

Verso un'amministrazione trasparente: principi costituzionali e regole legislative

GIULIO M. SALERNO

1. *Il principio di trasparenza delle pubbliche amministrazioni come principio di rilevanza costituzionale*

Chi legge la Costituzione, non trova un'espressa indicazione relativa al principio di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, principio che, invece, come vedremo meglio in seguito, è esplicitamente richiamato in alcune disposizioni di rango legislativo che dettano i canoni essenziali di azione e di organizzazione delle pubbliche istituzioni cui spettano compiti di amministrazione.

A ben vedere, tuttavia, non può negarsi che trattasi di un principio desumibile in via di interpretazione dal combinato disposto risultante da molteplici disposizioni costituzionali che, nel loro complesso, sorreggono e giustificano l'esigenza di assicurare, per quanto possibile in concreto, la trasparenza sia dell'assetto organizzativo che delle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni, e conseguentemente richie-

dono di garantire la conoscibilità della documentazione amministrativa collegata ad entrambi i predetti ambiti, fatti salvi altri interessi costituzionali, quali, ad esempio, quelli attinenti alla riservatezza, alla sicurezza pubblica, e così via.

Nella Costituzione, in particolare, si prevede il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (cfr. art. 97, comma 2, Cost.), sicché ne discende il canone di efficienza che deve essere rispettato dalla normativa che regola l'azione e l'organizzazione degli apparati amministrativi. Ancora, si richiede che le amministrazioni siano imparziali, ossia siano rivolte al perseguimento dell'interesse pubblico obiettivamente dalla legge (cfr. sempre art. 97, comma 2, Cost.). Si vuole, poi, che la legge, nell'ordinamento degli uffici pubblici, provveda a distinguere le competenze, attribuzioni e responsabilità proprie dei funzionari, in modo tale che ne siano evidenti i rispettivi compiti ed ambiti di azione (cfr. art. 97, comma 3, Cost.). Si prevede, inoltre, che alla carrie-

ra pubblica si acceda di norma soltanto per concorso, e dunque sulla base del principio meritocratico (cfr. art. 97, comma 4, Cost.). Sempre a tal riguardo, si prescrive che i pubblici impiegati debbano essere al servizio esclusivo della Nazione, e dunque non subordinati o vincolati a interessi di parte (cfr. art. 98, comma 1, Cost.), che la carriera nell'amministrazione sia svincolata dalla titolarità di cariche politiche (cfr. art. 98, comma 2, Cost.), e che le funzioni pubbliche siano adempiute con disciplina e onore (art. 54, comma 2, Cost.). Inoltre, a garanzia dei destinatari dell'attività amministrativa, si prevede che la legge stabilisca la diretta responsabilità – sia penale, che civile e amministrativa – dei funzionari in relazione agli atti compiuti in violazione dei diritti (art. 28 Cost.). Ancora più in generale, poi, il principio democratico, previsto dall'art. 1 della Costituzione quale carattere essenziale della nostra Repubblica, impone che il governo della cosa pubblica sia disciplinato in modo coerente con la volontà dei componenti della collettività e dunque risponda a quest'ultima sia dal punto di vista organizzativo che da quello funzionale. Non va infine trascurato il principio di eguaglianza che, specialmente nella declinazione sostanziale, impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono, tra l'altro, la piena partecipazione dei componenti della collettività alla «organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (cfr. art. 3, comma 2).

Dal complesso di queste disposizioni, sistematicamente interpretate, può trarsi la ragionevole conclusione circa l'implicita rilevanza costituzionale del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, intesa dunque come garanzia della conoscibilità degli atti compiuti dai pubblici fun-

zionari sia nel momento in cui viene determinato l'assetto organizzativo dell'ente, sia allorché si esercitino le attività istituzionalmente spettanti all'ente medesimo, e conseguentemente, più in generale, come fondamento e giustificazione delle normative che consentono di avere informazione della documentazione in possesso delle pubbliche amministrazioni. È evidente, infatti, che senza una disciplina normativa che consenta tale trasparenza con specifiche modalità di organizzazione, di azione e di relazione delle amministrazioni con i soggetti destinatari delle funzioni pubbliche, tutti i predetti principi costituzionali risulterebbero ridotti o menomati, se non addirittura concretamente compromessi. Ad esempio, la democraticità della Repubblica sarebbe compromessa dalla presenza di un apparato amministrativo di cui la collettività non possa conoscere l'assetto organizzativo o l'attività svolta a fini istituzionali¹, così come l'eguaglianza tra i cittadini sarebbe in concreto preclusa se non venisse consentito a tutti i cittadini – a prescindere dalle singole condizioni oggettive e dunque proprio operando per superare quelle obiettive difficoltà o impedimenti di collegamento che talora precludono, per ragioni fattuali o anche economiche, il rapporto tra il cittadino e l'amministrazione – di avere informazione sulle attività amministrative che si stanno svolgendo nei suoi confronti o in relazione a beni, oggetti o fenomeni che ciascuno ritenga di interesse individuale o collettivo. In altre parole, il principio di conoscibilità degli atti e dell'attività delle pubbliche amministrazioni è correttamente interpretabile come diretta espressione dei principi fondamentali di democrazia² e di eguaglianza che sono alla base del nostro ordinamento.

Anzi, come si è detto, trasparenza è qualcosa di più della semplice pubblicità degli atti amministrativi: non è, infatti, solo "sinonimo di conoscibilità", ma è anche ed insieme "conoscenza e comprensione", cioè preconditione per il controllo democratico delle pubbliche amministrazioni³. In sostanza, senza vera trasparenza, cioè se ci si fermasse alla sola conoscibilità, verrebbe meno anche il diritto di comprendere ciò di cui è venuti a conoscenza⁴.

A quanto appena detto si aggiungano poi le considerazioni che collegano la trasparenza delle pubbliche amministrazioni al principio del giusto procedimento proclamato anche in sede europea ed alla relativa giurisdizione, e dunque a tutte quelle garanzie che consentono la piena e consapevole partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, come rilevato dalla nostra Corte costituzionale allorché, in un caso specifico, ha fatto riferimento pure ad un «principio del patrimonio costituzionale comune dei Paesi europei»⁵. Tra l'altro, il principio della trasparenza amministrativa è previsto anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁶.

Dunque, il principio di trasparenza delle pubbliche amministrazioni può essere considerato come un principio che, seppure costituzionalmente non esplicitato, sia implicito al dettato costituzionale, sicché vanno considerate costituzionalmente consentite quelle leggi che impongono la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, prescrivendo obblighi e doveri ulteriori e diversi rispetto a quelli che gravano sulle organizzazioni private. È tuttavia evidente che, al pari di quanto avviene normalmente per qualunque principio di rilievo costituzionale, anche in questo caso si tratta di un

principio da "bilanciare" ragionevolmente rispetto agli altri principi e interessi costituzionali, come, ad esempio, non soltanto lo stesso principio di buon andamento⁷, ma anche i diritti di riservatezza, la sicurezza pubblica, la proprietà privata, la libertà dell'iniziativa economica, e così via. Ciò significa che la legge possa, ed anzi debba necessariamente limitare la conoscibilità dell'attività documentale della pubblica amministrazione quando siano in giuoco compresenti interessi di rilievo costituzionale; in caso contrario, la stessa legge, e dunque la trasparenza documentale che ne discende, deve essere considerata contraria alla Costituzione.

Come vedremo adesso, il principio qui in esame è stato tradotto in alcune discipline legislative che hanno introdotto specifici istituti giuridici volti, per l'appunto, ad assicurare la trasparenza delle attività documentali delle pubbliche amministrazioni, anche, in particolare, con riferimento alle attività che si svolgono mediante l'impiego delle tecnologie informatiche e telematiche. Scopo della presente analisi è dunque quello di descrivere, almeno nelle parti essenziali, le discipline legislative che consentono di garantire la conoscibilità dei documenti informatici formati o comunque detenuti dalle amministrazioni pubbliche.

2. *Il principio di trasparenza e l'impiego delle tecnologie informatiche e telematiche nella legge n. 241 del 1990*

Il principio di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, già emerso in sede comunitaria a garanzia della parità di trattamento nei confronti delle autorità statuali, è stato



"Archivio della amministrazione del Reich tedesco", fotografia 1918

inserito ufficialmente nel nostro ordinamento con la modifica apportata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, all'art. 1, comma 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241: tra i principi generali dell'attività amministrativa è stato inserito – seppure come ultimo tra gli altri elencati, cioè economicità, efficacia, imparzialità e pubblicità – quello di «trasparenza» sempre «secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario»⁸.

È noto che il principio di trasparenza implica la piena conoscibilità dell'azione amministrativa, fatti salvi i limiti previsti dalla legge al fine di tutelare interessi giuridici, pubblici o privati, di particolare rilievo, e che dunque impongono il dovere di non rendere note quelle porzioni dell'attività amministrativa la cui conoscenza, diretta o indiretta, da parte di altri soggetti determina o può determinare la lesione dei predetti interessi.

La piena conoscibilità delle attività amministrative può realizzarsi in modo più immediato ed efficiente mediante il coerente impiego delle tecnologie informatiche e telematiche non solo nella formazione del provvedimento amministrativo da parte dell'amministrazione procedente, ma anche in tutte quelle fasi in cui il provvedimento è oggetto di "trattamento" a fini di conservazione, archiviazione o trasmissione da parte dell'amministrazione che lo detiene. Gli strumenti informatici e telematici di redazione dei testi, di conservazione dei documenti e di trasmissione di questi ultimi, in altre parole, rappresentano senz'altro quelle modalità di trattamento dei dati cui le pubbliche amministrazioni nella società contemporanea non possono rinunciare se intendono restare al passo coi tempi.

L'applicazione di questi strumenti e modalità comportamentali determina inevitabilmente una diversa forma di "conoscibilità" e dunque di "trasparenza" dell'azione amministrativa rispetto a quella esistente

in passato, sia nei rapporti con i soggetti privati, che nei riguardi delle altre pubbliche amministrazioni. In precedenza, la conoscibilità delle attività amministrative svolte o in svolgimento era assicurata soltanto mediante la tradizionale consultazione di un documento cartaceo cui si procede recandosi personalmente presso l'amministrazione che ne aveva la disponibilità, estrazione della copia, oppure l'invio per posta della documentazione richiesta. Lo stesso concerne i rapporti tra le amministrazioni, sia nel caso in cui esse cooperino nello svolgimento delle medesima attività, sia allorché un'amministrazione intenda conoscere lo stato dell'arte dell'attività posta in essere da un'altra amministrazione.

È allora evidente che l'impiego delle moderne tecnologie non solo modifica il concreto determinarsi delle attività amministrative, in ciascuna delle loro tipiche fasi in cui si suddivide il procedimento (iniziativa, istruttoria, deliberazione e controllo), ma muta anche l'oggetto su cui si concentra l'attenzione di chi, per o tutelare un proprio interesse o per altre ragioni giuridicamente rilevanti, intende avere conoscenza delle attività amministrative, e conseguentemente le modalità di apprensione della documentazione amministrativa. Ad esempio, un documento formato e conservato secondo modalità digitali può essere reso noto a chiunque mediante l'inserimento nel sito internet dell'amministrazione, oppure può essere reso conoscibile a chi ne faccia apposita richiesta, inserendo il documento medesimo in una banca dati cui il soggetto richiedente può accedere mediante apposite modalità di riconoscimento.

In generale, si ritiene che le moderne tecnologie determinano di per sé stesse una maggiore conoscibilità, e dunque una più

approfondita trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Questa comune opinione si fonda essenzialmente sulle particolari caratteristiche che connotano l'impiego delle predette tecnologie, cioè la rapidità d'uso, la velocità di esecuzione e la istantaneità di trasmissione.

Anche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, è evidente, tali connotati si riproducono, al pari di quanto avviene nell'impiego delle tecnologie dell'informatica e della telematica nell'ambito dei rapporti privati. Tuttavia, va rilevato che nei processi di decisione pubblica i caratteri della rapidità, velocità ed istantaneità devono essere opportunamente e correttamente coniugati con i canoni che devono reggere in concreto lo svolgimento dell'azione amministrativa nel rispetto del fondamentale principio di legalità, inteso in senso sia formale che sostanziale. Quest'ultimo, cioè, esige che ogni attività autoritativa sia fondata non solo su una previa norma di legge, ma anche che quest'ultima sia idonea a delimitare sufficientemente la discrezionalità dell'amministrazione in modo che non si svolga in modo arbitrario.

In altre parole, la pubblica amministrazione, a differenza di quanto è possibile a ciascuno di noi in base al principio generale di libertà, non può fare tutto ciò che non è vietato dalla legge, ma può fare soltanto ciò che le è consentito dalla legge secondo la preventiva determinazione delle modalità e della finalità dell'azione. In breve, anche l'impiego degli strumenti informatici e telematici rappresenta una modalità specifica di concretizzazione dell'attività dell'amministrazione, cui quest'ultima può — ed anzi deve — ricorrere ma sempre sulla base e nei limiti predeterminati della legge. Se così non fosse, si avrebbe un esito

paradossale: in nome della rapidità, della velocità e dell'istantaneità, l'amministrazione potrebbe agire in assenza di una legge che ne delimiti le scelte discrezionali nella determinazione delle modalità, e dunque, in estrema sintesi, potrebbe agire in modo arbitrario, cioè discriminando a sua libera ed insindacabile scelta tra caso e caso e tra soggetto e soggetto. A ben vedere, anzi, la digitalizzazione delle attività poste in essere dalle pubbliche amministrazioni consente, se correttamente applicata, di incrementare considerevolmente le modalità attraverso cui controllare, mediante modalità oggettivamente verificabili, l'effettivo rispetto della legge da parte delle pubbliche amministrazioni. Ad esempio, la registrazione del momento in cui un dato atto viene protocollato dalla pubblica amministrazione, ovvero l'individuazione del momento in cui un certo provvedimento viene trasmesso da una pubblica amministrazione all'altra, possono essere determinati con precisione praticamente assoluta qualora siano effettuate con le tecniche digitali, ed assumere così un ruolo cruciale nella risoluzione di eventuali controversie, come attestato da episodi recentemente verificatisi.

3. Il principio di "incentivazione" nell'uso della telematica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e le specifiche norme facoltizzanti o vincolanti

La già richiamata legge n. 15 del 2005 ha inserito nella legge n. 241 del 1990 anche l'art. 3-bis, ove, in relazione all'"uso della telematica", si prevede, nel suo unico comma, che «per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministra-

zioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati». Insomma, si tratta di una norma generalissima, avente carattere essenzialmente promozionale, che si rivolge a tutte le amministrazioni pubbliche soltanto spronandole ad "incentivare" l'uso degli strumenti offerti dalla telematica, e che dunque concernono propriamente la trasmissione (con le più varie finalità, comunicazione, informazione, conservazione, archiviazione, e così via), mediante modalità telematiche, dei documenti informatici.

Tale disposizione, va rilevato, se non prescrive un comportamento cogente per le pubbliche amministrazioni, nei rapporti interni alle stesse, nei rapporti tra le stesse ovvero nei rapporti tra queste ultime ed i soggetti privati, tuttavia si pone come fonte di una norma facoltizzante, che dunque consente, rendendo pienamente legittimo, il ricorso ai predetti strumenti offerti dalle moderne tecnologie di trasmissione dei documenti. E, conseguentemente, seppure indirettamente, sanziona la piena legittimità dell'impiego delle tecniche informatiche nella redazione dei documenti amministrativi, giacché è evidente che la trasmissione telematica di un documento presuppone la sua formazione mediante le tecnologie informatiche.

Va aggiunto, a questo proposito, che circa l'uso degli strumenti dell'informatica, l'appena richiamata legge del 2005 ha innovato la legge n. 241 del 1990 per due soli aspetti del tutto specifici e settoriali, relativi cioè alla conferenza dei servizi. In primo luogo, si è previsto che, previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili,

secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni (cfr. il comma 5 bis dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990). In secondo luogo, sempre circa la conferenza dei servizi, si dispone che la relativa convocazione della prima riunione deve pervenire alle amministrazioni interessate «anche per via telematica o informatica». Dunque, la convocazione e lo svolgimento in modalità "informatica" e dunque anche "telematica" di questo strumento di esame contestuale di una pluralità di interessi pubblici coinvolti in procedimenti amministrativi, e che deve essere utilizzato quando un'amministrazione procedente debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi di altre pubbliche amministrazioni, sono subordinati al previo accordo tra le stesse pubbliche amministrazioni. Sulla base di tale disposizione, quindi, non sussiste nella conferenza di servizi un obbligo di impiego degli strumenti offerti dalle moderne tecnologie, ma la facoltà di ricorrervi legittimamente, facoltà condizionata alla previa sussistenza di un unanime consenso tra le amministrazioni coinvolte nel procedimento amministrativo.

Più recentemente, con la legge n. 69 del 2009, la possibilità o addirittura l'obbligo del ricorso alla telematica nell'ambito delle attività amministrative sono stati oggetto di un nuovo intervento legislativo che ha ampliato, seppure sempre con riferimento a specifici ambiti, l'applicazione delle moderne tecnologie nella formazione e trasmissione di documenti rilevanti per le attività amministrative. In particolare, nell'art. 2, comma 8 della legge n. 241 del 1990, è stato introdotto un particolare riferimento all'uso delle tecnologie telematiche al fine di rendere più efficace la normativa che impone alla pubblica amministrazione

obblighi più stringenti circa l'adozione di provvedimenti a fronte di istanze provenienti dai soggetti privati e dunque circa la conclusione del procedimento amministrativo mediante un provvedimento espresso, e che nello stesso tempo prevede una specifica responsabilità erariale in caso di mancato rispetto dei termini previsti. A tal proposito, infatti, è stato prescritto che le sentenze passate in giudicato con le quali è stato accolto il ricorso proposto contro il silenzio inadempimento dell'amministrazione, debbano essere trasmesse necessariamente "in via telematica" alla Corte dei conti. In tal modo, con l'introduzione del ricorso obbligatorio a tale forma di trasmissione delle sentenze in oggetto, si presume che l'azione di responsabilità erariale possa essere attivata in tempi più rapidi rispetto al passato.

Inoltre, il principio già introdotto in relazione alla possibilità di utilizzare le tecnologie telematiche nello svolgimento della conferenza di servizi, è stato ribadito ed accentuato allorché si è attribuito alla stessa conferenza il compito di assumere «a maggioranza dei presenti» le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori (cfr. art. 14-ter, comma 1, legge n. 241 del 1990 come modificato dalla legge n. 69 del 2009). Inoltre, si è previsto che la comunicazione della convocazione della conferenza possa essere inviata «anche per via telematica» ai concessionari e ai gestori di pubblici servizi, qualora anche questi partecipino alla conferenza medesima in quanto il procedimento amministrativo e il progetto dedotto in conferenza implichi adempimenti a loro carico ovvero abbiano un effetto diretto o indiretto sulle loro attività (cfr. art. 14-ter, comma 2-ter, come aggiunto dalla legge n. 69 del 2009).

Ancora, quando si tratti di attività consultiva ed il parere sia favorevole senza osservazioni, si è prescritto che il dispositivo del parere sia comunicato all'amministrazione procedente «telegraficamente o con mezzi telematici» (cfr. art. 16, comma 5, come sostituito dalla legge n. 69 del 2009): giacché il parere si sostanzia in un dispositivo assai stringato, questa sembra essere la logica del legislatore, l'obbligo della trasmissione mediante strumenti più rapidi della tradizionale comunicazione via posta appare di immediata comprensione. In realtà, non si comprende perché il medesimo obbligo – che presuppone l'impiego di comuni e condivise tecnologie di trasmissione e di ricezione dei documenti amministrativi – non possa valere anche quando si tratti di pareri positivi condizionati ovvero di pareri negativi provvisti di motivazione, giacché anche in questi casi il ricorso alle stesse modalità telematiche di comunicazione renderebbe parimenti conosciuto nella sua interezza il contenuto del parere, ovvero sia nel suo stringato dispositivo, che nelle parti motive.

4. *Il principio di trasparenza e l'accesso ai documenti amministrativi nella l. 241/1990 e nel d.P.R. 445/2000*

Il principio di trasparenza è stato poi richiamato nella legge n. 241 del 1990 – sempre a seguito delle modifiche apportate con la legge n. 15 del 2005 – con riferimento al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in quanto si è previsto, da un lato, che l'accesso a questi ultimi «costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione

e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza» (vedi art. 22, comma 2, della legge 241/1990, come modificato dalla legge 15/2005); e, dall'altro lato, che la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi – ovvero l'organo predisposto per dare attuazione al principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione nel rispetto dei limiti fissati dalla stessa legge n. 241/1990 – rediga annualmente una «relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione» da comunicare alle Camere ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

In estrema sintesi, può dirsi che la trasparenza delle pubbliche amministrazioni si concretizza anche mediante il ricorso a quel particolare strumento di conoscenza degli atti e dei documenti amministrativi che è rappresentato dal diritto di accesso, che non è attribuito indistintamente e senza alcuna condizione a chiunque, ma soltanto ai soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (cfr. art. 22, comma 1, lett. b, l. 241/1990). Questo diritto di accesso, disciplinato nelle sue modalità di esercizio, dalla più volte citata legge n. 241 del 1990, può essere reso più agevole dalla digitalizzazione delle attività documentali della pubblica amministrazione. In particolare, il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari sulla documentazione amministrativa (d.p.R. 445/2000) prescrive che il diritto di accesso può avvenire mediante l'uso di strumenti informatici e dispone le modalità organizzative per disciplinare tale forma di acces-

so. Infatti, da un lato, si dispone che per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, possono essere utilizzate tutte le informazioni del sistema di gestione informatica dei documenti anche mediante l'impiego di procedure applicative operanti al di fuori del sistema e strumenti che consentono l'acquisizione diretta delle informazioni da parte dell'interessato (cfr. art. 59, comma 1). Dall'altro lato, si prescrive che le pubbliche amministrazioni determinano, nel rispetto delle disposizioni di legge sulla tutela della riservatezza dei dati personali, e nell'ambito delle misure organizzative volte ad assicurare il diritto di accesso ai documenti amministrativi i criteri tecnici ed organizzativi per l'impiego, anche per via telematica, del sistema di gestione informatica dei documenti per il reperimento, la visualizzazione e la stampa delle informazioni e dei documenti (cfr. art. 59, comma 2). Nel caso, poi, di accesso effettuato mediante strumenti che consentono l'acquisizione diretta delle informazioni e dei documenti da parte dell'interessato, si prevede che le misure organizzative e le norme tecniche determinano anche le modalità di identificazione del soggetto anche mediante l'impiego di strumenti informatici per la firma digitale del documento informatico, come disciplinati dal presente testo unico (cfr. art. 59, comma 3). Quando, infine, si tratta di accesso effettuato da soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione, possono utilizzarsi le funzioni di ricerca e di visualizzazione delle informazioni e dei documenti messe a disposizione, anche per via telematica, attraverso gli uffici relazioni col pubblico (cfr. art. 59, comma 4). Una specifica disciplina è poi dettata per l'accesso alla documentazione amministrativa da parte di un'altra pubbli-

ca amministrazione mediante applicazioni informatiche (cfr. art. 60).

Circa le modalità di conoscenza dei documenti informatici detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel Codice sull'amministrazione digitale (il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) si è prescritto che, da un lato, la pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati (art. 41, comma 1), realizzando tale fascicolo informatico in modo da garantire che possa essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento (cfr. art. 41, comma 2, che disciplina anche le regole per la costituzione, l'identificazione, e l'utilizzo del fascicolo in modo che siano conformi ai principi di una corretta gestione documentale). Dall'altro lato, sempre nel Codice dell'amministrazione digitale si prescrive che, all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo (ai sensi dell'art. 8 della citata legge n. 241/1990), la pubblica amministrazione deve comunicare agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata l. n. 241, ovvero per l'appunto anche il diritto di accesso (cfr. art. 41, comma 2). Tuttavia, occorre tenere conto del fatto che il diritto di accesso alla documentazione amministrativa incontra alcuni limiti indicati dalla legge, tra cui, in particolare, il diritto alla riservatezza – anche definito come diritto alla privacy – relativamente ai documenti che siano attinenti alla vita privata o alla riservatezza di persone fisiche o giuridiche (cfr. art. 24, comma 6, lett. d, legge n. 241/1990) ovvero contengano dati personali sensibili o sanitari (cfr. art. 60 codice della privacy).

5. *L'amministrazione trasparente nella normativa sull'anticorruzione e il nuovo "diritto di accesso civico"*

Con una più recente normativa, ossia con il d.lgs. n. 33 del 2013, il più generale obiettivo collegato al contrasto della corruzione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, è stato perseguito anche prescrivendo un complesso strumentario volto ad assicurare la conoscenza di una determinata quantità di informazioni e di documenti informatici che devono essere necessariamente pubblicati nel sito internet istituzionale di ciascuna pubblica amministrazione. Tale obbligo di pubblicazione *online* dei documenti indicati dalla predetta normativa in un'apposita sezione del sito dell'amministrazione – intitolata, per l'appunto, "amministrazione trasparente" –, può essere ricondotto non solo ad una peculiare visione preventiva e repressiva dei comportamenti devianti che possono essere adottati dai funzionari pubblici, ma soprattutto alla constatazione di un diffuso stato di fatto di insufficiente trasparenza documentale delle pubbliche amministrazioni⁹. A questo deficit di trasparenza e conoscibilità dall'esterno, presumibilmente dovuto anche al fattuale proseguirsi dell'applicazione generalizzata del canone di segretezza (seppure già limitato dal diritto di accesso ex l. 241/1990), si è inteso porre rimedio con i predetti obblighi di pubblicazione *online*, preventiva e generalizzata di una serie di dati, informazioni e documenti informatici, che dunque sono resi disponibili ed accessibili a chiunque abbia a disposizione la strumentazione informatica e telematica necessaria, ovvero, essenzialmente, un dispositivo *hardware* e un programma *software* idonei ad accedere ai siti istitu-

zionali delle pubbliche amministrazioni in modo da acquisire le informazioni presenti sulla rete internet.

Va sottolineato che la disciplina legislativa è composta da alcuni principi generali – forse, in parte anche generici – e da una regolamentazione degli obblighi molto dettagliata, il cui rapporto rispetto ai predetti principi generali non sempre appare chiaro, dovendosi presumibilmente applicarsi il criterio dell'interpretazione sistematica. Anche in questo caso, poi, vi è il rinvio a norme tecniche (definite come standard, modelli e schemi), ma in realtà propriamente normative, che sono dettate con atti secondari di contenuto regolamentare, inizialmente di competenza del Dipartimento della funzione pubblica e adottati con d.P.C.M. (cfr. art. 48), e poi trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione (cfr. d.l. 90/2014). Tra l'altro, viene istituito, in ogni amministrazione, il Responsabile della trasparenza, che accomuna alle competenze sull'attuazione della normativa in questione, anche le competenze già attribuite per contrastare la corruzione. Si tratta, invero, di un soggetto unico, privo di una propria struttura e da far funzionare senza nuovi oneri a carico dell'amministrazione (come, purtroppo, avviene sempre più frequentemente, anche quando si tratta di nuovi compiti), e che diventa il referente generale di questa specifica modalità di trasparenza *online* dell'amministrazione, sia verso l'interno – cioè nei riguardi di tutte le strutture di governo e amministrative dell'ente –, sia verso l'esterno, ovvero nei confronti dei soggetti privati che chiedono informazioni al riguardo, delle altre pubbliche amministrazioni, e della stessa Autorità nazionale anti-corruzione.

Nell'art. 1 del citato d.lgs. n. 33 del 2013 si qualifica la disciplina in oggetto come garanzia di "accessibilità totale" delle pubbliche amministrazioni. In verità, ben più limitatamente, si tratta dell'obbligo di procedere alla pubblicazione *online* di una lunga e tassativa elencazione di dati, informazioni e documenti informatici detenuti dall'amministrazione o che quest'ultima deve reperire. In caso di violazione di tale obbligo, sono previste apposite sanzioni, ed è introdotto un nuovo "diritto di accesso civico" che va distinto dal "diritto di accesso" previsto dalla legge n. 241 del 1990 che abbiamo visto sopra. Infatti, il "diritto di accesso civico" è esercitabile da chiunque (e dunque, a differenza del diritto di accesso, senza che vi sia l'interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso), ma soltanto quando l'amministrazione abbia violato l'obbligo di pubblicazione tassativamente prescritto dalla legge per finalità di trasparenza¹⁰. All'accertamento dell'omissione consegue la pubblicazione del documento o dell'informazione sul sito dell'ente.

Tali obblighi di pubblicazione *online* e di organizzazione ai fini della trasparenza sul sito internet istituzionale, concernono non solo tutte le pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, ma anche gli enti istituiti, vigilati o finanziati dalla pubblica amministrazione, così come gli enti di diritto privato in controllo pubblico (per le funzioni di interesse pubblico), che esercitano funzioni amministrative, o che erogano beni o servizi alle p.a. o di gestione di servizi pubblici, con organi nominati dalle pubbliche amministrazioni (cfr. art. 11, d.lgs. 33/2013).

Presumibilmente, allora, neppure questa disciplina che si caratterizza per l'indispensabile ricorso allo strumento informatico e telematico, può essere considerata come la fonte di una vera e propria *disclosure* delle pubbliche amministrazioni, al pari di quella esistente in altri ordinamenti in cui si stabilisce un principio assai più semplice e generale, cioè che tutti i documenti delle pubbliche amministrazioni sono di per sé stessi di libera consultazione per chiunque, senza che si debba dimostrare di avere un interesse diretto, attuale o concreto (come nel caso del "diritto di accesso" ai sensi della legge n. 241/1990), o che sia stato omissso l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale (come nel caso del "diritto di accesso civico" ai sensi della d.lgs. 33/2013). Si pensi, ad esempio, al *Freedom of information Act* approvato nel 2000 nel Regno Unito, o al corrispondente *Freedom of Information Act* (FOIA) con le modifiche apportate dall'*Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act* approvato negli Stati Uniti d'America nel 2007. In altri termini, aver previsto un nuovo diritto di accesso (stavolta "civico") connesso soltanto agli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente, aver introdotto un nuovo compito amministrativo (per il responsabile per il contrasto alla corruzione) dedicato alla pubblicazione di alcune notizie *online*, ed avere previsto procedure informatiche e telematiche standardizzate ed uniformi per tutte le amministrazioni (statali, regionali e locali), non consentono di poter affermare che sia stato del tutto conseguito l'obiettivo della completa trasparenza delle attività documentali delle pubbliche amministrazioni per il tramite delle procedure informatiche e telematiche.

6. *Riflessioni conclusive anche con riferimento alle deleghe previste dalla legge di riforma n. 124 del 2015*

In definitiva, dall'analisi qui compiuta scaturisce la particolare rilevanza del compito cui sono tenuti tutti i soggetti coinvolti dal processo di regolamentazione delle attività documentali informatizzate delle pubbliche amministrazioni, il compito cioè di assicurare che la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni sia un percorso virtuoso, coerente con i principi costituzionali relativi all'azione e all'organizzazione delle istituzioni pubbliche, e soprattutto sempre corrispondente con i fondamentali caratteri di libertà, democrazia e solidarietà che connotano il nostro ordinamento. È evidente, infatti, che al perseguimento di tali fini va collegata anche la disciplina normativa relativa alla trasparenza delle attività documentali poste in essere dalle pubbliche amministrazioni con il ricorso alle tecniche informatiche e telematiche, un fenomeno di cui non si deve trascurare la rilevanza per il progresso della nostra collettività, di per sé necessariamente inserita non solo nel progetto dell'integrazione europea, ma anche nella sempre più stretta globalizzazione dei processi cognitivi, scientifici, sociali, economici e più latamente culturali.

In altri termini, per quanto i predetti fattori possano sembrare concettualmente distanti, deve concludersi che la vera libertà dei cittadini, l'effettiva democraticità delle istituzioni e la concreta solidarietà nel consesso sociale, sono anch'esse condizionate da come si svolge in concreto il trasparente adempimento delle funzioni pubbliche mediante l'impiego delle tecnologie informatiche. Soprattutto occorre considerare che, da un lato, le attività svolte dalle

pubbliche amministrazioni assumono carattere normalmente autoritativo, essendo dunque idonee ad imporsi in via unilaterale sulle volontà degli altri soggetti; e, dall'altro lato, qualora l'amministrazione agisca secondo modalità privatistiche, essa opera in posizione di competizione con gli altri soggetti. Costituisce quindi vincolo per lo stesso legislatore la necessità di disciplinare la trasparenza delle attività delle pubbliche amministrazioni in modo che l'uso delle tecniche informatiche e telematiche non comprima o riduca, ma, al contrario, esalti o favorisca la libertà nei comportamenti individuali e collettivi, la democraticità dell'assetto organizzativo e funzionale delle pubbliche istituzioni, e la solidarietà tra gli appartenenti al gruppo sociale. Ed allora, come si è sopra rilevato, la strumentazione normativa adesso disponibile non consente il pieno perseguimento dei predetti obiettivi. Ad esempio, il cosiddetto "diritto di accesso civico", recentemente introdotto dal d.lgs. 33/2013, si limita ad una serie, seppure corposa e per certi aspetti anche sovrabbondante, di obblighi di pubblicazione *online*, che consentono soltanto a chi è dotato di apposite apparecchiature informatiche e della corrispondente capacità di utilizzo, di poter acquisire le informazioni che la legge richiede di rendere note sul sito istituzionale dell'ente. Parimenti, il diritto di accesso, già previsto dalla legge n. 241 del 1990, richiede pur sempre la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale, per poter accedere ad un documento di cui l'amministrazione è in possesso. In assenza di tale titolarità e in assenza del predetto obbligo di pubblicazione *online*, la documentazione amministrativa rimane protetta in una sorta di "zona franca" – o meglio, "zona oscura" – di cui non si comprendono

le ragioni né di ordine costituzionale, né di carattere organizzativo. Le modalità di formazione, di trasmissione e di conservazione dei documenti amministrativi secondo le tecniche informatiche e telematiche, in realtà, consentono di realizzare forme di trasparenza ben superiori a quelle adesso consentite dalle norme vigenti. E presumibilmente ciò potrebbe essere concretamente realizzato anche senza particolari oneri aggiuntivi da porre a carico delle pubbliche amministrazioni.

Se la trasparenza delle attività documentali delle pubbliche amministrazioni anche mediante il ricorso alle tecnologie informatiche e telematiche, dunque, rappresenta uno snodo essenziale per il buon funzionamento delle istituzioni in senso coerente con i molteplici principi costituzionali richiamati all'inizio, dal buon andamento all'efficienza, dall'imparzialità all'apoliticità, occorre certo riscontrare il compimento di alcuni passi importanti in questo senso, ma il risultato finale non può ancora essere considerato completamente raggiunto.

Proprio in questo senso, e dunque re-cepando la necessità di procedere ad opportune integrazioni e correzioni, va notato che la recente legge 7 agosto 2015 n. 124 – volta ad imprimere una svolta riformatrice su non poche delle problematiche attinenti alle pubbliche amministrazioni – ha previsto, tra l'altro, una pluralità di deleghe legislative collegate, per vari e specifici aspetti, al principio di trasparenza inteso come effettiva e piena conoscibilità dell'amministrazione sia sotto il profilo organizzativo che funzionale.

In particolare, in primo luogo, può ricordarsi la delega legislativa prevista nell'art. 1, comma 1, lettera b, che è rivolta

a «ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio "innanzitutto digitale" (*digital first*), nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione». Si tratterà, cioè, di improntare l'intero assetto procedimentale sulla base del principio della preferenziale applicazione delle tecnologie digitali, presupposto indispensabile per assicurare che la conoscibilità dell'azione amministrativa possa trovare effettiva rispondenza nella realtà proprio per il tramite dell'impiego delle risorse offerte dalla più moderne tecnologie digitali, informatiche e telematiche.

In secondo luogo, va citata un'ulteriore delega legislativa, contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera c), ultimo capoverso, della legge n. 124/2015, e che è rivolta ad assicurare una finalità assai complessiva, quella cioè di

garantire l'accesso e il riuso gratuiti di tutte le informazioni prodotte e detenute dalle amministrazioni pubbliche in formato aperto, l'alfabetizzazione digitale, la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche, la piena disponibilità dei sistemi di pagamento elettronico nonché la riduzione del divario digitale sviluppando le competenze digitali di base.

In questo senso, si prevede dunque che dovrebbe essere garantito non solo l'accesso gratuito e in formato aperto nei riguardi di tutti i dati di cui sono in possesso le pubbliche amministrazioni, ma anche la partecipazione telematica ai processi decisionali pubblici. In particolare, circa la conferenza dei servizi, nell'art. 2, comma

1, lettera h), della legge n. 124/2015 si prevede un'apposita delega legislativa volta alla «semplificazione dei lavori della conferenza di servizi, anche attraverso la previsione dell'obbligo di convocazione e di svolgimento della stessa con strumenti informatici e la possibilità, per l'amministrazione procedente, di acquisire ed esaminare gli interessi coinvolti in modalità telematica asincrona». Si tratterà, dunque, di intervenire nuovamente sulla conferenza dei servizi per accrescere e facilitare il ricorso agli strumenti offerti dalle tecnologie digitali.

Soprattutto, va citata la delega legislativa prevista nell'art. 7 della ricordata legge n. 124 del 2015, che prevede l'adozione di atti legislativi del governo proprio «in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190». Tali decreti legislativi saranno rivolti a perseguire una pluralità di obiettivi connessi al principio di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ma procedendo ad un'ampia rivisitazione modificativa delle vigenti discipline, proprio per rivedere gli aspetti più onerosi e inefficienti delle regole adesso previste. In particolare, si va dalla ridefinizione e precisazione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza, alla pubblicazione nel sito istituzionale dell'amministrazione di informazioni concernenti alcuni procedimenti di particolare rilievo (in materia di appalti pubblici, prestazioni sanitarie, pagamenti, debiti, imprese creditrici, determinazioni dell'organismo di valutazione).

Ed ancora, proprio in materia di amministrazione trasparente, si prevede di

ridurre e concentrare gli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche, di modificare la disciplina legislativa sui piani anticorruzione (per renderla più efficace, anche differenziandola per settori e dimensioni), di rivedere ruoli, poteri e responsabilità dei soggetti interni che vi intervengono, di procedere alla razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione nel sito istituzionale, anche eliminando le duplicazioni e consentendo che tali obblighi siano assolti attraverso la pubblicità totale o parziale di banche dati già detenute da pubbliche amministrazioni, e di semplificare e modificare le procedure di iscrizione negli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa, anche mediante l'unificazione o l'interconnessione delle banche dati delle amministrazioni centrali e periferiche competenti, e la previsione di un sistema di monitoraggio semestrale.

Circa il diritto di accesso, si prevedono non poche novità. Innanzitutto, l'introduzione, in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali, del diritto – o meglio di un'apposita prerogativa – dei parlamentari ad accedere ai documenti amministrativi, anche ai fini della «verifica dell'applicazione delle norme sulla trasparenza amministrativa, nonché dei limiti derivanti dal segreto o dal divieto di divulgazione e dei casi di esclusione a tutela di interessi pubblici e privati». Si tratta, invero, di una previsione che suscita alcuni dubbi e che dovrebbe essere attentamente valutata in sede applicativa, anche tenendo conto dei principi costituzionali e soprattutto della riserva di disciplina a favore dei regolamenti parlamentari¹¹.

In secondo luogo, apprendo il nostro ordinamento ad una prospettiva realmente vicina a quella già presente in altri Stati democratici a noi comparabili, si prevede l'introduzione di una effettiva apertura della documentazione amministrativa alla conoscenza pubblica, senza limiti o condizionamenti anche dovuti al pregiudiziale e necessario impiego delle tecnologie digitali che al momento limita la cosiddetta "amministrazione trasparente" realizzata per il tramite degli obblighi di pubblicazione nel sito internet. Si tratterebbe, insomma, di un vero e proprio diritto di accesso "aperto", nel senso di una libertà garantita in via generale dall'ordinamento quale espressione di un interesse individuale all'ottenimento dell'informazione detenuta dall'amministrazione pubblica, e non subordinata né alla sussistenza di preeterminate condizioni soggettive di carattere relazionale con l'ente (trovarsi cioè in un dato rapporto giuridico con la pubblica amministrazione destinataria della richiesta di accesso, come nel caso del diritto di accesso "comune" previsto dalla legge n. 241/1990), né alla presenza di comportamenti omissivi già posti in essere dall'amministrazione (che ha violato gli obblighi di pubblicazione, come nel caso del diritto di accesso "civico" introdotto con la normativa anticorruzione). Infatti, la normativa legislativa prodotta in attuazione della legge delega potrà prevedere che, pur restando fermi gli obblighi di pubblicazione già previsti in capo alle amministrazioni, si introduca espressamente anche il

riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche

amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

In altri termini, se si darà effettiva applicazione a tale principio e criterio direttivo, chiunque potrà chiedere a qualunque amministrazione un'informazione in possesso di quest'ultima, a prescindere dalla sussistenza di uno specifico interesse giuridicamente rilevante, e senza necessario impiego degli strumenti offerti dalle tecnologie digitali, ma potendo anche ricorrere a queste ultime. Ciò che lascia qualche dubbio è, da un lato, il riferimento alla generica presenza di "limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati" – che andranno specificati con il solo riferimento a interessi di preminente o pari rilievo costituzionale – e, dall'altro lato, l'indicazione della finalità connessa a "favorire forme diffuse di controllo" sulle pubbliche amministrazioni collegate al perseguimento delle funzioni istituzionali o all'impiego delle risorse. Se tale finalità venisse interpretata quale elemento condizionante e pregiudicante l'esercizio del futuro diritto di accesso aperto, quest'ultimo non sarebbe espressione della libertà individuale di informarsi avente ad oggetto l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni, ma si ridurrebbe – ovvero sarebbe impropriamente distorto – a strumento di forme collettive di indebita e forse insopportabile pressione sui titolari degli organi amministrativi, e dunque foriere di possibili pregiudizi a danno dell'intera collettività.

All'introduzione di un nuovo diritto di accesso "aperto", la legge delega n.

124/2015 affianca, conclusivamente, anche la previsione di specifiche sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottempereranno alle disposizioni normative in materia di accesso, oltre a apposite procedure di ricorso all'Autorità nazionale anticorruzione in materia di accesso civico e in materia di accesso, che si aggiungeranno alla tutela giurisdizionale ai sensi dell'articolo 116 del codice del processo amministrativo (vedi il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104). Ciò che andrebbe evitato è l'eccessiva concentrazione di compiti, anche con carattere repressivo e con un ruolo sostanzialmente gerarchicamente sovraordinato rispetto all'intero complesso degli apparati amministrativi, nei riguardi dell'Autorità nazionale anticorruzione, di cui andrebbe attentamente valutata, tra l'altro, anche la disponibilità delle necessarie capacità operative. Andrebbero anche opportunamente distinte, anche con opportune garanzie procedimentali, le attività di regolazione e pure di supporto rispetto quelle aventi finalità di controllo in senso repressivo, al fine di evitare commistioni produttive di

esiti problematici – per esempio, circa la duplicità degli interventi compiuti sia in sede preventiva che successiva – che deriverebbero dalla sovrapposizione delle funzioni.

Spetterà dunque a tali decreti legislativi attuativi delle deleghe previste nella legge di riforma n. 124 del 2015, ed attualmente in via di preparazione, dare effettiva e compiuta concretizzazione all'amministrazione trasparente. L'auspicio è che ciò avvenga tenendo conto dell'intero complesso dei principi costituzionali, e soprattutto di quelli che reggono l'assetto e il funzionamento delle amministrazioni, e sulla cui base e nei cui limiti va perseguito l'obiettivo della piena conoscibilità dell'azione e dell'organizzazione delle istituzioni pubbliche.

¹ Sul tema, cfr. C. Colapietro, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e potere*, in L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 3 ss.; e F. Merloni, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, nonché G. Arena, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, entrambi in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, rispettivamente pp. 3 ss. e 29 ss.

² Cfr., in questo senso, D. Corletto,

Publicità degli atti amministrativi, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1991, pp. 1 ss.

³ Così M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 1024.

⁴ In tal senso, G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, pp. 5945 ss.

⁵ Cfr. la sentenza n. 104 del 2006, ove la comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo è stata ricondotta al principio di pubblicità, anche con riferimento all'obbligo di motivazione degli

atti comunitari, previsto dal trattato istitutivo della Comunità.

⁶ Cfr. l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

⁷ Secondo L.A. Mazzarolli, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali*, Padova, Cedam, 1998, pp. 54 ss., tale bilanciamento andrebbe comunque effettuato con necessaria accortezza per non mettere a rischio una garanzia fondamentale per il cittadino, ossia il diritto di accesso.

⁸ Sulla trasparenza amministrativa, cfr. Arena, *Trasparenza amministrativa*, cit., pp. 5945 ss.; E.

Carlioni, *La trasparenza (totale) delle pubbliche amministrazioni come servizio*, in «Munus», n. 1, 2012, pp. 179 ss.; C. Colapietro, *Il processo di democratizzazione della pubblica amministrazione: dalla segretezza alla trasparenza totale*, in G. dalla Torre, C. Mirabelli (a cura di), *Verità e metodo in giurisprudenza*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2014, pp. 187 ss.

⁹ Su questi profili, cfr. A. Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in «www.astrid-online.it», 2013; F. Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in «federalismi.it», n. 8, 2013.

¹⁰ Ma vedi, *contra*, Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione* cit., p. 7, secondo il quale «l'accesso civico è riconosciuto con riguardo a tutti i documenti, le informazioni e i dati che in base alla "normativa vigente" (art. 5, comma 3) – e quindi anche al di là delle previsioni del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, – devono essere pubblicati».

¹¹ Su alcune problematiche che deriverebbero dall'inserzione in via legislativa di tale nuovo diritto di accesso "riservato" ai parlamentari, si vedano le riflessioni svolte da P. Logroscino, *Il diritto di accesso ai documenti come libertà e come prerogativa tra differenze di natura, di disciplina, di fonte. Sulla proposta di legge A.C. 1761*, in «Rivista AIC», n. 3, 2014, in specie pp. 2 ss.

