

La trasparenza di cosa?

L'evoluzione dell'ambito oggettivo

MATTEO TIMIANI

1. *Il principio di trasparenza nel D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*

Il D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (cd. decreto trasparenza) rappresenta al contempo un punto di arrivo e un punto di partenza nell'articolazione del rapporto tra potere pubblico e collettività: da una parte, chiude un percorso di costante apertura degli apparati pubblici alla partecipazione dei cittadini, iniziato negli anni '90; dall'altra, crea la base su cui deve essere costruita una nuova concezione di amministrazione aperta (*open government*). Questa duplice natura del decreto in questione è perfettamente sintetizzata nella disposizione di delega che vi funge da presupposto, ovvero quella L. 6 novembre 2012, n. 190 (cd. legge anticorruzione), che le aveva affidato il compito del «riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione del-

le disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità» (art. 1, comma 35). Perciò, con l'analisi sistematica del decreto in questione, inteso come *corpus* normativo unitario, è possibile comprendere che cosa sia, a cosa serva e come operi la trasparenza amministrativa, così come concepita dal legislatore odierno.

Dal punto di vista definitorio, in apertura viene proclamato che «la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni» (art. 1, comma 1). Benché il concetto di trasparenza appartenga al patrimonio giuridico italiano da almeno un paio di decenni¹, è la sua caratterizzazione quale "accessibilità totale" a rappresentare una svolta di più recente genesi improntata al coinvolgimento della cittadinanza negli affari amministrativi. Si deve infatti alla cosiddetta riforma Brunetta del 2009 l'introduzione nell'ordinamento di questa nozione², che a sua volta dava sostanza alle importanti riforme in-

tervenute nel 2005. Invero, se da una parte, per effetto della L. 11 febbraio 2005, n. 15, veniva scissa la possibilità per gli interessati di operare «un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni» mediante lo strumento del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 241 (artt. 22 ss., e in particolare art. 24, comma 3), dall'altra parte era il D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (cosiddetto codice dell'amministrazione digitale), a coniugare la trasparenza con l'uso delle ICT (*Information and Communication Technologies*) e ad ancorarle all'azione amministrativa. Si è così verificato uno «spostamento dell'asse dall'accesso ai documenti alla disponibilità (online) delle informazioni»³. Certo, il consolidamento di questa nozione non può impedire qualche riflessione circa la correttezza della scelta linguistica operata dal legislatore. In primo luogo, "accessibilità" sembra recare con sé un connotato riduttivo, e quindi contraddire lo spirito della legge, poiché rimanda all'istituto del diritto di accesso, che invece è caratterizzato sul piano soggettivo da una platea qualificata di aventi diritto, e sul piano oggettivo da un numero circoscritto di informazioni: per riespondere il suo significato sarebbe forse meglio riprendere il concetto di "conoscibilità" (utilizzato, ad esempio, nel successivo art. 3), molto più appropriato nella misura in cui sposta l'attenzione su un bisogno del cittadino (quello di conoscere) anziché su un mezzo utile al suo raggiungimento (quello di accedere per conoscere)⁴. In secondo luogo, "totale" farebbe pensare ad una disponibilità assoluta di tutte le informazioni detenute dalle amministrazioni a favore del cittadino, cosa che invece non può essere: infatti è il successivo comma 2 a fare salve quelle

aree assoggettate a segreto di stato, segreto d'ufficio, segreto statistico e protezione dei dati personali⁵, facendo intendere che si tratta di zone che, per la delicatezza degli interessi sottesi (dalla sicurezza dello Stato alla dignità delle persone), consentono solo forme condizionate di conoscibilità, sempre che il doveroso previo bilanciamento di interessi abbia dato un esito positivo⁶. Per questo motivo, anche in questo caso forse il legislatore delegato avrebbe potuto fornire una connotazione diversa, quale, ad esempio, quella di "generalizzata"⁷.

Venendo ora all'analisi delle finalità, la disposizione di apertura del decreto assegna alla trasparenza tre significative funzioni per la realizzazione di questo nuovo modello di forma di Stato, a dimostrazione della connotazione a «virtualità multipla»⁸ assunta dal concetto.

1) «Favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (comma 1). Si tratta della *ratio* principale che ha spinto il legislatore degli ultimi anni ad accelerare l'implementazione della trasparenza nell'ordinamento, ovvero la prevenzione della corruzione e la lotta ai fenomeni di *maladministration*⁹. Da notare che questa scelta legislativa rappresenta un cambio di rotta importante rispetto a quella operata nel 2009, laddove invece si improntava il controllo al «rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità» come circoscritti ai soli aspetti «dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli strumenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti» (art. 11, comma 1, D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che a sua volta riprendeva quanto sta-

bilito dall'art. 4, comma 7, L. 4 marzo 2009, n. 15). Si nota perciò un ampliamento di quei profili riconducibili al settore pubblico e resi conoscibili ai cittadini, che dal contrasto all'inerzia di amministrazioni e rispettivo personale si trasferisce al terreno della lotta all'illegalità¹⁰, peraltro con un significativo riferimento alla necessità di rendere trasparenti le spese pubbliche¹¹.

2) «Concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, buon andamento, responsabilità efficace ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla Nazione» (comma 2, primo periodo). L'attuazione del principio democratico è stata recentemente interpretata anche con riferimento allo svolgimento delle funzioni pubbliche da parte del potere politico e amministrativo:

[...] l'informazione amministrativa si configura, dunque, come una modalità di attuazione dell'attività amministrativa, la quale, nel momento in cui diviene "trasparente", concorre a dare un significato concreto all'aggettivo "pubblico", attraverso la realizzazione di una reale democrazia anche nella gestione della cosa pubblica¹².

Si realizza così un ampliamento della copertura costituzionale, con espresso riferimento non solo al consolidato art. 97 Cost. (buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche), ma anche ai principi fondanti dell'ordinamento enunciati dagli artt. 1 (principio democratico), 3 (eguaglianza) e 54 (integrità e lealtà nel servizio alla Nazione)¹³. In quest'ottica possiamo senz'altro affermare che la trasparenza assurge allo status di vero e proprio dovere della Repubblica (e quindi di tutti gli enti che formano lo Stato-ordinamento)¹⁴, in un'accezione pienamente riconoscibile nell'eguaglianza

za sostanziale di cui al comma 2 dell'art. 3 Cost. Come è stato sottolineato dai primi commentatori, l'informazione amministrativa attuata tramite gli strumenti della trasparenza perde quell'aspetto di finalizzazione rispetto ad altre funzioni, *in primis* l'accesso ai documenti amministrativi per la tutela giurisdizionale dei propri interessi; essa in questo modo assume una dimensione autonoma, scevra da un rapporto bilaterale/conflittuale tra cittadino e soggetto pubblico, e collegata ad una più elevata valenza di coscienza generale dell'operato degli apparati da parte della collettività¹⁵.

3) «È condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino» (comma 2, secondo periodo). L'altro lato della medaglia rispetto all'attribuzione di un preciso dovere di trasparenza in capo alla Repubblica sta proprio nel riconoscimento di un diritto di trasparenza in capo ai cittadini; anzi, più che di un diritto si tratta di una precondizione affinché gli individui possano esercitare tutta una serie di diritti spettanti loro come tradizione consolidata, in quanto «la conoscenza diffusa dell'organizzazione [e dell'azione amministrativa] è strumento essenziale di tale garanzia»¹⁶. Per cui, l'enunciazione appena riportata introduce i concetti di "diritto ad una buona amministrazione" e di "amministrazione aperta", che rappresentano la qualità aggiunta assegnata alla trasparenza amministrativa dal legislatore del 2013¹⁷, nell'ottica di un nuovo modello di amministrazione¹⁸. Si allarga così la cornice valoriale entro cui si inscrivono le pretese azionabili dai cittadini nei confronti del potere pubblico e si supera la visione di mero con-

trollo in cui l'esigenza di conoscibilità si era sviluppata fino agli anni precedenti, con una trasparenza non più intesa «solo "contro" la cattiva amministrazione, anche "per" la buona amministrazione»¹⁹.

2. Quali i diritti riconosciuti?

Come si è visto, nella costruzione legislativa la trasparenza risulta qualificata come uno strumento²⁰ e come un presupposto per l'esercizio di diritti e libertà (*rectius*, "condizione di garanzia"²¹); non viene invece sancito alcun diritto alla trasparenza, mentre al contrario se ne riconosce una funzione servente rispetto al raggiungimento di una serie di obiettivi costituzionali²².

Nel testo di riordino un diritto viene concettualizzato, ma si tratta del "diritto alla conoscibilità", che potremmo definire come quel «diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione» (art. 2, comma 2), al fine di consentire appunto a «chiunque [...] di conoscer[e], di fruir[e] gratuitamente, e di utilizzar[e] e riutilizzar[e]» tutti i documenti, informazioni e dati pubblici (art. 3). Il diritto, quello promosso e garantito dal decreto, è quindi quello a che tutti i cittadini conoscano organizzazione ed attività delle amministrazioni; e questo risultato viene raggiunto, secondo questa specifica disciplina, attraverso lo strumento della "pubblicazione", che consiste nella «pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni», appunto di documenti, informazioni e dati corrispondenti (art. 2, comma 2). E que-

sto diritto alla conoscibilità²³, esercitato *uti cives* e senza vincoli di scopo, trova un presidio istituzionale nel recente istituto dell'accesso civico di cui all'art. 5. Ma neanche la pubblicità sembra rappresentare un diritto²⁴. Quest'ultima, che da tradizione giuridica consolidata rappresenta un principio necessario di un ordinamento che si definisce democratico, vede subire un notevole ridimensionamento, poiché, a mente dell'art. 3, dire che «tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici» conduce alla conseguenza per cui la pubblicità non è altro che la caratteristica di tutto ciò che è pubblico per effetto della vigenza di una forma di pubblicazione obbligatoria.

La configurazione della pubblicità come regola di stretto diritto positivo implica il disconoscimento del *right to know* come diritto fondamentale [...]; del resto, che cosa impedirebbe al legislatore di domani di ritrattare il suo impegno a promuovere la trasparenza e di sopprimere gli obblighi di pubblicazione ad esso meno graditi?²⁵

In questo modo, anche il diritto alla conoscibilità configurato dal decreto trasparenza non può in alcun modo assurgere al rango di diritto pieno ed assoluto, che il cittadino può far valere tutte le volte che ritiene di dover accedere ad una qualche informazione pubblica²⁶ – salvo poi che si incontri qualche fisiologica eccezione. Al contrario, questo diritto viene menomato dalla circostanza per la quale esso vige solo nella misura in cui è collegato ad un corrispondente ed esplicito obbligo di pubblicità (la pubblicazione obbligatoria): laddove l'ordinamento non predispose alcun obbligo, allora non c'è diritto. È evidente, pertanto, che se un legittimo interesse a conoscere, perché sia soddisfatto, deve essere

condizionato alla preliminare presenza di un elenco stilato dal legislatore anziché realizzarsi tramite un generale dovere di pubblicità, allora il tanto proclamato diritto alla conoscibilità viene sminuito a mera pretesa alla conoscenza²⁷.

3. *L'oggetto della trasparenza*

Il decreto trasparenza, così com'è costruito, ha ad oggetto una serie di obblighi di pubblicazione gravanti sulle amministrazioni; e, come si è poc'anzi rilevato, il diritto alla conoscibilità dei cittadini rappresenta solo una conseguenza di questi precetti. Qual è però l'oggetto di questi obblighi di pubblicazione? Potremmo cercare di definirne i confini sulla base di tre direttrici fornite dal legislatore.

1) Una delle più grosse ambiguità contenute nel testo di riordino si gioca sul grado di espansione dei precetti ivi contenuti anche a fattispecie di pubblicazione differenti da quelle strettamente connesse ad esigenze di trasparenza: si sta parlando del riferimento, più volte ripetuto nel testo legislativo, alle «disposizioni del presente decreto». Infatti, il decreto fornisce tutta una serie di indicazioni su caratteristiche, modalità e limiti in cui tali pubblicazioni devono avvenire: ad esempio, regime dei dati personali comuni e dei dati personali sensibili o giudiziari (anche in caso di pubblicazione solo facoltativa); tempi di conservazione online; formato dei dati e loro riutilizzo; modalità di indicizzazione e rintracciabilità tramite motori di ricerca esterni. Ciò significa che diventa importante capire quali sono i dati che devono essere pubblicati per finalità di traspa-

renza, e preliminarmente individuare le disposizioni normative che recano questo obbligo. Ma proprio questo, appunto, è il problema ermeneutico che pone il decreto trasparenza. Invero, il legislatore delegato ha utilizzato due concetti diversi, ponendo dei dubbi. Da una parte sono frequenti i richiami alle «disposizioni del presente decreto», a partire proprio da quell'art. 2, comma 1, deputato a individuarne l'oggetto, e rafforzato da tutta una serie di disposizioni, cominciando da quella che introduce una facoltà di pubblicazione in capo agli organismi pubblici laddove questi non siano espressamente vincolati per legge (art. 4, comma 3). Dall'altra parte, tale nozione viene sostituita con quella più generica di "normativa vigente", *in primis* ad opera della disposizione che si occupa di attribuire un diritto di conoscibilità in caso di informazioni pubbliche poiché destinatarie di obbligo di pubblicazione (art. 3). Il dubbio che si ingenera però non è suscitato da una mera aspirazione classificatoria, ma presenta delle rilevanti ricadute pratiche in capo a chi è chiamato ad applicare gli obblighi di pubblicazione (le pubbliche amministrazioni), e conseguentemente a chi reclama la conoscibilità delle informazioni (i cittadini), anche azionando lo strumento dell'accesso civico (e investendo eventualmente il giudice qualora i singoli non trovino soddisfazione da parte dell'amministrazione). Nello specifico, il problema si pone nel momento in cui si realizza che l'ordinamento giuridico contempla anche ulteriori obblighi di pubblicazione che però non hanno a che fare con finalità di trasparenza. Si sta parlando di fattispecie ascrivibili all'ambito della cosiddetta pubblicità legale, ossia di quelle forme di pubblicità che fino al 2009 contemplavano l'affissio-

ne, o comunque la disponibilità mediante semplici forme di pubblicazione cartacea, ma che a partire dal 2010, per effetto dell'art. 32 L. 18 giugno 2009, n. 69, sono transitate sui siti istituzionali dei soggetti pubblici interessati, così godendo dei benefici apportati dalle nuove tecnologie in termini di maggiore conoscibilità. Questa novità ha pertanto condotto all'istituzione dell'"Albo pretorio online" degli enti pubblici – a partire dagli enti locali, i primi interessati in termini di quantità di atti soggetti ad obbligo di pubblicità²⁸ –, attraverso il quale attribuire piena validità ai sensi di legge agli atti amministrativi per effetto della semplice pubblicazione online. Di conseguenza, a causa di un utilizzo forse non abbastanza ponderato del riferimento alla "normativa vigente", il decreto instilla il dubbio che anche i precetti esplicanti il regime di pubblicazione (indicizzazione, riutilizzo, durata, etc.), votati a forme di diffusione piuttosto ampie e per certi versi senza limiti²⁹, siano da applicarsi anche agli obblighi di pubblicità che esulano dalle mere istanze di trasparenza.

Se in dottrina sono emerse posizioni diversificate, più uniforme sembra la lettura fornita dalle principali istituzioni chiamate a fornire un prezioso contributo agli operatori pubblici, cioè Civit (Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) – ora Anac (Autorità nazionale anticorruzione) – e Garante per la protezione dei dati personali. La Civit, infatti, in un primo tempo ha considerato l'affissione sull'Albo pretorio online distinta dalle forme di pubblicazione sul web connesse alle esigenze di trasparenza, precisando poi che la prima «non esonera l'amministrazione dall'obbligo di pubblicazione anche

sul sito istituzionale nell'apposita sezione "Trasparenza, valutazione e merito", nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge»³⁰; dopodiché, a seguito dell'entrata in vigore del testo di riordino, essa, nell'elenicare gli obblighi di pubblicazione vigenti per finalità di trasparenza, richiama espressamente solo quelli discendenti dalla disciplina anticorruzione, e cioè dal decreto trasparenza nonché dal D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, in materia di incandidabilità e inconferibilità di incarichi³¹. Più netto invece è il Garante che, prendendo le mosse da un ridimensionamento della locuzione "pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente", si spinge ad affermare con chiarezza che «devono ritenersi estranei all'oggetto del citato decreto legislativo tutti gli obblighi di pubblicazione previsti da altre disposizioni per finalità diverse da quelle di trasparenza, quali gli obblighi di pubblicazione a fini di pubblicità legale, pubblicità integrativa dell'efficacia, pubblicità dichiarativa o notizia»³².

Se dovesse pertanto prevalere quest'ultima impostazione, ossia quella della netta distinzione tra gli obblighi di pubblicazione contemplati dal decreto trasparenza per finalità appunto di trasparenza e il regime di pubblicità rivolto a soddisfare altre esigenze, allora la conseguenza sarebbe che, tutte le volte in cui un'informazione debba essere pubblicata per soddisfare entrambe le ragioni, allora le amministrazioni interessate dovrebbero procedere ad una doppia pubblicazione: una nella sezione "Amministrazione trasparente", secondo caratteristiche, modalità e limiti previsti dal decreto trasparenza; ed una, ad esempio, nella sezione "Albo pretorio online", nel formato e secondo i tempi previsti dalla competen-

te disciplina in materia. Senza dimenticare che lo stesso decreto trasparenza prevede espressamente che alcuni obblighi di pubblicità ivi contenuti soddisfino al contempo esigenze di natura diversa: invero, l'art. 26, comma 3, ad esempio, disegna la pubblicazione obbligatoria di provvedimenti con cui vengono erogati benefici economici come una necessaria fase integrativa dell'efficacia («la pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano»). Ma la stessa commistione tra finalità di trasparenza e finalità di acquisizione di efficacia vale per gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali, di collaborazione o consulenza a soggetti esterni all'amministrazione presso cui prestano servizio, di cui all'art. 15, comma 2; senza trascurare che due disposizioni fanno espressamente salvi gli altri obblighi di pubblicità legale (l'art. 19 sui concorsi e l'art. 37 sugli appalti). Ad ogni modo, è ragionevole pensare che, vista l'incredibile estensione delle fattispecie sottoposte al controllo diffuso nell'ottica della trasparenza – ricavabile sia dall'onnicomprendività dei concetti di organizzazione e attività delle amministrazioni, che dalle puntuali norme declinate in ciascun settore (ad esempio, si vedano gli artt. da 13 a 22 concernenti il personale, l'art. 23 sui provvedimenti amministrativi, o l'art. 26 sugli atti che erogano contributi a qualsiasi titolo) –, risulterà alquanto ridotta l'area delle informazioni di carattere amministrativo nei confronti delle quali ai consociati è preclusa la conoscibilità; e gli effetti conoscitivi sono peraltro amplificati da modalità di pubblicazione che favoriscono forme di diffusione costante in tutto il web (si pensi alle dovute caratteristiche di rintracciabilità e riutilizzabilità).

2) Più chiara è invece nel decreto la definizione dell'ambito oggettivo di insistenza degli obblighi di trasparenza: "l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni" rappresentano i profili, rispettivamente, statico e dinamico attraverso cui scandagliare l'azione pubblica, valutarne imparzialità e buon andamento, efficacia ed efficienza, misurare quantità e qualità della spesa pubblica. A dare corpo a questi aspetti ci pensano poi i successivi capi da II a V del decreto, che raccolgono per gruppi gli specifici obblighi vigenti³³, fornendo finalmente un elenco unitario e completo, che pone fine al disordine effettivamente imperante fino all'emanazione del decreto; infatti, la scelta di disegnare un testo unico nasceva proprio dall'esigenza di riordinare (un centinaio circa di) obblighi precedentemente sparsi in tanti atti legislativi settoriali o troppo legati a situazioni contingenti, che rendevano piuttosto difficile la comprensione, e quindi il rispetto dei precetti di legge da parte degli operatori pubblici³⁴. Si tratta di un elenco non finito ma soggetto a continua evoluzione (soprattutto in senso integrativo) ad opera del legislatore che, di volta in volta, valuta l'opportunità di estendere l'ambito di applicazione del decreto a nuovi oggetti non inizialmente ricompresi. Ne è un esempio l'art. 12, comma 1-ter, D.l. 31 maggio 2014, n. 83, che, a seguito di conversione ad opera della L. 29 luglio 2014, n. 106, nel riordinare la materia dei beni culturali, ha sottoposto al regime della trasparenza tutti gli atti di rilevanza esterna ed i provvedimenti adottati dal Ministero. È interessante notare che con questa decisione non ci si limita ad «assicurare la trasparenza e la pubblicità dei procedimenti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale», ma si intende

altresì «favorire le attività di studio e di ricerca in materia di beni culturali e paesaggistici». Nella direzione opposta invece va la novella normativa introdotta con la legge di stabilità di 2014 (L. 27 dicembre 2013, n. 147) che esonera l'amministrazione che agisce nei settori tributario e doganale dall'applicazione di buona parte degli obblighi di trasparenza (art. 1, comma 611, lett. f), al dichiarato fine di «potenziare l'efficienza dell'amministrazione finanziaria, con particolare riferimento alle attività di riscossione, e di assicurare la funzionalità delle strutture organizzative»³⁵. Da questa disposizione sembra evincersi che, per perseguire finalità che il decreto trasparenza indica come principi di base per l'intera disciplina in materia, la negazione della trasparenza stessa sia la soluzione migliore: mettendo a nudo una contraddizione piuttosto evidente, e così compromettendo la coerenza di fondo del significato stesso di trasparenza. La conclusione che sembra ricavarsi è che quello della trasparenza non è un principio universale, ma vale solo per alcuni settori e non per altri, in questo modo svuotando l'art. 1 del decreto trasparenza dei connotati universalistici e solenni assegnatigli in via formale.

3) Gli obblighi di pubblicazione per ragioni di trasparenza attinenti all'organizzazione e all'attività delle pubbliche amministrazioni hanno a loro volta ad oggetto sia documenti che informazioni e dati; si tratta perciò di una vasta congerie di indici che ha visto, a partire dal 1990, una «progressiva estensione dell'oggetto dell'obbligo di pubblicazione, che è passato dal documento in quanto supporto di informazioni, alle informazioni in quanto tali»³⁶, realizzando definitivamente quel «passaggio dal sistema dell'"accessibilità" a quello della "pub-

blicità-diffusione"»³⁷. Ma perché il diritto alla conoscibilità dei cittadini sia reale, non basta mettere a loro disposizione una mole estesissima di informazioni (o documenti, o dati). Anzi, da questo punto di vista, la sola quantità potrebbe anche sortire l'effetto opposto, ossia quello di riempire l'utente di dati, non sempre indispensabili o pertinenti, causando così una forma di «opacità per confusione»³⁸, e quindi disorientamento, incomprensione e sviamento³⁹:

[...] come l'occhio colpito da un eccesso di illuminazione non riesce a distinguere gli oggetti, così un eccesso di informazioni impedisce di giungere ad una loro conoscenza effettiva, impedisce di graduare le informazioni nella loro significatività in rapporto al controllo che si intende esercitare. Nella nota metafora della casa di vetro è come se tutta la casa fosse illuminata con luce abbagliante, con un curioso effetto di rifrazione che impedisce di vedere all'interno⁴⁰.

Perché l'informazione sia utile e possa consentire di valutare l'operato delle strutture pubbliche in modo adeguato occorre che ne sia garantita anche la qualità, e l'art. 6 del decreto tenta di assicurarla indicando undici caratteristiche che i dati pubblici debbono necessariamente presentare: «l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità». Perché la qualità sia effettivamente garantita, occorre che gli operatori pubblici si pongano il problema di assicurare la compresenza dei predetti elementi già in sede di formazione del documento – "a monte" prima ancora che "a valle". Ad ogni modo, visto lo sforzo compilatorio profu-

so, si sarebbe anche potuto dare maggiore completezza alla tassonomia degli indici di qualità, riportando altresì la caratteristica dell'esattezza dei dati: omissione, questa, cui hanno tentato di ovviare le istituzioni chiamate a vigilare sulla trasparenza. Infatti, se da una parte il Garante per la protezione dei dati personali l'ha recuperata ermeneuticamente dalla disciplina in materia di protezione dei dati personali (art. 11, comma 1, lett. c), D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196)⁴¹, dall'altra la Civit/Anac ha tentato di ricavarla interpretativamente dalla caratteristica della completezza (da cui ha peraltro ottenuto altresì l'accuratezza)⁴². Le medesime Autorità (con i medesimi atti) hanno altresì parimenti sottolineato l'importanza dell'elemento dell'aggiornamento. Aggiornamento che per di più presenta le potenzialità per risolvere l'astratta dicotomia tra completezza del dato e tempestività della pubblicazione; infatti, il conflitto che si potrebbe creare alla luce del comma 2 dell'art. 6 – «l'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione» – verrebbe prevenuto grazie ad interventi puntuali e celeri di aggiornamento (a garanzia di tempestività), consentendo così di mantenere online un dato sempre esatto (a garanzia di completezza).

4. *La delega contenuta nella L. 7 agosto 2015, n. 124, ovvero la quarta fase della trasparenza*

Il modello delineato nel 2013 dal legislatore delegato tuttavia non rappresenta il punto di caduta definitivo per la conquista della piena trasparenza amministrativa;

infatti, a seguito della sua entrata in vigore, si sono palesate alcune difficoltà interpretative. Anche l'Anac, nell'esercizio dei suoi poteri istituzionali di vigilanza, consultazione e regolazione, ha avuto modo di denunciare diversi aspetti critici: per rimanere all'ambito oggettivo, è utile qui segnalare come il «carattere indifferenziato degli obblighi di pubblicità» possa «pregiudicare la ragionevolezza complessiva della disciplina», nonché causare limitazioni alla riservatezza delle persone altrettanto «irragionevoli»; oppure come l'esistenza di «sovrapposizioni tra obblighi di pubblicazione e di comunicazione» debba essere risolta con opportune semplificazioni⁴³. Il legislatore ha colto le numerose istanze emerse nel lasso di tempo finora intercorso, convogliandole all'interno di un atto legislativo ricco di deleghe volte a riorganizzare l'intero assetto delle pubbliche amministrazioni. Frutto di questo percorso parlamentare è la L. 7 agosto 2015, n. 124, che, tra i tanti contenuti, comprende la delega al Governo a redigere «disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni», sulla base di principi e criteri direttivi anche ulteriori rispetto a quelli fissati nella legge anticorruzione (art. 7, comma 1). Per quanto di specifico interesse di questo scritto, si ricavano essenzialmente due innovazioni:

«razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione nel sito istituzionale, ai fini di eliminare le duplicazioni e di consentire che tali obblighi siano assolti attraverso la pubblicità totale o parziale di banche dati detenute da pubbliche amministrazioni (lett. e); [...] fermi restando gli obblighi di pubblicazione, 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 (lett. h)».

In attesa della definitiva attuazione di tali principi e criteri direttivi tramite i previsti decreti delegati, ai fini del presente scritto si possono formulare due ordini di riflessioni⁴⁴. In primo luogo, l'oggetto della pubblicità diventano le banche dati. Si diceva in precedenza che il decreto trasparenza ha ampliato l'area dei «beni della vita»⁴⁵ passibili di visione da parte dei cittadini, aggiungendo in pianta stabile ai tradizionali «documenti» (quelli di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 241) i «dati» e le «informazioni». Ora, la delega legislativa del 2015 compie un ulteriore balzo in avanti, contemplando non più semplici unità (il singolo documento, lo specifico dato) bensì interi archivi di informazioni, i quali diventerebbero oggetto di pubblicità totale o parziale. A questo punto, la delicata decisione su quanta e quale parte delle banche dati degli organi pubblici spetta ai decreti delegati; compito delicatissimo, in quanto il grado di ostensione sembra amplissimo – al punto da far insorgere dubbi in termini di necessità e sproporzione rispetto alla reale utilità delle informazioni detenute. È ovvio che ciò dipenderà anche da quanta considerazione verrà posta sui limiti alla pubblicità, in relazione ai quali il testo vigente del decreto trasparenza già indica il segreto di Stato, il segreto d'ufficio, il segreto statistico e la protezione dei dati personali: elenco

di eccezioni che a sua volta potrebbe addirittura venire rimodellato. In secondo luogo, il diritto alla conoscibilità si trasforma in un diritto di accesso cosiddetto generalizzato. In altre parole, si giunge all'approdo auspicato da coloro che, all'indomani del varo del decreto trasparenza, ne avevano criticato un'impostazione fondata su una concessione effettuata da parte del potere pubblico (il cittadino può vedere solo ciò che si decide di rendere obbligatoriamente visibile) anziché su un diritto azionabile liberamente dai governati stessi (le amministrazioni sono tenute a mostrare tutto ciò che i cittadini richiedono, salvo eccezioni). È il meccanismo del cosiddetto Foia di origine anglosassone (*Freedom of information act*), sviluppatosi soprattutto negli Stati Uniti mezzo secolo fa⁴⁶ ma ormai di ampia diffusione anche in Europa. È questa una costruzione che, in termini generali, appare più compatibile con un concetto liberale (e non gerarchico) di amministrazione⁴⁷, poiché costruita proprio a partire dai diritti individuali dei cittadini a conoscere. Dall'altra parte è tuttavia innegabile come il rovesciamento del paradigma che fino ad ora si è andato sedimentando richieda forse un superamento dei meccanismi di obbligo di pubblicazione online: infatti, se ormai i cittadini possono accedere a (quasi) qualunque informazione vogliano – recandosi allo sportello, inoltrando una richiesta tramite posta elettronica ordinaria o certificata, registrandosi ad un portale apposito, etc. – si potrebbe rendere ridondante il meccanismo di diffusione massiccia di interi blocchi di informazioni sui siti web. Per questo, l'introduzione dell'accesso generalizzato, perché sia bilanciato con interessi opposti al buon andamento della pubblica amministrazione, alla tutela del segreto e

della riservatezza, dovrebbe probabilmente portare ad una revisione dell'impianto ma prima ancora della *ratio* del decreto trasparenza come pensato dal legislatore del 2013.

Si può pertanto concludere che, con l'esercizio della delega, il cammino verso il pieno compimento di un nuovo concetto di amministrazione trasparente e aperta al cittadino intraprende una nuova fase, che potremmo definire la quarta fase della trasparenza. Infatti: 1) il tutto prende le mosse dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, che ha introdotto il diritto di accesso ai documenti amministrativi quale strumento per la realizzazione del principio generale di trasparenza amministrativa; 2) tra il 2005 e il 2009, a fronte di un'*actio fini regundorum* subita dal predetto istituto dell'accesso, esso si è parallelamente aperto alla messa a disposizione di elenchi tassonomici di informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni tramite i rispettivi siti web (evoluzione degli strumenti); 3) nel 2012-2013 lo strumento della pubblicazione online ha subito una forte implementazione – per certi versi esagerata, se si pensa al rapporto con diritti fondamentali come il diritto alla protezione dei dati personali –, con riferimento alle modalità di diffusione, ma prima ancora alle finalità perseguite: l'ottica ormai è quella del controllo socia-

le sulle risorse pubbliche (evoluzione delle finalità); 4.) ora, con l'intervento normativo in parola, ai preesistenti diritti di accesso ai documenti (di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 241) e di conoscibilità dei documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria (tramite l'istituto dell'accesso civico) si va a sommare un'ulteriore facoltà, dai confini ampi e inesplorati: si tratta dell'accesso a tutti i documenti detenuti da un soggetto pubblico, quale realizzazione di una libertà di informazione amministrativa (evoluzione dei diritti).

Alla luce del ragionamento appena seguito, e in attesa di conoscere il nuovo testo del decreto trasparenza, ci si può porre la seguente domanda: evolvono gli strumenti, le finalità e i diritti, ma i limiti alla trasparenza come evolvono? In altre parole, l'evidente espansione dei confini del principio di pubblicità che si verrà affermando quanto considera gli interessi pubblici che ad esso si contrappongono? La domanda è cruciale, poiché una visione pienamente improntata al costituzionalismo liberaldemocratico non potrebbe accettare squilibri eccessivi a detrimento di una delle esigenze in gioco.

¹ È la nota L. 7 agosto 1990, n. 241 ad introdurre la trasparenza dell'attività amministrativa quale fine da raggiungere anche attraverso l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 22, comma 1); sarà poi la L. 11 febbraio 2005, n. 15, a far assurgere questa finalità al rango di principio generale dell'ordina-

mento in ambito amministrativo (art. 1, comma 1).

² Cfr. art. 4, comma 7, L. 4 marzo 2009, n. 15; e il successivo art. 11, comma 1, D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

³ E. Carloni, *I principi del codice della trasparenza* (artt. 1, commi 1 e 2, 2. 6), in B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo*

il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, p. 36.

⁴ Come sostiene S. Giachetti (*Decreto legislativo n. 33/2013: pubblica amministrazione al servizio del cittadino o cittadino al servizio della pubblica amministrazione? Ai posteri l'ardua sentenza*, in «Giurisprudenza amministrativa», n. 4,

- 2013, p. 52), «l'accessibilità (in senso tecnico giuridico) interviene solo – ed eventualmente – in seconda battuta, e cioè nel caso in cui la conoscibilità a mezzo della pubblicità sia insufficiente». Sulla netta differenziazione tra diritto alla conoscibilità e diritto di accesso, cfr. C. Cudia, *Il diritto alla conoscibilità (art. 3)*, in Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa* cit., pp. 57 ss.
- ⁵ Sul rapporto con la protezione dei dati personali si rinvia a L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, in particolare, Califano, *Trasparenza e privacy: la faticosa ricerca di un bilanciamento mobile*, pp. 35 ss.
- ⁶ Si deve rilevare che nella legge anticorruzione, a fini di inquadramento della trasparenza amministrativa, del segreto statistico non si faceva alcuna menzione (cfr. 1. comma 15).
- ⁷ Quest'ultima si sarebbe rivelata maggiormente coerente con il predetto percorso di revisione che ha interessato la L. 7 agosto 1990, n. 241, nel 2005. Cfr. l'attuale formulazione dell'art. 24, comma 3, laddove separa il destino dell'accessibilità da quello della conoscibilità.
- ⁸ Califano, *Trasparenza e privacy* cit., p. 38.
- ⁹ Non è un caso se la delega era contenuta all'interno di un testo legislativo dedicato alla «prevenzione e [...] repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» (Rubrica della L. 6 novembre 2102, n. 190).
- ¹⁰ Anche se già allora Civit (Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, trasformatasi in Anac – Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione della trasparenza delle amministrazioni pubbliche, a seguito dell'art. 5 D.L. 31 agosto 2013, n. 101) aveva

- proceduto, pur in assenza di riferimenti normativi espressi, ad estendere il ricorso alla trasparenza anche al perseguimento di «obiettivi di legalità, sviluppo della cultura dell'integrità ed etica pubblica, nonché di buona gestione delle risorse pubbliche», poiché «è riconoscibile un legame di tipo funzionale tra la disciplina della trasparenza e quella della lotta alla corruzione» (cfr. parr. 1 e 1.1, Del. Civit 14 ottobre 2010, n. 150; ma anche par. 1, Del. Civit 5 gennaio 2012, n. 2).
- ¹¹ Sull'importanza della trasparenza amministrativa al fine di «garantire un impiego ottimale delle finanze pubbliche e, in particolare, il mantenimento degli stipendi entro limiti ragionevoli» si è espressa anche la Corte di giustizia UE. Cfr. CGUE, 20 maggio 2003 C-465/00, C-138/01 e C-139/01 (che peraltro iscrive questa finalità nella tipologia "benessere economico del Paese" di cui all'art. 8, comma 2, CEDU); ma anche CGUE, 9 novembre 2010 G-92/09 e C-93/09.
- ¹² 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 del Vaticano, 2014, p. 191. Cfr., sempre dello stesso Autore, Colapietro, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e potere*, in Califano, Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza* cit., pp. 3 ss.
- ¹³ Proprio il legame diretto con una pluralità di principi sanciti in Costituzione, spinge a parlare di «metaprincipio che impronta il sistema costituzionale», Carloni, *I principi del codice della trasparenza* cit., p. 43.
- ¹⁴ Per quanto concerne l'attuazione della trasparenza nel settore della politica, delle sue realtà collettive e del loro finanziamento, si rinvia all'articolo di Rubechi in questo numero.

- ¹⁵ Cfr. M. Bombardelli, *La trasparenza e gli obblighi di pubblicazione*, in *Libro dell'anno del diritto 2014*, Roma, Treccani, 2014, p. 205; e Cudia, *Il diritto alla conoscibilità* cit., pp. 70 ss.
- ¹⁶ F. Merloni, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa* cit., pp. 17 ss.
- ¹⁷ Richiama in proposito l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, Colapietro (*Il processo di democratizzazione della pubblica amministrazione* cit., p. 202), il quale aggiunge che «in aperta controtendenza rispetto alla tradizione giuridica italiana, anche la trasparenza amministrativa diventa finalmente un diritto del cittadino e non più una concessione delle pubbliche amministrazioni».
- ¹⁸ Cfr. Carloni, *I principi del codice della trasparenza* cit., pp. 44 ss.
- ¹⁹ Bombardelli, *La trasparenza e gli obblighi di pubblicazione* cit., p. 205.
- ²⁰ «Il carattere distintivo della trasparenza è quindi la sua strumentalità ad un controllo diffuso», F. Merloni, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in Id. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 11.
- ²¹ Vi conferiscono un valore, oltre che strumentale, anche finalistico, A. Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in «www.astrid-online.it», 2013, p. 7; e F. Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in «federalismi.it», n. 8, 2013, p. 2. Lo esclude invece P. Canaparo, *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in «federalismi.it», n. 4, 2014, p. 33.
- ²² A. Barbera (*Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VIII, Milano,

- Giuffrè, 2015, p. 330) constata l'esistenza di un collegamento tra il valore della trasparenza e il «diritto soggettivo a conoscere» enucleato.
- ²³ Diritto che la dottrina ha variamente nominato: «diritto civico» (A. Bonomo, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in «Istituzioni del federalismo», nn. 3-4, 2013, p. 735); «diritto civico di informazione» (Cudia, *Il diritto alla conoscibilità* cit., p. 62); «diritto civico alla pubblicità» (C. Marzuoli, *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità*, in Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa* cit., p. 44); «diritto soggettivo ad essere informati» (M. Magri, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, in «Istituzioni del federalismo», n. 2, 2013, p. 431).
- ²⁴ Pone trasparenza e pubblicità in un rapporto, rispettivamente, di *genus* e *species*, M. Occhiena, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 141 ss. A sua volta, G. Arena (*Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa* cit., p. 33) attribuisce alla pubblicità la qualità della sola «conoscibilità», mentre alla trasparenza quelle unite della «conoscenza e comprensione».
- ²⁵ M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in «Giornale di diritto amministrativo», nn. 8-9, 2013, p. 803.
- ²⁶ Nel delineare un abbozzo di «diritto all'informazione amministrativa», G. Gardini (*Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in «Giornale di diritto amministrativo», nn. 8-9, 2014, p. 890) precisa che la soggettività di tale diritto «implica libertà, spontaneità nell'accedere ad un dato specifico che è oggetto di interesse soggettivo per il singolo, non ad una massa di informazioni che l'amministrazione è tenuta a pubblicare».
- ²⁷ Secondo alcuni si tratterebbe di «un interesse di fatto, un mero interesse semplice o "diffuso"» (Canaparo, *La via italiana alla trasparenza pubblica* cit., p. 44).
- ²⁸ Sulla base dell'art. 124, commi 1 e 2, D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.
- ²⁹ Come ad esempio denunciato dal Garante per la protezione dei dati personali in sede di parere fornito al Governo sullo schema di decreto. Cfr. Prov. Garante 7 febbraio 2013, reperibile su <www.garanteprivacy.it>, doc. web n. 2243168.
- ³⁰ Del. Civit 18 dicembre 2012, n. 33.
- ³¹ Cfr. l'Allegato 1) delle *Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016* (Del. Civit 4 luglio 2013, n. 50).
- ³² *Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati* (Prov. Garante 15 maggio 2014, reperibile su <www.garanteprivacy.it>, doc. web n. 3134436), in particolare l'introduzione e il par. 1 della parte prima, che riportano anche numerosi esempi di obblighi di pubblicità per finalità diverse dalla trasparenza, tra cui le pubblicazioni matrimoniali di cui all'art. 55 D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396. Si tenga tuttavia presente che il ragionamento effettuato dal Garante attiene ai soli casi in cui i documenti amministrativi da pubblicarsi contengano dati personali, poiché al di fuori di questo ambito tale Autorità non è competente.
- ³³ Capo II: organizzazione e attività (16 articoli); capo III: uso delle risorse pubbliche (3 articoli); capo IV: prestazioni offerte e servizi erogati (5 articoli); capo V: settori speciali (6 articoli). A questi si aggiunge l'art. 12, ultima disposizione del capo I, dedicato ad atti di carattere normativo ed amministrativo generale – e forse obbligo più datato, visto che ne troviamo traccia già nella versione originaria della L. 7 agosto 1990, n. 241 (art. 26).
- ³⁴ Basti qui ricordare i più significativi, come l'art. 54 D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, che fornisce forse il primo elenco di contenuti che i siti web delle pubbliche amministrazioni devono predisporre; o l'art. 11 D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, il quale fornisce un'ulteriore elencazione (comma 8), ma sempre nell'ambito di una trasparenza concentrata solo sull'organizzazione delle strutture, sulla gestione delle risorse e sulla valutazione della performance di coloro che vi prestano servizio. Un rilievo a parte lo meriterebbe l'attuale art. 4, comma 5, primo periodo, del decreto trasparenza, ai sensi del quale «le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili dall'amministrazione di appartenenza»: si tratta di una disposizione vigente dal 2005 ma che ha vissuto una collocazione piuttosto travagliata, essendo stata spostata ben quattro volte, in soli otto anni, fra tre testi legislativi differenti.
- ³⁵ Peraltro utilizzando una locuzione piuttosto sibillina: «le disposizioni del decreto [...] si applicano limitatamente ai profili che non attengono all'organizzazione e all'esercizio delle predette attività». Sugli aspetti soggettivi, si rinvia all'articolo di Fiorillo in questo numero.
- ³⁶ Bombardelli, *La trasparenza e gli obblighi di pubblicazione* cit., p. 204.
- ³⁷ M. Occhiena, *La necessaria riforma del diritto di accesso: diffusione e accesso telematico alle informazioni amministrative*, in <www.centrostudiparlamentari.it>, 2008, p. 103.
- ³⁸ Pajno, *Il principio di trasparenza* cit., p. 24; cfr. altresì Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione* cit., p. 4.

- ³⁹ Cfr. E. Carloni, *La "casa di vetro" e le riforme: modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in «Diritto pubblico», n. 3, 2009, pp. 806 ss.
- ⁴⁰ Merloni, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico* cit., p. 14.
- ⁴¹ Cfr. parte prima, par. 4, Provv. Garante 15 maggio 2014, reperibile su <www.garanteprivacy.it>, doc. web n. 3134436.
- ⁴² Cfr. Allegato 2), Del. Civit 4 luglio 2013, n. 50.
- ⁴³ Cfr. Relazione annuale Anac 2014, 322 ss. Per quanto riguarda le criticità attinenti al problematico rapporto con il diritto alla protezione dei dati personali, si evidenzia l'iniziativa congiunta avviata dai rispettivi Presidenti di Anac e Garante per la protezione dei dati personali, con la lettera rivolta al Ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione da entrambi sottoscritta il 30 ottobre 2014 (reperibile su <www.garanteprivacy.it>).
- ⁴⁴ Nel momento in cui si sta scrivendo il Governo ha approvato uno schema di decreto legislativo correttivo del decreto trasparenza («Schema di decreto legislativo recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190, e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33») che il 15 febbraio 2016 è stato sottoposto al vaglio delle Commissioni parlamentari e delle altre istituzioni consultive competenti.
- ⁴⁵ Gardini, *Il codice della trasparenza* cit., p. 890.
- ⁴⁶ Cfr. A. Marchetti, *Il Freedom of Information Act statunitense: l'equilibrio "instabile" di un modello virtuoso di pubblicità e trasparenza amministrativa*, in Califano, Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza* cit., pp. 69 ss.
- ⁴⁷ Una trasparenza orizzontale anziché verticale, per riprendere le categorie usate da Califano, *Trasparenza e privacy: la faticosa*

ricerca di un bilanciamento mobile, in Id., Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza* cit., pp. 37 ss.