

La scuola e l'Area Amministrazione ► trasparente

Un onere comunitario o una “idea” del nostro legislatore?

Le scuole italiane sono state coinvolte negli obblighi del D.Lgs 33/2013, come le Amministrazioni centrali e gli enti locali. Da lì, i dirigenti sono responsabili della pubblicazione dei dati e il lavoro delle segreterie è più oneroso. L'effetto è l'opacità dovuta all'improbabile comprensione da parte del cittadino. In Francia, Germania e Spagna la trasparenza è meno rigida, più centralizzata e percepita come diritto azionabile.

Anna Armone



Già Direttore amministrativo presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione di Bologna

Come si è trovata la scuola, la singola scuola, coinvolta nella gestione dell'Area “Amministrazione Trasparente”, al pari di Ministeri, Regioni, enti locali e altri soggetti pubblici? La storia era iniziata bene. Dopo un lasso di tempo abbastanza lungo da far cadere nel panico dirigenti e DSGA, da far spendere risorse finanziarie distraendole da finalità più coerenti con la mission della scuola, in limine *litis* rispetto all'entrata in vigore del D.Lgs n. 33/2013, il MIM sospese l'applicazione alle scuole della legge n. 190/2012 e dello stesso D.Lgs 33/2013. Con una nota inviata agli USR, il MIM fece una specie di dietrofront.

La stessa ANAC aveva riconosciuto l'esigenza di semplificazione degli adempimenti di pubblicazione in relazione alla dimensione e alle caratteristiche organizzative delle PP.AA. A tal fine aveva richiamato la necessità di affrontare unitamente al MIM il problema dell'applicazione della L. 190/2012 e del decreto legislativo attuativo n. 33/2013 alle istituzioni scolastiche al fine di trovare soluzioni “sostenibili”.

La soluzione “sostenibile” è stato il pieno coinvolgimento della scuola in tutti gli adempimenti derivanti, in particolare, dall'applicazione del D.Lgs 33/2013. L'assetto organizzativo di gestione della tematica corruzione/trasparenza formulato da ANAC modificò le competenze: il direttore dell'USR divenne responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il dirigente divenne responsabile dell'applicazione del PTPCT e responsabile della pubblicazione dei dati, documenti e informazione nell'area Amministrazione trasparente della propria scuola. Da allora gran parte delle energie dell'Ufficio di segreteria sono dirette a gestire le sempre più complesse azioni di adeguamento alle indicazioni dell'ANAC.

È davvero coerente e necessario tutto ciò? È davvero coerente con l'obiettivo del legislatore di attivare il controllo sociale sull'azione amministrativa e gestionale della scuola? Il genitore che accede all'Area AT comprende qualcosa?

Volgiamo lo sguardo a tre Paesi europei assimilabili al nostro modello giuridico amministrativo di *civil law*, la Francia, la Germania e la Spagna, comparando la gestione della trasparenza nelle istituzioni scolastiche. Ricordiamo che le fonti regolative della trasparenza sono di livello internazionale e comunitario e si fondano sul diritto di accesso alle informazioni pubbliche come componente della libertà di espressione, ma è in Italia la traduzione sempre più complessa del concetto di trasparenza in obblighi specifici di trasparenza via web.

Iniziamo la comparazione con la Germania. Per le scuole in Germania non è previsto un obbligo uniforme e specifico di creare e gestire una sezione del sito web equivalente, per nome e struttura, all'area “Amministrazione trasparente” italiana.

La trasparenza e l'accesso ai documenti sono regolati da leggi federali e, soprattutto, leggi dei singoli Länder sulla libertà di informazione/trasparenza. Sono i Ministeri dell'istruzione dei Länder (uno per ogni Land) che gestiscono i portali di open data. Le scuole possono pubblicare sul proprio sito regolamenti, progetti educativi, informazioni su organi collegiali, ecc. Non vi è un modello nazionale rigido di sezione “Amministrazione trasparente” con sottosezioni tipizzate come in Italia. In sostanza: esistono obblighi di informazione e accesso, ma non una “Amministrazione trasparente” scolastica modellata sul D.Lgs 33/2013.

In Spagna esiste un quadro più vicino ma comunque non identico al modello italiano. *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* impone obblighi di pubblicità attiva alle amministrazioni pubbliche, con la pre-

visione di portali di “*Transparencia*”. Alcune comunità autonome e amministrazioni educative gestiscono portali di “*Transparencia*” a livello regionale; talvolta prevedono che anche i centri educativi pubblichino determinate informazioni (progetto educativo, organigrammi, risultati, bandi, ecc.). Tuttavia, non vi è, a livello statale, un obbligo uniforme che imponga ad ogni scuola una sezione web autonoma denominata “*Transparencia*” strutturata in sottosezioni standard come l’“Amministrazione trasparente” italiana. Spesso la trasparenza è centralizzata su portali della Comunità autonoma o del Ministero, più che sul singolo sito scolastico.

In Francia la trasparenza e l’accesso ai documenti amministrativi sono disciplinati dal diritto francese dell’accesso alle informazioni pubbliche, oggi confluito nel *Code des relations entre le public et l’administration*, che riconosce a chiunque il diritto di ottenere comunicazione di documenti amministrativi detenuti dalle autorità pubbliche, incluse le scuole. Il regime è completato da strumenti di open data a livello statale, in particolare tramite la pubblicazione di dataset e indicatori da parte del Ministero dell’*Éducation nationale*.

Le scuole francesi sono tenute a rendere pubbliche, soprattutto via web, informazioni quali: regolamento interno, progetto d’istituto, composizione degli organi, informazioni sull’offerta formativa e principali risultati. Tuttavia, non risulta l’esistenza di un obbligo uniforme di una sezione denominata e strutturata in modo rigido come “Amministrazione trasparente”, suddivisa in sottosezioni tipizzate come nel modello italiano. Il cittadino può chiedere documenti non pubblicati; in caso di rifiuto o mancata risposta, può rivolgersi alla *Commission d’accès aux documents administratifs (CADA)*, che interviene come organo garante del diritto di accesso. L’accesso è limitato da esigenze di riservatezza, protezione dei dati personali o altri interessi protetti, in modo analogo alle eccezioni italiane al FOIA (accesso civico generalizzato).

Complessivamente, dunque, vi è una forte tutela del diritto di accesso e sviluppo di open data centralizzato (dataset nazionali sulle scuole). Inoltre, è presente una minore rigidità nella strutturazione delle sezioni di trasparenza sui siti delle singole scuole, che hanno margini più ampi di configurazione, fermo restando l’obbligo di comunicare al pubblico determinate informazioni.

CONCLUSIONI

L'obbligo per le scuole di avere una sezione web “Amministrazione trasparente” come configurata dal D.Lgs 33/2013 è proprio dell'Italia. Negli altri principali Paesi europei non risultano obblighi normativi altrettanto specifici e strutturati per le istituzioni scolastiche, ma solo regimi generali di trasparenza, accesso e/o open data, implementati con modalità meno standardizzate a livello di singolo sito scolastico.

Il modello italiano presenta molti dettagli e tanti obblighi:

- Trasparenza legata alla lotta alla corruzione (D.Lgs 33/2013).
- Sezione obbligatoria “Amministrazione trasparente” per tutte le PA.
- Moltissime sotto-sezioni e micro-categorie di dati da pubblicare.
- Interventi continui di ANAC (linee guida, delibere, FAQ).

Risultato: forte complessità e rischio di sovraccarico burocratico.

Gli altri ordinamenti europei presentano meno dettaglio, più essenzialità:

- Norme più centrate sul diritto di accesso ai documenti, non su lunghi elenchi di pubblicazione online.
- Obblighi di pubblicazione spesso generici (organizzazione, decisioni, bilanci base).
- Meno categorie obbligatorie da replicare sul sito di ogni ente.
- Maggiore uso di portali centrali (appalti, bilanci, open data).

Si deducono fattori culturali e istituzionali caratterizzanti il panorama europeo. La tradizione amministrativa è percepita come più stabile e affidabile, fondata sulla responsabilità individuale più che su un sistema ordinatorio e difensivo. Il sistema è governato da regole generali e controlli ex post, non per elenchi analitici.

I vuoti regolativi sono colmati da un uso maggiore di prassi amministrative e giurisprudenziali, ma l'aspetto determinante è la scelta (politica e tecnica) di evitare sovraccarico su enti minori e meno complessi.

Riprendiamo la domanda iniziale: era inevitabile tale sviluppo automatico e acritico del sistema di gestione della trasparenza nelle scuole? È irreversibile tale situazione?

Siamo onesti, non si tratta di un caso isolato di coinvolgimento della scuola in una normativa di carattere generale. L'inserimento della scuola nell'art. 1 comma 2 del D.Lgs 165/2001 provoca la riproposizione obbligata e continua di normativa generale per la scuola. Aggiungiamo a questa considerazione il fatto che l'organizzazione ministeriale è assai strana: permane sul territorio la rappresentanza dello Stato, l'USR, ma non è chiara la funzione delle scuole nei suoi confronti.

E se si definisse, a bocce ferme, un ruolo attivo dell'USR nelle materie “macro” quali la trasparenza, la Privacy, la contrattualistica? Il MIM nel regolamento in vigore ha previsto il ruolo dell'USR come stazione appaltante per le scuole della regione (ma ancora non se ne parla). Basterebbe agire proprio sul regolamento di organizzazione ministeriale. Sarebbe davvero rivoluzionario ma proprio per questo... impossibile.

