

La pubblicazione delle delibere degli enti locali: dall'albo pretorio al sito web

L'art.32, comma 1 della legge 18 giugno 2009, n.69 ha fissato al "1 gennaio 2010 [la data in cui], gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati". Per converso, il successivo comma 5 dello stesso art.32 sancisce che "a decorrere dal 1 gennaio 2010 ... le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale". Il transito da un regime pubblicitario mediante affissione degli atti presso un luogo fisico (l'albo pretorio) ad una pubblicazione su uno spazio virtuale (il sito *web* dell'amministrazione) costituisce espressione dell'evoluzione tecnologica delle pubbliche amministrazioni, nonché della volontà di intraprendere una diversa interazione con i cittadini.

La pubblicità degli atti coinvolge molteplici interessi integrando, talvolta, un presupposto indefettibile per l'efficacia dei provvedimenti (l'art.124 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267) ovvero, espressione di comunicazione delle attività istituzionali (legge 7 giugno 2000, n.150) o adempimento di specifici obblighi previsti dal legislatore (art.53, comma 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come integrato dall'art. 34, comma 2 della legge 4 agosto 2006, n. 248). L'intera materia deve poi coordinarsi con le disposizioni contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale – CAD (decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82) ovvero con le specifiche prescrizioni di rango statutario¹ previste presso singole amministrazioni nonché con la disciplina in tema di tutela della riservatezza (decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196 - Codice in materia di protezione dei dati personali – Codice della *privacy*).

La divulgazione degli atti amministrativi persegue interessi diversi talchè "ferma restando la finalità generale, uguale per tutte le figure di pubblicità, la finalità specifica dipende dalla struttura di ciascuna di esse: la finalità specifica in tanto si realizza in quanto la figura di pubblicità sia particolarmente conformata"².

La pubblicazione presso il sito *web* di atti amministrativi (precedentemente affissi all'albo pretorio) non costituisce un'operazione indifferente sotto il profilo del trattamento dei dati. Il Codice della *privacy* distingue nettamente i trattamenti effettuati mediante strumento cartaceo ovvero mediante supporto informatico, talchè solo per i secondi è necessario adottare le più incisive misure di sicurezza di cui all'art.34 del d.lgs. n.196 del 2003.

La pubblicazione presso i siti *web* di atti amministrativi consente una centralizzazione della consultazione dei dati, atteso che chiunque è posto nelle condizioni poter visionare i documenti di qualsiasi amministrazione, mediante un semplice collegamento alla rete internet. Stante il tenore dell'art.32 della legge n.69 del 2009 deve ritenersi che nulla sia mutato rispetto ai poteri riconosciuti agli utenti: vigendo il regime di affissione cartacea, i soggetti interessati possono pretendere copia degli atti affissi solo esercitando il diritto di accesso, ossia nei limiti previsti dalla legge n.241 del 1990. Deve pertanto ritenersi che gli utenti potranno consultare i dati pubblicati sui siti *web* delle amministrazioni, ma senza poter effettuare il *download*, ossia senza poterli scaricare o comunque archiviare³. Ciò comporta che le amministrazioni, in occasione della pubblicazione degli

¹ A titolo esemplificativo si segnala l'art.76 dello Statuto della Provincia di Viterbo che "garantisce, nei modi previsti dal Regolamento, ai singoli cittadini e alle associazioni: a) Una chiara e tempestiva informazione circa le deliberazioni e gli atti dirigenziali, mediante la pubblicazione all'albo pretorio, di norma per giorni 15, sul proprio sito web..."

² A.Meloncelli, *Pubblicità (dir.pubbl.)*, EdD, vol.XXXVII, 1988, 1034.

³ Con riferimento al transito da un documento in formato cartaceo ad una divulgazione via web, appare sufficiente richiamare quanto affermato dal Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento 6 maggio 2008 in ordine alla pubblicazione sulla rete Internet dei dati relativi alle dichiarazioni dei redditi. Il Garante ha censurato "l'Agenzia [che] non ha previsto «filtri» nella consultazione *on-line* e ha reso possibile ai numerosissimi utenti del sito di salvare una copia degli elenchi con funzioni di trasferimento *file*. La centralizzazione della consultazione a livello nazionale ha consentito ai medesimi utenti, già nel ristretto numero di ore in cui la predetta sezione del sito *web* è risultata consultabile, di accedere a innumerevoli dati di tutti i contribuenti, di estrarne copia, di formare archivi, modificare ed elaborare i dati stessi, di creare liste di profilazione e immettere tali informazioni in ulteriore circolazione in rete, nonchè, in alcuni casi, in vendita. Con ciò ponendo anche a rischio l'esattezza dei dati".

atti sui propri siti *web*, per i 15 giorni previsti dall'art.124 del d.lgs. n.267 del 2000, dovranno adottare accorgimenti idonei ad impedire la riproduzione abusiva. Nel sito *web* dovrà ovviamente precisarsi la data di pubblicazione e quella in cui cesserà la possibilità di consultare il documento medesimo.

Sotto il profilo oggettivo occorre coordinare l'art.32 della legge n.69 del 2009 con le prescrizioni esistenti nel d.lgs. n.267 del 2000. Sulla base delle indicazioni contenute nel T.U. degli enti locali, la pubblicazione presso il sito *web* deve sostituire le affissioni dei seguenti atti: Statuto dell'ente locale (art.6); sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione o provvedimento di revoca della misura di prevenzione o sentenza di annullamento, ancorché con rinvio, nei confronti di un eletto precedentemente decaduto o sospeso dalla carica (art.59); lista e programma del candidato a sindaco (art.71) o a presidente della Provincia (art.74); deliberazioni del Comune e della Provincia (art.124); avvio della procedura di rilevazione delle passività dell'ente locale (art.254).

L'identificazione delle "deliberazioni del Comune e della Provincia" merita un approfondimento. Devono ritenersi assoggettati all'obbligo di affissione (e quindi di pubblicazione sul sito *web* ex art.32 della legge n.69 del 2009) esclusivamente gli atti adottati dalla Giunta comunale e provinciale e dai rispettivi consigli.

Militano a sostegno di tale interpretazione (restrittiva) una pluralità di argomenti formali e sostanziali. Sul piano formale, l'art.124 usa il termine "deliberazione", ossia atto di pertinenza di un organo collegiale; ciò induce ad escludere l'esistenza di un obbligo di affissione rispetto agli atti dirigenziali, atteso che, ai sensi dell'art.107 del d.lgs. n.267 del 2000, gli stessi, esercitano le proprie funzioni mediante "determine", ovvero atti di diritto privato (si pensi all'intera gestione dei rapporti di lavoro). Se poi al concetto di "deliberazione del Comune e della Provincia" si intendesse assegnare un significato atecnico, ossia come sinonimo di "provvedimento amministrativo", si arriverebbe al paradosso di dover ritenere efficaci tutti gli atti solo dopo l'avvenuta affissione, ovvero di rendere pubblicabili tutti i provvedimenti, anche se non aventi la forma della determinazione (ad esempio le sanzioni amministrative). Sul piano istituzionale, infine, ove l'affissione e/o pubblicazione, derivasse da un'autonoma scelta dell'amministrazione, in un sistema federale assestato sul riparto delle potestà legislative di cui all'art.117 Cost., dovrebbe ritenersi preclusa qualsiasi cogenza statale rispetto ad una materia (la pubblicità volontaria dei propri atti) espressione dell'autonomia degli enti locali

L'esegesi dell'art.32 della legge n.69 del 2009 deve pertanto indurre a ritenere che, dal 1 gennaio 2010, debbano essere pubblicati presso il sito *web* degli enti locali, esclusivamente le deliberazioni di Giunta e Consiglio (con i relativi allegati) ovvero gli altri atti espressamente indicati nel d.lgs. n.267 del 2000.

Ciò, ovviamente, non preclude alle singole amministrazioni di mantenere, per intero o per estratto, le stesse deliberazioni di Giunta e Consiglio (ovvero altri atti, provvedimenti e/o contratti ritenuti particolarmente significativi), presso il sito *web*. Ovvero di consentire, per estratto o per intero, la riproduzione dei documenti pubblicati mediante *download*. Tali forme di pubblicità, in quanto espressione dell'autonomia dell'ente, devono tuttavia coordinarsi con i principi contenuti nel Codice della *privacy*.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha invitato gli enti locali ad adottare tecniche redazionali⁴ dirette ad evitare indebite divulgazioni dei dati contenuti negli atti sottoposti a

⁴ Garante per la Protezione dei Dati Personali, Deliberazione 19 aprile 2007, n.17. In tale provvedimento si è precisato che "La circostanza secondo la quale tutte le deliberazioni sono pubblicate deve indurre l'amministrazione comunale a valutare con estrema attenzione le stesse tecniche di redazione delle deliberazioni e dei loro allegati. Ciò, soprattutto quando vengono in considerazione informazioni sensibili (si pensi ad esempio agli atti adottati nel quadro dell'attività di assistenza e beneficenza, che comportano spesso la valutazione di circostanze e requisiti personali che attengono a situazioni di particolare disagio). Può risultare ad esempio utile menzionare tali dati solo negli atti a disposizione negli uffici (richiamati quale presupposto della deliberazione e consultabili solo da interessati e controinteressati), come pure

pubblicazione, ove la pubblicazione stessa non sia espressamente prevista da una fonte primaria. Il rischio dovrebbe essere sfumato per le delibere di Giunta e Consiglio, atteso che, trattandosi di atti di indirizzo politico, non dovrebbero coinvolgere dati relativi a soggetti specifici. Ove poi si abbiano delibere recanti dati relativi a professionisti affidatari di incarichi (si pensi ai dati del legale cui viene conferita la difesa dell'amministrazione in un contenzioso), insistono altre disposizioni di rango legislativo (art.3, comma 54 della legge 24 dicembre 2007, n.244) dirette a rendere conoscibile presso il sito *web*, l'azione dell'amministrazione.

In ogni caso gli enti locali dovranno preventivamente individuare il termine della pubblicazione, sulla base delle finalità perseguite. Oltre ad i 15 giorni di pubblicazione per le delibere di Giunta e Consiglio, di cui all'art.124 del d.lgs. n.267 del 2000, si potrebbe prevedere la consultazione permanente degli atti e dei provvedimenti riconducibili nell'ambito dell'art.26 della legge n.241 del 1990, ovvero l'accessibilità di taluni documenti solo per un certo lasso temporale.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha tratteggiato il c.d. "diritto all'oblio" nell'era telematica, affermando che "decorsi determinati periodi, la diffusione istantanea e cumulativa su siti *web* di un gran numero di dati personali relativi ad una pluralità di situazioni riferite ad un medesimo interessato può comportare un sacrificio sproporzionato dei suoi diritti e legittimi interessi quando si tratta di provvedimenti risalenti nel tempo e che hanno raggiunto le finalità perseguite"⁵.

E' quindi onere dell'amministrazione individuare il termine entro cui le esigenze di pubblicità degli atti debbano prevalere su quelle alla riservatezza, fermo restando che, il singolo provvedimento anche una volta rimosso dal sito *web*, potrà essere accessibile da chiunque vanti un interesse meritevole di protezione, ai sensi della legge n.241 del 1990.

Andrea Baldanza

menzionare delicate situazioni di disagio personale solo sulla base di espressioni di carattere più generale o, se del caso, di codici numerici".

⁵ Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento 10 novembre 2004