotto organico, non hanno le risorse umane per adempiere, con la prevista tempestività, a tutti gli obblighi di pubblicazione imposti.

L'attuazione efficace della normativa in materia di trasparenza, secondo diversi referenti dei Comuni interpellati, richiederebbe, innanzitutto, sul piano delle risorse umane, la disponibilità nel Comune di riferimento di personale adeguato sia numericamente che professionalmente e di un sistema operativo parimenti adeguato alle esigenze normative.

La necessità di personale maggiormente qualificato e da poter dedicare con maggiore costanza all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione è uno dei temi maggiormente individuato come specifica criticità ai fini della corretta attuazione della normativa sulla

trasparenza.

Altri temi ricorrenti proposti dai Comuni sono quelli relativi ad una riferita necessità di riduzione/razionalizzazione/semplificazione degli obblighi di pubblicazione. Ciò richiederebbe, però, almeno per quanto riguarda eventuali ipotesi di riduzione, un intervento normativo volto a modificare la disciplina della trasparenza.

In funzione di razionalizzazione e semplificazione degli obblighi di pubblicazione, invece, frequentemente i Comuni richiedono l'adozione di "schemi tipo" o "standard" di pubblicazione predefiniti, volti a chiarire meglio le modalità e i contenuti della pubblicazione e a garantire maggiore omogeneità nella presentazione dei dati e nella relativa lettura da parte degli utenti dei siti internet istituzionali.

A ciò si aggiunge la necessità di poter disporre di un *software* dedicato alla gestione degli obblighi di pubblicazione, che si auspica possa essere oggetto di riuso gratuito.

Ancora, la nomina del segretario comunale come responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, viene in molti casi vissuta dagli interessati come un'ulteriore attribuzione di responsabilità ed incombenze su di un soggetto già ampiamente "esposto" e impegnato in numerose attività amministrative (che, peraltro, lo pongono, in alcuni casi, in situazioni di potenziale incompatibilità).

I piccoli Comuni richiedono un maggiore supporto tecnico-amministrativo per l'esercizio delle funzioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza (sarebbe da implementare il supporto prefettizio previsto dalla legge 190/2012).

Dall'esame delle risposte aperte e dalle note dei segretari comunali è possibile evincere come il rispetto degli adempimenti di trasparenza abbia un impatto elevato in termini organizzativi e funzionali, soprattutto per gli Enti di piccole dimensioni. È stato rappresentato come *"la sensazione che si avverte è quella di un forte scollamento tra la realtà percepita dal legislatore e quella che ogni giorno si vive all'interno degli enti"*.

La pubblicazione di un particolare dato richiede, nella maggior parte dei casi, l'elaborazione di una o più informazioni (relative ad esempio ai tempi di pagamento, ai bandi di gara, ecc.) nel rispetto delle prescrizioni che sono considerate non sempre pienamente intelleggibili.

Viene riferito come *"da ciò deriva o può derivare, talvolta, in difetto di modelli di pubblicazione predeterminati, la pubblicazione di documenti anche corposi la cui lettura non è agevole per il pubblico, o più semplicemente di dati non esattamente corrispondenti alle prescrizioni normative"*.

Non mancano riferimenti al fatto che l'attuazione degli obblighi in materia di trasparenza è fortemente influenzata dal grado di digitalizzazione delle procedure di gestione documentale che individuano degli automatismi in grado di ridurre sensibilmente l'apporto degli operatori, soprattutto in relazione all'esiguità delle risorse umane a disposizione dei Comuni di piccole dimensioni.

In molti casi viene segnalata la necessità di rivedere la normativa sulla trasparenza per i Comuni di piccole dimensioni, al fine di ridurre/semplificare gli innumerevoli adempimenti che gravano sugli stessi. Alcuni segretari comunali hanno addirittura provato a quantificare il

numero dei "caricamenti" on-line necessari per adempiere a tutti gli obblighi di pubblicazione, ricavando il relativo impegno in termini di tempo da dedicare a tali attività e sottolineando come ciò si traduca, in molti casi, nel rallentamento delle attività istituzionali.

Taluni adempimenti di trasparenza sono percepiti dal personale dei Comuni come "*meramente formali*", poiché non aventi una diretta incidenza sulle attività dell'Ente e sui servizi che devono essere forniti quotidianamente e che spesso devono essere interrotti o ritardati al fine di far fronte agli obblighi di pubblicazione o alle richieste di accesso civico.

2.6. CONCLUSIONI

Dall'analisi dei 4784 questionari pervenuti sono state rilevate alcune linee di tendenza che possono essere considerate fortemente rappresentative, attesa la misura del campione dei Comuni oggetto di analisi.

Innanzitutto, si riscontra come i piccoli Comuni esprimano la necessità di adeguare il set di adempimenti di anticorruzione e trasparenza alla dimensione dell'Ente chiamato ad assolverli. Il ridotto organico di personale sul quale possono contare i piccoli Comuni (peraltro inciso dalle politiche di *spending review* e di blocco del *turn over* degli ultimi anni) spesso non consente di assolvere con costanza e precisione agli obblighi di trasparenza.

Molte norme del d.lgs. 33/2013 e del d.lgs. 50/2016, peraltro, prevedono una rielaborazione dei dati e delle informazioni contenuti nei provvedimenti comunali e ciò comporta un ingente impegno per i dipendenti in termini di tempo.

Per molti degli Enti locali censiti sarebbe auspicabile poter disporre di un *software* (magari da mettere a disposizione in riuso, gratuitamente) in grado di garantire in maniera razionale e omogenea l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione per i piccoli Comuni.

I dati analizzati rilevano, inoltre, come la gestione associata della funzione di prevenzione della corruzione e della trasparenza sia maggiormente frequente nei Comuni del Nord, piuttosto che in quelli del Centro o del Mezzogiorno (in cui è assolutamente marginale).

Di seguito, le più impellenti esigenze di semplificazione/razionalizzazione degli adempimenti di trasparenza riscontrate:

- numero eccessivo di adempimenti, spesso ridondanti o, addirittura, contraddittori (v. in particolare, i dati e documenti sui contratti pubblici ex art. 37 del d.lgs. 33/2013 e art. 29 del d.lgs. 50/2016);
- necessità di disporre di un *software* omogeneo per tutti i Comuni, con campi univoci e possibilmente da utilizzare in riuso;
- necessità di poter far riferimento a "schemi tipo" univoci, soprattutto ove espressamente previsti dalla normativa;
- necessità di promuovere con maggiore sostegno e con modalità razionali la gestione in forma associata della funzione di prevenzione della corruzione e trasparenza.

È necessario evidenziare come l'attribuzione al segretario comunale delle responsabi-

lità in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, sia percepita da molti diretti interessati come un ulteriore, gravoso impegno rispetto a quelli già svolti ordinariamente e, in alcuni casi, tale ruolo viene a porsi in conflitto di interessi con altre mansioni proprie del segretario stesso. È pur vero che la più volte richiamata carenza di personale nei piccoli Comuni non consente, il più delle volte, di poter anche solo immaginare una diversa scelta, soprattutto nel rispetto delle caratteristiche che la norma richiede debba avere il RPCT.

Le linee di tendenza e le criticità che possono ricavarsi dal presente studio non devono incidere sulla granitica necessità di garantire l'accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nonché il connesso diritto alla loro conoscibilità che "chiunque" ha il diritto di esercitare. Anzi, dall'analisi dei dati ricavati dai Comuni interessati si può ampiamente desumere come essi, pur nelle difficoltà rappresentate, adempiano pienamente agli oneri di trasparenza (ne è testimonianza la marginale attivazione di azioni di responsabilità o sanzioni in tale contesto – pur con le riferite difficoltà di tipo tecnico-informatico e interpretativo) e garantiscano l'esercizio dell'accesso civico, tanto di quello "semplice", quanto di quello "generalizzato" (in tal senso, sono rarissimi i casi di rigetto o differimento delle istanze e solo in pochi casi è stata rappresentata la difficoltà di rispettare pedissequamente i termini procedurali delineati dalla normativa).

Riteniamo, tuttavia, auspicabile che da questo lavoro possa essere avviato, in collaborazione con le Amministrazioni direttamente competenti un approfondimento finalizzato ad elaborare concrete proposte di semplificazione da suggerire al Legislatore.

APPENDICE al CAPITOLO 2

Il questionario proposto ai Comuni con meno di 15000 abitanti

SEZ. I - INFORMAZIONI BASE				
D1	Codice ISTAT	Acquisito d'ufficio		
D2	Regione	Acquisito d'ufficio		
D3	Tipo	Acquisito d'ufficio		
D4	Provincia/Città metropolitana	Acquisito d'ufficio		
D5	Comune	Acquisito d'ufficio		
D6	Popolazione residente	Acquisito d'ufficio		
D7	Il Comune ha meno di 5.000 abitanti?	Sì	No	
D8	Il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) svolge le funzioni anche di Responsabile della trasparenza (RT)?	Sì	No	
D8.1 Se "No", per quali motivi (max 1000 caratteri)				
D9	Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - RPC(T) è	Il Segretario comunale/Dirigente del Comune/Funziario del Comune		
D10	Il RPC(T) dispone di una rete di referenti?	Sì	No	
D11	E' stato adottato un atto organizzativo interno che disciplini le competenze del RPC(T)?	Sì	No	
D12	Il RCP(T) dispone di un supporto amministrativo e di personale?	Sì	No	
D13	Nel piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) è presente la sezione "Trasparenza"?	Sì	No	
D13.1 Se "No", per quali motivi (max 1000 caratteri)				
D14	Il Comune si è avvalso del supporto tecnico e informativo della Prefettura in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza?	Sì	No	
D14.1 Se "Sì" per quali ambiti (max 1000 caratteri)				
APPARTENENZA AD UN'UNIONE DI COMUNI				
D15	Il Comune fa parte di un'unione di comuni?	Sì	No	
D16	Inserire la denominazione dell'Unione			
D17	La prevenzione della corruzione (inclusa la trasparenza) è una funzione associata svolta dall'Unione?	Sì	No	
D18	Il RPC(T) dell'Unione svolge le sue funzioni anche per il Comune?	Sì	No	
D19	Il PTPC adottato dall'Unione fa riferimento alle sole funzioni associate o anche a quelle non associate?	Solo funzioni associate	Anche funzioni non associate	
APPARTENENZA AD UNA CONVENZIONE DI COMUNI				
D20	Il Comune ha sottoscritto una convenzione ex art. 30 TUEL con altri Comuni per lo svolgimento associato della funzione di prevenzione della corruzione?	Sì	No	
D21	E' stato indicato un Comune capofila che coordina le attività dei RPC(T) dei Comuni convenzionati?	Sì	No	
D22	E' stata svolta un'attività di coordinamento per l'adozione di un modello comune di PTPC?	Sì	No	
D23	E' stato adottato un modello comune di PTPC relativamente alle funzioni associate?	Sì	No	

SEZ.II - AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE E SINGOLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE				
D24	La sezione "Amministrazione trasparente" è stata realizzata da personale interno al Comune o da un soggetto esterno?	Realizzata dal Comune	Soggetto esterno	
D25	La sezione "Amministrazione trasparente" è gestita da personale interno al Comune o da un soggetto esterno?	Gestione del Comune	Soggetto esterno	
D26	Il Comune dispone di risorse umane professionalmente adeguate per la gestione della sezione "Amministrazione trasparente"?	Sì	No	
D27	Sono state riscontrate delle criticità nella gestione della sezione "Amministrazione trasparente"?	Sì	No	
D27.1 Se "Sì", indicare quali (max 1000 caratteri)				
D28	La sezione "Trasparenza" del PTPC disciplina i flussi informativi che conducono alle pubblicazioni ai sensi della normativa vigente?	Sì	No	
D29	La sezione "Trasparenza" del PTPC disciplina i diversi ruoli di responsabile della trasmissione e della pubblicazione dei dati?	Sì	No	
D30	Il RPC(T) è anche responsabile della pubblicazione?	Sì	No	
D31	Sono state riscontrate delle criticità nella definizione dei ruoli di responsabile della trasmissione e responsabile della pubblicazione?	Sì	No	
D31.1 Se "Sì", indicare quali (max 1000 caratteri)				
D32	Dati, documenti e informazioni pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" sono conformi ai requisiti tecnici dettati dagli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 33/2013?	Sempre	In più del 50% dei casi	In meno del 50% dei casi
D33	Nelle sotto-sezioni della sezione "Amministrazione trasparente" sono presenti specifici campi indicanti la data di aggiornamento del dato, documento ed informazione?	Sì	No	
D34	Sono state riscontrate difficoltà nella pubblicazione dei dati di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013 relativi alle partecipazioni del Comune in società ed altri enti di diritto privato?	Sì	No	Il Comune non ha partecipazioni
D34.1 Se "Sì", quali (max 1000 caratteri)				
D35	Gli obblighi di cui all'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013 sono assolti in altra sezione del sito internet istituzionale diversa da "Amministrazione trasparente", con apposito link di rinvio?	Sì	No	
D36	Sono state riscontrate difficoltà nella pubblicazione dei dati di cui all'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013 e all'art. 29 del d.lgs. n. 50/2016 relativamente ai contratti pubblici?	Sì	No	
D36.1 Se "Sì" quali (max 1000 caratteri)				
D37	Si ritiene necessaria l'adozione di uno "schema tipo" per la pubblicazione dei dati di cui all'art. 4-bis del d.lgs. n. 33/2013 (Dati sui pagamenti) anche se non previsto dalla normativa?	Sì	No	
D38	Si ritiene necessaria l'adozione dello "schema tipo" e delle modalità per la pubblicazione dei dati relativi alle entrate e alla spesa di cui ai propri bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo, da definirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 29, comma 1-bis del d.lgs. n. 33/2013?	Sì	No	
D39	Si ritiene necessaria l'adozione dello "schema tipo" e delle modalità per la pubblicazione delle informazioni relative agli atti di programmazione delle opere pubbliche (tempi, costi, indicatori di realizzazione delle opere), da predisporre da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con l'ANAC, ai sensi dell'art. 38 comma 2 del d.lgs. n. 33/2013?	Sì	No	
D40	Si ritiene che sarebbe opportuno definire ulteriori criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 33/2013?	Sì	No	
D41	Si ritiene necessaria una più dettagliata elencazione delle tipologie di informazioni ambientali che il comune è tenuto a pubblicare ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 33/2013?	Sì	No	

SEZ.III -ACCESSO CIVICO SEMPLICE E GENERALIZZATO				
D42	Sono state ricevute richieste di accesso civico "semplice"?	Sì	No	
D42.1	Se "Sì", indicare il numero di richieste	Inserire numero		
D43	Indicare il numero di accessi civici "semplici", a seguito dei quali è stato necessario pubblicare dati, informazioni o documenti mancanti nella sezione "Amministrazione trasparente"	Inserire numero		
D44	Quante volte è stato esercitato il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 2, comma 9-bis della legge n. 241/1990?	Inserire numero		
D45	Sono state ricevute richieste di accesso civico "generalizzato"?	Sì	No	
D45.1	Se "Sì", indicare in numero di richieste	Inserire numero		
D46	Sono stati coinvolti controinteressati nella gestione di richieste di accesso civico "generalizzato"?	Sì	No	
D46.1	Se "Sì", quante volte?	Inserire numero		
D47	Nella gestione di richieste di accesso civico "generalizzato", sono state riscontrate criticità per la tutela dei dati personali dei controinteressati?	Sì	No	
D47.1	Se "Sì", quante volte?	Inserire numero		
D48	Sono state presentate richieste di riesame al RPC(T) a seguito del diniego di accesso civico "generalizzato"?	Sì	No	
D49	Quante volte il RPC(T) ha richiesto il parere al Garante dei dati personali?	Inserire numero		
D50	Quante volte il Garante dei dati personali ha dato riscontro alla richiesta di parere del RPC(T)?	Inserire numero		
D51	In quanti casi il RPCT ha confutato la decisione assunta dal responsabile del procedimento di accesso?	Inserire numero		
D52	Indicare il numero di accessi civici "generalizzati" a seguito dei quali è stato adottato un provvedimento di diniego.	Inserire numero		
D53	Indicare il numero di accessi civici "generalizzati" a seguito dei quali è stato adottato un provvedimento di differimento all'accesso.	Inserire numero		
D54	Indicare il numero di accessi civici "generalizzati", a seguito dei quali è stato presentato un ricorso al giudice amministrativo a seguito del provvedimento di diniego.	Inserire numero		
D55	Indicare il numero di accessi civici "generalizzati", a seguito dei quali è stato presentato un ricorso al giudice amministrativo da parte di controinteressati, a seguito del provvedimento di accoglimento.	Inserire numero		
D56	Quante volte le richieste di accesso civico "generalizzato" sono state trattate dal difensore civico?	Inserire numero		
D57	Quante volte le richieste di accesso civico "generalizzato" sono state accolte nonostante l'opposizione dei controinteressati?	Inserire numero		
D58	Quante volte le richieste di accesso civico "generalizzato" sono state rifiutate a seguito dell'opposizione dei controinteressati?	Inserire numero		
D59	Quante volte non sono stati rispettati i termini procedurali relativamente agli accessi civici "generalizzati"?	Inserire numero		

SEZ.IV - TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI				
D60	Il Comune dispone di una disciplina interna di tutela dei dati personali?	Si	No	
D61	Il Comune ha designato il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD) ai sensi degli artt. 37-39 del reg. 2016/679/UE?	Si	No	
D62	Il Comune ha svolto una ricognizione dei trattamenti di dati personali?	Si	No	
D63	Il Comune ha svolto un'analisi dei rischi derivanti dal trattamento dei dati personali?	Si	No	
D64	Il Comune ha pianificato apposite misure di prevenzione dell'indebito trattamento dei dati personali e di possibili "data breach" (violazioni del trattamento)?	Si	No	
D65	Il Comune ha avviato il proprio personale a corsi di formazione in materia di trattamento dei dati personali, con particolare riferimento alle Norme previste dal reg. 2016/679/UE?	Si	No	
SEZ.V - RESPONSABILITA' PER VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE				
D66	Sono stati segnalati dall'ANAC casi di violazione degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013?	Si	No	
D66.1	Se "Si", quante volte?	Inserire numero		
D67	Sono state comminate sanzioni disciplinari per violazione degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013?	Si	No	
D67.1	Se "Si", quante volte?	Inserire numero		
D68	Sono state riscontrate condanne della Corte dei Conti per danni erariali susseguenti a violazione degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013?	Si	No	
D68.1	Se "Si", quante volte?	Inserire numero		
D69	Sono state comminate a dipendenti del Comune sanzioni amministrative pecuniarie, da parte dell'ANAC, per violazione degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013?	Si	No	
D69.1	Se "Si", quante volte?	Inserire numero		
D70	Sono state riscontrate condanne della Corte dei Conti per danno all'immagine a seguito di violazione degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013?	Si	No	
D70.1	Se "Si", quante volte?	Inserire numero		
D71	L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione è stata fonte di valutazione della responsabilità dirigenziale?	Si	No	
D71.1	Se "Si", quante volte?	Inserire numero		
D72	Il RPC(T) ha segnalato violazioni degli obblighi di pubblicazione all'organo di indirizzo politico, all'OIV/Nucleo di valutazione/Altro, all'ANAC, all'Ufficio disciplina?	Si	No	
D72.1	Se "Si", quante volte?	Inserire numero		
D73	L'OIV/Nucleo di valutazione/Altro ha attestato l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione riferiti all'anno 2017?	Si	No	
D73.1	Se "No", perché? (max 1000 caratteri)	Inserire numero		

Il modulo per le risposte da implementare in modalità informatica
- Parte I -

Comune:	<input type="text" value="INSERIRE DENOMINAZIONE COMUNE"/>						
Provincia/Città metropolitana:	<input type="text" value="INSERIRE PROVINCIA/CITTA' METROPOLITANA DI APPARTENENZA"/>						
SEZIONE I							
INFORMAZIONI DI BASE							
R7	R8 + R_Aperta	R9	R10	R11	R12	R13+R_Aperta	R14+R_Aperta
Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona
APPARTENENZA DEL COMUNE AD UN'UNIONE DI COMUNI							
R15	R16	R17	R18	R19			
Seleziona	Inserire denominazione Unione	Seleziona	Seleziona	Seleziona			
APPARTENENZA DEL COMUNE AD UNA CONVENZIONE COMUNI							
R20	R21	R22	R23				
Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona				
SEZIONE II - AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE E SINGOLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE							
R24	R25	R26	R27+R_Aperta	R28	R29	R30	R31+R_Aperta
Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona
R32	R33	R34+R_Aperta	R35	R36+R_Aperta	R37	R38	R39
Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona
R40	R41						
Seleziona	Seleziona						

Il modulo per le risposte da implementare in modalità informatica
- Parte II-

SEZIONE III - ACCESSO CIVICO SEMPLICE E GENERALIZZATO							
R42	R43	R44	R45	R46	R47	R48	R49
Seleziona	Inserire numero	Inserire numero	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Inserire numero
<u>R42.1 numerica</u> Inserire numero		<u>R45.1 numerica</u> <u>R46.1 numerica</u> <u>R47.1 numerica</u> Inserire numero Inserire numero Inserire numero					
R50	R51	R52	R53	R54	R55	R56	R57
Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero
R58	R59						
Inserire numero	Inserire numero						
SEZIONE IV - TRATTAMENTO DATI PERSONALI							
R60	R61	R62	R63	R64	R65		
Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona		
SEZIONE V - RESPONSABILITA' PER VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE							
R66	R67	R68	R69	R70	R71	R72	R73+R_Aperta
Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona
<u>R66.1 numerica</u> <u>R67.1 numerica</u> <u>R68.1 numerica</u> <u>R69.1 numerica</u> <u>R70.1 numerica</u> <u>R71.1 numerica</u> <u>R72.1 numerica</u> Inserire numero Inserire numero Inserire numero Inserire numero Inserire numero Inserire numero Inserire numero							

Documento contenente la descrizione del questionario, messo a disposizione dei Comuni

Al fine di svolgere un approfondimento sul grado di applicazione degli obblighi di legge in materia di trasparenza da parte di questo Ufficio, viene richiesto ai Comuni con meno di 15000 abitanti di compilare il questionario in allegato. Il periodo di riferimento per la rilevazione dei dati è **1° gennaio – 31 dicembre 2017**.

La rilevazione rappresenta un'utile occasione per dar modo ai piccoli Comuni di far emergere le criticità riscontrate nell'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, e per evidenziare eventuali *best-practice* da poter adottare quale parametro di efficiente e razionale assolvimento dei predetti oneri di trasparenza.

Oltre ad essere presentati ai componenti istituzionali della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, i risultati dell'analisi svolta saranno messi a disposizione dell'Autorità nazionale anticorruzione, al fine di costituire una valida base informativa anche ai fini della definizione delle modalità di semplificazione degli oneri di trasparenza per i Comuni con meno di 15000 abitanti, come previsto dall'art. 3, comma 1-ter del d.lgs. n. 33/2013.

Il questionario, reperibile sul sito della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è articolato in 92 domande (6 con risposta acquisita d'ufficio, 54 a risposta chiusa, 8 eventuali a risposta aperta, 24 a risposta numerica – di cui 11 eventuali) organizzate in cinque distinte sezioni. I Comuni oggetto di rilevazione, ai quali le Prefetture hanno inviato il questionario, sono quelli ricompresi nell'elenco allegato (dati elaborazione ANCI tel 2018, su base di dati ISTAT 2017 – fonte: www.comuniverso.it).

Nella prima parte della rilevazione "Informazioni di base" si propongono quesiti inerenti alla figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza – RPC(T) ed alle eventuali misure organizzative poste in essere dall'Ente per ottemperare alle prescrizioni di legge.

Con la seconda parte del questionario, sezione "Amministrazione trasparente e singoli obblighi di pubblicazione," si intende effettuare una ricognizione sull'attuazione degli oneri di pubblicazione dettati dal d.lgs. 33/2013.

Nella terza sezione "Accesso civico semplice e generalizzato" si focalizza l'attenzione sull'istituto dell'accesso civico e sulle criticità rilevate nel fornire riscontro alle istanze: osservanza dei termini procedurali, presenza di controinteressati, rispetto della *privacy*.

Nell'ambito della quarta sezione "Trattamento dei dati personali", si indagano le misure organizzative strumentali al trattamento dei dati.

Infine, nella quinta sezione del questionario "Responsabilità per violazione degli obblighi di pubblicazione" sono presenti domande sulle eventuali sanzioni comminate per violazione degli obblighi di trasparenza.

Le risposte alle domande potranno essere inserite dai RPCT dei Comuni all'interno di un file Excel composto da due fogli elettronici:

- foglio elettronico "Risposte_chiuse", nel quali sono precaricate le possibili ipotesi di

risposta "chiusa" e le celle dove inserire le risposte numeriche (alcune solo eventuali, inseribili a seguito della valorizzazione della relativa risposta chiusa);

- foglio elettronico "Risposte_eventuali_aperte", nel quale sono disponibili gli appositi spazi dove inserire le eventuali risposte aperte (max 1000 caratteri).

Il questionario, il modulo per le risposte (in formato Excel), la descrizione del questionario e delle modalità di risposta e l'elenco dei Comuni interessati, sono scaricabili dal sito www.conferenzastatocitta.it dalla data del 28 maggio 2018 e sono stati, altresì, inviati a tutte le Prefetture-UTG, per il tramite del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, per il successivo inoltro a tutti i Comuni di propria competenza.

Il modulo contenente le risposte al questionario, compilato a cura del RPCT di ogni comune, dovrà essere inviato a mezzo PEC all'indirizzo conferenzastatocitta@pec.governo.it, nel medesimo formato in cui è stato inviato/scaricato (Excel, no PDF), con nota di accompagnamento a firma del Segretario comunale (comunque, anche nel caso in cui esso non svolga le funzioni di RPCT) entro e non oltre il **30 giugno 2018**.

Sarà possibile richiedere chiarimenti in ordine alla compilazione del questionario ai seguenti contatti:

- con una e-mail, all'indirizzo csc@governo.it;
- telefonicamente al dott. Valerio Sarcone (0667793750), alla dott.ssa Stefania Ciavattone (0667792665), alla dott.ssa Carla Izzo (0667794668).

È indispensabile che i questionari compilati siano restituiti in formato Excel al fine di consentire l'implementazione di un unico file riepilogativo da parte di questo Ufficio.

Si ringrazia per la preziosa collaborazione.

Esempio di compilazione n. 1

D34	Sono state riscontrate difficoltà nella pubblicazione dei dati di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013 relativi alle partecipazioni del Comune in società ed altri enti di diritto privato?
D34.1	Se "Sì", quali (max 1000 caratteri)

Cliccando sulla destra della cella si apre il menu a tendina

R32	R33	R34+R_Aperta	R35	R36+R_Aperta	R37	R38	R39
Selezione	Selezione	Selezione	Selezione	Selezione	Selezione	Selezione	Selezione
		Selezione Si No Il Comune non ha partecipazio					
R40	R41						
Selezione	Selezione						

Se viene risposto "Sì" c'è la possibilità di inserire i motivi delle difficoltà riscontrate. In tal caso, in fondo alla pagine si può aprire il foglio elettronico "Risposte_eventuali_aperte".

SEZIONE I							
INFORMAZIONI DI BASE							
R7	R8 + R_Aperta	R9	R10	R11	R12	R13+R_Aperta	R14+R_Aperta
Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona
APPARTENENZA DEL COMUNE AD UN'UNIONE DI COMUNI							
R15	R16	R17	R18	R19			
Seleziona	Inserire denominazione Unione	Seleziona	Seleziona	Seleziona			
APPARTENENZA DEL COMUNE AD UNA CONVENZIONE COMUNI							
R20	R21	R22	R23				
Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona				
SEZIONE II - AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE							
R24	R25	R26	R27+R_Aperta	R28	R29	R30	R31+R_Aperta
Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona
R32	R33	R34+R_Aperta	R35	R36+R_Aperta	R37	R38	R39
Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona	Seleziona
R40	R41						

Qui è possibile inserire fino a 1000 caratteri di “risposta aperta” a commento del “Sì” selezionato nella risposta “chiusa” (R34) relativa alla domanda D34.

43	
44	
45	
46	
47	
48	
49	R31 Aperta
50	
51	
52	
53	
54	Max 1000 caratteri
55	
56	
57	
58	
59	
60	
61	R34 Aperta
62	
63	
64	
65	
66	Max 1000 caratteri
67	
68	
69	
70	
71	
72	
73	R36 Aperta
74	
75	
76	
77	
78	Max 1000 caratteri
79	
80	
81	

Esempio di compilazione n. 2

D46	Sono stati coinvolti controinteressati nella gestione di richieste di accesso civico "generalizzato"?
D46.1	Se "Sì", quante volte?

SEZIONE III - ACCESSO CIVICO SEMPLICE E GENERALIZZATO							
R42	R43	R44	R45	R46	R47	R48	R49
Selezione	Inserire numero	Inserire numero	Selezione	Selezione	Selezione	Selezione	Inserire numero
R42.1_numerica			R45.1_numerica	R46.1_numerica	R47.1_numerica		
Inserire numero			Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero		
R50	R51	R52	R53	R54	R55	R56	R57
Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero
R58	R59						
Inserire numero	Inserire numero						

SEZIONE III - ACCESSO CIVICO SEMPLICE E GENERALIZZATO							
R42	R43	R44	R45	R46	R47	R48	R49
Selezione	Inserire numero	Inserire numero	Selezione	Si	Selezione	Selezione	Inserire numero
R42.1_numerica			R45.1_numerica	R46.1_numerica	R47.1_numerica		
Inserire numero			Inserire numero	5	Inserire numero		
R50	R51	R52	R53	R54	R55	R56	R57
Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero	Inserire numero
R58	R59						
Inserire numero	Inserire numero						