

PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'

2014 – 2016

Premessa

Un insieme di fattori economici, sociali, tecnologici, normativi, spinge le organizzazioni pubbliche e private al cambiamento. Integrazione, partecipazione, efficacia, sostenibilità, semplificazione, digitalizzazione, prevenzione della corruzione sono alcune delle parole chiave che orientano l'innovazione.

La trasparenza è un obiettivo e uno strumento trasversale alle sopracitate parole chiave, affermatosi progressivamente negli ultimi anni e recentemente codificato nel [Decreto legislativo n.33 del 20 aprile 2013](#): "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

La normativa recente definisce la **trasparenza come 'accessibilità totale'** delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Il decreto n.33/2013 introduce inoltre nuovi e relevantissimi obblighi di pubblicazione che si estendono all'intera attività e si ripercuotono sulla stessa organizzazione dell'Ente chiamato a fare propria la cultura e la pratica della trasparenza.

Oltre le disposizioni normative, la trasparenza coinvolge l'identità e i valori di una organizzazione, il come questa esplicita le proprie intenzioni e obiettivi, e quindi contribuisce a determinare il grado di fiducia dei cittadini sul suo operato. **La trasparenza richiama un'etica della responsabilità**, poiché oltre ad efficienza ed efficacia i cittadini richiedono oggi maggiore correttezza e coerenza nel comportamento della pubblica amministrazione.

Nell'ottica sopra esposta la **trasparenza è una strategia e uno strumento fondante per la pubblica amministrazione e deve affermarsi come cultura e pratica diffusa dell'organizzazione**. Per promuoverla concretamente occorrono disposizioni e strumenti organizzativi, comunicativi e tecnologici appropriati. Siamo di fronte a un processo di cambiamento profondo che richiede determinazione e coerenza politica, strumenti e organizzazione appropriati, continuità di impegno e tempo per essere progressivamente realizzato.

Compito delle amministrazioni pubbliche, quindi anche del Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia (in seguito CFP-RE), è impiantare la "funzione trasparenza" nell'organizzazione e nelle sue modalità operative in modo progressivo, stabile e integrato. Assicurare una funzione continuativa e strutturata in una logica di accountability e di bilancio sociale.

L'obiettivo di fondo è **mettere i cittadini in condizione di verificare con cognizione di causa cosa fa il CFP, offrendo loro idonei strumenti e informazioni in forme adeguate** (intelligibili, fruibili). In questo modo il CFP-RE può avvalersi dell'aiuto dei cittadini per migliorare le sue attività e restituire quindi alla collettività servizi di migliore qualità.

La trasparenza ha in definitiva una triplice valenza:

- è un “doveroso adempimento” di legge, comunque impegnativo e che richiede una revisione integrale del concetto di procedimento amministrativo, che ora deve prevedere una gestione integrata e automatizzata dell’acquisizione, organizzazione, verifica, pubblicazione, aggiornamento dei dati richiesti dai singoli procedimenti.
- è il “promotore dell’amministrazione digitale”, in quanto completa definitivamente quanto previsto dal codice dell’amministrazione digitale e dai processi di semplificazione in atto. Tutto il processo di pubblicazione di dati e documenti, e quindi la loro creazione e gestione deve necessariamente e obbligatoriamente essere svolto in digitale.
- è la “scelta strategica” di diffondere una cultura e una pratica che comincia nell’ambito dell’organizzazione, un modo di lavorare concepito fin dall’inizio in funzione della “rendicontazione” e della comunicazione biunivoca con i cittadini.

Il **Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-16 del CFP-RE** (in seguito Ptti 2014-16), esposto nel presente documento, è previsto dall’articolo 10 del Decreto trasparenza (d.lgs. n.33/2013) che prevede che tutte le amministrazioni pubbliche redigano e approvino un Programma, che deve tra l’altro definire le misure, i modi e le iniziative volti all’attuazione degli obblighi di pubblicazione, ivi comprese le misure organizzative e le procedure tecniche volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

Il Programma propone tra l’altro: una ricognizione puntuale di quanto fino ad oggi realizzato in materia di trasparenza; una modalità organizzativa funzionale ad adempiere agli obblighi in materia di trasparenza; le azioni immediate per avviare l’attuazione di quanto previsto dal d.lgs. n.33/2013; gli obiettivi e le azioni da compiere per adempiere agli obblighi imposti dalla normativa in materia di trasparenza.

Il presente Programma si affianca e si raccorda strettamente al Piano di prevenzione della corruzione previsto dall’articolo 1 comma 9 della Legge n.190 del 2012.

Organizzazione del Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia.

Il CFP-RE è articolato dal punto di vista organizzativo secondo un modello finalizzato a perseguire gli obiettivi istituzionali, amministrativi e politici dell’amministrazione.

Gli organi del CFP-RE, ai sensi dell’art. 3 della L.R. 22 maggio 1996 n.16 e dell’art. 2 della L.R. n: 9 del 15/07/2011, secondo quanto previsto dal **Regolamento**, deliberato dalla Commissione Amministratrice nella riunione del 06-12-2012 - Verbale n. 4 e approvato dalla Giunta della Regione Emilia Romagna con Deliberazione n. 62 del 21/01/2013 – Codice documento GPG/2013/71, sono:

- a) la Commissione Amministratrice;
- b) il Presidente
- c) il Revisore contabile.

Il presente programma, pertanto, come deciso dalle delibere che hanno provveduto a nominare i Responsabili della trasparenza, ha individuato come **perimetro di applicazione del Ptti 2014-16** i seguenti soggetti:

NUMERO COLLABORATORI PER CATEGORIA E SESSO (Dati aggiornati al 30/11/2014)			
Categoria	Maschi	Femmine	Totale
C	1	0	1
D	2	3	5
Dirigenti	1	0	1
Totale	4	3	7

In questo contesto il Ptti 2014-16 prevede che il CFP-RE sia dotato, come lo è già, di un portale www.fitosanitario.re.it, con già presente la sezione “Amministrazione trasparente”, così come previsto dall’art. 11 del d.lgs. 33/2013.

Il percorso di predisposizione del programma è stato anticipato dalla definizione del modello organizzativo da applicare alla gestione della trasparenza nell’ambito dei confini d’applicazione richiamati in premessa.

La Commissione amministratrice già da tempo si era dotata di strumenti amministrativi e tecnologici finalizzati ad attuare la più ampia trasparenza dell'azione amministrativa, adempiendo a quanto previsto dalla normativa progressivamente adottata a livello nazionale e regionale. Il tema della trasparenza è stato trattato in modo integrato con l'informatizzazione dell'azione amministrativa, avviando un legame forte tra la produzione in originale informatico di documenti e la loro pubblicazione nel portale istituzionale. In particolare sia la Commissione amministratrice aveva realizzato proprie autonome sezioni nel portale, nel corso del 2013, e adottato strumenti informatici per adempiere agli obblighi previsti dall’art. 18 del d.lgs. n.83/2012.

L’entrata in vigore del d.lgs. n.33/2013 ha obbligato ad avviare un complesso percorso di riorganizzazione teso a superare gli strumenti previsti per l’art. 18 senza con questo interrompere i flussi informativi esistenti. Da aprile 2014 sono stati riordinati i contenuti del portale del CFP-RE al fine di renderli compatibili con le strutture di pubblicazione previste dalla RER nell’allegato A al d.lgs. n.33/2013 e ai formati dati previsti dalle delibere Civit (ora Anac). Questo permetterà già all’inizio del 2015 di aggiornare integralmente la precedente piattaforma, senza con questo interrompere il flusso procedurale e informativo esistente.

Il riordino dei contenuti e dei procedimenti di pubblicazione ha previsto nel 2014 la predisposizione e l’adeguamento di tutte le piattaforme di gestione dei procedimenti amministrativi e delle piattaforma di pubblicazione dei dati. In particolare:

- pubblicazione dati relativi ai provvedimenti amministrativi
- pubblicazione dati relativi ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
- dati in materia di personale
- pubblicazione dei dati relativi ai componenti degli organi di indirizzo politico

1. Il processo di attuazione del programma

I primi mesi successivi all'adozione del presente Ptti 2014-16 serviranno alla definizione puntuale dell'organizzazione volta ad assicurare la regolarità dei flussi informativi, compresa l'individuazione del referente per la trasparenza, che in particolare, anche usando lo strumento dei **programmi di attività 2014**, dovrà coordinare quanto indispensabile per:

- **individuare i processi organizzativi ordinari, finalizzati a:**
 - realizzare azioni formative di supporto ai processi operativi;
 - garantire il supporto interno ed esterno sia normativo che operativo;
 - rilasciare le procedure informatiche previste;
 - predisporre l'adeguamento dei formati di pubblicazione di dati e informazioni con quanto previsto dall'art.7 del d.lgs. n.33/13 e dall'allegato 2 della delibera Civit n.50/2013.
- **organizzare attività di monitoraggio e controllo qualità:**
 - verificare corrispondenze o scostamenti tra azioni previste nel Ptti 2014-16 per il periodo considerato e quelle realizzate e rappresentarle in un quadro di sintesi da pubblicare nella sezione Amministrazione trasparente;
 - analizzare cause di eventuali scostamenti e definire azioni correttive;
 - definire le modalità e realizzare i controlli a campione sui dati e le informazioni pubblicate, con particolare riferimento alla loro esattezza, accuratezza e aggiornamento, sintetizzare i risultati in un report da pubblicare nella sezione Amministrazione trasparente;
 - analizzare eventuali livelli qualitativi insoddisfacenti e definire soluzioni correttive.
- **organizzare le iniziative di comunicazione e partecipazione:**
 - verso l'interno dell'ente,
 - notizie sui passaggi rilevanti riguardanti la trasparenza, aggiornamento della sezione trasparenza (da dove si accederà anche agli applicativi di back office)
 - iniziative di ascolto e consultazione in presenza, rivolte sia all'interno sia all'esterno.

Misure finalizzate al riordino della legislazione regionale in materia di trasparenza

La Commissione amministratrice si impegna a predisporre nel corso del 2015 a verificare ed eventualmente riordinare gli strumenti in materia di "trasparenza" con l'obiettivo di:

- rimuovere sovrapposizioni con adempimenti già previsti dal d.lgs. n.33/2013;
- superare incompatibilità in materia di qualità dei dati pubblicati;
- ampliare le fonti informative a disposizione dei cittadini;
- semplificare tempi e procedure per la pubblicazione dei dati;
- promuovere la completa dematerializzazione dei dati nel procedimento e in fase di pubblicazione, in aderenza con gli obiettivi del piano della semplificazione;
- garantire il formato open data ad ogni pubblicazione;

Misure di informatizzazione a servizio della trasparenza

Nell'ambito del presente piano, sono state identificate le seguenti azioni di sviluppo di nuovi servizi informatici necessarie a garantire la razionalizzazione dei processi di raccolta e pubblicazione dei dati indispensabili alla qualità e tempestività delle pubblicazioni previste dal d.lgs. n.33/2013:

- **sistema informativo a supporto del bilancio e rendiconto dei gruppi (art. 28)**

Nel corso del 2015 la Commissione amministratrice provvederà a completare la messa in esercizio del nuovo sistema informativo relativo alla gestione del Bilancio preventivo, assestamento del Bilancio preventivo e del Conto consuntivo . Il piano di sviluppo prevede la pubblicazione automatica in formato open entro il 2015;

- **anagrafe dei procedimenti amministrativi (art.35)**

Nel corso del triennio 2014/2016 verrà progressivamente avviata e completata la banca dati a supporto dell'anagrafe dei procedimenti amministrativi

Il responsabile della trasparenza ha il compito di verificare lo stato di attuazione del presente Programma e il puntuale adempimento delle responsabilità in materia di pubblicazione, con controlli a cadenza almeno semestrale.

In seguito al monitoraggio effettuato in conclusione di ogni annualità verrà redatta e pubblicata nelle sezioni Amministrazione trasparente (entro il 31 gennaio dell'anno successivo) la relazione sullo stato d'attuazione del Programma triennale, specificando eventuali ritardi e/o scostamenti e le azioni correttive previste e/o attuate.

Le azioni di monitoraggio costituiscono inoltre un importante indicatore per valutare la qualità dei dati e delle informazioni pubblicate, che saranno oggetto di controlli specifici, per verificare la loro esattezza, accuratezza e aggiornamento.

Salvo criticità emerse a seguito di eventuale richieste di accesso civico o a seguito di rilievi e/o segnalazioni di soggetti portatori di particolari interessi, come ad esempio fruitori di servizi, le azioni di controllo saranno effettuate a campione.

Per ogni sessione di controlli verrà individuato un universo di adempimenti di pubblicazione tra cui sorteggiare il 3% di adempimenti da sottoporre a verifica puntuale.

Per ciascuno degli adempimenti sorteggiati il responsabile della trasparenza, provvederà a verificare la congruità del dato pubblicato con il procedimento amministrativo.

Il controllo sull'attuazione degli obblighi di trasparenza riguarderà sia il rispetto della tempistica di pubblicazione fissata dal presente Ptti per le pubblicazioni, che la qualità e conformità delle informazioni pubblicate alle disposizioni normative e del presente programma.

In caso di anomalie nel procedimento di pubblicazione il responsabile della trasparenza procederà all'analisi dell'intero processo di pubblicazione.

Dell'esito dei controlli verrà redatto verbale a cura dei responsabili della trasparenza. Il verbale conterrà inoltre le azioni correttive da adottare da parte dei responsabili della pubblicazione e il termine perentorio per provvedere.

Il verbale relativo alla procedura di monitoraggio verrà notificato alla Commissione amministratrice, la quale in caso di anomalie provvederà alle azioni del caso.

1.1. Sistema sanzionatorio

In attesa dell'adozione di apposito regolamento per disciplinare l'applicazione concreta delle sanzioni previste dal d.lgs. n.33/2013, con il presente Programma si intende dare una prima disciplina alla materia allo scopo di assicurare effettività al complesso ed articolato sistema degli obblighi di pubblicazione scaturenti dalle disposizioni del citato decreto, ed in osservanza alle indicazioni fornite dalla delibera Civit n. 66/2013 in tema applicazione del regime sanzionatorio per la violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del D.lgs. n.33/2013).

Le sanzioni relative all'inadempimento degli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. n.33/2013 e dal presente Ptti 2014-16 si distinguono nelle seguenti tipologie, cumulabili, relativamente allo stesso soggetto e in ordine a determinati fatti:

a) Valutazione individuale

Soggetto passivo: dirigenti individuati responsabili della pubblicazione di sezioni (o sottosezioni) della tabella di cui all'allegato A.

In caso di reiterati inadempimenti dei dirigenti responsabili relativi alla pubblicazione e all'aggiornamento delle informazioni richieste, emersi in esito ai controlli a campione, a seguito di eventuali richieste di accesso civico o di rilievi e/o segnalazioni di soggetti portatori di particolari interessi (come ad esempio fruitori di servizi), ovvero dopo 3 richiami scritti con acquisizione al protocollo, i Responsabili della trasparenza trasmettono per competenza un rapporto dettagliato alla Giunta e all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa ed all'OIV.

L'inadempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla legge e dal presente programma è fonte di responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n.165/2001 e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili di tali obblighi (art.46 del d.lgs. n.33/2013).

b) Responsabilità dirigenziale

Soggetto passivo: dirigenti individuati responsabili della pubblicazione di sezioni (o sottosezioni) della tabella di cui all'allegato A.

In caso di reiterati inadempimenti, ovvero dopo 3 richiami scritti con acquisizione al protocollo, il responsabile della trasparenza trasmette per competenza un rapporto dettagliato alla Commissione amministratrice.

L'inadempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla legge e dal presente Ptti 2014-16 è fonte di responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n.165/2001.

c) Sanzioni disciplinari

Soggetto passivo: responsabili della pubblicazione.

Il rifiuto o l'inadempimento reiterato, ovvero dopo 3 richiami scritti con acquisizione al protocollo, di pubblicare dati, informazioni o documenti sul sito istituzionale nei casi previsti dalla legge o dal presente Programma costituisce illecito disciplinare. In tal caso il Responsabile della trasparenza trasmette per competenza un rapporto dettagliato alla Commissione amministratrice.

Responsabilità del personale

Gli obblighi di trasparenza devono essere rispettati da tutti dipendenti. L'art.9 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR n. 62/2013) precisa "*1. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale. 2. La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità.*"

Pertanto il dipendente che non osserva gli obblighi previsti dal Codice integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio che possono essere fonte di responsabilità disciplinare - ossia configurare un illecito disciplinare - accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

d) Eventuale responsabilità amministrativa per danno all'immagine causato all'amministrazione

Soggetto passivo: dipendente responsabile, con dolo o colpa grave, degli atti e/o fatti illeciti assurti agli onori della cronaca, con lesione del prestigio del CFP-RE agli occhi dell'opinione pubblica.

Si ritiene che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione possa dare luogo a tale responsabilità solo quando tale condotta abbia partecipato, in tutto o in parte, alla commissione di un delitto contro la pubblica amministrazione (si pensi al dipendente che, in cambio di denaro o altra utilità, abbia ommesso la pubblicazione di documenti sconvenienti) e sempre che questo delitto sia stato accertato con sentenza irrevocabile dal giudice penale. In sostanza, quindi, si ritiene necessario che l'omessa pubblicazione dei documenti si iscriva, integrandone almeno parzialmente la condotta, all'interno di una fattispecie delittuosa, dalla quale siano scaturite anche conseguenze pregiudizievoli per l'amministrazione.

e) Sanzioni reali

Sono considerate tali le sanzioni previste espressamente dal d.lgs. n.33/2013 che comportano l'inefficacia dell'atto o del provvedimento in caso di violazione degli obblighi di pubblicazione (art. 15 comma 2 per gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali, di collaborazione o di consulenza a soggetti estranei alla pubblica amministrazione; art. 26 comma 3 per gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici; art. 39 comma 3 per gli atti di governo del territorio).

f) Sanzioni amministrative pecuniarie

Tali sanzioni sono previste dall'art. 47 del d.lgs. n.33/2013 per i casi di mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'art. 14 relative ai componenti degli organi di indirizzo politico amministrativo del CFP-RE.

Soggetti passivi:

- responsabile della pubblicazione come individuato nella mappa di cui all'allegato A, nel caso in cui, una volta acquisiti i dati previsti dall'art. 47 del d.lgs n.33/2013, non proceda tempestivamente alla loro pubblicazione

In tali casi il Responsabile della trasparenza, accertata la violazione la segnalano al relativo Responsabile anticorruzione, il quale procede con atto di diffida formale a provvedere entro 15 gg. Decorso inutilmente i 15 gg, il Responsabile anticorruzione competente avvia il procedimento per l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 47 comma 1 del d.lgs. n.33/2013.

Nelle more dell'adozione del regolamento sopra indicato, ed in applicazione delle indicazioni della delibera Civit n.66/2013, nel procedimento per l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 47 comma 1 del d.lgs. n.33/2013, il Responsabile anticorruzione è competente per l'istruttoria mentre la Commissione amministratrice è competente per l'irrogazione della sanzione pecuniaria ai soggetti sopra indicati, secondo quanto indicato dalla L. 24 novembre 1981, n. 689 che si intende applicabile relativamente alle regole del procedimento sanzionatorio, con particolare riferimento agli art. 11 (Criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie), art 14 (contraddittorio con l'interessato), artt. 17 e 18 (separazione funzionale tra l'ufficio che compie l'istruttoria e quello al quale compete la decisione sulla sanzione).

Il Responsabile della Trasparenza, per rispettiva competenza, cura la pubblicazione delle sanzioni comminate nel sito istituzionale nell'apposita sezione "Sanzioni per mancata comunicazione dei dati".

1.2. Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico

Per assicurare l'efficacia e favorire l'accesso civico l'amministrazione del CFP-RE prevede di attivare le seguenti azioni entro il 31 gennaio 2014:

- tutte le richieste di informazioni inerenti comunque agli obblighi di pubblicazione saranno tempestivamente prese in carico e pubblicate nella sezione Amministrazione trasparente, corredate in seguito dalle risposte e dall'esito delle eventuali azioni realizzate.

2. Dati ulteriori

2.1. Facilitare la comprensione delle informazioni pubblicate

La fornitura delle informazioni e dei dati oggetto dei nuovi obblighi normativi è una condizione necessaria ma non sufficiente per l'effettiva affermazione dei principi di accesso e trasparenza, che sono la finalità ultima di questo programma.

I dati e i documenti sono indispensabili per chi voglia conoscere e valutare l'operato di un'amministrazione, ma devono essere comprensibili e contestualizzati, attraverso aggregazioni, schematizzazioni, letture sintetiche standard e altri strumenti e supporti alla lettura, comprese le rappresentazioni grafiche.

Ciò vale a maggior ragione per i dati elementari (forniti in formati aperti) per cui sono indispensabili adeguati processi di trattamento e rappresentazione per divenire intelligibili e utili ai destinatari finali.

Una pubblica amministrazione non si può sottrarre a queste considerazioni, ritenendo di aver svolto il proprio compito semplicemente fornendo i dati elementari e demandando solo a soggetti esterni l'eventuale riutilizzo di quei dati.

Perciò, nel triennio di validità di questo programma particolare attenzione verrà posta a quelle iniziative volte a migliorare la rappresentazione e dunque la comprensibilità di dati-informazioni di pubblicati, anche presso i non addetti ai lavori.

3. Crediti

Il programma è stato redatto dal responsabile della trasparenza del CFR-RE, Anselmo Montermini e con l'ausilio di Claudia Campani.