







PON GAS FSE 2007÷2013, Obiettivo Convergenza, Asse E - "Capacità istituzionale" Progetto: "Semplifica Italia. Cantieri regionali per la semplificazione"

#### **Seminario**

### Le nuove procedure del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale e l'Agenda per la semplificazione

### "Come fare per": Le informazioni al servizio del cittadino

a cura di Mariangela Benedetti

Bari, 26 maggio 2015 Regione Puglia, Via Gentile n. 52



### Di cosa parleremo

- 1. Gli obiettivi dell'azione e il punto di partenza
- 2. Il contesto di riferimento
- 3. Le ragioni dell'azione
- 4. I contenuti dell'azione

### L'obiettivo dell'azione: dalla logica della trasparenza a quella del servizio

La linea di azione "Come fare per" ha l'obiettivo di rendere più facilmente e velocemente fruibili alcune informazioni utili per attivare l'azione amministrativa, migliorando il livello di trasparenza in una prospettiva user-friendly.

Si tratta, più in generale, di riflettere sui caratteri che la trasparenza sta assumendo e in quale direzione si vuole orientare prossimamente

- Erogare un servizio per una PA è un obbligo, ma è senz'altro anche un'opportunità.
- Più è semplice la modalità di erogazione del servizio, più cresce la percezione della trasparenza dell'azione della PA da parte dell'utenza.
- Digital by default: progettazione ed erogazione dei servizi, in primo luogo, in forma digitale



L'amministrazione al servizio dell'intera collettività e non più dello Stato

### Il punto di partenza

Art. 35, D.Lgs 33/2013 Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati

Pubblicazione dei dati relativi alle tipologie di procedimento di propria competenza. Per ciascuna tipologia di procedimento sono pubblicate una serie di informazioni (breve descrizione, riferimenti normativi, ufficio responsabile dell'istruttoria, cognome e nome del responsabile del procedimento, modalità di richiesta delle informazioni da parte degli interessati, termini per la conclusione etc)

La collocazione dei dati è prevista all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale della PA titolare dell'obbligo di pubblicazione

### Il contesto di riferimento: i modelli della trasparenza

la «via italiana» della trasparenza

Secondo la dottrina la «via italiana» della trasparenza è stata sviluppata sulla successione di tre modelli:

Il primo periodo:

Quella del diritto all'informazione (che ha ispirato la legge sul procedimento amministrativo e che ha trovato solo in parte applicazione) Il secondo periodo:

Quello del diritto di accesso (rafforzato con la modifiche poste nel 2005)

Il terzo periodo:

Quello dell'«accessibilità totale», della dissemination attraverso la rete introdotto con il d.lgs. 33/2013

#### Modello 1

### i Foia

Il primo modello prende spunto da quello adottato da altri ordinamenti giuridici (in particolare quelli scandinavi e angloamericani) con il cd. *Freedom of information act .* 

Si tratta di un modello che riconosce il diritto di richiedere informazioni (e non necessariamente documenti) senza che intervengano limitazioni di carattere soggettivo (cd. accesso open to all):

ogni informazione è suscettibile di costituire oggetto della libertà di informazione, fatte salve le specifiche eccezioni previste dal legislatore

Questo modello si era posto come riferimento fondamentale nei lavori della cd. Commissione Nigro secondo cui il diritto di accedere ai documenti doveva essere riconosciuta «a chiunque» (controllo generalizzato sull'operato delle PA) Come noto questo modello NON e' stato seguito dalla legge n. 241!!

#### Modello 2

### La 241

Il diritto di accesso è condizionato, ossia riconosciuto non ad ogni cittadino ma solo in presenza di specifiche condizioni di legittimazione.

Queste condizioni sono non solo la situazione giuridicamente rilevante/tutelata ma soprattutto l'avere un interesse *diretto*, *concreto e attuale* alla conoscenza di uno specifico documento sottoposto all'apprezzamento dell'amministrazione.

Questi criteri hanno infatti giustificato spazi di manovra dell'amministrazione nel negare l'ostensione del documento richiesto.

## II d.lgs. 33/2013

Un nuovo modello di trasparenza, che si affianca a quello precedentemente illustrato, è iniziato ad emergere dall'adozione del Codice dell'amministrazione digitale.

All'art. 54 si stabilisce per la prima volta il contenuto obbligatorio dei siti delle pubbliche amministrazioni!

Nb: la pubblicità assicurata dalla pubblicazione di atti e notizie non era ignota al diritto amministrativo ma quello che nel 1990 appariva, almeno nella prospettiva della trasparenza, come una misura di conoscibilità secondaria, ha trovato nell'evoluzione tecnologica un formidabile alleato!

# II d.lgs. 33/2013

Il CAD è importante perchè:

- Stabilisce il principio generale della piena conoscibilità delle informazioni «non riservate per espressa previsione di legge»;
- 2. Individua la scelta dello strumento della disseminazione delle informazioni nella rete;
- 3. Pone attenzione al tema della qualità dei dati di fonte pubblica attraverso la standardizzazione degli elementi conoscitivi, delle modalità di diffusione, dell'oggettivizzazione dei caratteri della conoscenza pubblica.

II d.lgs. 33/2013

Da questo momento l'istituto cardine della trasparenza amministrativa in Italia non è più l'accesso ma la pubblicità imposta attraverso obblighi previsti in via legislativa.

Dal 2005 abbiamo assistito ad una euforia legislativa che ha generato una successione di circa 100 previsioni in tema di obblighi di pubblicazione disperse in circa 20 atti normativi (il conteggio è stato effettuato nel luglio 2012 dall'allora Civit nel quinquennio precedente) e che ha imposto la necessità del riordino disposta formalmente dal comma 35, art. 1, legge 190/2012 che ha dato vita al d.lgs. 33/2013

Che cosa prevede il decreto trasparenza?

II d.lgs. 33/2013

In estrema sintesi, è possibile distinguere gli obblighi informativi in tre macro-gruppi:

- 1. Finalizzato a garantire un controllo diffuso sul personale e sull'azione amministrativa;
- 2. Diretto a rafforzare l'accountability delle amministrazione pubbliche nello specifico ambito della gestione finanziaria;
- 3. Orientato alla *customer satisfaction* e alla semplificazione dei rapporti tra PA e cittadini. In questo gruppo è ricondotto l'art. 35.

Trasparenza e pubblicità

Trasparenza e pubblicità: la pubblicità non coincide con la trasparenza anche se ne costituisce uno dei possibili elementi

Pubblicità
È un mero stato di fatto
dell'atto, dell'organizzazione
o del procedimento

Trasparenza
Si sostanzia nella chiarezza e
comprensibilità dell'azione
amministrativa

Ad esempio è pubblico ma non espressione di trasparenza l'atto regolarmente pubblicato all'albo o su un sito internet ma in periodo festivo o abilmente occultato oppure atti accessibili ma equivoci, oscuri pertanto non comprensibili all'accedente

Trasparenza e accesso

L'esercizio dell'accesso è condizionato dall'esistenza materiale di un documento amministrativo già formato e alla dimostrazione della sua idoneità ad essere utilizzato per tutelare o difendere la posizione soggettiva vantata dal richiedente.

Come per la pubblicità, anche l'accesso è stato ritenuto un sinonimo del principio di trasparenza ma è necessario distinguere le due ipotesi attribuendo alla trasparenza una connotazione ben più ampia che coincide con la visibilità, conoscibilità e comprensibilità dell'azione amministrativa, dei sui atti e della sua organizzazione.

Trasparenza come semplificazione del linguaggio amministrativo

- 1. La trasparenza non è solo rispetto delle regole procedimentali ma anche comprensibilità dell'azione amministrativa da parte del cittadino comune.
- La conoscibilità dipende da una serie di variabili: il livello di istruzione, le specifiche conoscenze tecniche del destinatario del provvedimento, l'utilizzo delle tecnologie informatiche
  - 3. Il legislatore interviene per garantire la trasparenza tramite modalità apparentemente non giuridiche: la semplificazione linguistica

Insomma la trasparenza è un *quid pluris* sia rispetto alla pubblicità che allo stesso diritto di accesso imponendo all'amministrazione il dovere di agire correttamente al di là del mere prescrizioni formali della norma nella consapevolezza che la democrazia ha bisogno di un'esplicitazione comprensibile del potere.

«La democrazia è il governo del potere pubblico in pubblico» (Bobbio)

### Le ragioni dell'azione

L'applicazione dell'art. 35 del d.lgs. 33/2013 genera al momento quattro ordini principali di problemi:

- 1. la individuazione della tipologia di informazioni per i cittadini e le imprese è resa complessa dal fatto che sono all'interno di un contenitore, la sezione Amministrazione trasparente, che ne contiene più di 200 e sono raggiungibili solo dopo 3 "click";
- le informazioni sui procedimenti amministrativi e le attività sono al momento spezzettate in diversi contenitori previsti dal d.lgs. n. 33/2013 mancando una prospettiva più organica;
- 3. Le informazioni vengono fornite secondo una logica di command & control: le amministrazioni tendono a dettagliare e distinguere le informazioni da pubblicare sui siti web istituzionali per consentire una vigilanza "esogena" esercitata a livello di singola amministrazione attraverso dagli Oiv e a livello centrale dall'Anac. Molte amministrazioni si limitano a presentare le informazioni sui procedimenti di relativa competenza in formato tabellare che, seppur funzionale a renderle esportabili e rielaborabili come richiesto dal d.lgs. n. 33/2013, risulta di difficile interpretazione per i cittadini.

## Esempio di informazioni riportate nella sottosezione "Attività e procedi<mark>menti" della sezione "Amministrazione Trasparente"</mark>

8 4 1	une di Rovereto A DI TRENTO			Q		
ENTRA IN (		nazioni sui servizi Amministrazione	VIVI LA CITT	À Natura e cultura, tradizione e contemporaneità. Scoprila e vivila!		
ORGANI E UFFICI	ATTI E DOCUMENTI	SERVIZI EROGATI	COMUNICAZIONI	AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE		
Presentazione Disposizioni generali	Tipologie	di procedin	nento			
Organizzazione Consulenti e collaboratori	ALLEGATI @_Elenco_procedimenti.pdf (129,69 kB)					
Personale						

#### AREA ORGANIZZAZIONE GENERALE

N.	OGGETTO DEL PROCEDIMENTO	NORMATIVA DI RIFERIMENTO	TERMINE FINALE (in giorni)	DECORRENZA DEL TERMINE	NOTE				
	SEGRETERIA GENERALE								
1.	Risposta a domande e proposte dei cittadini e non rientranti in procedimenti individuati.	Statuto comunale (articolo 9) e regolamento per l'esercizio dei diritti di informazione e partecipazione.	20	Dalla data di presentazione della domanda o della proposta.					
2.	Risposta al difensore civico.		20	Dalla data di presentazione della comunicazione.					
	Ufficio Contratti								
3.	Stipulazione contratti relativi al patrimonio e al demanio.		30	Dalla data di esecutività della deliberazione.					
4.	Stipulazione convenzioni per incarichi professionali (progettazione, direzione lavori, ecc.).		20	Dalla data di esecutività della deliberazione.					
5.	Stipulazione altri contratti.		30	Dalla data di esecutività della deliberazione.					
б.	Stipulazione contratti di appalto di opere pubbliche.		10	Dalla data del deposito di tutta la documentazione da parte della ditta aggiudicataria.					
7.	Intavolazione decreto esproprio definitivo.		30	Dalla data di ricevimento del decreto.					
8.	Regolarizzazione tavolare di vecchie pendenze.	L.P. 19.2.1993, n. 6, articolo 31	60	Dalla data di presentazione della domanda o dall'avvio del procedimento d'ufficio.					

Per risolvere questi problemi è necessario:

1)Promuovere la pubblicazione sulla home page dei siti istituzionali della scritta "Come fare per", che consenta l'accesso diretto (con 1 solo click) alle informazioni della sezione di "Amministrazione trasparente" relative ad "attività e procedimenti".

Questa scritta deve essere configurata in modo uniforme per tutte le amministrazioni e in maniera chiara ed agevole per l'utente (dicembre 2015).

2) Favorire la diffusione di modalità di applicazione dell'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013 che siano anche *user friendly* che sono in parte già praticata da alcune amministrazioni.

Per far questo occorre predisporre, sviluppando un rapporto di collaborazione con l'ANAC, un atto di indirizzo che chiarisca gli obiettivi, l'ambito di applicazione e le modalità operative (costruzione di preventive banche dati, modalità di interrogazione, etc.) per rendere maggiormente fruibili le informazioni procedimentali (linee guida).

Per la predisposizione delle linee guida è necessario tenere in considerazione tre aspetti:

- Molte amministrazioni hanno già utilizzato la dicitura "Come fare per" in alcuni casi già in coerenza all'azione, in altri, con finalità diverse (ad esempio illustrare al cittadino come navigare nel sito).
- É necessario decidere se prevedere tempi di attuazione diversi:
   una prima fase relativa alla pubblicazione delle informazioni sui
   procedimenti ad istanza di parte;
   una seconda fase relativa alla pubblicazione delle informazioni su
   tutti i
   procedimenti (compresi quelli interni).



giovedì 23 aprile, a Piazza Santa Lucia che



3.è necessario decidere se limitarsi alle informazioni relative all'avvio dei procedimenti oppure, in una prospettiva più ampia (con eventuali tempi differenziati), di raccogliere in modo sistematico le informazioni relative a tutti i procedimenti.

Ad esempio si potrebbe prevedere che in merito ad un procedimento di rilascio di un titolo autorizzatorio di un'attività imprenditoriale siano rese fruibili e facilmente consultabili sia le informazioni relative all'avvio della procedura (e della eventuale modulistica da presentare), sia quelle che interessano l'impresa durante lo svolgimento dell'attività (ad esempio quelle sui controlli), sia quelle che interessano l'impresa per cessare l'attività.

Delega al governo per rivedere il decreto trasparenza

- L'azione «Come fare per» per essere al meglio realizzata presuppone lo svolgimento di una serie di attività ulteriori che dovrebbero essere svolte preliminarmente all'azione stessa:
- Si tratta della creazione della banca dati (repertorio) dei procedimenti amministrativi in formato elettronico al fine di consentire la raccolta e la gestione delle informazioni sui procedimenti e la più facile rielaborazione delle informazioni secondo un approccio user-friendly

#### Back office:

- L'applicazione web permette agli uffici di effettuare le attività di gestione delle schede informative e dei singoli dati inseriti (inserimento, cancellazione, aggiornamento etc)
- Ogni Dipartimento ed Ufficio regionale titolare dei procedimenti provvede, mediante una o più utenza redazionale, alla compilazione, pubblicazione ed aggiornamento costante dei dati e delle informazioni.
- Ogni operazione di gestione dei dati confluisce direttamente all'interno della banca dati dei procedimenti

## **GRAZIE DELL'ATTENZIONE**