

Autorità indipendenti e trasparenza

di Paola Adami e Fabrizio Di Mascio*

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, adottato in attuazione della delega contenuta nella legge 6 novembre 2012, n. 190, “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” e recante il riordino della disciplina sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni delle pubbliche amministrazioni, nell’operare una sistematizzazione degli obblighi di pubblicazione vigenti ha introdotto, in materia di trasparenza, una previsione significativa per le autorità indipendenti.

L’art. 11, infatti, nel delineare l’ambito soggettivo di applicazione del decreto, dispone al comma 3, che “le Autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione provvedono all’attuazione di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di trasparenza secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti”.

La novità consiste nell’introduzione dell’obbligo, in capo alle autorità, di attuare la normativa in materia di trasparenza, sebbene nel rispetto delle disposizioni dei rispettivi ordinamenti. Ne consegue che esse dovranno individuare, anche attraverso l’adozione di regolamenti, in relazione all’attività istituzionale espletata e alle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, le modalità di attuazione degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente, a partire da quelli contenuti nel medesimo decreto n. 33/2013. Ciò risulta funzionale anche all’attuazione dell’istituto dell’accesso civico introdotto dall’art. 5 del decreto citato che prevede

il diritto di chiunque di richiedere la pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati che le amministrazioni sono tenute a pubblicare, con l’attivazione, in caso di ritardo o mancata risposta, del ricorso al titolare del potere sostitutivo di cui all’art. 2, c. 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Una prima analisi dei dati che le autorità rendono disponibili nei rispettivi siti istituzionali rileva che esse, sino ad oggi, hanno sviluppato un sistema della trasparenza tra loro differenziato e distinto dal modello seguito dalle amministrazioni centrali, le quali hanno costituito, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 150/2009, la sezione “Amministrazione trasparente”¹ nei rispettivi siti istituzionali, accessibile dalla homepage, in cui pubblicare tutti i dati di interesse del cittadino.

Larga parte delle autorità pubblica informazioni sulla propria attività, sull’organizzazione, sugli incarichi conferiti a soggetti esterni, sulle procedure di gara e sugli atti e provvedimenti adottati nell’esercizio delle proprie competenze. Non tutte, però, ad esempio, rendono disponibili le informazioni sui procedimenti di propria competenza o il trattamento economico dei dirigenti. In assenza di una specifica previsione normativa, nessuna ha adottato il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità quale strumento per definire le iniziative

*Questo lavoro è frutto di una riflessione comune anche se Paola Adami ha curato la redazione del primo e del terzo paragrafo, mentre Fabrizio Di Mascio ha curato il secondo paragrafo. Le opinioni espresse in questo articolo sono personali e non impegnano in alcun modo la CiVIT presso cui Paola Adami e Fabrizio Di Mascio prestano servizio.

1 Sulla modalità di pubblicazione dei dati e sull’adozione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità si vedano le delibere CiVIT 105/2010, 2/2012 e 50/2013. Si evidenzia che quest’ultima specifica che “Le indicazioni contenute nella presente delibera costituiscono, altresì, principi di riferimento per le autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione per l’attuazione di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di trasparenza ai sensi dell’art. 11, c. 3, del d.lgs. n. 33/2013” (p. 8).

da realizzare al fine di garantire un adeguato livello di trasparenza. La trasparenza nei processi di regolazione è assicurata, invece, con la previsione da parte di alcune Autorità di consultazioni pubbliche nel percorso di adozione dei provvedimenti con impatti significativi.

Per le Autorità italiane chiamate oggi a consolidare il proprio sistema della trasparenza l'esperienza della *Financial Services Authority* britannica (d'ora in poi FSA) può fornire interessanti elementi di riflessione.

La trasparenza nella FSA

Le iniziative della *FSA* si inseriscono nel contesto dell'agenda di cambiamento promossa dal governo di coalizione guidato da Cameron. Quest'ultimo ha fatto della trasparenza una priorità della propria azione al fine di accrescere l'*accountability* dell'azione pubblica, incentivare il miglioramento dei servizi attraverso la comparazione delle *performance* delle amministrazioni, nonché stimolare la crescita economica rendendo accessibili ai privati le informazioni del settore pubblico per l'utilizzo a fini commerciali. L'azione del governo Cameron si è focalizzata su ministeri e agenzie che, a partire da maggio 2010, sono stati invitati a più riprese da lettere e annunci del Primo Ministro e del Cancelliere dello Scacchiere a rilasciare dati la cui pubblicazione è stata coordinata e monitorata dal *Cabinet Office*².

L'azione del governo inglese ha riguardato anche una Autorità indipendente quale la FSA che è stata chiamata ad adeguare la propria attività alle novità del *Financial Services Act 2012* in cui è stato introdotto il principio della pubblicazione non solo delle informazioni relative alle funzioni

della FSA ma anche di quelle relative alle attività di imprese e individui da questa regolati. Nel caso della FSA, dunque, la trasparenza non vale solo per il regolatore ma anche per i regolati chiamati a pubblicare informazioni al fine di garantire il controllo sociale sulle loro attività.

In risposta alle novità del *Financial Services Act 2012*, la FSA ha lanciato nel marzo 2013 una consultazione pubblicando sul proprio sito un *discussion paper* dedicato alla trasparenza³. In questo documento la FSA pone all'attenzione degli *stakeholders* le sue ipotesi per accrescere la trasparenza tanto del regolatore quanto dei regolati.

Per quanto concerne la trasparenza dei regolati, ad essa la FSA si era interessata a partire dal 2008 quando era stato pubblicato un *discussion paper* dedicato al tema⁴. Il rilascio di informazioni da parte dei regolati ha rappresentato uno strumento impiegato dal regolatore per garantire la concorrenza esponendo la *performance* delle imprese rispetto agli obiettivi fissati dalla FSA. La principale iniziativa lanciata dal *discussion paper* del 2008, infatti, ha interessato la pubblicazione dei dati sulla gestione dei reclami da parte delle imprese finanziarie e l'elaborazione di tali informazioni aggregate da parte della FSA quali meccanismi che sono risultati efficaci nello stimolare la competizione tra le imprese per migliorare la gestione dei reclami. Non è stata parimenti efficace, invece, la pubblicazione di informazioni sui prodotti finanziari che risultano troppo complicate per gli utenti comuni. La politica di trasparenza delineata nel *discussion paper* del 2013 punta, da un lato, ad approfondire la pubblicazione di dati comparati sulla *performance* delle imprese e, dall'altro lato, a rendere comprensibili le informazioni sui prodotti coinvolgendo gli intermediari cui gli utenti comuni

2 Per un inquadramento della politica di trasparenza impostata dal governo Cameron si rimanda a National Audit Office, *Cross-government review: Implementing Transparency*, 2012.

3 Financial Services Authority, *Transparency*, Discussion paper 13/1.

4 Financial Services Authority, *Transparency as a Regulatory Tool*, Discussion paper 08/3.

Autorità indipendenti e trasparenza, di Paola Adami e Fabrizio Di Mascio

si rivolgono per governare la complessità delle informazioni del mercato finanziario.

Per quanto concerne la trasparenza del regolatore, è necessario sottolineare che la FSA già in passato ha provveduto a pubblicare sul proprio sito informazioni relative a categorie di dati di sicuro interesse per il pubblico quali atti e provvedimenti, *performance management* nonché consultazioni e analisi costi-benefici. Il primo passo che la FSA intende muovere per accrescere la trasparenza è quello di approfondire la pubblicazione delle informazioni relative alle categorie menzionate sopra rendendo disponibili, ad esempio, le informazioni sul *performance management* a partire dagli indicatori di *outcome*, le richieste di accesso alle informazioni eseguite in base al *Freedom of Information Act* con le relative risposte nonché i resoconti dettagliati delle riunioni del collegio. Il secondo passo che la FSA intende muovere interessa invece i processi di regolazione che finora sono rimasti nell'opacità. In questo ambito la politica di trasparenza della FSA sarà focalizzata in particolare su tre categorie di dati: *whistleblowing*, pubblicando dati aggregati sulle segnalazioni da parte dei *whistleblowers* nelle imprese e sulle attività di risposta; attività di controllo, pubblicando elaborazioni di dati sui costi e sulla distribuzione di tali attività nei diversi settori di regolazione; attività di *enforcement*, pubblicando costi e durata medi nonché l'allocazione delle risorse per settore. Tra gli altri processi interessati dalla politica di trasparenza spiccano le autorizzazioni e i procedimenti di risarcimento. Anche in questo caso, la forma privilegiata è quella di informazioni aggregate ed elaborate. Tale strategia di pubblicazione intende abbassare in primo luogo i rischi relativi alla *privacy* che crescono tanto più l'informazione pubblicata è granulare. Altri principi di cui tiene conto tale strategia sono quelli dell'efficienza e dell'efficacia della pubblicazione delle informazioni che decrescono tanto più gli utenti comuni sono costretti a navigare attraverso grandi quantità di informazioni grezze. Come già evidenziato nella definizione della trasparenza dei regolati anche nell'ambito della trasparenza del

regolatore è richiamata l'opportunità di coinvolgere gli intermediari nel processo di elaborazione delle informazioni grezze al fine di rendere disponibili agli utenti comuni informazioni comprensibili e utili.

A giudizio della FSA, dunque, è preferibile impostare la politica della trasparenza non tanto sul rilascio di eccessive quantità di informazioni grezze che finiscono per generare *information overload* quanto sulla qualità di informazioni già elaborate in modo da rendere consapevoli gli utenti comuni di criteri, logiche e requisiti impiegati dal regolatore nell'esercizio delle sue attività. Emblematica è l'assenza nel documento di alcun interesse per la pubblicazione di informazioni grezze sulla spesa che pure ha rappresentato uno degli oggetti privilegiati della politica della trasparenza promossa dal governo Cameron. Tale assenza sembra riflettere la consapevolezza dello scarso interesse per il pubblico inglese delle informazioni grezze già evidenziata dall'indagine del *National Audit Office* sulla attuazione della politica di trasparenza nei ministeri e nelle agenzie centrali⁵. Basti pensare che meno del 20% degli utenti che hanno effettuato l'accesso al sito *data.gov.uk* hanno poi proseguito nella navigazione di questo portale in cui sono raccolti *datasets* di informazioni grezze. Molto maggiore, invece, è stato l'interesse dei cittadini per le informazioni elaborate, quali ad esempio dati comparati sulla *performance* dei servizi, pubblicate sui siti dei singoli ministeri. Nella definizione della sua strategia di pubblicazione, dunque, la FSA sembra recepire le raccomandazioni del *National Audit Office* ad allineare la trasparenza all'*accountability* intesa come rendicontazione che rende prevedibile l'azione delle amministrazioni consentendo ai cittadini di effettuare scelte informate e consapevoli nei loro rapporti con il settore pubblico.

Come si evince da questa rapida rassegna del

5 National Audit Office, *Cross-government review: Implementing Transparency*, 2012.

documento, agli *stakeholders* vengono presentati i diversi ambiti in cui si articola la strategia di pubblicazione della FSA. Per ogni categoria di dato essi sono invitati a fare osservazioni sulla utilità di tale tipo di informazioni, su potenziali costi e benefici nonché sulle informazioni ulteriori da pubblicare rispetto a quelle segnalate nel documento. Sono presenti, invece, solo rapidi cenni al “*transparency framework*” di cui la FSA intende dotarsi per identificare le iniziative in tema di trasparenza valutandone il rapporto costo-benefici, tradurle in misure organizzative, monitorarle e valutarle. In linea con quanto raccomandato dal National Audit Office, a più riprese nel documento è riconosciuta la necessità di definire tale *framework* per guidare la politica di trasparenza attraverso un vero e proprio sistema di gestione capace di determinare il “*value for money*” dei dati alla luce delle domande degli *stakeholders*, dei costi della pubblicazione e dell’effettivo utilizzo delle informazioni da parte degli utenti. Mancano però delle ipotesi di articolazione di tale sistema su cui i partecipanti alla consultazione possano offrire il loro contributo. Altra lacuna del documento è l’assenza di qualsiasi riferimento al rilascio dei dati in formato aperto che pure costituisce uno dei capisaldi della politica di trasparenza avviata dal governo Cameron⁶. Si tratta di un ambito in cui è particolarmente spiccato il valore aggiunto che possono dare alla trasparenza gli *stakeholder* interessati ad estrarre servizi e applicazioni dall’elaborazione di informazioni rese

disponibili in formato non proprietario secondo i principi dell’*open data*.

Conclusioni

Pur tenendo conto che la FSA opera nel regime anglosassone nel quale vige il *Freedom of Information Act* (FOIA), in cui la pubblicazione delle informazioni non costituisce un obbligo ma una facoltà delle amministrazioni che rendono disponibili dati ed informazioni a seguito di specifica richiesta di accesso garantita a chiunque⁷, le iniziative intraprese dalla FSA, sotto il profilo della trasparenza del regolatore, possono comunque fornire utili indicazioni alle autorità italiane per la definizione delle proprie strategie di trasparenza.

Pregio dell’approccio della FSA è quello di fuggire l’*information overload* e, da una parte, puntare alla pubblicazione di dati di reale interesse per gli *stakeholders* di riferimento e, dall’altra, privilegiare la pubblicazione dei dati in maniera aggregata ed elaborata al fine di rendere disponibili agli utenti comuni informazioni comprensibili e immediate. Si evidenzia, ad esempio, che la FSA non pubblica informazioni grezze sulla spesa per le quali la forma sintetica, aggregata e semplificata risulta essenziale.

Tra le iniziative per accrescere la trasparenza la FSA intende pubblicare le richieste di accesso alle informazioni eseguite in base al FOIA con le relative risposte, i resoconti dettagliati delle riunioni, le informazioni sul *performance management* a partire dagli indicatori di *outcome*. In merito a quest’ultimo profilo, la necessità di un’integrazione tra *performance* e trasparenza per quanto riguarda sia la pubblicazione delle informazioni prodotte

⁶ Sul tema si veda il documento del Cabinet Office, *Open Data White Paper: Unleashing the Potential*, 2012. Nel 2011 il governo ha anche condotto una consultazione pubblica su cui si rimanda al documento del Cabinet Office, *Making Open Data Real*, 2011. Il governo Cameron ha anche istituito il *Public Sector Transparency Board* quale struttura di *policy advice* composta da specialisti ed esperti cui è stato affidato il compito di accompagnare le amministrazioni nel rilascio di *open data* in formato non proprietario. Il governo inglese ha anche finanziato l’attività dell’Open Data Institute (www.theodi.org), centro di ricerca indipendente sui temi dell’*open government*.

⁷ In argomento si veda il recente M. Savino, *Le norme in materia di trasparenza amministrativa e la loro codificazione* (art.1, commi 16-16 e 26-36), in G.B. Mattarella e M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, p 112 ss.

Autorità indipendenti e trasparenza, di Paola Adami e Fabrizio Di Mascio

dal ciclo di gestione della *performance*, che la esplicita previsione nei piani della *performance* di obiettivi in tema di trasparenza è di evidente utilità e, sull'esempio della FSA, le Autorità potranno tenerne conto nel definire le proprie strategie di trasparenza.

Infine, sebbene la FSA riconosca l'esigenza di definire un "*transparency framework*" non giunge ad adottare un documento di carattere programmatico sul modello del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità introdotto nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo n. 150/2009. Su questo punto l'approccio italiano è sicuramente preferibile.

Nel definire il proprio sistema della trasparenza, anche in considerazione della circostanza che le Autorità provvedono all'attuazione di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di trasparenza, il Programma può costituire un utile strumento con cui esse possono definire: a) le strategie e le modalità di pubblicazione e le iniziative in tema di trasparenza; b) i processi di attuazione del Programma con riguardo, in particolare, al sistema di monitoraggio e alle misure organizzative volte ad assicurare la trasparenza; c) i dati ulteriori oltre a quelli espressamente indicati e richiesti da specifiche norme di legge, nell'esercizio della propria discrezionalità e in relazione all'attività istituzionale espletata, d) strumenti e tecniche per valutare il rapporto costi- benefici della trasparenza e rilevare l'effettivo utilizzo da parte degli interessati dei dati rilasciati.