

Università degli Studi di Salerno
Dipartimento di Scienze giuridiche

Dottorato di ricerca in
“Informazione e Comunicazione”
XV Ciclo (Nuova Serie)

TESI DI DOTTORATO
“LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA
TRA IL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO E LA LEGGE 150/2000”

Coordinatore Prof. Geminello Preterossi

Tutor Prof. Salvatore Sica

Dottorando Dott. Basilio Puoti

ABSTRACT

La democrazia è il governo del potere pubblico in pubblico (Norberto Bobbio)

Lo studio si propone di mettere a confronto tre argomenti attualissimi: il diritto di accesso civico, la trasparenza amministrativa e la legge sulla comunicazione pubblica. L'obiettivo principale di questo lavoro è dimostrare che, solo attraverso una piena applicazione della Legge 150 del 2000 e l'impiego di professionisti (giornalisti e comunicatori pubblici) nelle pubbliche amministrazioni, è possibile costruire quella che, nel 1908, l'onorevole Filippo Turati, parlando di amministrazione pubblica, definì la “casa di vetro”. Un'espressione che continua ad essere usata per individuare l'esigenza del cittadino a vedersi assicurata una maggiore apertura della pubblica amministrazione verso gli amministrati, quale fondamentale opportunità per la vigilanza partecipativa della società civile. Una comunicazione professionale e competente delle attività e della vita delle amministrazioni è una condizione necessaria per garantire trasparenza e buon esito delle politiche dirette ad assicurare ai cittadini i servizi indispensabili.

Il primo capitolo è dedicato al diritto di accesso civico e alla trasparenza amministrativa. Si parte dal concetto stesso di “accesso civico”, che rappresenta una declinazione del più ampio diritto all'informazione, in base al quale qualunque cittadino (il c.d. *quivis de populo*) può chiedere di avere accesso ad informazioni possedute dalle istituzioni pubbliche, e che solo recentemente si è affermato su larga scala grazie al progresso tecnologico che ha consentito la circolazione massiccia dei dati. Dopo aver raccontato la breve storia del diritto di accesso civico nel mondo - dal Freedom of the Press Act del 1766 di Re Adolfo Federico di Svezia, il *Tryckfrihetsförordning*, al FOIA statunitense sottoscritto nel 1966 dal presidente Johnson - si approfondisce il principio generale di trasparenza (amministrativa), per soffermarsi sul decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 (Testo unico per la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni), sul decreto legislativo n. 97 del 2016, il cosiddetto Foia italiano, e sugli ultimi interventi (aprile-luglio 2017) dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) su trasparenza e FOIA. Vengono esaminate, in particolare, le Linee Guida dell'Autorità per l'attuazione dell'accesso civico generalizzato e degli obblighi di pubblicazione

previsti dal d.lgs. 97/2016. Negli ultimi due paragrafi del primo capitolo vengono illustrati: il modello “open government”, modalità di esercizio del potere basato su strumenti e tecnologie che consentono a governi e amministrazioni dello Stato di essere “aperte” e “trasparenti” nei confronti dei cittadini; il sistema degli “open data” della PA con i dataset di amministrazioni pubbliche (locali e centrali) aggiornati al 10 settembre 2017; il progetto di didattica sperimentale del Dipartimento di scienze politiche, sociali e della comunicazione dell’Università degli Studi di Salerno denominato “Diritto di accesso civico” promosso nel gennaio del 2013 dal laboratorio “Analisi dei testi per la comunicazione pubblica” della cattedra di Comunicazione pubblica e linguaggi istituzionali, al fine di formare gli studenti dell’ateneo salernitano (ma, per certi versi, anche i comunicatori pubblici e i giornalisti), alle pratiche di scrittura per la comunicazione pubblica e all’uso dei dati aperti (open data) delle amministrazioni.

Il secondo capitolo si concentra sull’evoluzione del diritto di accesso alle informazioni pubbliche nell’ordinamento giuridico italiano. Particolare attenzione viene rivolta alla legge 7 agosto 1990 n. 241, sul procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi, che ha dato il là all’abbandono del segreto amministrativo e alla progressiva affermazione del principio generale della trasparenza, quale fondamento della democrazia amministrativa degli Stati moderni. La legge 241 viene messa a confronto con la legge n. 142 del 1990, sull’ordinamento delle autonomie locali, per evidenziare quattro sostanziali differenze fra le due leggi, e i conseguenti problemi di coordinamento. Ritornando al d.lgs. n. 33/2013, i riflettori sono puntati sull’articolo 5 del suddetto decreto che permette al cittadino-utente di azionare il diritto alla conoscibilità totale dell’operato della pubblica amministrazione. Si delinea quindi il principio di trasparenza totale (*total disclosure*) che sfocia in un diritto soggettivo, riconosciuto a chiunque di richiedere la pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti che la legge impone all’Amministrazione pubblica di rendere accessibili e che la stessa omette di pubblicare sul proprio sito istituzionale. Tra gli argomenti affrontati vi sono inoltre le modalità per l’esercizio del diritto di accesso civico, il responsabile per la trasparenza, le caratteristiche dei dati da pubblicare e i diversi profili problematici legati all’immissione nel nostro ordinamento giuridico, dal 20 aprile 2013, dell’istituto dell’accesso civico. Nel quinto paragrafo viene effettuato un nuovo confronto, questa volta, fra l’accesso civico e quello generalizzato, introdotti rispettivamente dal d.lgs. 33/2013 e dal d.lgs. 97/2016, e l’accesso agli atti amministrativi (legge 241/1990). Successivamente si esamina il caso della Regione Campania condannata, dalla Sesta Sezione del TAR Campania, con sentenza n. 5671 del 2014, ad adempiere agli obblighi stabiliti dall’art. 27 del d.lgs. 33/2013, come richiesto dal ricorrente (una società privata) che agiva nei confronti dell’Amministrazione regionale campana lamentando la lesione del proprio diritto all’accesso civico e chiedendo il riconoscimento dello stesso, in relazione a una propria istanza di ostensione degli atti del POR – FESR Regione Campania. Nell’ultima parte del secondo capitolo sono analizzati i contenuti e i profili problematici del d.lgs. 97/2016 che, in virtù della delega di cui all’art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia), ha modificato il d.lgs. 33/2013, al fine di garantire un vero e proprio “diritto a conoscere” nei confronti delle istituzioni. Ad essere esaminate sono sia la recente indagine, denominata “*Ignoranza di Stato*”, effettuata dall’associazione Diritto di Sapere che dimostra come il Foia italiano stenti a decollare, sia le ultime indicazioni del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione (circolare n. 2, pubblicata il 6 giugno 2017), con cui si forniscono alle amministrazioni le indicazioni necessarie per poter applicare in modo efficace la normativa in tema di accesso civico generalizzato, tenendo conto dell’esperienza applicativa e delle criticità emerse attraverso il monitoraggio svolto dal Dipartimento della funzione pubblica.

Nel terzo capitolo vengono analizzati, in modo approfondito, la legge 150/2000 “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni” (con le varie tipologie di comunicazione, le strutture e i protagonisti, il sito web e il piano di comunicazione, ecc.) e la sua (difficoltosa) applicazione; il regolamento attuativo della legge 150, il DPR 422/2001; il quadro normativo degli ultimi 15 anni; la legge di riforma dell’editoria (legge 198/2016). Ampio

spazio viene dedicato agli uffici stampa degli enti pubblici (uffici stampa condivisi, associati, o istituiti in seguito alla costituzione di una unione di comuni), nonché alla difficile situazione attuale così com'è emersa da una serie di indagini effettuate negli ultimi anni: il secondo monitoraggio nazionale sull'attuazione della Legge 150/2000, effettuato dall'Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, d'intesa con il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (2003); l'indagine della Federazione nazionale della stampa italiana (2003); il rapporto IULM-Ministero della Funzione Pubblica (2004); l'indagine sullo stato di attuazione della Legge 150 (Abruzzo 2006); il rapporto LSDI sul giornalismo in Italia - aggiornamento 2015; il primo rapporto sugli uffici stampa della Toscana (2016). Le pagine successive sono riservate al monitoraggio - effettuato dal sottoscritto tra maggio e giugno 2017 (con aggiornamenti fino al successivo mese di agosto), e che ha interessato 250 Comuni della Città Metropolitana di Napoli e della provincia di Salerno - dal quale affiora un quadro sconcertante, una giungla dove le regole vengono aggirate o rinate. Nelle due aree campane monitorate sono circa 59 su 250, ovvero il 23,6%, i Comuni "coperti" sotto l'aspetto della comunicazione. Se si prende in considerazione la sola presenza dell'ufficio stampa (ai sensi della Legge 150), la situazione peggiora: gli Enti in regola sono 37 (18 nel napoletano e 19 nel salernitano) su 250, ovvero il 14,8% del totale. A seguire sono stati affrontati i casi di quattro comuni napoletani che, tra il 2016 e il 2017, hanno effettuato nomine "poco trasparenti" di addetti stampa e/o portavoce scatenando la dura reazione dell'Ordine dei giornalisti. Il terzo capitolo si chiude con le ultime novità, la firma del protocollo di intesa, siglato il 12 luglio 2017 da Fnsi e Associazione dei Comuni italiani, per agevolare la costituzione di uffici stampa nei Comuni nel rispetto della legge 150/2000; e l'atto di indirizzo del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 2 agosto 2017 che dà il via libera al profilo professionale per gli addetti all'informazione e alla comunicazione della pubblica amministrazione; nonché con l'intervista a Pier Carlo Sommo, segretario generale nazionale dell'Associazione Comunicazione Pubblica e Istituzionale (effettuata il 3 settembre 2017), sul futuro della comunicazione pubblica in Italia e la legge 150.

Nel quarto e ultimo capitolo, si tirano le somme di questo lungo percorso culturale e professionale. Le riflessioni conclusive puntano a dimostrare come le amministrazioni pubbliche debbano necessariamente dare spazio ai professionisti della comunicazione, con avanzate competenze linguistiche e di gestione di dati e informazioni, per garantire, realmente, ai cittadini il diritto di accesso civico. La legge 150 è stata ed è un motore propulsivo per l'adozione di un linguaggio più chiaro e comprensibile da parte dei pubblici uffici. Essa, insieme alle norme sulla trasparenza, ha agevolato l'accesso agli atti e ai procedimenti amministrativi, stimolato una più efficace erogazione dei pubblici servizi, favorito l'introduzione della modalità di ascolto dell'utenza e la partecipazione dei cittadini al governo delle città e delle amministrazioni, e di conseguenza un maggiore controllo dell'azione amministrativa.

Fisciano, lì 20/11/2017

f.to Dott. Basilio Puoti