

Agosto
2012

RAPPORTO SULLA TRASPARENZA NEI MINISTERI

CiVIT

COMMISSIONE *INDIPENDENTE* PER LA VALUTAZIONE,
LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI



INDICE

1. INTRODUZIONE.....	3
2. LA RILEVAZIONE DEGLI OIV	4
2.1. DATI OBBLIGATORI	4
2.2. DATI ULTERIORI.....	7
3. ANALISI DELLA SEZIONE “TRASPARENZA, VALUTAZIONE E MERITO” EFFETTUATA DALLA CIVIT.....	8
3.1. I RISULTATI DELL’ANALISI DEI SITI	8
3.2. LA QUALITA’ DELLE GRIGLIE E DELLE ATTESTAZIONI OIV	10
3.3. I PROBLEMI PIU’ FREQUENTI.....	10
4. CONCLUSIONI	11

1. INTRODUZIONE

L'art. 4 della legge n. 15 del 2009 stabilisce che "Le amministrazioni pubbliche adottano ogni iniziativa utile a promuovere la massima trasparenza nella propria organizzazione e nella propria attività". L'art. 11 del decreto legislativo n. 150 del 2009 precisa che "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". A queste previsioni generali si affiancano numerose previsioni legislative, in gran parte recenti, che impongono alle amministrazioni la pubblicazione di svariate categorie di informazioni.

L'art. 13 dello stesso decreto attribuisce alla CiVIT, tra l'altro, il compito di assicurare e promuovere la trasparenza con l'istituzione di un'apposita Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche e affida alla Commissione funzioni di vigilanza sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione. Nell'ambito dell'attività di orientamento e accompagnamento svolta nei confronti delle amministrazioni, il presente documento presenta lo stato dell'arte del sistema della trasparenza nella struttura fondamentale dell'amministrazione dello Stato, costituita dai ministeri. Il documento costituisce una sintesi di specifici documenti, relativi ai singoli ministeri e già consegnati agli stessi, e ne trae le tendenze generali.

Obiettivo del documento, oltre che offrire un quadro dello stato della trasparenza amministrativa nei ministeri, è di segnalare i principali problemi applicativi, sia consistenti nell'inadempimento di obblighi di pubblicazione sia relativi alle modalità di pubblicazione. Ciò può consentire ai diversi soggetti interessati di adottare le misure necessarie: ai vertici delle amministrazioni, di impegnarsi per superare le criticità emerse; agli organismi indipendenti di valutazione (OIV), di individuare alcune delle aree sulle quali concentrare l'attenzione; al legislatore stesso, per rimediare ai problemi emergenti da una legislazione alquanto frammentaria.

La prima parte del documento riguarda i risultati della rilevazione dei dati pubblicati dalle rispettive amministrazioni, operata dagli OIV sulla base delle griglie predisposte dalla CiVIT stessa. Ne sono state tratte indicazioni generali relative all'adempimento (*compliance*) rispetto alle previsioni normative e alla qualità dei dati, sotto i profili della completezza, dell'aggiornamento e dell'apertura del formato.

La seconda parte riporta invece l'esito dell'esame dei siti istituzionali dei ministeri, direttamente effettuato dalla CiVIT. Rispetto alla rilevazione compiuta dagli OIV, si tratta di un'analisi il cui obiettivo è stato quello di valutare gli esiti della prima fase di monitoraggio degli OIV per definire criteri di valutazione, condivisi e uniformi, da utilizzare nelle fasi successive. L'indagine è stata focalizzata su singoli tipi di dato relativi all'adempimento di un numero ridotto di previsioni normative. Nello specifico, gli obblighi di pubblicazione, il cui adempimento è stato oggetto di verifica, sono quelli – di particolare rilievo anche in ordine al dibattito politico-istituzionale – relativi a organizzazione, procedimenti, retribuzioni e incarichi degli OIV e dei responsabili della trasparenza. In esito alla duplice esposizione, verranno espresse alcune conclusioni relative al rapporto tra quanto attestato dagli OIV e quanto riscontrato dalla CiVIT.

L'analisi evidenzia che il principio della trasparenza, intesa come pubblicità totale, si sta lentamente affermando nelle varie amministrazioni, ma molto rimane da fare in termini sia di adempimento degli specifici obblighi di pubblicazione, sia di diffusione di ulteriori informazioni, in ossequio al principio di pubblicità totale sull'organizzazione e sull'attività amministrativa.

2. LA RILEVAZIONE DEGLI OIV

Sulla base delle griglie di valutazione predisposte dalla CiVIT, agli OIV spetta di valutare sia l'adempimento degli obblighi di pubblicazione specificamente previsti dalle singole norme ("dati obbligatori"), sia di evidenziare la pubblicazione di ulteriori informazioni, non specificamente previste dalle norme, ma comunque rientranti nelle previsioni generali in materia di trasparenza, menzionate in precedenza (forme di trasparenza comunque doverose e non facoltative e, tuttavia, "dati ulteriori" rispetto a quelli enumerati dalla legge).

Per quanto riguarda i dati obbligatori, gli OIV hanno operato una valutazione del rispetto dei vari obblighi di pubblicazione, considerando non solo l'adempimento dell'obbligo, ma anche tre requisiti specifici, necessari per un'adeguata trasparenza e per la fruibilità delle informazioni: la completezza del dato; il suo aggiornamento; la pubblicazione in formato aperto, tale da consentire il suo trattamento in altro documento.

2.1. DATI OBBLIGATORI

TABELLA 1. Livello di compliance e qualità nelle griglie desumibili dalle attestazioni degli OIV (valori in percentuale)

MINISTERO	Compliance	Completezza	Aggiornamento	Apertura Formato
Affari Esteri	61.8	47.6	81	19
Ambiente	79.4	40.7	22.2	0
Beni e Attività Culturali	76.5	38.5	42.3	50
Difesa	44.1	53.3	86.7	93.3
Giustizia	50	58.8	52.9	76.5
Interno	45.5	33.3	26.7	93.3
Sviluppo Economico	52.9	59.1	68.2	100
Infrastrutture e Trasporti	61.8	81	81	100
Istruzione Università e Ricerca	61.8	42.9	81	95.2
Lavoro e Politiche Sociali	51.5	70.6	64.7	94.1
Politiche Agricole e Forestali	52.9	77.8	66.6	88.9
Salute	70.3	75	87.5	91.7
MEDIA	59	56,6	63,4	75.2

La tabella 1 offre un quadro sintetico dei risultati della rilevazione degli OIV, indicando per ogni ministero: il livello di *compliance*, commisurato al numero di obblighi di informazione adempiuti ed espresso in percentuale rispetto al totale degli obblighi presi in considerazione; un valore relativo a ciascuno dei tre requisiti di qualità considerati, espresso in percentuale rispetto agli obblighi adempiuti (e non rispetto al totale degli obblighi considerati).

Come si vede, molto è stato fatto e molto resta da fare. Il livello complessivo di adempimento è raramente inferiore al 50 per cento, ma spesso è poco superiore e non arriva mai oltre l'80 per cento: ciò vuol dire che tutte le amministrazioni statali, dalle quali è legittimo aspettare prontezza nell'esecuzione della legge, risultano in una certa misura – e con notevoli oscillazioni – inadempienti rispetto a norme poste dal legislatore a tutela dei cittadini. Inoltre, i valori relativi all'adempimento non sempre corrispondono a quelli sulla qualità dell'adempimento. Alcuni dei ministeri con valori di *compliance* più alti, infatti, risultano avere valori molto bassi in termini di specifiche dimensioni qualitative. Altri ministeri, all'inverso, sembrano presentare valori di *compliance* più bassi ma una buona qualità dei dati effettivamente pubblicati (Sviluppo Economico, Politiche Agricole, Salute e, Infrastrutture e Trasporti). Il quadro è, comunque, molto composito.

TABELLA 2. *Compliance e qualità per categoria di dati (valori in percentuale)*

MINISTERO	CATEGORIA DI DATI	COMPLIANCE	COMPLETO	AGGIORNATO
Affari esteri	Documenti	75%	75%	75%
	Organizzazione e i procedimenti	71%	14%	71%
	Personale e incarichi	71%	43%	64%
	Gestione Servizi	40%	10%	20%
Ambiente	Documenti	50%	50%	0%
	Organizzazione e i procedimenti	71%	14%	29%
	Personale e incarichi	86%	50%	21%
	Gestione Servizi	80%	10%	10%
Beni e attività culturali	Documenti	50%	25%	0%
	Organizzazione e i procedimenti	57%	29%	14%
	Personale e incarichi	93%	43%	57%
	Gestione Servizi	70%	10%	20%
Difesa	Documenti	75%	75%	50%
	Organizzazione e i procedimenti	43%	29%	43%
	Personale e incarichi	64%	21%	57%
	Gestione Servizi	0%	0%	0%
Giustizia	Documenti	75%	75%	75%
	Organizzazione e i procedimenti	14%	29%	14%
	Personale e incarichi	64%	50%	43%
	Gestione Servizi	10%	0%	10%
Interno	Documenti	50%	50%	25%
	Organizzazione e i procedimenti	14%	0%	0%
	Personale e incarichi	43%	21%	21%
	Gestione Servizi	20%	0%	0%
Sviluppo	Documenti	75%	50%	75%

economico	Organizzazione e i procedimenti	29%	29%	43%
	Personale e incarichi	86%	57%	57%
	Gestione Servizi	10%	10%	10%
Infrastrutture e trasporti	Documenti	100%	100%	100%
	Organizzazione e i procedimenti	43%	29%	43%
	Personale e incarichi	79%	57%	57%
	Gestione Servizi	40%	40%	40%
Istruzione Università e Ricerca	Documenti	75%	75%	25%
	Organizzazione e i procedimenti	43%	14%	29%
	Personale e incarichi	86%	29%	79%
	Gestione Servizi	30%	10%	30%
Lavoro e politiche sociali	Documenti	75%	75%	25%
	Organizzazione e i procedimenti	43%	14%	43%
	Personale e incarichi	71%	50%	43%
	Gestione Servizi	10%	10%	10%
Politiche agricole e forestali	Documenti	75%	75%	0%
	Organizzazione e i procedimenti	29%	14%	14%
	Personale e incarichi	79%	71%	79%
	Gestione Servizi	20%	0%	0%
Salute	Documenti	75%	75%	50%
	Organizzazione e i procedimenti	86%	86%	86%
	Personale e incarichi	79%	57%	64%
	Gestione Servizi	40%	10%	40%

La tabella 2 presenta per ciascun ministero dati più analitici, in quanto distinti per quattro grandi materie: documenti relativi all'attuazione del decreto legislativo n. 150 del 2009; organizzazione e procedimenti; personale e incarichi; gestione economico-finanziaria dei servizi pubblici. Ciascuna di queste materie è ovviamente importante e per ciascuna esistono varie previsioni normative, che rispondono a logiche diverse: responsabilità delle amministrazioni nei confronti dei cittadini in ordine alla cura dei loro interessi, informazioni utili per interagire con esse, controllo diffuso sull'uso delle risorse pubbliche, verificabilità della correttezza dei comportamenti dei pubblici funzionari.

Il dato relativo ai documenti mostra un buon livello di *compliance*, anche se solo il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti arriva al 100 per cento e ci sono eccezioni negative, come i Ministeri dell'ambiente e dei beni culturali. Meno confortanti i dati relativi alla completezza e all'aggiornamento. Decisamente più deludenti i dati relativi all'organizzazione e ai procedimenti: con la positiva eccezione del Ministero della salute, tutte le amministrazioni non si preoccupano di far conoscere ai cittadini l'articolazione della propria struttura organizzativa, le relative funzioni e ciò che ciascun ufficio fa, rendendo spesso difficile interagire con esse.

Migliore è il dato su personale e incarichi. Le amministrazioni sono spesso indotte a pubblicare le relative informazioni anche per non incorrere nelle forme di responsabilità o nei divieti di pagamento a volte previsti da norme specifiche. Ma si tratta spesso di dati di cattiva qualità o poco attendibili, come mostrato dai valori relativi alla completezza e all'aggiornamento.

Decisamente carenti, infine, i dati relativi alla gestione dei servizi pubblici, cioè alla principale area di informazione sulla quale la riforma del 2009 ha puntato per promuovere il controllo sociale dell'azione pubblica, nelle sue dimensioni di efficienza, efficacia ed economicità. Questa è un'area, quindi, sulla quale le amministrazioni dovrebbero impegnarsi nel prossimo futuro, sviluppando al proprio interno flussi informativi regolari e affidabili o utilizzando al meglio quelli già esistenti in modo da utilizzare al meglio la trasparenza come strumento efficace di *accountability*.

2.2. DATI ULTERIORI

TABELLA 3. I dati ulteriori pubblicati dai Ministeri

Dati Ulteriori	Ministeri
Nessuno	8/12* (Ambiente, Giustizia, Interno, Infrastrutture e Trasporti, Istruzione Università e Ricerca, Sviluppo Economico, Politiche Agricole e Forestali, Salute)
Dati previsti da Art. 11 commi 1 e 4 dlgs150/2009	0/12
Altro (Iniziative Trasparenza, Relazioni, ecc.)	4/12 (Affari Esteri, Beni e Attività Culturali, Difesa, Lavoro e Politiche Sociali)

* MISE e Giustizia hanno attestato dati ulteriori che non sono stati considerati come tali da CIVIT in quanto riconducibili all'assolvimento di obblighi già previsti dalla normativa

La tabella 3 mostra i risultati delle rilevazioni degli OIV sui dati ulteriori, come sopra definiti. Come si vede, il dato è decisamente negativo e mostra un'assenza totale o quasi di iniziativa. Solo quattro ministeri si sono preoccupati di pubblicare informazioni ulteriori, su temi vari, ma nessuno si è preoccupato di dare contenuto alle previsioni generali di legge, al di là dei dati previsti da norme più specifiche. È il caso di insistere sul fatto che le norme, menzionate all'inizio, della legge 15 e del decreto legislativo n. 150 del 2009 devono essere interpretate in modo da dare loro senso, nella prospettiva della trasparenza come pubblicità totale, relativa a tutte le informazioni di interesse dei cittadini, inerenti all'organizzazione e al funzionamento delle pubbliche amministrazioni e all'uso delle risorse pubbliche in termini delle attività realizzate e dei risultati ottenuti. Naturalmente la pubblicità totale non può essere realizzata in breve tempo, ma è necessario che vengano avviate iniziative in questo senso.

La differenza tra i valori relativi ai dati obbligatori e quelli facoltativi è evidente. Per i primi si registra l'avvio di un processo, un impegno da parte delle amministrazioni. Per i secondi non sembra che un processo sia realmente avviato. Nel complesso, non si può dire che il principio di pubblicità totale sia realizzato, ma solo che nell'amministrazione vi sono aree di pubblicità e aree di opacità e che, comunque, non si è ancora affermato il valore dell'informazione come strumento per favorire il controllo sociale e diffuso sull'operato della pubblica amministrazione, sull'impiego delle risorse pubbliche e sui servizi resi.

Ciò può far riflettere il legislatore sull'efficacia di norme molto generali, come quelle citate, che vengono applicate con difficoltà se non declinate in norme di dettaglio. Deve comunque far

riflettere i vertici delle amministrazioni sul modo di applicare leggi vigenti, assumendo le iniziative opportune.

In questo quadro non confortante, vanno comunque valorizzate le esperienze delle amministrazioni che hanno pubblicato informazioni ulteriori: come il Ministero degli esteri, che ha tra l'altro pubblicato (o promesso la pubblicazione di) informazioni sul registro dei doni, banche dati, sostenibilità ambientale, normativa e attività consolari, organizzazioni sindacali e associazioni; e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha pubblicato il rapporto annuale sull'attività di vigilanza, i relativi monitoraggi trimestrali e il monitoraggio mensile dei provvedimenti di sospensione delle attività imprenditoriali. Si tratta di iniziative che non realizzano certo la pubblicità totale per queste amministrazioni, ma che possono essere viste come espressive di una nuova tendenza alla diffusione delle informazioni sulle attività svolte.

3. ANALISI DELLA SEZIONE "TRASPARENZA, VALUTAZIONE E MERITO" EFFETTUATA DALLA CIVIT

3.1. I RISULTATI DELL'ANALISI DEI SITI

TABELLA 4. La concordanza tra attestazione OIV e analisi CiVIT

	BASSA	MEDIA	ALTA
<i>Organizzazione</i>	3/12	8/12	1/12
<i>Tipologie Procedimento</i>	4/12	4/12	4/12
<i>Tempi Procedimento</i>	5/12	0/12	7/12
<i>Trattamento economico dirigenti</i>	3/12	6/12	3/12
<i>Trattamento economico OIV, RT, STP</i>	9/12	1/12	2/12
<i>Incarichi a esterni e dipendenti</i>	7/12	4/12	1/12
<i>Incarichi a OIV, RT, STP</i>	10/12	1/12	1/12
<i>Tempi medi di pagamento</i>	5/12	0/12	7/12

Come accennato nell'introduzione, la CiVIT ha condotto una propria analisi a campione, relativa ad alcuni tipi di dati particolarmente significativi, sui siti istituzionali dei ministeri, per verificarne direttamente il livello di *compliance* e valutarne la qualità¹. L'analisi è finalizzata a

¹ L'analisi ha interessato aspetti relativi alla eventuale assenza di pubblicazione del dato, alla non accessibilità, al deficit di aggiornamento, alla frammentazione, alla non completezza e alla pubblicazione in formato non aperto. Per ogni aspetto sono stati utilizzati i seguenti indicatori:

fornire alle amministrazioni e agli stessi OIV indicazioni per migliorare non solo le modalità di realizzazione della trasparenza, ma anche i metodi di verifica della trasparenza stessa. In questa sede, verranno indicate le tendenze generali risultanti da questa analisi, mentre i risultati relativi ai singoli ministeri sono stati indicati agli stessi negli specifici documenti, già menzionati.

La tabella 4 mostra il livello di concordanza tra la valutazione degli OIV e quella della CiVIT. Anche in questo caso, il confronto è stato operato in base alle quattro dimensioni di *compliance*, completezza, aggiornamento e apertura del formato. Si ha alta concordanza in presenza di concordanza sulle quattro dimensioni; media in presenza di concordanza su tre dimensioni; bassa in presenza di concordanza su una o due dimensioni.

Si può notare che la corrispondenza tra la valutazione degli OIV e quella della CiVIT è alta solo nelle aree in cui vi sono i più evidenti inadempimenti rispetto a obblighi di pubblicazione: si tratta degli obblighi relativi ai tempi dei procedimenti e ai tempi medi di pagamento, per i quali il grado di *compliance* è decisamente basso in tutti i ministeri, in quanto – come risulta sia dalle valutazioni degli OIV sia dall’analisi della CiVIT – i relativi dati non sono affatto pubblicati o sono pubblicati in forma largamente incompleta e non aggiornata. Si può osservare, al riguardo, che, se le norme relative ai tempi di pagamento sono relativamente recenti, il principio del termine del procedimento e l’obbligo delle amministrazioni di verificarne il rispetto esistono da oltre venti anni, a tutela di un forte interesse all’informazione da parte dei cittadini.

Dove la concordanza è media o bassa, ciò dipende quasi sempre dal fatto che le valutazioni degli OIV mostrano un livello di *compliance* più alto rispetto a quello verificato dalla CiVIT. La concordanza risulta particolarmente bassa in ordine alla pubblicità dei dati relativi agli incarichi e al trattamento economico dei componenti degli stessi OIV, dei responsabili della trasparenza e delle strutture tecniche permanenti, oltre che – in misura minore – agli incarichi conferiti a soggetti esterni e a dipendenti.

- Dato Non pubblicato: link assente nella sezione “Trasparenza Valutazione e Merito” oppure mera presenza di un link nella sezione “Trasparenza, Valutazione e Merito” che rimanda a una pagina priva di dati.

- Dato Non accessibile: qualora siano necessari un numero di passaggi superiore a 3 per raggiungere il dato dalla sezione “Trasparenza Valutazione e Merito”.

- Dato Non aggiornato: assenza del periodo/data a cui i dati e le informazioni si riferiscono; oppure data di aggiornamento dei dati e delle informazioni superiore a 3 anni per i procedimenti; 1 anno per incarichi e retribuzioni; 1 anno per incarichi OIV, Responsabile trasparenza, Responsabile struttura tecnica e relativa retribuzione; 1 anno per l’organizzazione.

- Dato Frammentato: pubblicazione dei dati in pagine separate che non consente la lettura completa e unitaria del dato (es. separazione tra retribuzioni e incarichi).

- Dato Non Completo: scarsa precisione dei contenuti rispetto a quanto previsto dalla normativa oppure assenza di alcune delle informazioni specifiche che compongono l’obbligo così come riportato nella griglia di rilevazione.

- Formato non aperto: le informazioni non possono essere elaborate in altro documento.

Nel caso di obblighi normativi che richiedono la pubblicazione di numerosi dati dal contenuto complesso e articolato (es. incarichi e retribuzioni) si è tenuto conto, per gli aspetti relativi alla non completezza e al non aggiornamento, del criterio quantitativo della prevalenza.

La verifica è stata condotta nel periodo compreso tra il 11.06.2012 e il 21.06.2012. I criteri sono analiticamente indicati nei singoli rapporti.

3.2 LA QUALITÀ DELLE GRIGLIE E DELLE ATTESTAZIONI OIV

Da quanto precede derivano anche alcune indicazioni per gli OIV, desumibili dalle più frequenti carenze mostrate dalle rilevazioni da essi svolte. Esse sono di due tipi, spesso compresenti.

In primo luogo, si è riscontrato che nelle attestazioni degli OIV alcune verifiche sono del tutto mancanti e i relativi campi delle griglie risultano non compilati. In qualche misura ciò può essere stato determinato dalle difficoltà proprie di ogni esperienza iniziale, nell'interpretazione delle norme o nell'individuazione dei dati. Queste difficoltà dovrebbero comunque poter essere superate con le indicazioni fornite, anche singolarmente ai vari OIV, dalla CiVIT.

In secondo luogo, vi è spesso una contraddizione tra quanto attestato nelle griglie degli OIV e quanto verificabile. In qualche caso si è attestata la pubblicazione di dati non disponibili: non si può escludere che i relativi dati fossero disponibili al momento dell'attestazione e siano stati successivamente rimossi, anche se ciò non appare probabile. Più spesso, gli OIV hanno riconosciuto la completezza di dati non completi o l'aggiornamento di dati non aggiornati: anche in questo caso, soprattutto per quanto riguarda l'aggiornamento, è possibile che la situazione sia cambiata tra il momento della loro valutazione e quello della verifica della CiVIT, ma il numero decisamente maggiore di inadempimenti riscontrati dalla CiVIT sembra suggerire che spesso la valutazione degli OIV non è stata pienamente accurata in ordine ai profili della completezza e dell'aggiornamento. Grava comunque sugli OIV l'onere di verificare il costante – e non episodico – corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione da parte delle amministrazioni.

3.3. I PROBLEMI PIU' FREQUENTI

Da quanto precede è possibile individuare alcuni principali profili problematici, sia comuni alle diverse amministrazioni statali sia specifici ad alcune di esse.

Una prima ipotesi, alla quale si è già accennato, è quella del totale inadempimento dell'obbligo di pubblicazione. Come si è già osservato, essa si registra spesso per alcune ipotesi per le quali le relative previsioni sono recenti o i dati da pubblicare richiedono un'attività che le amministrazioni non sono abituate a svolgere (così per i tempi dei pagamenti o per la qualità dei servizi erogati ai cittadini), ma anche ipotesi in cui queste motivazioni non sussistono (come i tempi dei procedimenti o le retribuzioni). Per questa ipotesi, non si può che segnalare alle amministrazioni in termini generali, oltre che singolarmente (come la CiVIT ha già fatto), le relative previsioni normative e la necessità di rispettarle.

In altre, più frequenti ipotesi, gli obblighi di pubblicazione risultano adempiuti, ma la qualità dei dati non è ancora soddisfacente. La frequenza di queste ipotesi mostra che le amministrazioni statali hanno effettivamente compiuto uno sforzo nella direzione della trasparenza, ma devono perfezionare la relativa metodologia.

Un'ipotesi frequente, che rientra in questo fenomeno, è quella dell'incompletezza dei dati pubblicati. Ovviamente, se sono pubblicati solo alcuni dei dati che la legge richiede, non vi è pieno rispetto, ma violazione della legge. L'incompletezza sembra spesso derivare da problemi organizzativi interni alle amministrazioni e dalla difficoltà di comunicazione, soprattutto tra centro e periferia: a volte i siti forniscono dati completi per gli uffici centrali, incompleti per quelli periferici. Si deve osservare al riguardo che, ferma restando la possibilità che gli uffici periferici possano a loro volta procedere a misure di pubblicità, è importante che le amministrazioni statali, nel loro complesso forniscano dati complessivi relativi a tutti gli uffici, in coerenza con le

caratteristiche dimensionali e organizzative delle amministrazioni stesse, con forme di controllo centrale sul rispetto delle norme di trasparenza.

Un'altra ipotesi è quella del mancato aggiornamento. Le informazioni pubblicate nei siti istituzionali sono a volte palesemente superate o datate. A volte appare evidente che le relative sezioni sono state aggiornate fino a una certa data e non oltre. Spesso non è indicata la data di pubblicazione di documenti o di aggiornamento dei siti.

Una terza ipotesi, che incide negativamente sulla qualità dei dati, è il blocco del formato di pubblicazione, che rende difficile che i documenti siano elaborabili da chi li consulta. È importante, invece, che i dati siano pubblicati in formato aperto per poter essere pienamente utilizzati dagli utilizzatori del sito, senza un faticoso lavoro di trascrizione.

Altri problemi riguardano singoli ministeri e sono stati segnalati dalla CIVIT con gli specifici documenti, già menzionati. Per esempio, in alcuni casi manca o è incompleta la descrizione della tipologia dei procedimenti. In altri casi – lo si è già osservato – ciò avviene per i tempi dei procedimenti. Altre volte la mancanza o insufficienza riguarda il trattamento economico dei titolari degli organi di indirizzo politico o degli addetti agli uffici di diretta collaborazione. Le informazioni sul trattamento economico dei dirigenti sono spesso incomplete o fornite in modo frammentario e altrettanto avviene per gli incarichi affidati a soggetti esterni o a dipendenti. Similmente – si è già rilevato anche questo – quelle relative agli incarichi e al trattamento economico dei componenti degli OIV, ai responsabili della trasparenza e alle strutture tecniche permanenti sono spesso assenti, incomplete o frammentarie.

Parte di questi problemi derivano da oggettive difficoltà, dal numero e dalle complessità delle norme, dall'inadeguata struttura informativa delle amministrazioni, da problemi organizzativi e, probabilmente, anche dalla limitata disponibilità di personale. Le amministrazioni statali, nel loro complesso, hanno mostrato più l'intenzione di applicare le norme sulla trasparenza che quella di eluderle, con un approccio più rivolto all'adempimento che alla funzionalizzazione degli obblighi di trasparenza per migliorare il controllo sociale sul proprio operato. Permangono evidenti criticità per rimediare alle quali è necessario un deciso impegno.

4. CONCLUSIONI

Il quadro descritto, come è evidente e come era inevitabile, presenta luci e ombre. Il principio della trasparenza totale, come principio generale operante per tutte le pubbliche amministrazioni, è stato introdotto nell'ordinamento giuridico italiano negli ultimi anni, attraverso una serie di previsioni più o meno generali, alquanto frammentarie e poco coordinate tra loro, spesso di difficile reperibilità. Era quindi prevedibile che, nonostante le linee guida fornite dalla CIVIT, che hanno provveduto anche a elencare e sintetizzare il contenuto delle relative previsioni, le amministrazioni incontrassero difficoltà nell'adempiere alle diverse previsioni normative e soprattutto a quelle di portata più generale, che richiedono un'attività interpretativa e una certa dose di iniziativa nell'introdurre misure di trasparenza.

Poste di fronte a questa varietà di previsioni normative, le amministrazioni hanno reagito concentrandosi su quelle più specifiche e, quindi, relativamente facili da eseguire. Ci si è concentrati sul rispetto di singole norme e non sull'opportunità di pubblicare dati ulteriori, così come disposto dall'art. 11, comma 1 del decreto legislativo n. 150 del 2009, che prevede la pubblicazione sui siti istituzionali delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse.

Più in particolare, le amministrazioni si sono preoccupate soprattutto delle previsioni per le quali l'obbligo di pubblicazione era assistito da sanzioni, come il divieto di corresponsione di compensi per incarichi per i quali non fosse stata assicurata l'informazione richiesta dalla legge. Hanno privilegiato i dati facilmente disponibili rispetto a quelli che richiedevano un'elaborazione o una più o meno complessa attività di raccolta. Hanno pubblicato in misura maggiore i dati relativi agli uffici centrali, spesso non hanno curato adeguatamente il coordinamento tra gli uffici per la raccolta dei dati.

Gli OIV hanno operato utilmente, individuando correttamente le più gravi disfunzioni e indicando le principali aree di miglioramento. Come è emerso dall'analisi dei siti, in molti casi anche gli OIV devono affinare i propri metodi di rilevazione e operare in modo più sistematico per ottenere completezza e costanza nell'adempimento da parte delle amministrazioni.

Nel complesso, le recenti innovazioni legislative in materia di trasparenza amministrativa e il sistema di controllo, incentrato sugli OIV, hanno prodotto risultati in termini di aumento delle informazioni disponibili, ma il principio della trasparenza è ancora lontano da una piena realizzazione. Occorre insistere sia sul piano del corretto adempimento degli specifici obblighi di trasparenza, sia sulla piena realizzazione del principio della pubblicità totale nell'organizzazione e nell'attività delle amministrazioni.

La CIVIT ha già formulato per ciascun ministero un documento che presenta lo stato dell'arte del sistema della trasparenza, fornendo osservazioni relative al grado di adempimento e alla valutazione operata dal rispettivo OIV. E' auspicabile che, anche sulla base delle tendenze e indicazioni generali contenute nel presente documento, ciascuna amministrazione proceda al perfezionamento del sistema in questione, assumendo impegni precisi e verificabili in ordine alla progressiva pubblicazione dei dati richiesti e dandovi puntuale attuazione.