

# **Normativa per la trasparenza e l'accountability**

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:* Luigi Reggi

*Creatore:* Formez PA

*Diritti:* Regione Autonoma della Sardegna

*Data:* Ottobre 2017

# Normativa per la trasparenza e l'accountability

## Trasparenza come accesso all'informazione pubblica

La trasparenza della pubblica amministrazione si può vedere sotto molti punti di vista come la preconditione dell'accountability. E' l'accesso alle informazioni pubbliche, infatti, che permette ai cittadini e a tutti i soggetti esterni alla PA di analizzare, interpretare e giudicare l'azione pubblica.

La trasparenza dell'operato delle pubbliche amministrazioni può mettere in moto un meccanismo virtuoso che consente di instaurare un rapporto nuovo con la cittadinanza all'interno dell'ecosistema democratico. La trasparenza, ad esempio, rende conoscibile le ragioni delle scelte pubbliche favorendo una maggiore consapevolezza e fiducia nelle istituzioni e coinvolgendo direttamente i cittadini attraverso consultazioni e meccanismi deliberativi in cui gli stessi cittadini diventano protagonisti dell'agire pubblico.

Insomma, la fase dell'accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, siano esse dati quantitativi o informazioni qualitative, è il fondamento su cui si basano tutte le successive azioni di accountability, partecipazione e collaborazione.

E' importante quindi capire quali siano i meccanismi che la rendano possibile: in Italia, in molti casi la normativa gioca un ruolo di primo piano per fissare obiettivi, mettere pressione alle pubbliche amministrazioni e guidarle nei processi di pubblicazione delle informazioni-chiave in loro possesso.

La normativa agisce però in modo diverso a seconda di come è disegnata e concepita: vediamo ora come tipi diversi di trasparenza siano legati a diverse modalità di intervento per spingere le amministrazioni a dare accesso a dati di qualità.

## Trasparenza "discrezionale"

Per trasparenza "discrezionale" si intendono quegli obblighi contenuti in direttive, leggi o regolamenti che invitano le amministrazioni a pubblicare informazioni sul web, lasciando però alla discrezionalità dei responsabili delle singole PA decidere quali informazioni pubblicare e in quali modalità.

L'esempio più noto di questo tipo di trasparenza è la famosa direttiva di Barack Obama del 2009 che ha ispirato l'intero movimento Open Government in tutto il mondo. La direttiva

richiedeva alle amministrazioni federali di rilasciare almeno 3 dataset “ad alto valore aggiunto”. La definizione di “valore aggiunto” era però lasciata alle stesse amministrazioni, che hanno scelto quali dati pubblicare e in quali modalità, in maniera del tutto autonoma.

Un altro esempio sono le azioni contenute nei piani nazionali dell’Open Government Partnership. Anche in questo caso sono le stesse amministrazioni nazionali o locali a decidere di attivare specifiche azioni di rilascio di dati o di partecipazione basata sui dati, sulla base di valutazioni lasciate alla discrezionalità delle stesse PA nel rispetto della propria autonomia amministrativa.

Così ad esempio Roma, Milano, Bologna o Firenze hanno proposto specifiche azioni per la trasparenza e l’accountability nell’ambito dell’ultimo piano nazionale. Allo stesso modo, il Ministero dello Sviluppo Economico ha proposto un’azione dello stesso piano d’azione OGP riguardante il monitoraggio del Piano Strategico Banda Ultra Larga. Sul sito web <http://bandaultralarga.italia.it> è possibile seguire l’andamento dei lavori e i progressi degli interventi messi in campo grazie ai fondi europei e nazionali, fino al monitoraggio dei singoli cantieri aperti sul territorio, unitamente ad una sezione open data con la quale potranno essere sviluppate nuove applicazioni e servizi.

Un ultimo esempio è rappresentato dalla possibilità di rispondere ad uno specifico obbligo di legge con azioni che vanno al di là dei requisiti minimi previsti dalla legge o dai regolamenti, per favorire una ancora maggiore accountability. E’ un caso che, per fortuna, avviene non di rado tra le amministrazioni più sensibili. Un esempio sono tutte le amministrazioni che hanno gestito fondi strutturali europei nel periodo 2007-2013. Secondo i regolamenti comunitari di quel periodo di programmazione, le amministrazioni erano tenute a render conto dell’uso dei fondi stanziati dall’Unione Europea solamente pubblicando 3 “dati” di base:

- il nome del beneficiario (cioè del percettore delle risorse pubbliche),
- il nome del progetto proposto e
- l’ammontare finanziario del progetto finanziato.

Questi 3 dati rappresentavano l’insieme minimo di informazioni che era obbligatorio pubblicare. Per fortuna non poche amministrazioni italiane ed europee responsabili di quei finanziamenti hanno aggiunto ulteriori informazioni di dettaglio sui singoli progetti: localizzazione geografica, tempi di realizzazione, descrizione degli interventi, fonti di finanziamento, indicatori di realizzazione, etc. L’estrema varietà di soluzioni che le centinaia di amministrazioni europee

hanno implementato per far fronte a queste esigenze di accountability mostra quanto sia importante la volontà dei singoli decisori pubblici di trasformare un mero adempimento formale in una occasione di vera accountability.

## **Trasparenza “obbligatoria”**

Per trasparenza “obbligatoria” si intende quel tipo di trasparenza introdotta grazie a specifiche leggi o regolamenti, che prevedono la pubblicazione, secondo determinati tempi e modalità, di specifici insiemi di dati e informazioni pubbliche.

In Italia, numerose leggi si sono stratificate nel tempo e concorrono alla definizione di un lungo elenco di dati e informazioni da pubblicare obbligatoriamente sul web.

Il Codice per l’Amministrazione Digitale (CAD) (d.lgs n. 82/2005) per la prima volta nel 2005 ha posto un requisito di pubblicazione di specifiche categorie di dati delle amministrazioni centrali dello Stato, nel più generale obiettivo di informatizzare i servizi della PA attraverso l’e-government.

A questa prima normativa sono seguiti numerosi altri interventi tra cui, ad esempio tra i tanti, l’istituzione di un Responsabile Trasparenza in ciascuna amministrazione, responsabile di pubblicare dati sul funzionamento delle PA nella sezione “amministrazione trasparente” del sito istituzionale.

Nel 2013, con l’obiettivo più generale di contrastare la corruzione, il d.lgs 33 espande notevolmente gli obblighi di pubblicazione delle amministrazioni includendo fino a 240 categorie di dati e informazioni da caricare sui siti web pubblici da parte di amministrazioni non solo centrali ma anche locali, introducendo un potere anche sanzionatorio nei confronti delle amministrazioni inadempienti.

Nel 2014, l’ANAC – l’autorità anti-corruzione – è messa al centro degli sforzi del governo per la trasparenza: l’autorità è dotata di più ampi poteri sanzionatori, assumendo una funzione sostanzialmente para-giudiziaria, ma anche di guida nei confronti delle amministrazioni per districarsi nel complesso elenco di informazioni obbligatorie da rilasciare.

Nell’ambito della riforma della PA del 2015 (la cd. “Riforma Madia”), il d.lgs. 97/2016 mette ordine nella disciplina sulla trasparenza introducendo nuovi obblighi di pubblicazione.

## **Trasparenza "reattiva"**

Si parla di trasparenza "reattiva" quando un'amministrazione "reagisce" ad una richiesta di trasparenza da parte di un soggetto esterno pubblicando dati e informazioni che rispondono ad un interesse specifico. E' il caso, ad esempio, di un giornalista che sta facendo un'inchiesta sulla gestione di un determinato appalto pubblico o di un'associazione ambientale che vuole conoscere in dettaglio i dati sull'inquinamento dell'aria in una determinata zona.

In Italia ha a lungo prevalso l'idea che siano le amministrazioni a decidere quali dati fossero importanti per i cittadini: il nostro paese ha dovuto attendere fino al 2016 per dotarsi di una legge che permette a chiunque di avere accesso alle informazioni detenute della PA - il FOIA -, naturalmente nei limiti della tutela degli interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

Questo "cambio di prospettiva", anche se finora non ha portato ad una sostanziale riduzione degli obblighi di pubblicazione per le PA, è molto importante per mettere al centro la reale domanda dei soggetti esterni alla pubblica amministrazione in fatto di trasparenza e accountability.

## **Trasparenza "involontaria"**

Una ultima tipologia di trasparenza, infatti, non dipende dalla volontà delle amministrazioni e si può quindi chiamare "involontaria". E' sicuramente la forma più controversa trasparenza.

Un primo caso di trasparenza "involontaria" è quello in cui dati e informazioni diventano di pubblico dominio a seguito dell'azione di un whistleblower, cioè un individuo che, operando all'interno dell'organizzazione pubblica, denunci pubblicamente o riferisca alle autorità attività illecite o fraudolente.

Questa pratica, tipica del Nord Europa e dei paesi anglosassoni, è disciplinata anche dall'ordinamento giuridico italiano a partire dal 2012, con riferimento ai "dipendente pubblico che segnala illeciti", e sono in corso campagne e iniziative legislative per rafforzarne sempre più la posizione per garantirne una sempre maggiore protezione.

Un secondo caso è rappresentato dall'azione dei cosiddetti "civic hackers". Gli "hackers civici" sono, per così dire, hackers "buoni", che hanno l'obiettivo di facilitare l'azione pubblica utilizzando i dati già pubblicati per renderli maggiormente fruibili attraverso rappresentazioni o veri e propri nuovi servizi creati all'esterno dell'amministrazione. Un'azione tipica dei civic hackers è il cosiddetto "scraping" dei documenti pubblici al fine di ottenere dati aperti e

rielaborabili. E' quello che OpenBilanci fa con i bilanci dei Comuni, pubblicati in lunghi documenti in PDF: un software "legge" le tabelle contenute nei documenti e ne estrae i dati che poi ripubblica in formati facili da utilizzare e rielaborare, ad esempio in fogli elettronici.

Esistono anche modalità per ottenere trasparenza che non sono necessariamente previste dall'ordinamento giuridico.

Un caso è rappresentato da "fughe di notizie" per nulla desiderate dalle amministrazioni, anzi spesso osteggiate e ritenute dannose per questioni - vere o supposte - di privacy o sicurezza nazionale. E' il caso di organizzazioni come Anonymous o Wikileaks, che espongono dati pubblici che hanno spesso conseguenze molto rilevanti per il dibattito pubblico intorno a interessi di carattere nazionale e internazionale.