

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

Seminario

Nuove norme di semplificazione e ruolo della Regione per attuare l'Agenda per la semplificazione

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

A cura di Mariangela Benedetti

**Palermo, 18 marzo 2015
Sala Conferenze, Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale, Viale
della Regione Siciliana n. 2194**

1.8. “Come fare per”

Le informazioni su “come fare per” presentare domande, dichiarazioni, comunicazioni o accedere a servizi saranno rese accessibili dall’home page dei siti istituzionali delle singole amministrazioni. Verranno adottate linee guida per assicurare massima chiarezza e accessibilità alle informazioni per i cittadini e le imprese (in coerenza con quanto già previsto dalle disposizioni sulla trasparenza– art. 35 DL n. 33/2013). Al fine di semplificare l’individuazione delle informazioni nei casi di procedimenti comuni a più amministrazioni e agevolare il reperimento delle stesse, le amministrazioni provvederanno a censire e pubblicare i dati attraverso banche dati regionali dei procedimenti amministrativi.

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**

1. 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

1. Il punto di riferimento dell'azione: l'art. 35 del d.lgs. 33/2013

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi alle tipologie di procedimento di propria competenza. Per ciascuna tipologia di procedimento sono pubblicate le seguenti informazioni:

a) una breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili;

b) l'unita' organizzativa responsabile dell'istruttoria;

c) il nome del responsabile del procedimento, unitamente ai recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale, nonche', ove diverso, l'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale, con l'indicazione del nome del responsabile dell'ufficio, unitamente ai rispettivi recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale;

- d) per i procedimenti ad istanza di parte, gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria, compresi i facsimile per le autocertificazioni, anche se la produzione a corredo dell'istanza e' prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, nonche' gli uffici ai quali rivolgersi per informazioni, gli orari e le modalita' di accesso con indicazione degli indirizzi, dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale, a cui presentare le istanze;
- e) le modalita' con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardano;
- f) il termine fissato in sede di disciplina normativa del procedimento per la conclusione con l'adozione di un provvedimento espresso e ogni altro termine procedimentale rilevante;
- g) i procedimenti per i quali il provvedimento dell'amministrazione puo' essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato, ovvero il procedimento puo' concludersi con il silenzio assenso dell'amministrazione;

- h) gli strumenti di tutela, amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato, nel corso del procedimento e nei confronti del provvedimento finale ovvero nei casi di adozione del provvedimento oltre il termine predeterminato per la sua conclusione e i modi per attivarli;
- i) il link di accesso al servizio on line, ove sia già disponibile in rete, o i tempi previsti per la sua attivazione;
- l) le modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari, con le informazioni di cui all'articolo 36;
- m) il nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonché le modalità per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;
- n) i risultati delle indagini di customer satisfaction condotte sulla qualità dei servizi erogati attraverso diversi canali, facendone rilevare il relativo andamento.

2. Il contesto di riferimento: i modelli della trasparenza

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

1. Quella del diritto all'informazione (che ha ispirato la legge sul procedimento amministrativo e che ha trovato solo in parte applicazione)
2. Quello del diritto di accesso (rafforzato con la modifiche poste nel 2005)
3. Quello dell'«accessibilità totale», della *dissemination* attraverso la rete introdotto con il d.lgs. 33/2013

2. Modello 1: i Foia

Il primo modello prende spunto da quello lanciato in altri ordinamenti giuridici (in particolare quelli scandinavi e anglo-americani) 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!!

2. Modello 2: la legge 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.

2. Modello 3: la pubblicità on line delle informazioni

- 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!

2. Modello 3 (segue)

Il CAD è importante perchè:

1. 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.

2. Modello 3 (segue)

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

2. Modello 3 (segue)

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 amministrazioni 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.

3. Le ragioni dell'azione

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

a) 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”;

b) in molti siti web istituzionali le informazioni sono presentate in una forma tabellare che è funzionale a renderle esportabili e rielaborabili, ma che risultano di difficile interpretazione per i cittadini;

3. Le ragioni dell'azione (segue)

c) 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;

d) 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 .

4. I contenuti dell'azione

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).

4. I contenuti dell'azione (segue)

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).

4. I contenuti dell'azione (segue)

Per la predisposizione delle linee guida è necessario effettuare delle scelte preliminari:

In particolare 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. 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.

Il back-office dell'azione: il database dei procedimenti

- 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 (cfr. Slide dr. Lo Piccolo)