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

Gruppo di lavoro trasparenza e digitalizzazione

DPO 105/2022 Assemini 11/12/2022

Pubblicazioni all'albo ed in amministrazione trasparente

Negli ultimi mesi le scuole sono state impegnate nella rilevazione dei contenuti di Amministrazione Trasparente sollecitata da ANAC in relazione a quanto previsto dalla Delibera 201/2022. A seguito della nota del 5 ottobre 2022 e della successiva comunicazione dall'esplicativo titolo le regole della trasparenza valgono per tutti, anche per gli istituti scolastici ANAC ha annunciato il suo impegno nel rilevare l'assolvimento degli obblighi di trasparenza anche da parte delle istituzioni scolastiche che devono quindi oggi impegnarsi a gestire con maggiore puntualità e rigore le pubblicazioni in amministrazione trasparente. Dopo la scadenza del 10 novembre ANAC condurrà la sua attività di vigilanza, d'ufficio o su segnalazione, cui potrà seguire un controllo documentale da parte della Guardia di Finanza che potrà avvenire anche a campione casuale (vedere nota VargiuScuola 98/22).

L'istituzione del gruppo di lavoro trasparenza e digitalizzazione

E' quindi giunto il momento per le scuole di definire in modo chiaro l'organizzazione e le procedure da adottare in modo da assolvere agli obblighi derivanti dalla normativa in materia di trasparenza a partire dal costante aggiornamento dei contenuti di amministrazione trasparente. Questo per garantire il rispetto della normativa, tutelarsi nei confronti di verifiche e controlli e per affrontare in modo più sereno il prossimo monitoraggio che interverrà nella primavera del prossimo anno.

Quello che attende le scuole, spesso gravate da rilevanti carenze di personale, è un impegno di assoluto rilievo che può essere affrontato solo con il coinvolgimento diretto di tutto il personale chiamato a redigere i documenti amministrativi e a pubblicarli all'albo o in amministrazione trasparente. Raccomandiamo quindi l'istituzione di un gruppo di lavoro per la trasparenza e la digitalizzazione che, anche nel caso di controlli e contestazioni, serve a dimostrare l'impegno dell'amministrazione nel raggiungere gli obiettivi imposti dalla normativa. Il nuovo gruppo di lavoro **sostituisce** quello che avevamo suggerito per la tenuta del manuale di gestione documentale ed amplia l'ambito dell'attività di quest'ultimo alla materia trasparenza e prevenzione della corruzione.

I componenti del gruppo di lavoro

A nostro parere è importante che sia coinvolto nel gruppo di lavoro **tutto il personale amministrativo** senza limitarsi a figure quali il DSGA e l'operatore al protocollo. Questo perchè tutto il personale amministrativo forma quotidianamente documenti elettronici che devono essere gestiti alla luce della normativa vigente in materia di privacy, trasparenza e CAD. Lo stesso personale deve poi essere consapevole degli obblighi di legge che impongono la pubblicazione dei documenti all'albo ed in Amministrazione Trasparente per poter procedere in modo autonomo a seguito di specifiche disposizioni presenti nel piano di lavoro o in altri atti redatti dal DSGA o dal DS. Questo deve essere l'obiettivo da conseguire nel tempo anche per le scuole che oggi, proprio per la mancata formazione del personale, preferiscono affidare le pubblicazioni nel sito ad un

numero ristretto di persone di fiducia. Secondo noi è importante che al gruppo di lavoro partecipino anche figure quali **l'animatore digitale, il referente sito o i collaboratori del DS**. Ciascuna di queste figure può infatti fornire il proprio contributo a seconda del ruolo e delle competenze possedute considerato che il gruppo di lavoro si occuperà anche di digitalizzazione dell'amministrazione.

E' questo anche un modo di responsabilizzare tutto il personale ed una forma di tutela per il dirigente scolastico che dovesse essere chiamato a dimostrare la correttezza del proprio operato. A questo proposito vogliamo evidenziare come non abbiano efficacia nomine e deleghe che volessero trasferire delle responsabilità in assenza di formazione ed istruzione del personale o di procedure e regolamenti che definissero chiaramente ruoli e responsabilità.

Il ruolo di Vargiu Scuola

Anche la nostra azienda deve essere inserita nel gruppo di lavoro nel quale deve evidentemente assumere un ruolo centrale alla luce dell'accordo contrattuale nel quale **Vargiu Scuola è individuata referente (inteso come consulente) in materia di privacy, trasparenza, accessibilità, lotta alla corruzione e CAD**. In mancanza di specifiche competenze all'interno della scuola e di sovraccarico di lavoro del personale in servizio, Vargiu Scuola può assolvere il suo ruolo di referente attraverso specifiche note rivolte a tutti i componenti del gruppo di lavoro nel quale siano chiariti gli obblighi di legge e le procedure da adottare. In particolare, per affrontare gli obblighi di trasparenza abbiamo deciso di proporre in questo ultimo scorcio di anno l'aggiornamento della serie di note già pubblicate nella primavera scorsa nelle quali abbiamo parlato di:

- Quali obblighi di pubblicazione all'albo on line
- Quali obblighi di pubblicazione in AT
- Procedure per rendere attuabili gli obblighi di pubblicazione
- Individuazione di ruoli e responsabilità
- Redazione dei regolamenti per le pubblicazioni in AT e all'albo

A seguire nel nuovo anno, sempre in materia di trasparenza, affronteremo la gestione delle **istanze di accesso documentale e civico**, semplice o generalizzato (sono troppe le scuole che non hanno saputo gestire correttamente l'accesso civico generalizzato presentato da Monitora PA incorrendo in violazioni della legge oggi contestate dall'USR a seguito dell'istanza di riesame presentata dall'istante).

Le attività del gruppo di lavoro

Secondo tale impostazione i componenti del gruppo di lavoro sulla trasparenza e la digitalizzazione dovranno partecipare all'attività informativa e formativa condotta per mezzo delle note prodotte da Vargiu Scuola nel suo ruolo di referente (inteso come consulente) per la privacy, la trasparenza e la digitalizzazione. La nostra raccomandazione è quindi quella di inoltrare a tutti i componenti le nostre note esplicitamente rivolte al gruppo di lavoro, a partire dalla presente (suggeriamo a tale scopo di creare un mailing list con gli indirizzi email di tutti i componenti del gruppo cui potranno essere inoltrate le nostre note pervenute nella casella istituzionale).

Altra attività formativa potrà essere condotta da Vargiu Scuola con incontri in videoconferenza o in presenza. Cogliamo l'occasione per informare che per il mese di gennaio stiamo organizzando dell'attività di formazione sul posto in alcune località dell'Emilia Romagna ed in particolare a Bologna. Siamo disponibili a valutare le richieste di formazione sul posto da parte di gruppi di scuole residenti in qualunque regione.

1. finalità della pubblicazione all'albo ed in AT

Nella presente nota vogliamo mettere a confronto le attività di pubblicazione all'**albo on line** (regolamentate dalle *"Linee guida sulla pubblicità legale dei documenti e sulla conservazione dei siti web delle PA"* uscite nel maggio del 2016) con quelle di pubblicazione in **Amministrazione Trasparente**. Deve infatti essere chiaro che la pubblicazione in albo online non è sostitutiva o equivalente alla pubblicazione in Amministrazione trasparente, o viceversa, perché si

tratta di due forme di pubblicazione che perseguono finalità diverse che vengono assolte con strumenti diversi.

La presenza in tutte le PA della sezione **Amministrazione Trasparente** è stabilita dall'art. 9 del **Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33** e la pubblicazione in essa è finalizzata a garantire la **trasparenza intesa come accessibilità totale** ai dati e ai documenti in possesso della pubblica amministrazione. La finalità della pubblicazione è quella di tutelare i diritti dei cittadini e di promuovere partecipazione e forme diffuse di controllo sulle attività delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Le pubbliche amministrazioni hanno **l'ulteriore obbligo** di istituire uno spazio apposito, denominato **albo**, dove vengono resi pubblici tutti quegli atti per i quali la legge impone la pubblicazione in quanto debbono essere portati a conoscenza del pubblico, **come condizione necessaria per acquisire efficacia e quindi produrre gli effetti previsti** (**pubblicità legale**). L'albo un tempo era un luogo fisico presso la sede della PA in cui venivano affissi i documenti cartacei ma dal primo gennaio 2010 gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale sono assolti con la pubblicazione nel sito web istituzionale dell'amministrazione (Art. 32 LEGGE 18 giugno 2009, n. 69). Questo è anche l'unico strumento riconosciuto dalla legge, perchè dal primo gennaio 2011 **le pubblicità effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità** legale salvo i casi espressamente previsti dall'ordinamento o dall'autorità giudiziaria;

Secondo quanto disposto dalle linee guida AGID sulla pubblicità legale dei documenti e sulla conservazione dei siti web delle PA l'albo on line deve essere raggiungibile dalla home page del sito web istituzionale e deve avere l'etichetta ***Pubblicità Legale*** *(*la dicitura *Albo Pretorio* è generalmente utilizzata dagli enti territoriali).

2. Conseguenze della omessa pubblicazione

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

L'omessa pubblicazione di un documento in AT non ha invece conseguenze immediate sulla efficacia dell'atto ma costituisce una violazione della vigente normativa in materia di trasparenza, lotta alla corruzione e digitalizzazione delle PA (CAD). Sulle responsabilità per le violazioni in materia di CAD abbiamo già detto nella nota VargiuScuola 111/2021 in cui abbiamo ricordato come il DL 77/2021 (decreto semplificazioni) ha introdotto nel CAD il **nuovo art. 18-bis** che prevede sanzioni dirette e specifiche per la violazione della legge in materia di digitalizzazione. Si tratta di sanzioni rilevanti che possono andare **da 10.000 a 100.000 euro** e che possono essere comminate direttamente da AgID nel caso di violazioni delle norme in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione delle P.A. Il nuovo art. 18 bis del CAD ha dato nuovi poteri al **Difensore Civico Digitale istituito presso AgID** che ha funzioni di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio sul rispetto delle disposizioni dettate dal CAD secondo quando disposto dai recenti regolamenti emessi da AgID nel dicembre del 2021 (vedere nota VargiuScuola 129/2021).

Per evidenziare la delicatezza della questione, osserviamo che le violazioni in materia di pubblicazione all'albo o in AT possono essere evidenti a chiunque acceda al sito istituzionale e che chiunque può quindi presentare ricorso o fare segnalazione alla stessa istituzione scolastica responsabile della pubblicazione o anche al suo responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza (USR), al difensore civico digitale o, se ricorrono i presupposti, al Garante Privacy.

3. Periodo di pubblicazione

Quando si pubblica un documento bisogna sempre avere presente che i tempi di pubblicazione all'albo on line sono di norma molto più contenuti di quelli di pubblicazione in AT:

- **Albo on line:** la pubblicazione all'albo è, di norma, 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:** la pubblicazione in AT è, di norma, 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)

4. Indicizzazione dei contenuti

Normalmente quando viene pubblicato un documento in un sito web questo viene indicizzato dai motori di ricerca. Questa operazione comporta la replicazione del documento e di informazioni ed esso relative nei server del motore di ricerca e serve per agevolare l'individuazione del documento anche attraverso parole contenute nel documento stesso. Si può quindi dire che l'indicizzazione agevola la diffusione di un documento a scapito della riservatezza dei dati in esso contenuti. Per questo motivo, considerate anche le differenti finalità, la legge dà disposizioni differenti sull'indicizzazione dei contenuti pubblicati all'albo ed in AT:

- **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)

In pratica le pubblicazioni all'albo non possono essere oggetto di indicizzazione a tutela dei dati personali in esse contenuti. Ciò significa che non deve essere possibile rintracciare con i motori di ricerca un atto a partire da, per esempio, un nome o un cognome in esso riportato. E' questa una misura che tutela la privacy degli interessati a scapito, evidentemente, della trasparenza e della facilità di reperimento dell'informazione.

Non così avviene per l'assolvimento degli obblighi di trasparenza secondo il decreto legislativo 33 del 2013 che dispone invece 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". In poche parole, le amministrazioni non possono deindicizzare i documenti pubblicati in AT, 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.**

5. Problemi di privacy

Le scuole devono infatti essere consapevoli che la mancata indicizzazione dei contenuti dell'albo rende tali pubblicazioni più sicure di quanto non lo siano quelle in AT che sono rintracciabili dai motori di ricerca. 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 risalire così ad un documento pubblicato da una 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 pagare una sanzione ed eventualmente 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. Questo è ciò che è accaduto a quel liceo che ha pubblicato in internet i nominativi degli alunni delle classi prime per favorire il loro inserimento ma che ha visto intervenire il garante, su segnalazione di qualche genitore, quando non è riuscito a rimuovere tempestivamente tali informazioni dal sito proprio a causa dell'indicizzazione sui motori di ricerca (la pubblicazione era illecita perché non prevista da alcuna disposizione di legge).

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 (si pensi, ad esempio, al sopra citato caso del liceo che non sarebbe giunto al garante se il documento contestato non fosse stato indicizzato dai motori di ricerca).