



Vargiu Scuola Srl

Via dei Tulipani 7/9 – Assemini (CA) - 09032

Sito: vargiuscuola.it

commerciale@vargiuscuola.it

tel: 070271526, 070271560

partita iva: 03679880926

*Alle scuole che ci hanno affidato
l'incarico di RPD o a cui forniamo
servizi di consulenza normativa*

DPO 13/2024

Assemini 7/2/2024

La guida al rispetto degli obblighi di trasparenza del D. Lgs 33/2013

Nella [nota 12/2024](#) abbiamo esposto quali misure organizzative è opportuno adottare per garantire il rispetto, formale e sostanziale, degli obblighi di trasparenza stabiliti dal D. Lgs 33/2013 e che anche quest'anno saranno oggetto di monitoraggio da parte dei revisori dei conti. In essa abbiamo evidenziato l'importanza di adottare un [regolamento](#) dove il dirigente scolastico specifica le procedure adottate dall'istituzione scolastica per tenere costantemente e tempestivamente aggiornata la sezione Amministrazione Trasparente del sito web istituzionale. Se il DS, responsabile della pubblicazione, redige il regolamento e specifica quali documenti devono essere pubblicati in Amministrazione Trasparente, spetta di norma al DSGA organizzare il servizio perché i documenti siano effettivamente pubblicati. E' quindi necessario che il DSGA nel suo piano di lavoro specifichi in modo puntuale chi deve redigere e chi deve pubblicare ciascun documento ad obbligo di pubblicazione (vedere il [modello Vargiu Scuola in formato XLS](#) che prevediamo tuttavia di aggiornare a breve).

Un ruolo di rilievo nella organizzazione da noi proposta ha quindi il personale amministrativo che è chiamato a redigere e a pubblicare i documenti consapevole delle implicazioni derivanti dalla normativa sulla digitalizzazione e della privacy. Per assumere piena consapevolezza della complessità della materia abbiamo quindi suggerito di istituire un [gruppo di lavoro su digitalizzazione, trasparenza e privacy](#) i cui componenti sono invitati a leggere le note emesse regolarmente da VargiuScuola secondo quanto previsto dal contratto all'interno del quale siamo stati nominati referenti in materia di privacy, trasparenza e digitalizzazione.

L'istituzione di un gruppo di lavoro coordinato da VargiuScuola aiuta a monitorare lo svolgimento delle attività amministrative ed in particolare la corretta pubblicazione in amministrazione trasparente. E' però fondamentale avviare una specifica **attività formativa** che suggeriamo di riportare puntualmente in un apposito registro che consentirà al DS di dimostrare l'avvenuta formazione del personale (ricordiamo i prossimi interventi formativi programmati per il [15/2 presso ITS Cangrande della Scala di Verona](#) e il [16/2 presso IC "Angelo Roncalli" di Quarto d'Altino](#)).

Prima di iniziare ad analizzare, nelle nostre prossime note, i contenuti che devono essere pubblicati nelle varie sezioni di AT vediamo di seguito quali sono gli aspetti che devono essere tenuti presenti per garantire che le pubblicazioni in AT avvengano nel rispetto della normativa vigente.

1. Obblighi di pubblicazione: albo e AT

Gli obblighi di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni sono assolti essenzialmente attraverso due distinte aree che devono essere presenti nella home page del sito istituzionale:

Albo on line: è l'area del sito istituita con la **legge 18 giugno 2009, n. 69** con cui vengono assolti dall'amministrazione gli obblighi di pubblicità legale. E' questo peraltro l'unico modo possibile di pubblicità legale considerato che l'art. 32 della L. 69/2009 priva le pubblicazioni effettuate in forma cartacea di qualunque effetto in tal senso. La pubblicità legale, oltre a essere un obbligo previsto dal legislatore, è **presupposto per l'efficacia dei provvedimenti**, poiché solo in questo modo l'atto amministrativo assume piena validità, in quanto portato a conoscenza di tutti coloro che possono essere interessati a conoscerlo. I contenuti di tale area saranno oggetto di una successiva guida curata da VargiuScuola.

Amministrazione Trasparente: la presenza in tutte le PA della sezione AT è invece stabilita dall'art. 9 del **Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33** *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*. La pubblicazione in AT non costituisce quindi una pubblicità legale ma è invece una **pubblicità notizia** necessaria per assolvere gli obblighi di trasparenza imposti alle PA dal D. Lgs 33/2013.

Deve quindi essere chiaro che la pubblicazione in albo online non può essere sostituita dalla pubblicazione in Amministrazione trasparente, o viceversa, perché si tratta di due forme di pubblicazione che perseguono finalità diverse.

Vogliamo poi mettere in evidenza altre due differenze di grande rilievo:

❖ **durata della pubblicazione:**

- **Albo on line:** 15 giorni interi e consecutivi, salvo termini diversi previsti da leggi o regolamenti. Passato il termine stabilito il documento non deve essere più accessibile (lo spostamento ad una sezione **albo on line STORICO** è una violazione della normativa sulla privacy se non vengono rimossi i dati personali eventualmente presenti)
- **Amministrazione Trasparente:** 5 anni a partire dal primo gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione (salvo altri termini previsti dalla legge). Passato il termine stabilito il documento non deve essere più accessibile (lo spostamento ad una sezione **AT STORICO** è una violazione della normativa sulla privacy se non vengono rimossi i dati personali eventualmente presenti)

❖ **Indicizzazione dei contenuti:**

- **Albo on line:** la legge proibisce l'indicizzazione dei contenuti da parte dei motori di ricerca
- **Amministrazione Trasparente:** la legge obbliga all'indicizzazione dei contenuti da parte dei motori di ricerca (vietati espedienti tecnici che impediscono l'indicizzazione)

Anche da questi fatti è evidente che le pubblicazioni all'albo ed in AT sono cose differenti non solo per finalità ma anche per regole da seguire.

2. Violazione degli obblighi di pubblicazione

La differente finalità comporta anche una rilevante differenza sulle conseguenze di una omessa pubblicazione di un documento all'albo ed in AT. Come visto, infatti, **la pubblicazione all'albo** è presupposto per l'efficacia di un provvedimento e quindi **la conseguenza della omessa pubblicazione può essere l'inefficacia dell'atto**.

L'omessa pubblicazione di un documento in AT non ha invece, di norma, conseguenze immediate sulla efficacia dell'atto ma comporta una violazione della vigente normativa in materia di trasparenza e di lotta alla corruzione. Fanno eccezione a tale regola le pubblicazioni in AT (e la comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica) delle informazioni stabilite dall'art. 15 del D. Lgs 33/2013 (consulenti e collaboratori) e dall'art. 18 del D. Lgs 33/2013 (incarichi conferiti ed autorizzati al personale) che costituiscono condizioni di efficacia degli atti. Ricordiamo che la **violazione delle disposizioni del CAD o di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione** (come appunto l'omessa pubblicazione in AT), comporta la possibilità per il cittadino di ricorso al **Difensore Civico Digitale**, tramite il facile e immediato [strumento telematico di contatto predisposto dall'Agenzia per l'Italia Digitale](#). L'accertamento della violazione comporta in capo all'Amministrazione un obbligo di attuare le misure indicate dal Difensore e, in caso di inadempimento delle stesse, la segnalazione all'Ufficio competente dell'ente in questione per i procedimenti disciplinari, nonché all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) per questioni di sua competenza.

Vogliamo qui mettere in evidenza che la violazione degli obblighi di pubblicazione in AT può essere evidente a tutti e che chiunque può ricorrere **all'accesso civico**, istanza con la quale si chiede di accedere ad un documento soggetto ad obbligo di pubblicazione. L'istanza di accesso civico, a differenza dell'**accesso generalizzato**, denota però una mancanza della PA (l'omessa pubblicazione) che può essere oggetto di segnalazione.

3. Trasparenza e privacy

L'art. 7-bis, comma 4 del D. Lgs 33/2013 afferma che:

Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione.

Questo è stato ribadito più volte anche dal Garante Privacy secondo il quale laddove l'amministrazione riscontri **l'esistenza di un obbligo normativo** che impone la pubblicazione dell'atto o del documento nel proprio sito web istituzionale **è necessario selezionare i dati personali da inserire in tali atti e documenti**, verificando, caso per caso, se ricorrono i presupposti per l'oscuramento di determinate informazioni.

I soggetti pubblici, infatti, in conformità ai principi di protezione dei dati, sono tenuti a **ridurre al minimo l'utilizzazione di dati personali** e di dati identificativi ed evitare il relativo trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante dati anonimi o altre modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità (**principi di necessità e di minimizzazione dei dati personali**).

Pertanto, anche in presenza degli obblighi di pubblicazione di atti o documenti contenuti nel d. lgs. n. 33/2013, i soggetti chiamati a darvi attuazione **non possono comunque "rendere [...] intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione"**.

C'è poi da osservare che ove una PA volesse pubblicare un documento non soggetto ad obbligo di pubblicazione (esiste in AT l'apposita sezione **Altri Contenuti/Dati ulteriori**) è necessario rimuovere preventivamente **qualunque** dato personale presente.

Ci sembra opportuno rilevare che spesso **Uffici Scolastici Regionali e revisori dei conti**, nei loro rispettivi ruoli di Responsabili Trasparenza e facenti funzione OIV, tendono a curare in particolar modo la trasparenza senza curarsi troppo di eventuali violazioni in materia di privacy di cui rispondono direttamente i dirigenti scolastici. Da qui la nostra raccomandazione di riferire al vostro DPO eventuali indicazioni o disposizioni che, con l'obiettivo di garantire maggiore trasparenza all'attività dell'amministrazione, possono costituire una violazione della normativa sulla privacy.

4. Trasparenza ed indicizzazione dei contenuti

Il decreto legislativo 33 del 2013 dispone anche che le **Pubbliche Amministrazioni** non possono adoperare alcun filtro **per impedire** che i documenti, le informazioni e i dati pubblicati vengano **indicizzati sui motori di ricerca**. ANAC in diverse comunicazioni ha quindi ribadito la illegittimità delle azioni volte ad impedire ai motori di ricerca Web di indicizzare le pagine della sezione "Amministrazione Trasparente". Evidenziamo anche che, con ogni probabilità, anche quest'anno il revisore dei conti dovrà attestare in occasione della prossima rilevazione che *"L'amministrazione [HA / NON HA] disposto filtri e/o altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione AT, salvo le ipotesi consentite dalla normativa vigente"*;

In poche parole, le amministrazioni non possono deindicizzare i documenti, i quali non soltanto devono essere online, ma devono anche essere visibili a qualsivoglia crawler interessato a raccogliere i dati per metterli a disposizione dei cittadini.

Se questa disposizione facilita la trasparenza e l'accessibilità è però una possibile fonte di guai sul fronte della privacy. La indicizzazione dei contenuti, infatti, favorendo la reperibilità dei documenti e delle informazioni (basta digitare sul motore di ricerca il dato cui si è interessati) può portare a gravi conseguenze nel caso di un errore nella pubblicazione. Qualcuno potrebbe infatti digitare su un motore di ricerca il nome di una persona che vorrebbe rintracciare e venire a conoscenza di qualche documento pubblicato dalla scuola in cui questa persona magari presta servizio come docente. Se la presenza del nome e cognome del docente sul documento pubblicato è previsto da una norma di legge la scuola non ha fatto alcuna violazione e non può essere considerata responsabile del fatto che il proprio dipendente sia stato rintracciato contro la sua volontà. Ma se il documento in cui è riportato il nome del docente NON è ad obbligo di pubblicazione oppure, pur essendo il documento ad obbligo di pubblicazione, la presenza del nome del docente risulta eccedente rispetto alle finalità di pubblicazione, questa avviene in violazione della normativa e la scuola può essere chiamata a rispondere dei danni materiali e morali conseguenti alla pubblicazione stessa.

C'è poi il fatto che i documenti indicizzati sono replicati nei motori di ricerca per cui alle volte non è nemmeno facile rimediare tempestivamente ad un errore di pubblicazione commesso. Può infatti accadere che, nonostante l'amministrazione rimuova dal proprio sito il documento in seguito alla richiesta dell'interessato che ne segnala l'illecita pubblicazione, questo stesso documento sia ancora accessibile attraverso i motori di ricerca dove è stato replicato.

E' il caso di evidenziare che al contrario, per previsione esplicita di legge volta a tutelare la privacy, è vietata l'indicizzazione dei contenuti dell'albo on line. Anche in questo caso, quindi, la pubblicazione di un documento in AT invece che all'albo può avere pesanti conseguenze.

5. La gestione documentale

L'art. 40 del CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale) dispone che gli **originali dei documenti amministrativi** devono necessariamente essere **formati con mezzi informatici** e che la mancata applicazione della norma comporta **illegittimità amministrativa per violazione di legge**. A questa disposizione si conforma per il comparto scuola anche l'**art. 42 del Decreto Interministeriale 129 del 2018** denominato *"Regolamento recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche"*. Nel caso, poi, di un documento amministrativo che abbia natura di **"atto pubblico"** (art. 2699 c.c.), redatto su documento informatico, in base all'art. 21, comma 2-ter del CAD, deve essere necessariamente **"sottoscritto dal pubblico ufficiale a pena di nullità con firma qualificata o digitale"**.

Bisogna poi ricordarsi che le [Linee Guida AGID sulla pubblicità legale dei documenti e sulla conservazione dei siti web delle PA](#) del maggio 2016 prevedono che sono pubblicati all'albo on line:

- a) documenti informatici nativi, sottoscritti con firma digitale;
- b) documenti informatici in copia per immagine (scannerizzazioni) con annessa dichiarazione di conformità sottoscritta con firma digitale a cura del richiedente in armonia con quanto previsto dal DPCM 13 novembre 2014; in questo caso, il documento è reso disponibile anche in formato testuale, in armonia con quanto previsto dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4 e dalla Circolare AgID 61/2013;

E' di nuovo evidente come la presenza di documenti in formato cartaceo è fonte di gravi inefficienze considerato che, per rispettare le linee guida AGID, prima di procedere alla pubblicazione all'albo (o in AT) si deve:

1. scannerizzare l'originale cartaceo
2. firmare digitalmente una dichiarazione di conformità all'originale analogico (vedere [bozza VargiuScuola](#))
3. produrre un documento testuale con lo stesso contenuto del documento analogico in modo da agevolare la ricerca del testo e da consentire la riproduzione da parte di software di sintesi vocale

Bisogna quindi concludere che il rispetto del D. Lgs 33/2013 può essere garantito solo da amministrazioni veramente digitali che trattano i loro documenti **informatici nativi per mezzo di idonee piattaforme informatiche**. Questi strumenti informatici devono permettere l'agevole protocollazione dei documenti, la loro fascicolazione e la loro organizzazione di un sistema di gestione documentale che consenta l'accesso a tutto il personale autorizzato. Tali strumenti devono poi consentire la pubblicazione all'albo o in AT con un semplice click in modo che queste operazioni non comportino delle insostenibili perdite di tempo.

La maggior parte delle scuole italiane, con i loro software di protocollo informatico, segreteria digitale e registro elettronico, hanno già oggi degli strumenti che sarebbero idonei a garantire la digitalizzazione dell'amministrazione. In base alla nostra esperienza il grosso ostacolo che le scuole devono affrontare è invece relativo alle risorse umane e all'organizzazione. Da ciò ne consegue che ancora troppi documenti dell'amministrazione sono in formato cartaceo ma anche che i documenti nativamente informatici non sono gestiti nel rispetto delle regole fissate da AGID per cui, ad esempio, la fascicolazione è fatta solo in modo approssimativo. Le carenze organizzative sono poi evidenziate dalla mancanza dei **regolamenti e dei manuali** che dovrebbero definire ruoli, responsabilità, strumenti e procedure.

Altre note del ciclo dedicato alla trasparenza amministrativa:

- [nota 12/2024](#): Preparazione al monitoraggio ANAC della prossima primavera: misure organizzative