

SENZA  
SERVIZI PUBBLICI  
LIVELLI ESSENZIALI  
PARTECIPAZIONE  
WELFARE  
RE  
COMUNITÀ  
SALUTE  
ENERGIE  
ADESIONE  
INTEGRAZIONE  
SCUOLA  
CONSUMATORI  
TRASPARENZA  
RIFORMA DELLE ISTITUZIONI  
CAPITALE UMANO  
SOSTENIBILITÀ  
EMPOWERMENT  
ENNOVATION  
ACQUA  
FEDERALISMO  
UNIVERSALITÀ  
INFORMAZIONE  
CIVICA  
NETWORK

# VADEMECUM PER I CITTADINI SULL'AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE

SCUOLA  
SENZO CIVICO  
SALUTE  
CITTADINANZA  
DI IMPRESA  
AMBIENTE  
CIVICO

INTEGRAZIONE  
RIFORMA DELLE ISTITUZIONI  
SERVIZI PUBBLICI  
CAPITALE UMANO  
COMUNITÀ  
SOSTENIBILITÀ  
EMPOWERMENT  
ENNOVATION  
ACQUA  
SICUREZZA  
ENERGIE  
CONSUMATORI  
FEDERALISMO  
UNIVERSALITÀ  
INFORMAZIONE  
CIVICA  
COMUNITÀ  
NETWORK  
ATTIVISMO  
CIVICO





# Indice

Premessa .....	2
1. La trasparenza amministrativa .....	4
2. I nuovi oneri di trasparenza delle Pubbliche amministrazioni .....	6
3. Dal diritto di accesso agli atti all'accesso civico .....	9
4. Come si esercita l'accesso civico .....	11
5. Cittadini attivi: consigli utili e suggerimenti per verificare la trasparenza della pubblica amministrazione .....	13
Per saperne di più .....	18
Siti utili .....	19
Riferimenti normativi .....	20

# Premessa

Il seguente opuscolo rivolto a tutti i cittadini ha l'obiettivo di fornire informazioni di base sul tema della trasparenza amministrativa e sugli obblighi di trasparenza che gravano su tutte le pubbliche amministrazioni. Negli ultimi anni sono intervenuti diversi provvedimenti legislativi che di fatto hanno prodotto un cambiamento di prospettiva nel rapporto Pubblica amministrazione-cittadini. In Italia, il ruolo che i cittadini hanno avuto sino ad ora nei confronti della pubblica amministrazione è stato condizionato da una forte squilibrio tra le parti. Il cittadino era considerato un soggetto passivo destinatario dei diversi provvedimenti della pubblica amministrazione, al quale erano riconosciuti pochissimi poteri e diritti, oggi, soprattutto alla luce degli ultimi provvedimenti normativi (legge 190/2012 e Decreto Legislativo 33/2013) il cittadino assume, finalmente, un ruolo centrale nei confronti della pubblica amministrazione. Ai cittadini sono riconosciuti nuovi diritti, in primis il diritto di accesso civico, che permetteranno di effettuare un controllo costante e puntuale sulle informazioni messe a disposizione dalla pubblica ammi-

nistrazione, questa ultima, di conseguenza è tenuta a mettere a disposizione di tutti (cittadini, imprese, società) informazioni puntuali ed accessibili sulle proprie attività. Inoltre, ogni pubblica amministrazione è tenuta a sottoporre all'attenzione di tutti i soggetti coinvolti (cittadini inclusi) i piani triennali sulla trasparenza. Ogni cittadino, può essere un soggetto "attivo" rispetto alla pubblica amministrazione e esercitare in maniera democratica il proprio diritto di controllo e verifica, contribuendo in questo modo a migliorare l'attività delle pubbliche amministrazioni e prevenire fenomeni di corruzione.

Come fare? Quali sono le attività che ognuno di noi può svolgere per esercitare a pieno un controllo civico?

Leggi questo opuscolo e se hai ancora dubbi contatta Cittadinanzattiva - Attiviamoci per la trasparenza!



# 1. La trasparenza amministrativa

Negli ultimi anni il tema della trasparenza amministrativa è stato al centro di un forte dibattito all'interno della società civile ed oggetto di numerose attenzioni da parte del legislatore culminate nell'approvazione del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

Il Decreto Legislativo 33/2013 diventa, di fatto, il testo di riferimento per tutte le amministrazioni pubbliche ed i cittadini per quanto riguarda un livello minimo di trasparenza e di apertura che le amministrazioni sono tenute a mettere in atto.

La trasparenza amministrativa è un principio che deve ispirare lo svolgimento dell'attività e l'organizzazione della pubblica amministrazione, in base al quale quest'ultima è tenuta a rendere nota la propria attività rafforzando l'accessibilità e la conoscibilità delle modalità attraverso le quali viene esercitato il potere pubblico. Il fine ultimo della trasparenza amministrativa è quello di permettere ai cittadini di esercitare un “controllo de-

mocratico” sulle attività della pubblica amministrazione con l’obiettivo di prevenire fenomeni di corruzione. In base al principio della trasparenza amministrativa, ogni cittadino ha il diritto di avere accesso diretto e conoscenza del patrimonio informativo e documentale della pubblica amministrazione e di conseguenza può incidere direttamente sulle dinamiche della comunità politica e esercitare un reale potere di controllo e monitoraggio sulle attività pubbliche. Gli unici limiti al diritto alla trasparenza amministrativa di ogni cittadino, sono rappresentati dalla tutela della privacy o da vincoli di segretezza per motivi di sicurezza nazionale.

## 2. I nuovi obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni

Il Decreto Legislativo 33/2013 riordina in un unico testo tutte le leggi che negli anni hanno imposto obblighi di trasparenza e pubblicazione di dati alla pubblica amministrazione. Uniforma gli obblighi e le modalità di pubblicazione di tutte le pubbliche amministrazioni e gli enti da esse controllate. Definisce, ruoli responsabilità e processi in capo alle pubbliche amministrazioni e agli organi di controllo. Introduce il nuovo istituto dell'accesso civico. Con questo decreto, viene dato seguito ai principi di trasparenza della pubblica amministrazione già introdotti dalla Legge 190/2012 (anticorruzione).

Il decreto si pone i seguenti obiettivi:

- Favorire la prevenzione della corruzione
- Attivare un nuovo tipo di “controllo sociale” (accesso civico)
- Sostenere il miglioramento delle performance della pubblica amministrazione

- Migliorare responsabilità (l'accountability) dei manager pubblici
- Abilitare nuovi meccanismi di partecipazione e collaborazione tra pubblica amministrazione e cittadini

Il succitato decreto, conferma la trasparenza come “accessibilità totale” di chiunque alle informazioni relative all'attività e all'organizzazione delle amministrazioni pubbliche allo “scopo di favorire forme diffuse di controllo relativamente allo svolgimento delle funzioni pubbliche e all'utilizzo delle risorse economiche” (articolo 1).

In concreto tutte le pubbliche amministrazioni (ad esempio ministeri, regioni, comuni, scuole, ospedali, asl, ecc..) sono tenute a pubblicare sui loro siti internet tutte le informazioni previste obbligatoriamente dalla legge e hanno anche l'obbligo di tenere tali informazioni costantemente aggiornate. Ogni pubblica amministrazione ha degli obblighi di trasparenza generali e comuni alle altre, ad esempio tutte devono predisporre un piano triennale per la trasparenza nel quale devono indicare tutte le misure che saranno adottate non solo per favorire la trasparenza della pubblica amministrazione ma anche per prevenire la corruzione. Altri obblighi di trasparenza derivano invece dall'attivi-



tà specifica della singola pubblica amministrazione, ad esempio il Miur (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito i dati relativi all'anagrafe dell'edilizia scolastica, si tratta di informazioni molto importanti perché ci permettono di verificare, tra le altre cose, i dati relativi alla sicurezza degli edifici scolastici.

Dall'entrata in vigore del Decreto 33/2013 (operativo da aprile 2013), ogni singolo cittadino ha, da un punto di vista teorico, la possibilità di divenire da soggetto passivo al quale la pubblica amministrazione indirizza provvedimenti, richieste o decisioni a soggetto attivo che "controlla" l'operato della pubblica amministrazione, vigila e chiede conto delle attività.

Nella pratica però è piuttosto complesso per i cittadini riuscire a comprendere o semplicemente a reperire le informazioni pubblicate dalla pubblica amministrazione poiché il linguaggio utilizzato è spesso "burocratico" o per addetti ai lavori, ecco perché diventa fondamentale che ogni cittadino acquisisca consapevolezza di quelli che sono i propri diritti- doveri nei confronti della pubblica amministrazione e si attivi in prima persona.

### 3. Dal diritto di accesso agli atti all'accesso civico

Nel 1990 la legge 241 (modificata poi negli anni successivi) ha introdotto **il diritto di accesso** di ogni singolo cittadino agli atti amministrativi, di fatto, sino ad oggi, il diritto di accesso è stato l'unico modo in cui i cittadini hanno chiesto conto degli atti amministrativi alla pubblica amministrazione. Il limite più grande del diritto di accesso che si è potuto osservare in più di venti anni dall'entrata in vigore della legge, sta nel fatto che il diritto di accesso non è uno strumento per verificare la trasparenza della pubblica amministrazione in generale, ma è uno strumento di tutela degli interessi individuali e privati dei singoli. Il cittadino che richiede di accedere a determinati atti-documenti amministrativi deve dimostrare un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento". Per esempio fino ad oggi, se un cittadino avesse voluto prendere visione dei documenti relativi alla sicurezza di un singolo edificio scolastico, avrebbe potuto eser-

citare tale diritto solo se avesse avuto un figlio che frequentava quella scuola, in caso contrario non avrebbe potuto accedere ai documenti.

**L'accesso civico**, prevede, invece, l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, di rendere noti i documenti, i dati o le informazioni, attribuendo allo stesso tempo il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui stata omessa la loro pubblicazione.

Con questa legge si riconosce in capo a chiunque un vero e proprio diritto di accesso a tutti i documenti della pubblica amministrazione per cui risulti un obbligo di pubblicità. Viene previsto un meccanismo attraverso il quale ogni cittadino interessato può visionare e controllare l'attività della pubblica amministrazione.

La trasparenza/ pubblicità non è più solo un obbligo per l'amministrazione ma diventa un diritto alla conoscenza e tutti i cittadini ne sono titolari.

## 4. Come si esercita l'accesso civico

La richiesta di accesso civico non necessita di alcuna motivazione e a differenza del diritto di accesso la richiesta del richiedente non deve essere motivata. La pubblica amministrazione può predisporre dei moduli per la richiesta di accesso civico ma non può chiedere ai cittadini moduli che non siano pubblicati sul sito. L'accesso civico è gratuito e deve essere presentato al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione, questo ultimo dovrà pronunciarsi sull'istanza di accesso. **Attenzione!** se sul sito della pubblica amministrazione non è indicato il responsabile della trasparenza o non sono indicate le modalità per presentare istanza di accesso civico, già questi sono indizi di scarsa trasparenza che legittimano la richiesta di accesso civico a queste informazioni. L'amministrazione ha trenta giorni per rispondere all'istanza di accesso civico.

L'amministrazione, nell'ipotesi di mancata pubblicazione dell'atto, del documento o di altra informazione, dovrà procedere alla pubblicazione sul sito del dato

richiesto e dovrà contestualmente trasmettere l'atto al richiedente, in alternativa, potrà comunicare al medesimo l'avvenuta pubblicazione e indicare il collegamento ipertestuale alle informazioni richieste. Se, invece, i documenti, gli atti o le altre informazioni richieste siano già state pubblicate, l'amministrazione deve specificare al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

Nei casi di ritardo o mancata risposta, il cittadino potrà far valere il suo diritto di accesso civico di fronte al giudice amministrativo, il quale, laddove attesti una mancanza dell'amministrazione, può obbligare la pubblica amministrazione ad adempiere al suo dovere di pubblicità.

## 5 Cittadini attivi: consigli utili e suggerimenti per verificare la trasparenza della pubblica amministrazione

Abbiamo già detto che il Decreto legislativo 33/2013 impone a tutte le pubbliche amministrazioni di uniformare le informazioni che devono essere obbligatoriamente pubblicate sui siti ed anche quelle “ulteriori” per cui non vi è un obbligo di pubblicazione ma che le amministrazioni possono decidere di rendere accessibili per i cittadini. Di seguito riportiamo qualche suggerimento utile per “orientare” alla lettura dei siti della pubblica amministrazione.

### La sezione Amministrazione trasparente

Ricorda che le amministrazioni devono pubblicare i dati di cui al d.lgs. n. 33/2013 nella sezione denominata “Amministrazione trasparente”. Documenti, informazioni e dati la cui pubblicazione è prevista espressamente dalla vigente normativa confluiscono tutti all’interno della sezione “Amministrazione trasparente”. Se non riesci a trovare la sezione puoi impostare

la ricerca con le seguenti parole chiave: trasparenza, valutazione e merito”, “amministrazione trasparente”.

### **L’accesso alle informazioni pubblicate entro la sezione “Amministrazione trasparente” non può essere limitato prevedendo per gli utenti l’obbligo di autenticarsi ed identificarsi.**

Chiunque ha diritto di accedere ai siti direttamente e immediatamente. L’Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C-) ha previsto la costituzione di più sotto-sezioni di primo livello “denominate “Altri contenuti”, “Altri contenuti – Corruzione”, “Altri contenuti – Accesso civico” e “Altri contenuti – Accessibilità e catalogo di dati, meta dati e banche dati”, specificamente dedicate agli argomenti citati. In questo modo le amministrazioni possono inserire tutti i dati per i quali hanno l’obbligo di pubblicazione anche se non sono esplicitati nel decreto 33/2013.

### **Obblighi di pubblicazione vigenti in materia di trasparenza.**

Per verificare quali sono gli obblighi di pubblicazione vigenti in materia di trasparenza è possibile consultare un elenco degli obblighi di pubbli-

cazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013 e da ulteriori disposizioni di legge previgenti e successive. L'elenco è stato predisposto dall'A.N.A.C. ed è consultabile all'indirizzo internet <http://www.civit.it/wp-content/uploads/Obblighi-di-pubblicazione-ERRATA-CORRIGE-settembre-2013.xls>. Parole chiave per la ricerca: “elenco” “obblighi”.

## **La possibilità di pubblicare “dati ulteriori” rispetto a quelli previsti dalla legge e il coinvolgimento dei cittadini.**

È auspicabile che le amministrazioni decidano di esporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti per i quali non sussiste uno specifico obbligo di trasparenza. Ciascuna amministrazione, in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, individua, i c.d. “dati ulteriori”. Ai fini dell'individuazione dei predetti dati è opportuno che l'amministrazione parta dalle richieste di conoscenza dei propri portatori di interesse (in primis i cittadini) e analizzi le richieste di accesso ai dati ai sensi della legge n. 241/1990 per individuare tipologie di informazioni che, a prescindere da interessi prettamente individuali, rispondono a richieste frequenti e risultano

perciò pubblicabili nella logica dell'accessibilità totale. I dati ulteriori possono anche consistere in elaborazioni di "secondo livello" di dati e informazioni obbligatori, resi più comprensibili per gli interlocutori che non hanno specifiche competenze tecniche. È in questa fase che ogni cittadino grazie alle proprie indicazioni, alla proprie richieste, può fattivamente collaborare al miglioramento della pubblica amministrazione, magari a partire da quelle amministrazioni locali più vicine nella quotidianità ai cittadini stessi quali i Comuni.

## **Le amministrazioni che sono tenute all'applicazione del Decreto Legislativo 33/2013**

In base all'art. 11, c. 1, del d.lgs. n. 33/2013, le amministrazioni tenute al rispetto degli obblighi di trasparenza sono:

- le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative;
- le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le Regioni,
- le Province,
- i Comuni,

- le Comunità montane e loro consorzi e associazioni,
- le istituzioni universitarie,
- gli Istituti autonomi case popolari,
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni,
- tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali,
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale,
- l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al d.lgs. n. 300/1999, nonché, fino alla revisione organica della disciplina di settore, il CONI.

## La bussola della trasparenza

La bussola della trasparenza è uno strumento operativo messo a disposizione dalla Presidenza del Consiglio – Dipartimento della Funzione Pubblica che registra l’esistenza della sezione “Amministrazione trasparente” e delle relative sotto-sezioni, presso i siti delle pubbliche amministrazioni. Ogni cittadino può collegarsi al sito: <http://www.magellanopa.it/bussola/> per verificare il sito del proprio Comune o di una altra amministrazione pubblica, capire quanto è tra-

sparente sul web, effettuare statistiche in tempo reale, consultare le classifiche dei siti. Utilizzando questo sito ogni cittadino può contribuire a migliorare la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

È anche possibile effettuare statistiche e confronti tra pubbliche amministrazioni. Ogni cittadino può diventare parte attiva per stimolare l'amministrazione ad essere più aperta. Il meccanismo del confronto e della pubblicazione dei dati può essere un ottimo stimolo per le amministrazioni per conseguire buoni risultati e mettere in atto buone pratiche.

## Per saperne di più...

**ANAC:** è l' Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche

**OIV:** sono gli Organismi Indipendenti di Valutazione delle pubbliche amministrazioni, hanno l'onere di valutare il contenuto delle informazioni fornite dalle Pubbliche amministrazioni.

**Piano Triennale di prevenzione della corruzione:** predisposto dal responsabile della prevenzione della corruzione, attua la legge 190/2012 (Anticorruzione) che ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema

organico di prevenzione della corruzione. Il Piano ha la funzione di fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e di indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio.

**Programma triennale per la trasparenza e l'integrità:** predisposto dal Responsabile della trasparenza, attua il decreto legislativo 33/2013 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), che, nel confermare che la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, afferma che la trasparenza è finalizzata alla realizzazione di una amministrazione aperta e al servizio del cittadino.

## Siti utili

**Autorità nazionale anticorruzione:**

<http://www.anticorruzione.it/>

**Bussola della Trasparenza:**

<http://www.magellanopa.it/bussola/>

**Dipartimento funzione pubblica:**

<http://www.funzionepubblica.gov.it/>

**Per inviare all’A.N.A.C. segnalazioni e quesiti in tema di accesso civico e trasparenza:**

[www.campagnatrasparenza.it](http://www.campagnatrasparenza.it)

**Per segnalazioni in tema di trasparenza da inviare a Cittadinanzattiva:** [trasparenza@cittadinanzattiva.it](mailto:trasparenza@cittadinanzattiva.it)

## Riferimenti normativi

Decreto Legislativo 33/ 2013 del 14 marzo 2013. “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

Legge n. 241 del 1990 “Nuove Norme in materia di procedimento amministrativo e i diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

Decreto Legge 22 giugno 2012, n.83 “Misure urgenti per la crescita del Paese”, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134.

Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese” convertito in Legge 221/2012, contenente prescrizioni per la P.A., in tema di accessibilità dei siti web e servizi informatici.

Decreto Legislativo 82/2005 “Codice dell’amministrazione digitale”.

Delibera Civit/A.N.A.C. n. 50/2013 “Linee guida per l’aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2013”.



## PER SOSTENERCI:

**Conto corrente postale 67425561**  
intestato a Cittadinanzattiva Onlus

### Bonifico bancario

**IBAN:**

**IT14J0200805240000401362508**  
intestato a Cittadinanzattiva Onlus

**Online** in tutta sicurezza all'indirizzo  
[www.cittadinanzattiva.it/sostienici](http://www.cittadinanzattiva.it/sostienici)

Devolvendo il tuo **5x1000** a favore  
di Cittadinanzattiva

Firma nella sezione dedicata alle Onlus della  
dichiarazione dei redditi

e inserisci il codice fiscale **80436250585**.

**A te non costa nulla**

**e i tuoi diritti ci guadagnano!**

Ricorda che puoi dedurre o detrarre l'importo  
donato. Conserva la matrice dei bollettini po-  
stali, l'estratto conto della carta di credito o  
della banca e consegnali al commercialista  
o CAF.



**CITTADINANZA***ATTIVA*

**Cittadinanzattiva onlus**

Via Cereate 6 - 00183 roma

Tel +39 06 3671 81

Fax +39 06 3671 8333

[www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it)

**SENDO CIVICO**  
**COMUNITÀ**  
**INTEGRAZIONE**  
**CAPITALE UMANO**  
**SOSTENIBILITÀ**  
**TRASPARENZA**

**SERVIZI PUBBLICI**  
**LIVELLI ESSENZIALI**  
**PARTECIPAZIONE**  
**SALUTE**  
**SCUOLA**  
**RIFORMA DELLE ISTITUZIONI**  
**EMPIRISMO**

**BENI COMUNI**