

DICEMBRE
2012

PER UNA SEMPLIFICAZIONE DELLA TRASPARENZA

Esiti della consultazione sugli obblighi di
pubblicazione previsti in materia di
trasparenza ed integrità

CiVIT

COMMISSIONE INDIPENDENTE PER LA VALUTAZIONE,
LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE



Indice

Il contenuto in sintesi	3
1. Premessa	6
2. La ricognizione degli obblighi di pubblicazione e la consultazione effettuate da CiVIT	7
3. La chiarezza dei contenuti degli obblighi di pubblicazione	9
4. Sovrapposizione degli obblighi di pubblicazione contenuti in norme diverse	11
5. Obblighi di trasmissione dei dati ad altre amministrazioni	14
6. L'effettiva utilizzazione dei dati da parte degli utenti.....	16
7. I dati ulteriori.....	17
8. Segnalazione di altri obblighi normativi	18
9. Conclusioni	18

[Allegati – formato ods](#)

[Allegati in formato excel](#)

Il contenuto in sintesi

Lo stato attuale delle regole in materia di obblighi di pubblicazione delle amministrazioni è connotato da frammentazione e ridondanza. Decine di disposizioni, eterogenee tra loro per contenuto e ambito soggettivo di applicazione, rendono difficile la fruizione delle informazioni da parte dei cittadini ed incidono sull'effettiva conoscibilità degli obblighi e sul relativo adempimento da parte delle amministrazioni. **La CiVIT, a luglio 2012, ha censito 96 obblighi di pubblicazione ed ha avviato una consultazione con ministeri, enti pubblici nazionali e associazioni rappresentate nel CNCU e nel CNEL.** Sono state chieste informazioni sulla chiarezza dei contenuti degli obblighi, sull'esistenza di sovrapposizioni con altri obblighi, sulla consultazione dei dati pubblicati e sulla loro utilità, sull'esistenza di obblighi normativi ulteriori oltre ai 96 censiti, sull'opportunità di pubblicare altri dati oltre a quelli previsti da disposizioni di legge nonché sull'esistenza di obblighi concomitanti di comunicazione ad altre amministrazioni dei dati da pubblicare.

Alla consultazione hanno partecipato 31 amministrazioni centrali e 2 associazioni.

Ad avviso della Commissione, gli esiti della consultazione possono fornire un contributo al Governo ai fini del riordino e della semplificazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1 c. 35 della legge n. 190/2012.

Il 94% delle amministrazioni ha risposto sulla chiarezza delle norme che impongono obblighi di pubblicazione. Complessivamente, sono pervenute **219** osservazioni relative sia al **contenuto oggettivo** delle disposizioni sia, come anche rilevato dalla stessa CiVIT, al loro **ambito soggettivo di applicazione**. La consultazione ha messo in rilievo, sostanzialmente, criticità di tecnica legislativa diffuse nella produzione normativa italiana: definizione poco chiara dei contenuti delle disposizioni, frequenti interventi su oggetti analoghi non coordinati fra loro, rinvio a disposizioni di attuazione che, se non adottate (per alcuni obblighi non risultano, infatti, ancora adottate le disposizioni di attuazione, ad esempio per i tempi medi di pagamento e per gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese) incidono negativamente, oltre che sulla comprensione dei contenuti, sull'effettività degli obblighi e sull'attuazione del principio di trasparenza. Circa l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi, il legislatore ha, nel tempo, introdotto criteri diversi di individuazione dei soggetti obbligati, utilizzando formulazioni non univoche ovvero riferendosi a categorie talora generiche e indeterminate di amministrazioni.

Ad avviso della Commissione, è opportuno che in sede di adozione delle norme si presti attenzione particolare alla formulazione dei contenuti degli obblighi, al loro coordinamento, alla chiara individuazione dei soggetti tenuti a rispettarli nonché si limiti il rinvio a disposizioni di attuazione la cui mancanza può ingenerare dubbi nell'interpretazione e nell'attuazione degli obblighi stessi. Ove previsti, è opportuno che i provvedimenti attuativi vengano adottati tempestivamente.

Il 90% delle amministrazioni ha evidenziato sovrapposizioni fra norme e cioè che la pubblicazione di alcuni dati è prevista in disposizioni diverse che si sono succedute nel tempo e la cui formulazione o il cui ambito di applicazione, oggettivo e/o soggettivo, non consentono chiaramente di ritenere implicitamente abrogate le precedenti.

Complessivamente le amministrazioni hanno segnalato **342 sovrapposizioni**.

Le sovrapposizioni più frequenti riguardano norme relative alla pubblicazione di dati concernenti:

- a) **sovvenzioni, contributi, crediti e sussidi di natura economica** per i quali si riscontrano almeno sei norme intervenute dal 1996 ad oggi (da ultimo la stessa legge “anticorruzione” la n.190/2012);
- b) **incarichi e consulenze**, previsti in cinque diverse disposizioni normative;
- c) **organizzazione** (es. organigramma, articolazione degli uffici, ecc), **dirigenti** (nominativi, retribuzioni, CV), **servizi erogati, contratti pubblici** contenuti, rispettivamente, in tre diverse norme.

Ad avviso della Commissione è opportuno che in caso di successione delle leggi nel tempo si curino le eventuali previsioni espresse di abrogazione e il coordinamento di norme sugli obblighi di pubblicazione che incidono su ambiti oggettivi analoghi.

Il 58% delle amministrazioni ha riferito che per 44 dati la cui pubblicazione è obbligatoria esiste anche un concomitante obbligo di comunicazione ad una o ad altre amministrazioni (per lo più il Dipartimento della Funzione pubblica e il Ministero dell’Economia e delle Finanze, oltre che l’ISTAT per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale).

I dati in questione riguardano **procedimenti amministrativi, personale, consulenze ed incarichi, contrattazione integrativa, bilanci, investimenti per opere pubbliche, procedure di gara ad evidenza pubblica**. E’ evidente come, in questo modo, si crei un aggravio procedimentale per le singole amministrazioni ed anche problemi per la pubblicazione dei dati sui siti (ad avviso di alcune amministrazioni la comunicazione ad altre amministrazioni escluderebbe l’obbligo di pubblicazione).

Ad avviso della Commissione è opportuno individuare i casi in cui sia possibile limitare o ridurre, in considerazione delle finalità perseguite, la sovrapposizione tra gli obblighi di pubblicazione e quelli di trasmissione ad altri enti, specialmente quando la comunicazione riguardi più destinatari, in una prospettiva di potenziamento dei collegamenti fra banche dati.

Il 42% delle amministrazioni ha segnalato un interesse diffuso alla consultazione dei dati da parte dei cittadini e dei portatori di interesse, con particolare riferimento a **bandi di concorso, a bandi di gara e a procedure ad evidenza pubblica**. Un più basso livello di consultazione è stato registrato in relazione ai dati sui servizi erogati, sui tempi medi di erogazione e sulla gestione economico-finanziaria degli stessi nonché sulla lista dei controlli cui sono assoggettate le imprese. Questo fenomeno potrebbe dipendere dal fatto che in molte amministrazioni i dati suddetti non vengono ancora pubblicati. Si segnala che il **24% delle amministrazioni non ha risposto perché priva di strumenti idonei a rilevare la consultazione delle informazioni da parte degli interessati**.

Ad avviso della Commissione la trasparenza deve favorire l’apertura delle amministrazioni verso le esigenze di conoscenza dei cittadini e dei portatori di interesse. Pertanto le amministrazioni dovrebbero adottare, o migliorare nel caso già le abbiano, modalità di rilevazione di accesso al sito, alle singole pagine nonché dei tempi di consultazione, al fine di mettere meglio a fuoco i bisogni informativi dei cittadini e dei portatori di interesse interni ed esterni alle amministrazioni stesse.

Solamente **il 13% delle amministrazioni ha formulato proposte su ulteriori dati che sarebbe opportuno rendere obbligatori**. Alcune proposte, in linea con recenti interventi legislativi, riguardano le **motivazioni dell’affidamento di incarichi dirigenziali ad esterni, di cui all’articolo 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001, di incarichi di consulenza nonché degli affidamenti**

diretti in caso di appalti. E' giunta anche la sollecitazione a rendere obbligatoria **la pubblicazione di informazioni riguardanti fatture, mandati e relativi tempi di pagamento.**

Ad avviso della Commissione sarebbe opportuno, rendere obbligatoria la pubblicazione delle motivazioni relative alla scelta dei dirigenti esterni, come già previsto per la dirigenza sanitaria dal d.l. n. 158/2012 convertito in l. n. 189/2012, e dei fornitori in caso di affidamento diretto; in tema di pagamenti sarebbe altresì opportuno pubblicare fatture, mandati e relativi tempi di pagamento.

1. Premessa

Il decreto legislativo n. 150/2009 introduce per la prima volta nell'ordinamento italiano il principio della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni inteso come "accessibilità totale" delle informazioni concernenti "ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti". Nella logica del decreto, la trasparenza, che costituisce livello essenziale delle prestazioni e che dunque riguarda anche le amministrazioni territoriali, favorisce la partecipazione dei cittadini e degli altri portatori di interesse all'attività delle pubbliche amministrazioni ed è funzionale a tre scopi: sottoporre al controllo diffuso ogni fase di gestione della *performance* per consentire il miglioramento, assicurare la conoscenza, da parte dei cittadini e degli altri portatori di interesse, dei servizi resi dalle amministrazioni delle loro caratteristiche quantitative e qualitative nonché delle loro modalità di erogazione; prevenire fenomeni corruttivi e promuovere l'integrità nelle pubbliche amministrazioni.

Accanto al principio dell'accessibilità totale, così come introdotto nel 2009, esistono numerosi obblighi normativi previgenti di pubblicazione di dati sui siti istituzionali delle amministrazioni ed altri successivamente introdotti.

Lo stato attuale delle regole in materia di obblighi di pubblicazione delle pubbliche amministrazioni è connotato da frammentazione e ridondanza. Il quadro normativo complessivo è, infatti, costituito da decine di disposizioni, eterogenee tra loro quanto a contenuto e ad ambito soggettivo di applicazione, disperse tra una molteplicità di atti normativi con diversa finalità e contenuti.

Tra le norme più recenti, che hanno inserito nuovi obblighi di pubblicazione, si può segnalare, in materia di sanità il d.l. 13 settembre 2012, n. 158: "*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*" (c.d. Decreto Balduzzi), convertito dalla l. 8 novembre 2012, n. 189. Nella legge 6 novembre 2012, n. 190: "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", poi, è stata prevista la pubblicazione di alcuni dati in settori particolarmente sensibili ai fenomeni corruttivi, - quali contratti pubblici, sovvenzioni ed incarichi, - in alcuni casi già inseriti in leggi precedenti, come ad esempio la concessione e l'erogazione di sovvenzioni contributi e sussidi e, comunque, l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (art. 1, c. 16, lett. c)) ovvero i bilanci e i costi unitari dei servizi erogati ai cittadini (art. 1, c. 15).

Altri recenti provvedimenti normativi sono intervenuti sul perimetro delle amministrazioni. Ad esempio è stato ampliato, per alcuni importanti adempimenti in materia di pubblicazione di benefici economici, l'ambito dei soggetti obbligati, includendo anche le aziende speciali e le società *in house* (art. 18 d.l. n. 83 del 22 giugno 2012, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134). Anche nel caso della pubblicazione degli indirizzi PEC, il legislatore ha esteso l'obbligo, oltre alle pubbliche amministrazioni, anche ai gestori dei servizi pubblici (art. 6, c. 1, lett. d) del d.l. n. 179 del 18 ottobre 2012).

L'ipertrofia della disciplina degli obblighi di pubblicazione e la loro dispersione in un gran numero di atti normativi rendono difficile la fruizione delle informazioni, impongono costi significativi alle pubbliche amministrazioni e rischiano di incidere negativamente sull'effettiva conoscibilità degli obblighi e sul relativo adempimento da parte delle amministrazioni stesse.

Della urgente necessità di un riordino e di semplificazione degli obblighi di pubblicazione è consapevole anche il legislatore che nella legge n. 190/2012 ha previsto una delega *ad hoc* che il Governo deve esercitare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa (art. 1 c. 35).

Le verifiche condotte dalla CiVIT hanno messo, inoltre, in evidenza che la maggior parte delle amministrazioni centrali, nell'applicazione delle norme sulla trasparenza, sono preoccupate più dell'adempimento formale delle previsioni normative che dell'effettiva funzionalizzazione degli obblighi di trasparenza per favorire il controllo sociale sul proprio operato. Marcate carenze, infatti, si riscontrano per quanto riguarda la pubblicazione di dati e informazioni economico-finanziari e gestionali, necessarie per valutare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica, nonostante le indicazioni specifiche fornite in tal senso dalla CiVIT con la delibera n. 2 del 2012.

La complessità e il disordine del quadro normativo ed anche i risultati dell'attività di monitoraggio inducono, dunque, a riflettere sull'opportunità di razionalizzare, semplificare e differenziare gli obblighi di trasparenza - eventualmente anche in relazione alle funzioni e alle dimensioni degli enti - in modo che i relativi adempimenti, che comportano impiego di risorse umane e di tempo, siano effettivamente funzionali al miglioramento del controllo diffuso sull'attività degli enti e proporzionati alle loro dimensioni.

2. La ricognizione degli obblighi di pubblicazione e la consultazione effettuate da CiVIT

A partire dal giugno 2012, la CiVIT ha effettuato una ricognizione degli obblighi di pubblicazione vigenti. Ne sono risultati 96 (v. allegato 1), che riguardano i più diversi aspetti dell'organizzazione e dell'agire delle amministrazioni, dall'assetto degli uffici, al personale, ai procedimenti, ai servizi resi al personale e agli aspetti finanziari. L'indagine ha anche fatto emergere la geometria variabile dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi in questione, peraltro definito con formule non sempre inequivocabili e chiare.

A luglio la CiVIT ha avviato una consultazione delle categorie interessate sugli obblighi rilevati con l'obiettivo di formulare proposte di riordino e di semplificazione volte a rendere più sostenibili gli adempimenti in materia anche facendo emergere i dati più rilevanti per giungere, in tal modo, all'eventuale differenziazione degli obblighi medesimi in relazione alle dimensioni e alla tipologia di amministrazioni.

Sono stati coinvolti nella consultazione:

- 1) gli OIV e i Responsabili della trasparenza dei ministeri e degli enti pubblici nazionali
- 2) il Comitato nazionale consumatori ed utenti (CNCU)
- 3) le 18 associazioni rappresentate nel CNCU
- 4) i 32 organismi rappresentativi delle parti sociali presso il CNEL.

Per la consultazione sono state utilizzate griglie di rilevazione in cui, elencati da una parte gli obblighi rilevati, sono state chieste informazioni sulla chiarezza del contenuto dell'obbligo, sull'esistenza di sovrapposizioni con altri obblighi, sull'effettiva utilizzazione del dato pubblicato (alle sole amministrazioni), sull'utilità dei dati (per le associazioni), sull'esistenza di dati ulteriori oltre a quelli rilevati dalla CiVIT ovvero sull'individuazione di altri dati da pubblicare rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge nonché, per le sole amministrazioni, sull'esistenza di obblighi concomitanti di comunicazione dei dati ad altre amministrazioni.

Alla data del 6 novembre sono pervenute le risposte di 31 amministrazioni, di una associazione rappresentata presso il CNEL (Confetra - Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica) e del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU). La rilevazione di quest'ultimo, in particolare, è stata effettuata attraverso una commissione tecnica, composta dai membri delle singole associazioni.

Come evidenziato nella tabella 1, le amministrazioni che hanno risposto operano in tutti i comparti del settore pubblico. Spicca, in particolare, l'alta partecipazione dei Ministeri (9 su 12) e degli Enti Previdenziali (2 su 2). Seguono gli altri Enti Nazionali (7 su 24), gli Enti di Ricerca, (7 su 25) e gli Enti Parco Nazionali (5 su 23). Si è aggiunta un'Università, nonostante il documento di consultazione non fosse stato inviato agli atenei.

Tabella 1. La partecipazione delle amministrazioni articolata per comparti

Comparto	Numero di amministrazioni partecipanti
Ministeri	9
Enti Previdenziali	2
Enti di Ricerca	7
Enti Parco Nazionali	5
Altri Enti Nazionali	7
Università	1
Totale	31

Le osservazioni pervenute sono particolarmente numerose e capillari e mettono in evidenza un'obiettiva esigenza di riordino e di semplificazione.

Dalla analisi dei documenti inviati dalle amministrazioni emergono una diversa sensibilità e attenzione rispetto alle dimensioni di indagine in cui si è articolata la consultazione. Come mostra la tabella 2, una percentuale molto elevata (oltre il 90%) di amministrazioni ha risposto ai quesiti relativi alla chiarezza degli obblighi di pubblicazione e alla loro eventuale sovrapposizione. La maggioranza delle amministrazioni ha anche segnalato la presenza di obblighi di trasmissione dei dati ad altre amministrazioni. Meno frequenti, invece, sono state le segnalazioni circa l'utilizzo effettivo dei dati da parte degli utenti delle Sezioni "Trasparenza, Valutazione e Merito". Infine, una ristretta minoranza di amministrazioni e il CNCU hanno segnalato ulteriori obblighi di pubblicazione previsti da norme specifiche, oltre a quelle rilevate dalla CiVIT, oppure richiesti dagli *stakeholders*, pur in mancanza di un obbligo normativo.

Tabella 2 . Il tasso di risposta delle amministrazioni articolato per dimensione di indagine

Quesito	N. di amministrazioni che hanno risposto
“Il contenuto dell’obbligo è chiaro?”	29 (94%)
“L’obbligo di pubblicazione si sovrappone ad altri già esistenti?”	28 (90%)
“Il dato viene fornito ad altra amministrazione?”	18 (58%)
“Il dato pubblicato è effettivamente utilizzato dagli utenti del sito?”	13 (42%)
“Esistono ulteriori obblighi di pubblicazione rispetto ai 96 obblighi indicati?”	4 (13%)
“Esistono altre tipologie di dati non previste normativamente ma la cui pubblicazione è richiesta dagli stakeholders?”	4 (13%)

3. La chiarezza dei contenuti degli obblighi di pubblicazione

Le amministrazioni hanno segnalato la formulazione poco chiara delle norme che impongono alcuni obblighi, individuando nella non chiarezza delle norme una tra le principali difficoltà di pubblicazione dei dati. Al riguardo sono pervenute 219 segnalazioni (vedi Tabella 3).

Tabella 3. Dati quantitativi sulle risposte relative alla chiarezza dei dati

Amministrazioni	Obblighi di pubblicazione ritenuti non chiari
Ministeri	73
Enti previdenziali	1
Enti di ricerca	71
Enti parco nazionali	47
Altri Enti	21
Università	6
Associazioni	0
Totale	219

Per un esame dettagliato degli esiti della consultazione sulla chiarezza dei contenuti degli obblighi di pubblicazione, si rimanda all’allegato 2.

Le problematiche interpretative riguardano sia il contenuto oggettivo delle disposizioni, sia il loro ambito soggettivo di applicazione.

Per quanto riguarda gli aspetti di contenuto, le amministrazioni fanno rilevare che alcune norme risultano poco chiare soprattutto per la coesistenza di norme piuttosto generiche ed altre più specifiche con contenuto in parte coincidente.

Si considerino, ad esempio, gli obblighi di pubblicazione relativi al settore dell'ordinamento giuridico riferibile all'attività svolta dai singoli uffici, corredato dai documenti anche normativi di riferimento (art. 54, c. 1, lett. a), del d.lgs. n. 82/2005) nonché le informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, obbligo introdotto dall'art. 11 c. 1 del d.lgs. n. 150/2009 quale attuazione del concetto di trasparenza come accessibilità totale. In quest'ultimo caso, sono proprio le amministrazioni a specificare che la scarsa chiarezza di tale obbligo deriva dall'ampiezza del dettato normativo e dalla sovrapposizione della norma con altre dal contenuto più specifico, come quella di cui sopra del d.lgs. n. 82/2005.

Nello stesso senso, risulta poco chiara anche la disposizione che riguarda la pubblicazione degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali (art. 11, c. 1 d.lgs. n. 150/2009) in parte replicata dalla disposizione che prevede la pubblicazione dei dati sui servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi ed, in particolare, l'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato contenuta nell'art. 11 c. 4 del medesimo d.lgs. n. 150/2009.

In altri casi, la non chiarezza del contenuto dell'obbligo è collegata alla genericità della formulazione normativa.

Oltre agli esempi appena menzionati, è considerato non chiaro l'obbligo di pubblicazione dell'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con i regolamenti ministeriali, interministeriali e con i provvedimenti amministrativi a carattere generale (art. 7, cc. 1 e 2, della l. n. 180/2011). Tale disposizione, introdotta con un chiaro intento di agevolare i cittadini utenti e le imprese, pare presentare, a livello definitorio, le difficoltà che scaturiscono dall'ampiezza stessa della definizione di onere informativo (la legge identifica l'onere informativo con qualunque adempimento che comporti la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione, la conservazione e la produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione). Si segnala, in tal caso, che la legge attribuisce al Dipartimento per la funzione pubblica il compito di adottare un regolamento di attuazione con cui definire criteri e modalità di pubblicazione dei dati suddetti, da emanare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, rinviando, di fatto, la stessa applicazione della norma.

Un altro obbligo di pubblicazione fonte di dubbi per alcune amministrazioni è quello sulla pubblicazione dell'indicatore dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato "indicatore di tempestività dei pagamenti", per la specificazione del quale il legislatore aveva previsto l'adozione di un decreto interministeriale. In attesa del provvedimento di attuazione della norma, la CiVIT ha istituito un tavolo tecnico di approfondimento e di confronto avente come scopo quello di offrire alle amministrazioni gli strumenti idonei alla realizzazione di quanto richiesto dalla legge.

Come si può desumere da quanto sopra rilevato, il rinvio ad ulteriori disposizioni di attuazione, presente in alcune norme, può contribuire alla non chiarezza delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione. Il rinvio operato fa sì, infatti, che la norma primaria ometta alcuni chiarimenti e specificazioni necessari lasciando così a norme successive, non sempre peraltro adottate o tempestive (per alcuni obblighi di pubblicazione oggetto della ricognizione CiVIT non risultano ancora adottate le disposizioni di attuazione), il compito di chiarire il contenuto degli stessi obblighi e di consentirne la comprensione e la conseguente piena attuazione da parte delle amministrazioni.

Oltre ai dati emersi nella consultazione, ad avviso della Commissione, un aspetto che rende poco chiara la normativa degli obblighi di pubblicazione riguarda l'ambito soggettivo applicazione delle norme. Il legislatore, infatti, nel corso del tempo ha introdotto criteri diversi di individuazione dei soggetti obbligati, spesso utilizzando anche formulazioni non sempre univoche ovvero riferendosi a categorie non propriamente determinate di amministrazioni.

Esemplificativa in tal senso può essere la previsione di cui all'articolo 8 del d.l. n. 98/2011, convertito in l. n. 111/2011), relativa alle partecipazioni societarie e che indica quali enti destinatari "tutti gli enti e gli organismi pubblici", senza ulteriori indicazioni specifiche idonee ad eliminare dubbi applicativi.

Un'altra materia che presenta un ambito soggettivo poco determinato e chiaro è quella sulla pubblicazione dei provvedimenti relativi ad incarichi di collaborazione o di consulenza.

Come specificato anche *infra* (vedi paragrafo 4), sono molteplici le previsioni normative che, nel corso del tempo, hanno disciplinato la materia in oggetto, affiancando una all'altra non solo disposizioni relative al contenuto di questo particolare ambito di obblighi ma anche riferimenti e previsioni relative ai soggetti di volta in volta obbligati, ingenerando così dubbi rispetto alla identificazione dei soggetti destinatari di tali obblighi.

Quale esempio di perimetro soggettivo generico e non di immediata percezione si consideri, l'art. 1, c. 127, l. n. 662/1996 che richiede l'obbligo di pubblicare gli incarichi di collaborazione e di consulenza, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, ad una categoria indeterminata di destinatari, ovvero alle "pubbliche amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso".

Lo stesso rilievo può essere, infine, fatto per la previsione che riguarda le amministrazioni tenute a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o bilanci *ex art.* 32, c. 2, l. n. 69/2009, nonché ai sensi dell'art. 5, c. 1, d.P.C.M. 26 aprile 2011. In questo caso, l'individuazione delle amministrazioni viene fatto con un rinvio molto generico alle "amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci".

Conclusivamente si rileva come, oltre a risultare necessaria una riduzione numerica degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, un rilievo particolare e fondamentale riguarda la qualità della formulazione delle norme, necessaria per consentire alle amministrazioni di dare attuazione più compiutamente al principio della "accessibilità totale".

4. Sovrapposizioni degli obblighi di pubblicazione contenuti in norme diverse

La quasi totalità delle amministrazioni partecipanti alla consultazione (28 su 31) ha evidenziato che la pubblicazione di alcuni dati è prevista in disposizioni diverse che si sono succedute nel tempo e la cui formulazione o il cui ambito di applicazione non consentono chiaramente di ritenere implicitamente abrogate le precedenti.

Complessivamente le amministrazioni hanno segnalato 342 sovrapposizioni. Nessuna segnalazione di sovrapposizione è stata indicata dalle associazioni. Dall'analisi effettuata dalla CiVIT su queste segnalazioni è stato riscontrato che in alcune disposizioni il contenuto dell'obbligo informativo risulta pienamente sovrapposto, per altre, invece, si è riscontrata una parziale coincidenza dell'oggetto, stante le diverse finalità perseguite dalle norme richiamate.

Un ambito in cui le amministrazioni hanno segnalato più frequentemente le sovrapposizioni è quello relativo agli incarichi e alle consulenze.

Come indicato dall'art. 53, c. 14, del d.lgs n.165/2001, "Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico". Tale previsione riprende quanto già disposto dalla legge n. 662/1996 che, all'art. 1, c. 127, richiede alle pubbliche amministrazioni, che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso, di pubblicare gli elenchi nei quali indicare i soggetti percettori, la ragione dell'incarico e l'ammontare erogato.

Successivamente, una disposizione in materia di trattamenti economici e di compensi, inclusi gli incarichi, è stata inserita nella legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008). L'art. 3, c. 44, ha individuato, infatti, nella preventiva pubblicazione dell'atto di spesa (sul sito *web* dell'amministrazione o del soggetto interessato), completo di indicazione nominativa del destinatario e dell'ammontare del compenso, una vera e propria condizione di attuazione dell'atto stesso. Sempre sullo stesso tema, più recentemente, si è inserita la previsione dell'art. 11, c. 8, lett. i) del d.lgs. n. 150/2009 che prevede un vero e proprio obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale delle amministrazioni, nell'apposita sezione denominata "Trasparenza, valutazione e merito", avente ad oggetto gli incarichi retribuiti e non retribuiti conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati.

L'art. 18, c. 1 del d.l. n. 83/2012, convertito in l. n. 134/2012, costituisce una delle ultime disposizioni, in ordine cronologico, in tema di incarichi e consulenze. Tale norma sottopone l'attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati ad una forma di pubblicità sulla rete internet, secondo il principio di accessibilità totale di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009, richiedendo l'indicazione di numerosi e specifici dati tra cui il nome del soggetto beneficiario, l'importo, il *link* al progetto selezionato, al *curriculum* del soggetto incaricato, nonché al contratto e capitolato della prestazione, fornitura e servizio.

Sovrapposizioni di obblighi informativi da pubblicare risultano anche in norme sull'organizzazione e sui procedimenti.

Riguardo all'organizzazione, la legge n. 241/1990 ha previsto la pubblicazione delle direttive, dei programmi, delle istruzioni, delle circolari e di ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione. Successivamente il Codice dell'Amministrazione digitale, d.lgs. n. 82/2005, art. 54, c. 1, lett. a), ha introdotto l'obbligo di pubblicare sui siti delle pubbliche amministrazioni "l'organigramma, l'articolazione degli uffici, le attribuzioni e l'organizzazione di ciascun ufficio anche di livello dirigenziale non generale". Sul medesimo aspetto, l'art. 11, c. 1, del d.lgs n. 150/2009 prevede l'obbligo di pubblicare sui siti istituzionali delle amministrazioni, le informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione.

Per i procedimenti amministrativi, le sovrapposizioni evidenziate attengono in particolare agli atti e ai documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza, previsto nel d.l. n. 70/2011 art. 6, c. 1, lett. b), nonché nella l. n. 180/2011, art. 6, c. 6 (Statuto delle imprese).

Ulteriori sovrapposizioni sono state rilevate con riguardo ai dati informativi relativi al personale dirigente.

La legge n. 69/2009, art. 21, c. 1 richiede alle amministrazioni di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali e i *curricula vitae* dei dirigenti. Analogamente, il d.lgs. n. 150/2009 prevede, all'art. 11, c. 8, lettere f) e g), l'obbligo per ogni amministrazione di pubblicare, sul proprio sito istituzionale, sia i *curricula* dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo, sia le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato.

Sempre in relazione alla pubblicazione di dati relativi al personale, è stata evidenziata la parziale coincidenza dell'obbligo, previsto dal d.lgs. n. 150/2009, art. 11, c. 8, di pubblicazione dell'ammontare complessivo dei premi collegati alla *performance* stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti, e la recente previsione del d.l. n. 95/2012, convertito in l. n. 135/2012, che all'art. 5, c. 11-sexies dispone che "le amministrazioni rendono nota l'entità del premio mediamente conseguibile dal personale dirigenziale e non dirigenziale e pubblicano sui propri siti istituzionali i dati relativi alla distribuzione del trattamento accessorio, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi".

Si evidenziano, infine, due ulteriori ambiti in cui le amministrazioni hanno segnalato la presenza di sovrapposizioni: i dati sui contratti pubblici e quelli su sovvenzioni, contributi, redditi, sussidi e benefici di natura economica.

Nel primo caso, all'obbligo di pubblicazione di bandi e avvisi previsto dal Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - d.lgs. n. 163/2006 – si affiancano le previsioni del d.lgs. n. 82/2005, art. 54, c. 1, lett. f) di pubblicare sui siti delle pubbliche amministrazioni l'elenco di tutti i bandi di gara, nonché le disposizioni contenute nella legge n. 69/2009, art. 32, c. 2 che richiede, al fine di promuovere il progressivo superamento della pubblicazione in forma cartacea, che le amministrazioni provvedano a pubblicare nei siti informatici atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica.

A queste disposizioni occorre poi aggiungere quelle introdotte dalla legge n. 190/2012, particolarmente dettagliate. L'art. 1, c. 32 prevede, infatti, che "le stazioni appaltanti sono in ogni caso tenute a pubblicare nei propri siti *web* istituzionali: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate. Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici".

Nel secondo caso è stata evidenziata una parziale sovrapposizione di contenuti fra gli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 118/2000 (Albo dei beneficiari di sovvenzioni pubbliche) e il recente art. 18 del d.l. n. 83/2012 relativo alla pubblicazione di dati sulla concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e l'attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere di cui all'art. 12 della l. 7 agosto 1990, n. 241, ad enti pubblici e privati. A tali previsioni si aggiungono, inoltre, le disposizioni sopra ricordate in materia di incarichi e consulenze.

Anche in questo caso, infine, la CiVIT riscontra un'ulteriore sovrapposizione nella legge anticorruzione laddove ribadisce l'obbligo di pubblicazione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (art. 1, c. 16 lett. c), l. n. 190/2012).

Dall'esame appena delineato, risultano evidenti le difficoltà di coordinamento tra le varie disposizioni incontrate dalle amministrazioni e la necessità di razionalizzare le norme previste dal legislatore che contengono, peraltro, frequentemente requisiti, modalità ed ambito soggettivo di applicazione non sempre coincidenti.

Si riportano, nella tabella 4, le sovrapposizioni, parziali o complete, individuate dalla CiVIT sulla base delle indicazioni fornite dalle amministrazioni che hanno risposto.

Per un esame dettagliato dei contenuti si rimanda all'allegato 3.

Tab. 4 Sovrapposizioni degli obblighi di pubblicazione

Tipologie di dati	Numero sovrapposizioni obblighi di pubblicazione
Dati informativi sull'organizzazione e i procedimenti	
<i>Organizzazione</i>	3
<i>Posta elettronica</i>	2
<i>Procedimenti</i>	2
<i>Atti e documenti a corredo delle istanze</i>	2
Dati informativi relativi al personale	
<i>Nominativi, retribuzioni, CV dirigenti</i>	3
<i>Ammontare dei premi relativi al personale</i>	2
Dati relativi ad incarichi e consulenze	5
Dati sui servizi erogati	3
Trasparenza sulle partecipate	2
Dati di bilancio	
<i>Piano indicatori e risultati attesi di bilancio</i>	2
Dati sovvenzioni, contributi, crediti, sussidi e benefici di natura economica	6
Contratti pubblici	3
Totale	35

5. Obblighi di trasmissione dei dati ad altre amministrazioni

In sede di consultazione, le amministrazioni sono state invitate anche a segnalare eventuali dati per i quali, oltre all'obbligo di pubblicazione, sussiste anche un obbligo di trasmissione ad una o più amministrazioni. Ciò determina, per le singole amministrazioni, un notevole aggravio procedurale. Al riguardo, potrebbero essere individuati casi in cui sia possibile limitare o ridurre, in considerazione delle finalità perseguite, la sovrapposizione tra gli obblighi di pubblicazione e quelli di trasmissione ad altri enti, specialmente quando la comunicazione riguardi più destinatari, in una prospettiva di potenziamento dei collegamenti fra banche dati.

In proposito sono pervenute 509 segnalazioni. Peraltro, si evidenzia che, al di là di quanto emerso in sede di consultazione, la trasmissione di dati ad amministrazioni terze è passibile di avere una dimensione ben più ampia. Vi sono, infatti, ulteriori dati per i quali non sussiste un obbligo specifico di pubblicazione ma che pure è previsto vadano comunicati a terzi.

Ad esempio, la legge prevede che siano da trasmettere alla banca dati del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle finanze, i dati concernenti gli incassi e i pagamenti effettuati (si veda l'art. 14, cc. 6 e 7, della l. n. 196/2009). Ancora, le amministrazioni pubbliche sono tenute a fornire al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri il numero complessivo ed i nominativi dei beneficiari dei permessi sindacali (*ex art.* 50, c. 3, d.lgs. n. 165/2001).

L'esistenza di obblighi di comunicazione delle informazioni è stata riscontrata con riferimento a 44 dati, come evidenziato nella tabella 5. Risultano interessati dalle previsioni normative, come amministrazioni destinatarie delle comunicazioni, soprattutto il Dipartimento della Funzione pubblica e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, cui sono inviati numerosi dati per i quali sono in vigore anche gli obblighi di pubblicazione sui siti.

In particolare, il Dipartimento della Funzione pubblica riceve i dati relativi ai procedimenti amministrativi (*ex art.* 54, c. 1-bis, d.lgs. n. 82/2005), molti dei dati relativi al personale in servizio (si veda l'art. 21, c. 1-bis, l. n. 69/2009), nonché quelli riguardanti consulenze ed incarichi (art. 53, cc. 12, 13 e 14, d.lgs. n. 165/2001, e art. 1, c. 127, d.l. n. 662/1996). Invece, è stabilito che al Ministero dell'Economia e delle finanze siano trasmessi i dati inerenti alla contrattazione integrativa, nonché i bilanci e gli atti relativi (rispettivamente art. 40-bis, cc. 2 e 3, d.lgs. n. 165/2001, e artt. 13 e 15, l. n. 196/2009).

Si segnala, poi, che alla Corte dei conti sono trasmesse le informazioni inerenti il trattamento economico di coloro che ricevono a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali (si veda l'art. 3, c. 44, l. n. 244/2007), mentre all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e al Consiglio Nazionale Economia e Lavoro sono inviati gli atti relativi alla contrattazione collettiva (secondo quanto previsto dall'art. 40-bis, c. 5, d.lgs. n. 165/2001).

Ulteriori obblighi di trasmissione sono disposti nei confronti del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (nello specifico, le informazioni in materia di investimenti per opere pubbliche, come disposto dagli artt. 2, c. 6, e 8, c. 4, del d.lgs. n. 228/2011), e dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture (si tratta dei dati relativi alle procedure di gara ad evidenza pubblica, *ex art.* 7, cc. 8 e 10, l. n. 163/2006).

Infine, le amministrazioni segnalano che una notevole quantità di informazioni deve essere inoltrata all'Istituto nazionale di statistica, stante l'obbligo in vigore di trasmettere ad esso tutti i dati richiesti ai fini delle rilevazioni previste dal programma statistico nazionale.

Tab. 5 Obblighi di trasmissione rilevati dalle amministrazioni che hanno risposto

Tipologie di dati	Numero dati per i quali sussiste, oltre all'obbligo di pubblicazione, anche un obbligo di trasmissione	Numero dati, fra questi, per i quali la trasmissione è disposta nei confronti di più amministrazioni
Dati informativi sull'organizzazione e procedimenti	14	1
Dati informativi relativi al personale	10	3
Dati relativi a incarichi e consulenze	7	0
Dati sulla gestione economico-finanziaria dei servizi	2	1
Trasparenza sulle partecipate	1	0
Dati di bilancio	4	3
Dati relativi alle buone prassi	1	0
Dati sui contratti	3	0
Valutazione investimenti opere pubbliche	2	0
Totale	44	8

Per un esame dettagliato anche delle fonti di disciplina dei suddetti obblighi si rimanda all'allegato n. 4.

6. L'effettiva utilizzazione dei dati da parte degli utenti

Altro quesito sottoposto alle amministrazioni nella consultazione ha riguardato l'utilizzazione da parte degli utenti dei dati pubblicati con l'obiettivo di far emergere i dati più rilevanti su cui si concentra il "controllo diffuso".

In proposito, occorre premettere che la risposta delle amministrazioni è stata piuttosto limitata. Infatti:

- il 41% delle amministrazioni ha risposto puntualmente;
- il 21% ha risposto in modo frammentario, ossia affermando qualcosa solo per alcuni dati e non invece per altri, spesso senza esplicitare le ragioni della parziale compilazione del questionario;
- il 14% ha risposto che tutti i dati sono ugualmente utilizzati o non utilizzati dall'utenza, senza fornire spiegazioni in ordine alle modalità di rilevazione adoperate;

- il 24% non ha risposto perché priva di strumenti idonei a rilevare la fruizione delle informazioni da parte degli interessati.

Dall'esame delle evidenze fornite dalle amministrazioni che hanno risposto in modo puntuale, si riscontra, in via generale, la tendenza a segnalare un accesso diffuso alle informazioni pubblicate. Tuttavia, solo nel caso dei bandi di concorso e degli atti concernenti bandi di gara e procedure ad evidenza pubblica, tutte le amministrazioni concordano nell'affermare che il dato è effettivamente consultato dagli utenti del sito.

Con riferimento ad alcune informazioni, le amministrazioni hanno affermato il disinteresse degli utenti; nello specifico, ciò è stato sostenuto con riguardo ai dati sui servizi erogati, sui tempi medi di erogazione e sulla gestione economico-finanziaria degli stessi e sulla lista dei controlli cui sono assoggettate le imprese. La portata di questa affermazione deve tener conto del fatto che non tutte le amministrazioni pubblicano i dati in questione.

Nella stessa ottica si pongono anche le risultanze della rilevazione per altri dati, per i quali la maggior parte delle amministrazioni dichiara la non utilizzazione da parte degli utenti. Si considerino, ad esempio, i dati riguardanti la gestione dei pagamenti, il ruolo di anzianità dei dipendenti, i dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti, le informazioni relative alle società che hanno raggiunto il pareggio di bilancio, nonché i dati relativi alle buone prassi.

Le risposte fornite dalle amministrazioni fanno, infine, emergere forti discordanze in ordine alla effettiva fruizione dei dati in materia di sovvenzioni, contributi, crediti, sussidi e benefici di natura economica.

7. I dati ulteriori

Nella prospettiva della trasparenza come accessibilità totale, uno degli obiettivi della consultazione pubblica è stato quello di raccogliere proposte su ulteriori dati da rendere obbligatori attraverso nuove disposizioni normative. I principali temi delle risposte sono riportati nella tabella 6.

Tabella 6. Ulteriori dati da rendere obbligatori su proposta delle amministrazioni che hanno risposto

Ambito	Dato
Incarichi dirigenziali	Criteri e motivazioni alla base della scelta dei dirigenti esterni
Incarichi di consulenza	Riepilogo degli incarichi in capo allo stesso individuo
Appalti	Criteri e motivazioni alla base della scelta dei fornitori nel caso di affidamento diretto
Pagamenti	Fatture, mandati e relativi tempi di pagamento

La materia interessata dal maggior numero di segnalazioni è stata quella del personale e degli incarichi. Le proposte hanno riguardato tanto l'affidamento di incarichi dirigenziali ad esterni, di

cui all'articolo 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001, quanto l'affidamento di incarichi di consulenza la cui pubblicazione è prevista, come anticipato, in numerose disposizioni.

Per quanto concerne l'affidamento di incarichi dirigenziali ad esterni, è stato suggerito di pubblicare sui siti istituzionali le motivazioni alla base della loro scelta. In sostanza, nello spirito del d.lgs. n. 150/2009, si chiede alle amministrazioni di comprovare, attraverso la pubblicazione di tali informazioni, la particolare qualificazione professionale non rinvenibile all'interno delle amministrazioni che giustifica l'affidamento di incarichi a esterni e consulenti. Sulla stessa linea di tali ipotesi di riforma si sono poi poste le disposizioni relative alla trasparenza delle attribuzioni di incarichi dirigenziali e di consulenza previste dall'art. 1 cc. 39, 40 e 42 della l. n. 190/2012. Per quanto riguarda le consulenze è stato proposto di pubblicare anche il riepilogo degli incarichi di consulenza in capo allo stesso individuo.

Altro ambito in cui si richiede alle amministrazioni di pubblicare le ragioni delle proprie scelte è quello degli appalti nel caso di affidamenti diretti. Sempre in questo ambito, è stata richiesta anche la pubblicazione di dati relativi all'efficienza delle imprese appaltatrici.

Anche in questo caso tali indicazioni sono state recepite dalla recente legge n. 190/2012 il cui art. 1, cc. 15 e 16, introduce un denso regime di obblighi di pubblicazione, anche con riferimento ai contratti di forniture, beni e servizi.

Restando in tema di gestione economico-finanziaria e traendo spunto da alcune recenti iniziative di *open data* avviate a livello locale, è giunta la sollecitazione a rendere obbligatoria la pubblicazione di informazioni riguardanti fatture, mandati e relativi tempi di pagamento.

8. Segnalazione di altri obblighi normativi

Con la consultazione è stato chiesto agli interlocutori di segnalare eventuali altri obblighi normativi non ricompresi nell'elenco predisposto dalla CiVIT, tenuto conto proprio della ipertrofia legislativa al riguardo.

In questo modo sono stati identificati tre ulteriori obblighi nell'ambito della disciplina del pubblico impiego.

Due obblighi sono stati introdotti in modifiche del d.lgs. n. 165/2001. Si tratta degli obblighi di pubblicazione dei contratti nazionali da parte delle amministrazioni interessate (art. 47 c. 8 del d.lgs. n. 165/2001) e del numero e della tipologia dei posti di funzione dirigenziale che si rendono liberi nella dotazione organica (art. 19 c. 1-bis del d.lgs. n. 165/2001). Il terzo obbligo è stato invece inserito nel recente d.l. n. 95/2012, convertito in l. n. 135/2012 che, all'art. 5 c. 11-quinquies, prescrive alle amministrazioni la pubblicazione dell'entità dei premi conseguibili dal personale dirigenziale e non.

9. Conclusioni

Gli esiti della consultazione condotta da CiVIT sugli obblighi di trasparenza presenti nel nostro ordinamento consentono di proporre alcune conclusioni relative sia all'atteggiamento delle

pubbliche amministrazioni nei confronti del principio della trasparenza amministrativa, sia allo stato della legislazione in materia.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'ampia risposta da parte delle amministrazioni interessate (molto più reattive delle stesse associazioni di cittadini e utenti) fa ben sperare sulla loro attenzione ad applicare le norme sulla trasparenza come accessibilità totale. Le amministrazioni hanno mostrato di conoscere le norme, di avere affrontato numerosi problemi applicativi e di avere rilevato molti punti critici. Hanno anche suggerito ulteriori forme e oggetti di trasparenza, a testimonianza di una condivisione dello spirito del principio della trasparenza. D'altra parte, alcuni fraintendimenti e ambiguità, soprattutto relativi alla fruizione delle informazioni da parte dei cittadini e degli altri portatori di interesse, mostrano che non vi è ancora piena e diffusa consapevolezza dello scopo ultimo della trasparenza per il miglioramento del controllo sociale sugli esiti dell'azione pubblica.

Per quanto riguarda lo stato della legislazione, i risultati della consultazione mettono in rilievo l'effettiva necessità di interventi di riordino e di manutenzione della disciplina normativa, soprattutto alla luce del nuovo principio di trasparenza intesa come accessibilità totale attraverso il quale il legislatore intende perseguire obiettivi di miglioramento complessivo delle *performance* delle pubbliche amministrazioni. Particolarmente importante, in questa prospettiva, sarà il momento della codificazione e riordino delle norme in materia, previsto dalla legge n. 190/2012. La consultazione ha messo in rilievo, sostanzialmente, criticità di tecnica legislativa diffuse nella produzione normativa italiana: definizione poco chiara dei contenuti delle disposizioni, frequenti interventi su oggetti analoghi non coordinati fra loro, rinvio a disposizioni di attuazione che, se non adottate, incidono negativamente sull'effettività degli obblighi e sull'attuazione del principio di trasparenza.

Oltre alle norme primarie esistono, inoltre, atti e circolari di diverso tipo e natura che, emanate anche anteriormente al d.lgs. n. 150/2009 con l'obiettivo di chiarire le disposizioni, rischiano di costituire, a loro volta, un fattore di confusione se non coordinate fra loro e con la nuova normativa sulla trasparenza prevista nel citato decreto legislativo.

Un aspetto particolarmente delicato in materia di obblighi di trasparenza è quello del perimetro soggettivo di applicazione delle norme la cui geometria molto articolata, rischia di ingenerare dubbi. Per alcuni obblighi di carattere essenziale sulle strutture, sull'attività e sulle risorse, in sede di riordino, si potrebbe pensare ad una estensione generalizzata. Ciò alla luce della riconduzione della trasparenza ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, riconosciuta dalla Corte costituzionale, dal d.lgs. n. 150/2009 e, da ultimo, riaffermata dalla citata legge n. 190/2012 sulla prevenzione della corruzione. Per altri obblighi, invece, sarebbe opportuna una chiara differenziazione in relazione alla natura e alla dimensione degli enti.

D'altra parte, è emerso che accanto agli obblighi di trasparenza, le amministrazioni sono anche tenute ad assolvere ad obblighi di comunicazione dei medesimi dati oggetto di pubblicizzazione a amministrazioni diverse, moltiplicando, in questo modo, oneri e costi. Ad avviso della CiVIT, sarebbe opportuno individuare i casi in cui sia possibile limitare o ridurre, in considerazione delle finalità perseguite, la sovrapposizione tra gli obblighi di pubblicazione e quelli di trasmissione ad altri enti.

Alla luce di quanto esposto sopra, la CiVIT raccomanda di operare un intervento di semplificazione, sulla base della delega prevista dall'art. 1, c. 35 della l. n. 190/2012, che oltre a

realizzare un accorpamento dei testi normativi per una loro maggiore conoscibilità, sia informato ai seguenti criteri:

- chiarezza del contenuto degli obblighi di pubblicazione sia riguardo ai soggetti tenuti ad osservarli, sia in relazione al loro oggetto;
- riduzione delle sovrapposizioni tra gli obblighi di pubblicazione;
- limitazione, laddove sia possibile in considerazione delle finalità perseguite, delle sovrapposizioni tra gli obblighi di pubblicazione e gli obblighi di informazione e trasmissione ad altri enti al fine di poter ridurre l'aggravio per le singole amministrazioni;
- introduzione, per limitate categorie, di ulteriori dati di cui rendere obbligatoria la pubblicazione.