

# Obblighi di pubblicazione

Formez **PA**



Questo materiale didattico è stato realizzato da Formez PA nell'ambito del Progetto OpenRAS, in convenzione con la Regione Sardegna.

Il Progetto OpenRAS è finanziato dal POR FSE 2014-2020 (Decisione C 2014 N 10096 del 17/12/2014), Asse 4 - Capacità istituzionale e amministrativa, a valere sull'azione 11.1.1 "Interventi mirati allo sviluppo delle competenze per assicurare qualità, accessibilità, fruibilità, rilascio, riutilizzabilità dei dati pubblici".

Questo materiale didattico è distribuito con la licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](#).



*Autore:* Gianfranco Andriola

*Creatore:* Formez PA

*Diritti:* Regione Autonoma della Sardegna

*Data:* Ottobre 2017

# Obblighi di pubblicazione

## Intro: la tradizione amministrativa italiana

Il modo di agire della pubblica amministrazione italiana è fortemente influenzato da una tradizione amministrativa molto simile a quella francese - non a caso le fondamenta del nostro diritto amministrativo risalgono al periodo di occupazione napoleonica.

La tradizione amministrativa italiana ha al centro l'importanza fondamentale del diritto amministrativo come fonte primaria di riferimento dell'agire pubblico. La centralità della legge si riverbera in molti aspetti di come lo Stato è concepito e come agisce in pratica: la pubblica amministrazione eroga servizi, mantiene l'ordine, attua politiche pubbliche sulla base di norme molto dettagliate che ne regolano i confini e la capacità di azione. Questa concezione ha una forte influenza sui processi di accountability.

Gli studiosi sono concordi nel dire che l'accountability nella tradizione amministrativa napoleonica è caratterizzata da un forte "legalismo" -cioè è fortemente ancorata alla normativa - e "formalismo" - è centrale il ruolo dell'adempimento formale nel dimostrare di essere pienamente adempienti a leggi e regolamenti.

Si tratta di una tradizione amministrativa molto diversa, per esempio, da quella inglese e americana, per la quale i valori di accountability pubblica sono da sempre cruciali per giustificare l'esistenza stessa dello stato.

Nel modello anglosassone, l'accountability è centrale perché molte delle decisioni sono prese da manager pubblici con elevata discrezionalità e un rapporto con la classe politica - almeno in teoria - più indipendente. E' importante quindi che i cittadini possano monitorare e valutare pregi e difetti delle decisioni prese: un monitoraggio ex-post che è perfettamente aderente alla definizione di accountability, in cui gli amministratori sono più liberi di fare scelte (e magari innovazioni!), ma devono essere disposti a pagarne le conseguenze in termini di premi o arretramenti di carriera.

Nella tradizione amministrativa italiana, il controllo sull'operato dei dirigenti pubblici è effettuato perlopiù ex-ante, cioè prima che le decisioni vengano prese. Si pensi, ad esempio, ai controlli preventivi della Corte dei Conti sulla legittimità di molte tipologie di atti amministrativi.

Seguire le tante e dettagliate regole del nostro ordinamento giuridico è condizione di efficacia dell'azione pubblica che ne dovrebbe garantire la legalità e la giustizia, ad esempio limitando

gli episodi di corruzione, una piaga percepita in Italia più di molti altri paesi europei.

Così succede anche nel caso della trasparenza e dell'accountability verso cittadini e gli altri soggetti esterni alla PA: un ampio numero di norme - stratificate nel tempo- regolano in dettaglio quali dati debbano essere mantenuti e pubblicati, e come sono regolate le forme di controllo, spesso di tipo giudiziario o para-giudiziario.

Insomma, non si può davvero parlare di accountability in Italia senza tener conto della dettagliata normativa che specifica gli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni in possesso delle PA.

## **Gli obblighi di pubblicazione delle informazioni pubbliche**

Le linee guida dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) sono uno strumento utilissimo per gli amministratori pubblici. L'ANAC fornisce un elenco di centinaia di tipologie di dati e informazioni qualitative che le amministrazioni sono obbligate a pubblicare sul web. E' un elenco in cui il legislatore dettaglia obblighi, contenuti specifici e livelli di aggiornamento di ciascuna tipologia di dato. Le norme, quindi, specificano esattamente quali dati pubblicare, in che modo, e ogni quanto tempo.

Le norme principali che contengono obblighi di pubblicazione dei dati sono due:

- il d.lgs. 33 del 2013, che, ai fini di rafforzare la lotta alla corruzione, espande gli obblighi di pubblicazione già contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale del 2012 da 90 a 240, estendendo l'ambito di applicazione anche agli Enti Locali e alle società partecipate
- il d.lgs. 97 del 2016 che, nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione, modifica in parte gli obblighi contenuti nel d.lgs. 33/2013 e in parte ne introduce di nuovi. Questo decreto introduce anche, per la prima volta in Italia, il diritto dei cittadini di ottenere accesso, con alcune eccezioni, alle informazioni pubbliche: il cosiddetto "Freedom of Information Act" o FOIA.

Anche se queste due norme sono le principali, ci sono anche altre leggi di cui tener conto che regolano la pubblicazione di dati su aspetti specifici, come ad esempio i contratti pubblici, le partecipazioni pubbliche o le regole legate al Codice per l'Amministrazione Digitale. Le linee guida ANAC classificano le tipologie di dati da pubblicare secondo gli obblighi di legge in oltre 20 macro-famiglie [VEDI ELENCO SOTTO].

Altri contenuti  
Attività e procedimenti  
Bandi di concorso  
Bandi di gara e contratti  
Beni immobili e gestione patrimonio  
Bilanci  
Consulenti e collaboratori  
Controlli e rilievi sull'amministrazione  
Controlli sulle imprese  
Disposizioni generali  
Enti controllati  
Informazioni ambientali  
Interventi straordinari e di emergenza  
Opere pubbliche  
Organizzazione  
Performance  
Personale  
Pianificazione e governo del territorio  
Provvedimenti  
Servizi erogati  
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici  
Strutture sanitarie private accreditate

Si tratta, ad esempio,

1. di informazioni legate alle attività - per così dire - di “funzionamento” della macchina amministrativa, comuni a tutte le PA: organizzazione, personale, gestione patrimoniale, incarichi dirigenziali, collaboratori e consulenti, bandi di gara, etc.
2. Alcune tipologie di dati riguardanti l'uso dei fondi pubblici per fare politiche e offrire servizi: ad esempio, i bilanci pubblici, i dati sulle performance dell'amministrazione, piani e strumenti per la pianificazione territoriale, dati sulla qualità dei servizi erogati (es. dati sul grado di soddisfazione da parte dell'utenza).
3. Altre informazioni obbligatorie sono invece specificatamente previste dalla normativa sull'anticorruzione e la trasparenza: un esempio fra tutti è il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e suoi allegati.

Tutti questi dati e informazioni sono da pubblicare in una sezione apposita dei siti web istituzionali delle amministrazioni, chiamata “Amministrazione Trasparente”. La sezione Amministrazione Trasparente riveste un ruolo centrale nella logica dell'accountability pubblico:

avere su tutti i siti istituzionali degli enti pubblici italiani una sezione dedicata alla trasparenza - che si chima allo stesso modo sui siti di tutti gli enti, è sempre visibile sin dalla home page e ha contenuti organizzati in maniera standardizzata e armonizzata - è una condizione indispensabile semplificare l'accesso dei cittadini alle informazioni della PA.

## La qualità dei dati

Come detto, la normativa (in particolare il d.lgs.33/2013) stabilisce anche alcuni criteri minimi sulle modalità in cui dati pubblici vanno pubblicati. Tra questi, il decreto 33 cita esplicitamente: "l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, la conformità ai documenti originali, l'indicazione della provenienza e riutilizzabilità".

Si tratta di caratteristiche che, da una parte, impegnano lo stato a farsi "buon custode" di un livello minimo di qualità dei dati. Dall'altra parte, queste caratteristiche generali sottolineano anche la necessità di saper veicolare e comunicare in modo efficace queste informazioni al pubblico, in modo da garantirne la necessaria fruibilità e, in ultima istanza, la reale "utilità" ai fini dell'accountability.

A questi principi generali l'ANAC aggiunge, nell'allegato 2 della delibera ANAC 50/2013, una definizione puntuale di tre requisiti considerati fondamentali nel momento della pubblicazione dei dati sul web:

1. Completezza: in generale, la pubblicazione è considerata completa quando essa è "esatta, accurata e riferita a tutti gli uffici". Ovviamente, tale definizione andrà declinata per ogni specifica tipologia di dato da pubblicare.
2. Aggiornamento: le amministrazioni devono fare riferimento ai periodi stabiliti dalla legge per ciascuna tipologia di dato: alcuni prevedono un aggiornamento annuale, altri semestrale, altri trimestrale. Altri ancora dovrebbero essere pubblicati "nell'immediatezza dell'azione", cioè il prima possibile. Questo è il caso del cd. "aggiornamento tempestivo".
3. Formato e dati di tipo aperto: ancora più interessante è il riferimento alla "riusabilità" dei dati pubblicati da parte del maggior numero possibile di persone. A questo scopo, bisogna evitare di usare formati proprietari, ma piuttosto formati liberi e utilizzabili anche attraverso software "open source", come ad esempio il formato CSV.

Il riferimento normativo principale per la definizione di dati di tipo aperto - i cosiddetti open data - è il Codice per l'Amministrazione Digitale. I dati di tipo aperto:

- a) sono disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato;
- b) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti, sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati;
- c) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione.

L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) è responsabile di supportare le amministrazioni attraverso la pubblicazione di linee guida sugli standard, tecnologie e licenze d'uso per rendere la pubblicazione dei dati sempre più facilmente fruibile riutilizzabile dagli utenti finali.

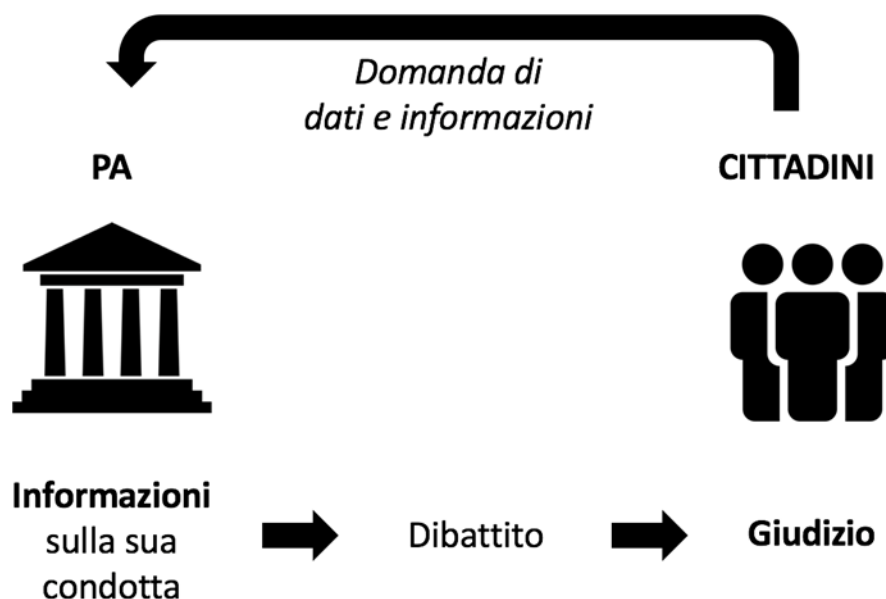
Inoltre, la cd. "riforma della PA" porta con sé anche un ulteriore passo in avanti verso una migliore qualità dei dati e un accesso più semplice ai dati pubblici, cioè il passaggio da un modello decentralizzato di pubblicazione delle informazioni - tipicamente, sulle migliaia di siti web istituzionali delle amministrazioni centrali e locali - alla centralizzazione dei dati presso portali tematici gestiti dagli organismi centrali cui le amministrazioni sono tenute a trasmettere informazioni.

Si tratta delle cosiddette "banche dati centralizzate" introdotte dalla recente normativa.

Portali web tematici a livello nazionale hanno la potenzialità di permettere confronti territoriali, garantire standard minimi di qualità della pubblicazione, e, chiaramente, dare la possibilità ai cittadini di accedere alle informazioni tramite un unico luogo sul web.

Ancora è presto per valutare gli sforzi in questa direzione: si tratta di un processo lungo che coinvolge aspetti di governance tra enti di vari livelli amministrativi, che da sempre rappresentano un ostacolo formidabile alla diffusione delle innovazioni di sistema nel nostro paese.

## La trasparenza “reattiva” nel nostro ordinamento: il FOIA



Per la prima volta in Italia, la Legge 124/2015 conosciuta anche come “Riforma Madia” della Pubblica Amministrazione introduce l’opportunità per cittadini di chiedere direttamente alla PA la pubblicazione di dati ritenuti rilevanti. Il cd. “Freedom of Information Act” (FOIA), attivo negli Stati Uniti già negli anni 60 e diffuso in quasi tutti i paesi del mondo, colma un vuoto tutto italiano. Si tratta potenzialmente di una piccola rivoluzione copernicana nel modo di intendere le politiche per l’accountability: non è più lo Stato, nel suo sistema di pesi e contrappesi, ad avere la conoscenza esclusiva su cosa è importante divulgare al pubblico e quindi plasmare l’offerta di dati e informazioni pubbliche, ma sono i cittadini che, tramite una semplice richiesta, hanno la possibilità di mettere in risalto la loro reale domanda di trasparenza.

E’ un possibile punto di svolta per introdurre politiche di accountability sui risultati e l’efficacia di politiche e servizi pubblici, con conseguenze di tipo culturale non solo dal lato delle amministrazioni, in cui la tradizione amministrativa formale e legalistica si scontra con una modalità più moderna e aperta di “rendere conto” ai cittadini più consapevoli, ma anche dal lato della cittadinanza stessa, che è chiamata a giocare un ruolo proattivo e vigile sull’operato della macchina pubblica. Come diceva il famoso studioso di giornalismo Michael Schudson nel suo libro “il buon cittadino”, occorre passare da una forma di cittadinanza “informata”, che legge i giornali e si informa su come i governi gestiscono le risorse pubbliche, ad una forma di cittadinanza “monitorante”, che proattivamente si metta alla ricerca di dati e informazioni necessari per entrare nel merito del funzionamento della macchina pubblica e valutare le promesse dei leader politici.



## Conclusioni

La recente evoluzione della normativa italiana per la trasparenza e l'accountability ha portato a tante novità per rendere le amministrazioni più aperte e intelligibili.

La recente attenzione verso le politiche per l'anticorruzione, rafforzate da un ruolo sempre più centrale dell'ANAC - dotata di poteri, anche di tipo sanzionatorio, che possiamo definire "paragiudiziari" - è di certo un'opportunità per favorire l'apertura e la trasparenza.

E' importante però anche andare oltre la pubblicazione dei dati per finalità di legalità e giustizia: fidarsi di più dei cittadini, così come implicano i principi dell'accountability pubblica, vuol dire anche pubblicare informazioni in modo che le comunità degli utenti possano valutare non solo la legittimità ma anche l'efficacia dell'azione pubblica in termini di valore pubblico generato per cittadini e imprese nei territori. Qui sta quel salto culturale con cui la nostra tradizione amministrativa deve confrontarsi.

Gli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni pubbliche sono oggi molto numerosi e richiedono uno sforzo non banale di gestione dell'informazione all'interno delle amministrazioni. Essere coerenti con gli obblighi e gli standard previsti non è solo un fatto di "mettere ordine" tra i dati esistenti e "pubblicare on line" quello che già è disponibile. In molti casi, la pubblicazione dei dati implica un più generale ripensamento delle logiche con cui i dati sono prodotti e immagazzinati, poi condivisi e aggregati per una loro pubblicazione tempestiva, puntuale, e di qualità.

Uno sforzo organizzativo e un costo non banale legato alla trasformazione dei processi esistenti, la creazione di nuove banche dati centralizzate, nuove pratiche di condivisione dell'informazione tra amministrazioni molto diverse tra loro: grandi e piccole, centrali e locali, spesso con compiti e culture molto diverse tra loro.

Ma questa non è l'unica sfida che aspetta le amministrazioni che vogliono fare accountability. Pubblicare i dati è solo il primo passo: le vere sfide per il futuro riguardano, ad esempio, dotare i cittadini degli strumenti e delle giuste informazioni di contesto per interpretare efficacemente i dati, rendere i dati accessibili e facilmente comprensibili, identificare e dialogare con le comunità che hanno specifici interessi nell'oggetto concreto che i dati rappresentano. In questo senso il FOIA può rappresentare un punto di svolta per promuovere una maggiore attenzione alle necessità di cittadini, comunità locali, associazioni e portatori di interesse, che potranno finalmente avere un ruolo più decisivo nell'indirizzare l'offerta di dati e informazioni sul web.