



***Città Rete: Trasparenza e Legalità***

**L'azione delle Amministrazioni Comunali in materia di trasparenza: opportunità e sfide nel costruire un nuovo dialogo con i cittadini**

***Dott.ssa Lucia Maniscalco***  
**Segretario Generale del Comune di Gangi**

**Il incontro della Rete integrata sulla Trasparenza Amministrativa  
Gangi, 26 giugno 2015**

**Navigare in acque  
trasparenti consente di  
vedere cosa c'è nel  
fondo di evitare gli  
ostacoli e di prendere  
la giusta rotta**

La trasparenza non è una formalità.  
Nella *ratio legis* è uno strumento di  
lotta contro la corruzione.

La trasparenza rende conoscibile ai  
cittadini, e controllabile, l'attività della  
P.A.

La trasparenza assicura la  
partecipazione democratica ed è  
opportunità di accesso ai servizi della  
P.A.

# Espressioni Chiave

- Cultura della legalità e Lotta alla Corruzione
- Partecipazione e accesso agli atti
- Informazione e accesso ai servizi
- Accountability e verifica di come la P.A. ha utilizzato le risorse disponibili e ha speso i soldi della cittadinanza
- Verifica della Customer Satisfaction per migliorare le prestazioni rese

# PRINCIPI

I principi fondamentali su cui si basa la trasparenza e la lotta alla corruzione sono:

- l'imparzialità e il buon andamento della P.A. secondo l'art. 97 Cost.
- il rispetto dei ruoli e della distinzione dei poteri sanciti dalla legge (all'Organo politico il potere di indirizzo; alla Struttura organizzativa il potere gestionale)

# Aree di rischio

- Appalti pubblici
- Assunzioni e progressioni di carriera
- Concessioni e autorizzazioni (Va poi distinto tra concessioni che comportano benefici economici e concessioni che non ne comportano)
- Concessione di benefici a terzi secondo la disciplina di cui alla L. 241/90 (contributi...)

# L'oscuro mondo degli incarichi

- Particolare attenzione nei confronti degli incarichi professionali, di collaborazione, di vertice, che devono essere conferiti nel rispetto delle procedure, dei requisiti prescritti e dei presupposti di legge
- Lo spostamento dell'asse della corruzione dagli appalti di lavori al settore degli incarichi è ormai un fatto assodato

# Partecipazione

- Nella legge 241/90, la partecipazione è riferita prevalentemente a coloro i quali hanno un interesse diretto al procedimento amministrativo; **(interesse legittimo)**
- A questi infatti è stato sin da allora riconosciuto il diritto di accedere agli atti per la tutela della propria posizione giuridicamente tutelata e di avere comunicato anche l'avvio del procedimento.

# Partecipazione D.Lgs. 33/2013

- Nel D.Lgs. 33/2013 la partecipazione è estesa a tutti gli atti della P.A. e il cittadino, non solo chi ha un interesse diretto, può accedere a tutte le informazioni oggetto di obbligatoria pubblicazione.
- L'accesso civico è consentito a chiunque e abilita i cittadini a ricorrere in via giurisdizionale –oltre che amministrativa- per ottenere l'effettività del suo diritto.

# Accesso ai servizi

- La cittadinanza diviene soggetto attivo nell'accesso ai servizi costituendo la base di partenza per l'individuazione dei reali bisogni della collettività locale.
- La P.A. organizza servizi, non solo di rilevanza materiale, ma anche spirituale come la cultura e li offre alla cittadinanza per garantire una crescita sociale adeguata e uniforme.

# Il controllo sociale

- La trasparenza assicura il controllo sociale per verificare il rispetto da parte della P.A. del programma di mandato e l'utilizzazione delle risorse pubbliche e dei fondi pubblici in particolare in modo coerente con l'interesse pubblico;
- Per fare ciò è dunque necessario che l'Amministrazione Locale dia attuazione all'obbligo di rendere il conto alla comunità.

# La Customer Satisfaction

- La verifica della soddisfazione dell'utenza è il logico corollario degli adempimenti in materia di trasparenza e comporta l'utilizzazione di sistemi di rilevazione che possono variare dai questionari all'apertura di un accesso nel sito web per essere più celeri.
- La soddisfazione dell'utenza è il fine cui bisogna tendere.

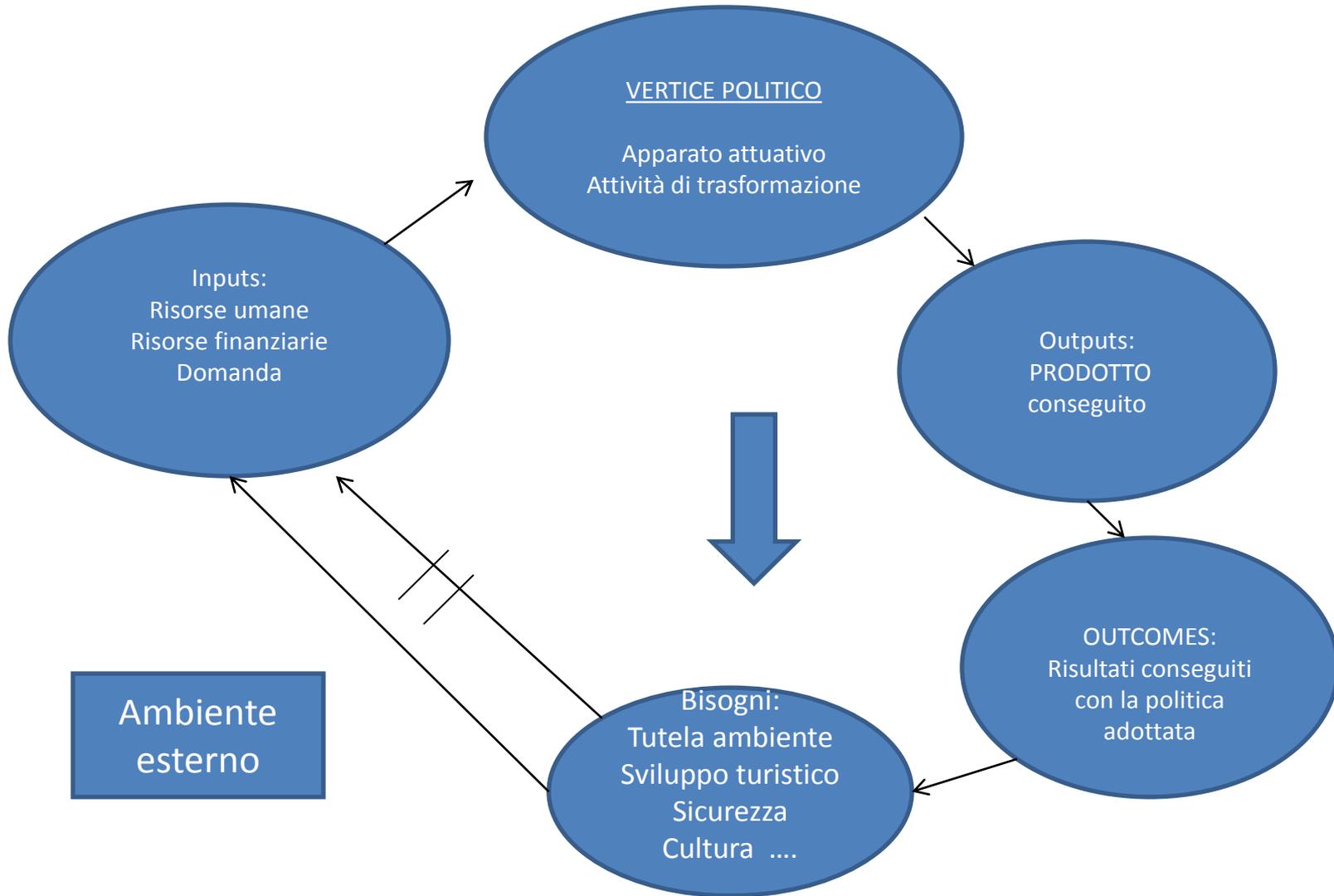
# La partecipazione democratica

- Una società avanzata si riconosce dalla qualità dei servizi offerti e dalla capacità che hanno i governanti di ascoltare i cittadini e di sapere trarre da essi gli stimoli per tradurre i bisogni in occasione di sviluppo.
- La programmazione politica non può prescindere dalla partecipazione democratica al processo decisionale.

# Politiche pubbliche

- Il dato più significativo della trasparenza va individuato nell'opportunità che essa offre di individuare i bisogni espressi dalla cittadinanza e di tradurli in politiche pubbliche attraverso un Piano programmatico che indichi gli obiettivi da attuare, i mezzi e le risorse da utilizzare, il processo da sviluppare e i risultati da conseguire in termini di servizi e miglioramento della vita di ciascun cittadino.

Obiettivo: .....



Ambiente esterno

Inputs:  
Risorse umane  
Risorse finanziarie  
Domanda

VERTICE POLITICO

Apparato attuativo  
Attività di trasformazione

Outputs:  
PRODOTTO  
conseguito

OUTCOMES:  
Risultati conseguiti  
con la politica  
adottata

Bisogni:  
Tutela ambiente  
Sviluppo turistico  
Sicurezza  
Cultura ...

# Piano della Performance

- Lo strumento principe che descrive le politiche pubbliche da attuare, i fini che con esse le P.A. si propongono di conseguire e le modalità di attuazione, è il Piano della Performance di durata almeno triennale.
- Con tale strumento, la P.A. presenta all'esterno – ai cittadini e agli stakeholders – e all'interno – davanti alla propria organizzazione- le finalità che vuole perseguire

# Il D.Lgs. 33/2013

- Gli obblighi di pubblicazione nascenti dal D.Lgs. 33/2013 sono tanti e in sintesi sono da pubblicare : la situazione patrimoniale degli amministratori; il bilancio di previsione e il consuntivo; gli altri documenti di programmazione;
  - il ciclo della performance;
  - gli appalti, le concessioni, la valutazione e gli incentivi al personale;

# Trasparenza anche per le società

- Gli obblighi di pubblicità si estendono anche alle società partecipate in ordine alle quali le P.A. sono tenute a tenere aggiornati i dati che riguardano le cariche, l'attività svolta, i bilanci, e ogni notizia relativa alla gestione sociale.
- Le stesse società sono tenute ad attrezzarsi per rendere visibile attraverso i propri siti tutto ciò che va reso noto alla cittadinanza.

# Percezione della trasparenza

- Un'indagine condotta di recente dall'Osservatorio socialis in partnership con l'Istituto Ixe evidenzia come non vi sia grande percezione della trasparenza e degli obblighi di pubblicazione gravanti sugli enti.
- Gran parte della popolazione intervistata ha risposto che non conosce neanche l'istituto dell'accesso civico. Bisogna allora comunicare con la gente e informarla sui suoi diritti.

# Verso un nuovo modello di amministrazione: la condivisione

- E' urgente verificare la customer satisfaction della trasparenza per rendere effettiva la partecipazione popolare e permettere una gestione condivisa dell'attività pubblica tenendo presente che essa deve avere come punti di riferimento: l'interesse pubblico, l'imparzialità e il buon andamento della P.A. in termini di efficiente uso delle risorse, efficacia dell'azione e imparziale uso del potere.

# Il controllo del management pubblico

- Costruzione del Piano della Performance in modo partecipativo
- Assegnazione di obiettivi in coerenza con le risorse disponibili
- Monitoraggio dell'attività
- Controlli interni e organizzazione per renderli efficaci
- Valutazione secondo i criteri del merito

# Informazioni su organizzazione e partecipazione al procedimento

- Le informazioni sull'organizzazione interna e sui responsabili del procedimento e di coloro che assumono la direzione dei settori comunali sono indispensabili ai fini del controllo civico sul loro operato.
- E' necessario aprire un collegamento diretto perché i cittadini possano seguire i procedimenti che li riguardano ed esercitare il loro diritto di partecipazione.

# Valutazione ex ante e Valutazione ex post

- La valutazione del management ha come presupposto l'analisi preventiva da parte della P.A. delle politiche da adottare e degli effetti che esse avranno sulla realtà locale.
- La valutazione ex post tiene conto di ciò che si è programmato, degli effetti attesi e degli effetti concretamente verificatisi. E' necessario attrezzarsi ai fini del monitoraggio in corso di esercizio finanziario per aggiustare il tiro.

# L'esperienza presso il Comune di Gangi

- L'applicazione della normativa in materia di trasparenza e di anticorruzione
- Il Piano della Performance 2014-2016
- L'armonizzazione contabile e il bilancio sperimentale 2014-2016
- Il DUP e il Piano degli Indicatori con peso
- I controlli e i problemi incontrati in corso della loro attuazione

# La prevenzione della corruzione

- La L. 190/2012 ha posto l'obbligo per le P.A. di dotarsi di un Piano Triennale di prevenzione della corruzione per arginare i fenomeni di corruzione e impedire che il fenomeno potesse penetrare al loro interno.
- Il Comune ha approvato il Piano redatto dal Segretario Generale in qualità di Responsabile con la collaborazione dei dirigenti di settore.

# Le misure di prevenzione- ruolo della procedimentalizzazione

- Obblighi di pubblicazione dei procedimenti dalla determinazione a contrarre alla stipula del contratto con particolare riguardo a:
- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalita' di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;

# Misure ... continua

- le autorizzazioni e concessioni;
- la concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- i concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del d.lgs. n.150 del 2009.

# Misure ... continua

- La rotazione degli incarichi di vertice (per evitare il consolidamento di posizioni e la personalizzazione del potere gestionale)
- La formazione continua (per conoscere l'evoluzione normativa e adeguare costantemente l'azione)
- La comunicazione interna e i report sugli adempimenti svolti per fini di prevenzione

# Misure ... continua

- La tutela del soggetto che segnala illeciti c.d. Whistleblower
- Il codice di comportamento specifico
- Il Regolamento per gli incarichi extraistituzionali
- Verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità e inconferibilità di cui al D.Lgs. 39/2013

# Inconferibilità di incarichi di vertice cause

- la condanna, anche non definitiva, per uno dei reati contro la pubblica amministrazione; b) la provenienza del potenziale incaricato da enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico; c) la provenienza, per gli incarichi dirigenziali esterni, da cariche in organi di indirizzo politico secondo la disciplina contenuta nel D.Lgs. 39/2013.

# Dichiarazioni su incompatibilità e inconferibilità

- L'obbligo di pubblicare sul sito web le dichiarazioni dei soggetti cui sono conferiti incarichi di non incorrere in situazioni di incompatibilità e di inconferibilità
- I controlli sulle dichiarazioni rese per escludere ipotesi di falsità in atti e assicurarsi che la funzione esercitata sia coerente con il principio di imparzialità e buon andamento della P.A. richiesti dalla Costituzione

# Il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità

- Responsabile della trasparenza (Segretario Generale);
- Istituzione Ufficio per la trasparenza
- Individuazione atti da pubblicare contenuti negli allegati al Piano;
- Pubblicazione di documenti programmatici, atti di pianificazione, procedimenti più significativi secondo il D. Lgs. 33/2013.

# Quali sono gli atti oggetto di pubblicazione a questo fine?

- Oltre gli atti a contenuto generale ...
- La situazione patrimoniale dei componenti gli organi politici (art. 14 D.Lgs. 33/2013)
- I dati concernenti gli enti pubblici vigilati, gli enti di diritto privato in controllo pubblico, le società partecipate
- Atti di concessione, sovvenzioni, contributi ...
- Vantaggi di importo superiore a 1.000 euro

# Atti da pubblicare ... continua

Tale pubblicazione costituisce condizione legale di efficacia del provvedimento concessorio (art. 22, co. 6)

- Le retribuzioni e i curricula del personale in posizione di vertice
- Gli incarichi retribuiti e non retribuiti attribuiti a dipendenti pubblici e a soggetti esterni

# Il Piano della Performance 2014-2016

- Previsione di quattro aree di intervento di importanza strategica

**AREA INCLUSIONE SOCIALE**

**AREA CULTURA E TURISMO**

**AREA SVILUPPO E AMBIENTE**

**AREA CONTROLLI E TRASPARENZA - BENESSERE**

# Il Piano degli Indicatori 2014-2016

- L'introduzione del bilancio armonizzato ha comportato l'applicazione di un nuovo modello di bilancio (in via sperimentale nel 2014, a regime dal 2015) nel quale:

- le spese sono suddivise in missioni e programmi e questi ultimi a loro volta in macroaggregati

- le entrate in titoli e tipologie

Il DUP offre il quadro delle politiche pubbliche

## ...continua

da attuare e conferma che le azioni devono essere mirate a soddisfare tutti gli aspetti di rilevanza per la vita sociale tenendo sotto controllo la spesa pubblica. L'armonizzazione consente la comparabilità dei dati di bilancio. Il principio contabile della competenza finanziaria potenziata obbliga a prevedere le spese e le entrate nell'esercizio di riferimento ed evita la formazione di debiti fuori bilancio.

# Il Piano degli indicatori ...continua

- Il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio fornisce il dettaglio dell'azione da sostenere e inserisce gli indicatori in termini di efficacia ed efficienza degli obiettivi e di soddisfazione dell'utenza (customer satisfaction).
- L'importanza della chiarezza per consentire a tutti di leggere i documenti di programmazione.

# Il principio contabile della programmazione

- I documenti di programmazione esplicitano con chiarezza il collegamento tra:
  - Il quadro complessivo dei contenuti della programmazione;
  - I portatori di interesse di riferimento;
  - Le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili;
  - Le correlate responsabilità di indirizzo.

## ...continua

gestione e controllo.

I contenuti della programmazione vanno declinati in coerenza con: la programmazione di governo; gli indirizzi di finanza pubblica in ambito comunitario e nazionale.

Caratteri della programmazione: valenza pluriennale del processo; lettura non solo contabile dei documenti; coerenza e interdipendenza dei vari strumenti di program

# Verso quale Europa

- La programmazione 2014-2020 punta verso lo sviluppo delle aree interne, l'integrazione sociale, l'uniforme fruizione dei servizi (anche attraverso l'utilizzazione delle forme aggregative)
- Non più cattedrali nel deserto ma servizi alla popolazione per rendere effettivo il diritto ad una vita civile contrassegnata dall'uso equo delle risorse per la soddisfazione dei bisogni

.....

La gente ha bisogno di servizi e infrastrutture.  
Le vie di comunicazione sono state da sempre ritenute essenziali per uno sviluppo duraturo e basato su ogni tipo di relazione nei settori: produttivo, commerciale, culturale, turistico...  
L'arte è un'esigenza spirituale che non deve essere in nessun modo tralasciata e che avvicina alla religiosità come naturale espressione della persona umana.

# Gangi modello di smart city

La città ha aspirazioni a diventare polo di attrazione turistico-culturale. I riconoscimenti ottenuti negli ultimi anni come Gioiello d'Italia, uno dei Borghi più belli d'Italia, il Borgo più bello nell'edizione 2014 e la politica condotta nella vendita delle case a un euro l'hanno fatta conoscere in diverse parti del mondo e hanno fatto lievitare l'incremento dell'offerta turistica.

# Gangi modello di smart city...

L'attenzione alla realtà sociale ed economica locale si coglie anche attraverso l'incentivazione delle associazioni e il sostegno all'imprenditorialità nel settore dei servizi.

Spazio anche ai progetti nel settore sociale, del volontariato, della formazione e della partecipazione giovanile alle attività culturali produttive e nel campo della solidarietà.

# Gangi modello di smart city...

La trasparenza amministrativa va vissuta allora come opportunità per la condivisione di un percorso di crescita con il coinvolgimento della popolazione locale. Tale obiettivo risulta dalla capacità dimostrata nel saper interpretare i bisogni della comunità e di tradurli in progetti di sviluppo dando il giusto risalto all'offerta di servizi e alla cultura per rimanere al passo con i tempi e assicurare un livello qualitativamente elevato della vita.

# Gangi modello di smart city...

Con il bilancio sociale 2012-2013 si è anche avviato un processo di informazione sulle politiche adottate e sui risultati conseguiti. Tale azione può essere riassunta utilizzando il termine “accountability” cui tutti gli enti devono tendere per rendere conto alla cittadinanza locale dell'attività svolta e dell'uso coerente delle risorse disponibili rispetto alle finalità perseguite.

# I controlli interni

Il controllo sociale si unisce a quello sui controlli interni disposti in attuazione del D.L. 174/2012 e del Regolamento comunale di attuazione.

Significativo al riguardo il controllo successivo di regolarità amministrativa che esamina gli atti e i procedimenti dopo la loro adozione rivestendo un carattere che maggiormente si avvicina al controllo nelle aziende del settore privato.

# Sfide e problemi

Le difficoltà riscontrate attengono alla staticità dei comportamenti e al pregiudizio nei confronti del cambiamento.

Gli adempimenti in materia di trasparenza e anticorruzione presuppongono un cambiamento culturale che stenta ad affermarsi. E' necessario cambiare per condividere un percorso di applicazione della cultura della legalità e della trasparenza.

# Conclusione

Il cambiamento non significa “cambiare tutto per non cambiare niente” (da “*Il Gattopardo*” di Giuseppe Tomasi di Lampedusa)

ma “cambiare senza paura” per determinare, senza rottamazione, una svolta sociale con il coinvolgimento della popolazione nel senso della promozione della persona umana in tutti i settori della civile convivenza.

Grazie per l'attenzione