

Pubblicità e trasparenza della P.A.: Accessibilità dei dati

L'esigenza di restituire qualità ed efficienza all'attività ed all'organizzazione della pubblica amministrazione, nonché la necessità di assicurare un controllo democratico sul potere pubblico, sono i fattori propulsivi che hanno indotto il legislatore ad adottare una serie di provvedimenti al fine di rendere l'esercizio delle funzioni pubbliche quanto più limpido e genuino possibile.

Il tema della trasparenza è inserito in numerosi provvedimenti legislativi, il cui percorso normativo può essere scandito in tre tappe evolutive fondamentali.

In origine le esigenze di trasparenza ebbero una prima risposta con la legge 241/1990 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", la quale aveva quale scopo principale quello di regolamentare il procedimento amministrativo, per coloro i quali dimostrano di avere un "interesse diretto e concreto nei confronti di una situazione giuridicamente rilevante". Non è consentito un suo utilizzo come strumento di controllo nei confronti degli stessi atti della P.A.

L'intervento legislativo richiamato verrà poi correlato all'art. 59 del D. Lgs 196/2003, ovvero al Codice in materia di protezione dei dati personali. Operando un rinvio alla normativa del 1990, espressamente disciplina e qualifica le attività finalizzate all'applicazione della legge 241/90 come di rilevante interesse pubblico.

Dalle successive pronunzie giurisprudenziali si evince con chiarezza la necessità di contemperare l'interesse collettivo e quello privato, al fine di accordare tutela a situazioni giuridicamente rilevanti degli interessati. Un significativo punto di svolta è rappresentato dal D.lgs. 150/2009, attuativo della legge 4 marzo 2009 n. 15 (riforma Brunetta), con cui la trasparenza subisce una radicale mutazione, venendo a configurarsi come "accessibilità totale". L'art. 11 della legge dispone: <<La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.>>

Nel quadro generale delle attività delle PA, l'art 1 comma 2 pone come obiettivo, insieme agli altri, <<la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità>> attraverso l'introduzione di un sistema di valutazione delle performance a tutela del cittadino. È prevista poi l'adozione di un "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità" in cui sono contenute le azioni che l'amministrazione intende svolgere per il perseguimento dei suddetti obiettivi. La normativa, in prospettiva di una "trasparenza" in senso lato, come declinazione dei principi di efficacia ed efficienza della PA, opera su due diversi fronti: in primis mediante l'idea di accessibilità totale (mutamento concettuale), e di conseguenza, sul piano operativo, attraverso i vincoli di pubblicazione degli obiettivi, delle metodologie e degli esiti della Commissione per la valutazione, secondo il disposto del sopracitato art. 11.

Il recentissimo D.Lgs 33/2013, adottato in attuazione della Legge 190/2012 la cd. "Legge anticorruzione"; il "Decreto Riordino della Trasparenza" non solo completa e riorganizza la complessa normativa riguardante gli obblighi di pubblicità e diffusione di informazione, ma rappresenta anche un'evoluzione che porta verso una nuova trasparenza (art 1): la portata dell'accessibilità totale risulta ampliata sia per quanto concerne l'aspetto tecnico (non

riguarda solo l'attività ma anche l'organizzazione) ma anche come strumento etico, antidoto contro la corruzione pubblica e l'illegalità, attraverso il controllo sociale diffuso. L'idea è quella di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Il modello cui si è ispirato il legislatore è quello statunitense dei Freedom of Information Acts (FOIA "atto per la libertà di informazione"), emanato il 4 luglio 1966, che assicura, a chiunque lo richieda, la conoscenza di qualsiasi informazione inerente all'attività di un'amministrazione pubblica, e non solo di quelle oggetto di pubblicazione. Il FOIA costituisce oggi uno dei più riusciti tentativi di conciliazione del diritto di cronaca e d'informazione da un lato, e privacy dall'altro. All'obbligo della PA di rendere pubblici determinati dati e informazioni corrisponde un vero e proprio diritto di qualsiasi cittadino di richiederne la pubblicazione.

Un'ulteriore novità consiste nell'obbligo di pubblicazione, per tutte le P.A., dei dati sui siti web istituzionali nella home page dei loro siti, in un'apposita sezione denominata "Amministrazione trasparente" (art. 9): ha ad oggetto tutti i documenti e le informazioni assoggettate al regime di pubblicazione obbligatoria, stabiliti dal provvedimento, in conformità a peculiari e specifiche regole tecniche.

I dati devono essere pubblicati attraverso lo strumento dell'**Open Data**, ossia in formato di tipo aperto e rielaborabile, ai sensi dell'art. 68 del codice dell'amministrazione digitale (CAD). Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione. I dati rimangono pubblicati per un periodo di cinque anni, decorrenti dal primo gennaio dell'anno successivo a quello da cui entra in vigore l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a quando gli atti stessi producono effetti (art. 8)

Altra disposizione generale riguarda l'obbligo di ogni amministrazione di adottare "Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità" che definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative atte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

Viene prevista altresì una tipologia più ampia di pubblicazioni obbligatorie elencate nel II e III capo della legge (tra queste è opportuno menzionare quella degli atti dei procedimenti di approvazione dei piani regolatori e delle varianti urbanistiche, dei dati in materia sanitaria, delle situazioni patrimoniali dei politici, prevedendo tuttavia dei limiti, in relazione ad interessi pubblici rilevanti, ad es. per motivi di sicurezza o per protezione dei dati personali).

A sostegno del diritto di accesso nasce l'istituto dell'accesso civico, disciplinato nell'art. 5. Il diritto d'accesso civico, si estende su informazioni e dati, anche se non sono stati ancora elaborati: l'amministrazione, quindi, sarà tenuta a concederlo, sempre che, come detto, per essi sia previsto dalla legge un obbligo di trasparenza.

Il D.lgs. 33/2013, nel prevedere la pubblicazione di tutti i documenti, dati e informazioni assoggettati al regime di obbligatorietà, ne tutela anche la qualità, cioè la trasparenza e la chiarezza nell'accessibilità e nella trasmissione ai terzi (art. 3). Si tratta di un presupposto fondamentale per il passaggio da una "trasparenza formale" (destinata a restare sulla carta) ad una trasparenza "sostanziale", attraverso gli obblighi di integrità, completezza, facile accessibilità e comprensibilità.

Nell'ottica di contemperamento tra tutela della riservatezza e trasparenza pubblica, non sono ostensibili i dati personali sensibili o giudiziari la cui conoscenza non sia indispensabile ai fini della trasparenza; non sono intellegibili neppure i dati personali (non

sensibili e non giudiziari) "non pertinenti". Invece devono essere resi pubblici i dati del personale dipendente della P.A. titolari di particolari uffici, incarichi od organi.

Il decreto de quo, per il controllo sugli adempimenti degli obblighi di pubblicazione, prevede inoltre che all'interno di ogni amministrazione vi sia un responsabile per la trasparenza, che di norma coincide con quello per la prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190: il suo nominativo è poi indicato nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Tale soggetto svolge una duplice attività: da un lato, di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione OIV, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nelle fattispecie più gravi, all'ufficio di disciplina, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione; e, dall'altro, di aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

A tutela generale di un'amministrazione trasparente vi è, infine, la Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni (CIVIT) che è titolare di poteri ispettivi nelle singole amministrazioni, sia nei confronti del Responsabile della Trasparenza, sia nei confronti degli Organismi interni di valutazione (OIV). La commissione può segnalare i casi di inadempimento totale o parziale da cui, se reiterati e continuati, deriveranno conseguenze di natura disciplinare a carico del responsabile della trasparenza.