

LUCIA ESPOSITO

La trasparenza: principio ispiratore nella costruzione
e gestione dei siti istituzionali delle PA

Morlacchi Editore *U.P.*

Prima edizione: 2022

Isbn/Ean: 978-88-9392-363-7

Impaginazione e grafica: Martina Galli

Copyright © 2022 by Morlacchi Editore, Perugia. Tutti i diritti riservati.
È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la copia fotostatica, non autorizzata. Finito di stampare nel mese di luglio 2022 presso Logo srl, Borgoricco (PD).
Mail to: redazione@morlacchilibri.com | www.morlacchilibri.com/universitypress

A mia figlia Sara

INDICE

CAPITOLO I Concetto di Trasparenza

1. *Breve excursus normativo* 9
2. *La trasparenza nel D.lgs. 150/2009* 11
3. *La trasparenza quale misura di prevenzione della corruzione a livello internazionale e nazionale* 13
4. *L'accesso civico generalizzato in Italia (cd. FOIA) come ulteriore strumento di trasparenza* 15

CAPITOLO II Le caratteristiche ed i contenuti dei Siti Web delle Pubbliche Amministrazioni

1. *Normativa di riferimento: il CAD* 19
2. *La Direttiva n. 8/09 del Dipartimento della Funzione Pubblica: il dominio “.gov.it”* 23
3. *Le Linee Guida del Garante Privacy* 24

CAPITOLO III I servizi pubblici digitali

1. *L'Agenda Digitale Italiana: obiettivi* 29
2. *Il piano triennale per l'informatica nelle Pubbliche Amministrazioni* 32
3. *Le Linee guida di design per i servizi digitali della PA* 34
4. *Le recenti iniziative volte a diffondere la cultura digitale nelle Pubbliche Amministrazioni* 37

CAPITOLO IV
La gestione del sito istituzionale negli Istituti
scolastici

<i>1. Contenuti previsti dal CAD per gli Istituti scolastici</i>	41
<i>2. Analisi del sito web di una scuola</i>	52
<i>Bibliografia e sitografia</i>	61

Concetto di Trasparenza

1. Breve excursus normativo

Nell'ambito del processo di riforma della pubblica amministrazione che si sviluppa a partire dagli anni '90, la trasparenza passa attraverso tre fasi fondamentali, collegate ad altrettanti fondamentali interventi legislativi: la L. n. 241 del 1990¹, il D.lgs. n. 150 del 2009 e soprattutto il D.lgs. n. 33 del 2013².

Tuttavia, a distanza di soli due anni, il Legislatore interviene nuovamente in materia con la Legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Legge Madia³) e, in attuazione della delega in essa contenuta, con il D.lgs. 97/2016 (cd. FOIA italiano), che introduce un'ulteriore misura per la trasparenza della macchina pubblica, finalizzata, oltre che a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, anche a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

Nell'evoluzione normativa del principio di trasparenza un passaggio rilevante è avvenuto inoltre con il D.lgs. 82/2005, c.d. Codice dell'amministrazione digitale (CAD), finalizzato a favorire il

1. Al riguardo, l'art. 1 della Legge 241/90 (modificata e integrata dalla Legge 15/2005) sancisce che "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla Legge nonché dai principi dell'ordinamento comunitario".

2. Filippo Patroni Griffi, *La Trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *www.federalismi.it*, (2013), n. 8, p. 2.

3. LEGGE n. 124/2015 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (GU Serie Generale n.187 del 13-08-2015), entrata in vigore il 28/08/2015.

processo di digitalizzazione della P.A. e a consolidare trasparenza, efficacia ed economicità dei servizi resi al cittadino.

La medesima finalità è alla base anche del “nuovo” CAD di cui al D.lgs. 235/2010, il quale, modificando il D.lgs. 82/2005, ha rafforzato gli strumenti volti appunto a garantire la trasparenza.

Ai provvedimenti legislativi sopra citati, con specifico riferimento alla tematica trattata nel presente lavoro di ricerca, si aggiungono anche diverse direttive e linee guida sui siti web delle amministrazioni pubbliche, emanate nel corso degli anni, tra cui merita di essere menzionata, per la sua rilevanza in materia, la Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione n. 8 del 26 novembre 2009 “per la riduzione dei siti web delle pubbliche amministrazioni e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino”⁴, corredata delle relative Linee guida per i siti web della PA del 26 luglio 2010⁵ (successivamente aggiornate), sulle quali ci soffermeremo più dettagliatamente nel prosieguo della trattazione.

Tuttavia, non appare superfluo anticipare sin da ora quanto riportato nella premessa della Direttiva sopra menzionata, ovvero “uno dei principali strumenti che le pubbliche amministrazioni utilizzano con crescente diffusione è quello di veicolare le informazioni ed i servizi resi ai cittadini attraverso siti web istituzionali”; nella stessa si prosegue affermando “sinora la realizzazione dei siti web delle pubbliche amministrazioni è nata dalla iniziativa dei singoli enti con modalità spesso eterogenee”.

Ne discende l'esigenza di “fissare i criteri di riconoscibilità, di aggiornamento, di usabilità e di accessibilità”, individuando “con “.gov.it” il dominio di aggregazione di siti e portali delle pubbliche amministrazioni”.

Le PA sono quindi tenute a registrare i siti al dominio “.gov.it”, al fine di razionalizzare e ridurre, in maniera consistente, il numero dei siti web pubblici.

4. <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/26-11-2009/direttiva-n-8-2009>

5. <https://www.forumpa.it/pa-digitale/linee-guida-per-i-siti-web-della-pa-2010/>

Per quanto concerne le caratteristiche generali ed i contenuti dei siti web, la Direttiva, come sopra accennato, rinvia alle successive e già citate Linee guida.

2. La trasparenza nel D.lgs. 150/2009⁶

Nella legge sul procedimento (L. 241/1990), la trasparenza è strettamente connessa al diritto di accesso, il quale, essendo pertinente ad un procedimento amministrativo di interesse del singolo, non può essere inteso nel senso di controllo diffuso dell'attività amministrativa.

Con il D.lgs. 150/2009, c.d. Riforma Brunetta (dal nome del Ministro che l'ha promossa), assistiamo all'affermarsi della trasparenza come accessibilità totale, finalizzata al controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni e, come si legge testualmente nel testo normativo di cui sopra, intesa "a favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità"⁷.

La trasparenza è intesa quindi come accessibilità totale di tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati, l'attività di misurazione e valutazione, al fine di consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno,

6. D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31 ottobre 2009, n. 254 – Supplemento Ordinario n. 197.

7. Art. 11, c.1, D.lgs. 150/2009 "La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, 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, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione".

mettendo di conseguenza anche il cittadino al centro della programmazione e della rendicontazione.

Per il raggiungimento di tale scopo, le PA adottano un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità da pubblicare sul proprio sito istituzionale in apposita sezione di facile accesso e consultazione.

Il D.lgs. 150/2009, traducendo in norme giuridiche vincolanti i principi contenuti nella Legge delega 4 marzo 2009 n. 15⁸, persegue quindi come obiettivi prioritari l'efficienza e la responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni e per la loro realizzazione pone come preconditione imprescindibile quella di garantire la massima trasparenza dell'operato delle pubbliche amministrazioni⁹.

A conferma del collegamento tra l'adempimento degli obblighi di informazione e l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il D.lgs. n. 150/2009, così come il successivo D.L. n. 83/2012¹⁰, ricollega direttamente l'attuazione della accessibilità totale alla pubblicazione nei siti istituzionali delle amministrazioni.

Allo stesso modo, la Legge 18.6.2009, n. 69¹¹, introduce importanti disposizioni in merito all'utilizzo di tali siti al fine di assolvere agli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale.

Da sottolineare inoltre che la Riforma Brunetta individua nella trasparenza anche un fondamentale strumento di prevenzione della corruzione, sulla scia di quanto già affermato a livello internazionale con la Convenzione ONU Anticorruzione (sottoscritta

8. Legge 4 marzo 2009, n. 15 “*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 53 del 5 marzo 2009.

9. RELAZIONE ILLUSTRATIVA del Decreto Legislativo di attuazione della L. 15/2009, in <http://www.astrid-online.it/>

10. Convertito con modificazioni dalla LEGGE 7.8.2012, n. 134.

11. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2009/06/19/009G0069/sg>

dall'Italia nel 2003), alla quale il Legislatore italiano ha dato attuazione con la Legge 190 del 2012, cd. Legge anticorruzione¹².

3. La trasparenza quale misura di prevenzione della corruzione a livello internazionale e nazionale

Nella lotta alla corruzione a livello internazionale si inserisce, inter alia, la Convenzione dell'ONU contro la corruzione (UNCAC) di Merida del 2003 (alla quale abbiamo accennato nel precedente paragrafo), la quale pone l'accento sulla necessità di politiche di prevenzione amministrativa da coordinare alla repressione penale dei fenomeni corruttivi.

L'Italia ha sottoscritto e ratificato la Convenzione ONU, impegnandosi alla sua attuazione concreta.

La pressione a livello internazionale e la diffusa consapevolezza dei costi economici della corruzione sono alla base dell'approvazione nel nostro ordinamento della Legge 190/2012, nella quale il Legislatore focalizza l'attenzione sulla prevenzione dei comportamenti corruttivi all'interno delle pubbliche amministrazioni e sull'esigenza di fare emergere i fenomeni di corruzione attraverso e con l'utilizzo di vari strumenti, tra cui la piena attuazione del principio di trasparenza, sulla scia delle indicazioni e raccomandazioni delle organizzazioni internazionali.

La Legge 190 interviene a vari livelli, prevedendo la nomina di un'Autorità nazionale anticorruzione e l'adozione di misure di prevenzione da applicare in tutte le pubbliche amministrazioni, tra cui appunto la trasparenza¹³.

La trasparenza amministrativa, intesa come accesso alle informazioni e ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, attraverso la pubblicazione sui relativi siti, costituisce uno strumento

12. LEGGE 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", GU Serie Generale n.265 del 13-11-2012, entrata in vigore il 28/11/2012.

13. Francesco Merloni, *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione*, in 59° Convegno di Varenna, 2013.

sicuramente efficace nella lotta alla corruzione e alla *maladministration*, limitando in tal modo i rischi di un agire illecito.

In attuazione della delega contenuta nella Legge Anticorruzione, il D.lgs. n. 33 del 2013, meglio conosciuto come Decreto Trasparenza, interviene a disciplinare in maniera organica gli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni che le PA devono appunto pubblicare nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" dei loro siti istituzionali.

Il Decreto, inoltre, riconosce in capo a chiunque, nel caso di inadempimento dell'amministrazione rispetto agli obblighi di pubblicità imposti dalla legge, un vero e proprio diritto di accesso civico a quelle informazioni e a quei dati senza dover motivare la richiesta di accesso¹⁴.

Risulta evidente come l'istituto dell'accesso civico, nella disciplina dettata dal Legislatore del 2013, da un lato determini una responsabilità delle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, un'opportunità per la società civile, in quanto, per un verso, "Le pubbliche amministrazioni e, più in generale tutti i soggetti indicati nell'art. 11 del D.lgs. 33/2013, hanno la responsabilità di organizzare, al proprio interno, sistemi che forniscano risposte tempestive alle richieste di accesso civico da parte dei cittadini e delle imprese", per l'altro "Chiunque – cittadini, imprese, associazioni, etc. – rilevi, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti indicati nell'art. 11 del D.lgs. n. 33/2013, l'omessa pubblicazione di documenti, informazioni e dati previsti dalla normativa vigente in materia di trasparenza, utilizzando l'istituto dell'accesso civico può, dunque, segnalare l'inosservanza direttamente all'amministrazione inadempiente per ottenere rapidamente soddisfazione alla richiesta di dati e informazioni"¹⁵.

14. Filippo Patroni Griffi, op. cit., p. 6.

15. <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Trasparenza/AttiMateriaTrasparenza/AccessoCivico>

4. *L'accesso civico generalizzato in Italia (cd. FOIA) come ulteriore strumento di trasparenza*

Nel nostro ordinamento, come in molti altri paesi europei, l'introduzione dell'accesso civico, come abbiamo sopra chiarito, è avvenuta soprattutto allo scopo di contrastare la corruzione pubblica.

A partire dal 2013, dunque, l'accesso civico rappresenta fondamentalmente uno strumento di lotta alla corruzione, finalizzato al controllo diffuso sull'amministrazione.

L'ulteriore intervento del Legislatore ordinario del 2015 (Legge Madia) è volto ad introdurre una nuova forma di accesso civico (cd. accesso civico generalizzato) che si aggiunge agli obblighi di pubblicazione previsti dal Decreto del 2013 e riconosce che «chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (...), nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti» e ciò «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico» (art. 5, c. 2, D.lgs. 33/13).

È indubbio che il D.lgs. 97/2016, attuativo della delega contenuta nella Legge Madia (L.124/2015), si ispiri apertamente alla legislazione FOIA nordamericana, ma è altrettanto evidente che l'istituto dell'accesso civico generalizzato, nel nostro ordinamento, è posto fondamentalmente al servizio della trasparenza pubblica e della lotta alla corruzione, mentre la legislazione FOIA si fonda specificamente sul *diritto* della persona di essere informata e di informarsi.

A ben vedere, la legge FOIA (*Freedom of Information Act*) nordamericana del 1966, attribuisce un diritto di accesso ai documenti pubblici “*to any person*”, riconoscendo un diritto individuale all'informazione, il cd. “*right to know*”, cui corrisponde un dovere dell'amministrazione di consentire l'accesso ai documenti¹⁶.

16. Gianluca Gardini, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal “FOIA Italia”*, in *www.federalismi.it*, (2018), n. 19, p. 7.

La trasparenza rappresenta in altre parole lo strumento per garantire il soddisfacimento di quel diritto e non il fine a cui si mira.

Nel sistema italiano invece, con l'avvento del Codice della Trasparenza (come novellato dal D.lgs. 97/2016) e, quindi, con l'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, la tutela dell'interesse pubblico al controllo diffuso sull'amministrazione prevale sul diritto individuale all'informazione, mirando sostanzialmente, come abbiamo precisato sopra, a perseguire la trasparenza pubblica, quale strumento fondamentale nella prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Successivamente l'ANAC (Autorità Anticorruzione) ha adottato apposite Linee guida riguardanti le esclusioni e i limiti all'accesso civico generalizzato (Delibera 28 dicembre 2016, n. 1309¹⁷), mentre le modalità applicative relative alla presentazione della richiesta e ai tempi di decisione sono state adottate dal Dipartimento della funzione pubblica (Circolare n. 2/2017¹⁸).

Nel luglio 2020, il Dipartimento della funzione pubblica ha reso noti i dati sulle istanze di accesso civico generalizzato presso i Ministeri e la Presidenza del Consiglio¹⁹. Il Rapporto integrale "L'attuazione dell'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) nei Ministeri: i risultati del monitoraggio 2017-2019" è consultabile sul sito istituzionale del Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per l'innovazione e la digitalizzazione²⁰.

Un altro importante aspetto da sottolineare riguarda la semplificazione degli oneri connessi alla disciplina in oggetto, sia di quelli gravanti sui cittadini che presentano le richieste di accesso sia di quelli in capo alle amministrazioni che tali richieste ricevono.

È evidente a tal proposito che un ruolo fondamentale assumono gli strumenti tecnologici.

17. <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2016/1309/del.1309.2016.det.LNfoia.pdf>

18. http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/CIR_FOIA_REVe.pdf

19. <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104167.pdf>

20. https://www.foia.gov.it/wp-content/uploads/2020/08/Monitoraggio-FOIA-2017-2019_Dfp-uid-luglio-2020-.pdf

Allo scopo di rendere il FOIA più facile da attuare nella PA, favorendo soluzioni tecnologiche sia per la presentazione che per la gestione delle istanze di accesso, è stata emanata la Circolare n. 1/2019 “Attuazione delle norme sull’accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)”, che si presenta come l’esito di un percorso avviato dal Dipartimento della funzione pubblica con l’Autorità Nazionale Anticorruzione e il Garante per la protezione dei dati personali²¹.

Un ruolo fondamentale è attribuito al Responsabile per la transizione digitale, tenuto a promuovere l’utilizzo dei sistemi di protocollo informatico e gestione documentale per l’evasione delle richieste di accesso civico generalizzato e per la realizzazione dei registri degli accessi presentati dai cittadini.

Sempre al fine di supportare le amministrazioni, inoltre, il Dipartimento della funzione pubblica ha diramato apposite “Indicazioni operative per l’implementazione del Registro degli accessi FOIA”²².

Il suddetto documento presenta una serie di “istruzioni per l’uso”, condivise anche con i fornitori dei sistemi di protocollo informatico e gestione documentale, per la realizzazione in formato XML dei dati minimi da gestire attraverso il Registro.

21. <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/accesso-civico-generalizzato-renderlo-piu-facile-da-attuare-la-circolare-di-funzione-pubblica/>

22. https://www.foia.gov.it/wp-content/uploads/2019/07/Indicazioni-operative-Implementazione-registro-accessi-FOIA_v1.0-convertito.pdf.