

La trasparenza di “chi”?

L’evoluzione dell’ambito soggettivo*

VALENTINA FIORILLO

1. *La difficile definizione dell’ambito soggettivo del decreto trasparenza e i primi interventi normativi*

Con riferimento alla trasparenza amministrativa, uno degli intenti del legislatore nella legge delega n. 190 del 2012 è stato quello di riunire all’interno di un’unica ed organica fonte normativa una serie di obblighi variamente rinvenibili nell’ordinamento¹. Per questa ragione la lettura del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (cd. “decreto trasparenza”) è ormai centrale nella definizione dell’ambito soggettivo della trasparenza amministrativa, intendendo con questa espressione l’individuazione dei soggetti/enti pubblici destinatari degli obblighi di pubblicazione. Invero questo rappresenta un aspetto significativamente problematico dell’applicazione del nuovo regime della trasparenza amministrativa, dal momento che il legislatore delegato, nell’individuare tali destinatari, ha attuato una serie di rinvii ad altre fonti normative

– di non sempre immediata interpretazione – e dal momento che, più in generale, le definizioni di “pubblica amministrazione”, “ente pubblico” e “società partecipata” sono di per sé articolate, complesse e non sempre univoche, a seconda di quale criterio si stabilisca per individuarle. Si tratta di soggetti giuridici che fanno parte a vario modo o comunque gravitano intorno ad una pubblica amministrazione sempre più caratterizzata, anche per via delle imposizioni del diritto dell’Unione europea, da geometrie variabili². Proprio per tali motivi le disposizioni del “decreto trasparenza” relative ai profili soggettivi – in particolare l’art. 11 espressamente rubricato «Ambito soggettivo di applicazione» – sono quelle che sin dalla loro approvazione hanno necessitato di un maggior sforzo interpretativo e, dunque, sono state oggetto di varie circolari della Civit/Anac³ e del Dipartimento della Funzione pubblica⁴, così come di rilevanti modifiche legislative e, infine, di tentativi di riforma ancora in corso di attuazione. Vi è da dire che, a poco più di

un anno dall'emanazione del "decreto trasparenza", il legislatore aveva già avvertito l'esigenza di intervenire proprio sulla definizione dell'ambito soggettivo. L'art. 24-bis del D.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, difatti, ha interamente sostituito il testo dell'art. 11 del "decreto trasparenza", in alcuni casi modificando il testo in maniera sostanziale, in altri sviluppando alcuni passaggi che in effetti, nella versione originaria dell'art. 11, creavano dei dubbi interpretativi.

Da un punto di vista metodologico si preferisce, ai fini del presente lavoro, presentare e commentare direttamente la versione vigente dell'articolo 11, comparandola in riferimento alle singole tematiche con la versione antecedente al citato decreto legge. Le differenze certamente non mancano, a partire dalla considerazione più generale per cui la seconda versione dell'art. 11 (vigente) ha certamente esteso il campo di applicazione della nuova disciplina della trasparenza, rispetto al primo perimetro più limitato e circoscritto. Valga per tutti l'esempio delle Autorità di vigilanza, garanzia e regolazione. Queste, nella versione originaria dell'articolo 11 non erano sottoposte ai vincoli della trasparenza bensì era loro riconosciuto uno spazio d'autonomia per un'applicazione "mediata" della disciplina sulla trasparenza, in virtù della loro peculiare collocazione nell'ordinamento amministrativo. L'articolo 24-bis del citato D.l. 24 giugno 2014, n. 90 le ha ricomprese in quella che, a breve, si definirà "trasparenza di primo livello". Parimenti l'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 recante la riforma della Pubblica amministrazione delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stes-

sa, disposizioni integrative e correttive del "decreto trasparenza" anche con riguardo alla ridefinizione e precisazione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza e, nel momento in cui si scrive, il Governo ha approvato uno schema di decreto legislativo correttivo del decreto trasparenza. L'articolo 3, comma 2 di tale schema introduce delle significative modifiche relativamente all'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e, ove approvato in via definitiva, imporrà una riflessione ampia e generale, che non può essere effettuata in questa sede⁵.

2. I livelli della trasparenza: una proposta di classificazione

Nel leggere il vigente articolo 11 del "decreto trasparenza" è possibile individuare principalmente tre macro-categorie di soggetti a cui corrispondono tre differenti regimi di applicazione della disciplina in materia di trasparenza, definibili in maniera figurata come altrettanti livelli di obbligatorietà.

In una prima e più ampia categoria rientrano: a) tutte le pubbliche amministrazioni così come elencate all'art. 1, comma 2, del Testo unico per il pubblico impiego (comma 1 dell'art. 11 del "decreto trasparenza"); b) le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione (sempre comma 1 dell'art. 11); c) gli enti di diritto pubblico, che non siano territoriali ma che siano stati istituiti, vigilati o finanziati dalla pubblica amministrazione, al cui interno siano previsti incarichi conferiti dalla pubblica amministrazione o, più in generale, i cui amministratori siano da

questa nominati (comma 2, lett. a), dell'art. 11). A tutte e tre queste sottocategorie di soggetti si applicano integralmente gli obblighi in materia di trasparenza. Vi è poi una seconda categoria di soggetti cui la disciplina in materia di trasparenza si applica solo limitatamente, ovvero in riferimento a quelle attività di pubblico interesse che i soggetti svolgono e che sono disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione Europea (art. 11, comma 2, lett. b). Si tratta degli enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o attività di gestione di servizi pubblici sottoposti a controllo da parte delle pubbliche amministrazioni. Questo anche nel caso in cui tali enti di diritto privato non siano interessati da alcuna partecipazione azionaria da parte di una pubblica amministrazione e anche quando i suoi vertici o i componenti dei vari organi non siano nominati da alcuna pubblica amministrazione. Una terza categoria a cui è associabile un regime di applicabilità ancora più limitato è quella delle società partecipate con quota non maggioritaria da parte delle pubbliche amministrazioni. A esse il legislatore delegato impone il rispetto non delle disposizioni del decreto trasparenza, bensì dei principi generali della legge anticorruzione⁶. Alle tre categorie individuate dall'art. 11 vanno ad aggiungersi le società indirettamente controllate dalla Pubblica amministrazione, a cui, come si vedrà, gli obblighi di trasparenza si applicano in maniera mediata, tanto da potersi proporre per esse la definizione di trasparenza di "quarto livello".

3. *La trasparenza di primo livello: pubbliche amministrazioni, enti di diritto pubblico e autorità amministrative indipendenti*

Il legislatore ha definito le pubbliche amministrazioni solo con riferimento a determinati ambiti quali il lavoro pubblico (art. 1, comma 2, D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, Testo unico sul pubblico impiego) ovvero i contratti pubblici (art. 3, commi 25 e 26, D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), mentre manca nell'ordinamento una definizione generale della nozione di «pubblica amministrazione», sia in senso oggettivo (intesa come differente dalla attività politica) che in senso soggettivo (strutture costituite al fine di svolgere funzioni amministrative)⁷. Di conseguenza, al fine di individuare i destinatari degli obblighi integrali di trasparenza, il legislatore delegato opera *sic et simpliciter* un rinvio proprio al Testo unico del pubblico impiego e all'elenco di soggetti ivi contenuto⁸. Dall'elenco di cui al testo unico del pubblico impiego – che pure in qualche modo può essere visto come rappresentativo del pluralismo amministrativo avente fondamento costituzionale⁹ – sono chiaramente esclusi gli enti pubblici economici ma anche, per esempio, tutte quelle agenzie che non sono riconducibili a quelle di cui al D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (a cui si fa espresso rinvio), così come gli enti di regolazione economica, le autorità portuali e gli enti di ricerca¹⁰. Ciò nonostante, non si può non condividere la lettura di chi, ritenendo costituzionalmente supportato il principio-valore della trasparenza, ritiene che questo debba applicarsi a tutte le pubbliche amministrazioni variamente intese, anche se non univocamente riconducibili all'elenco di cui al Testo unico del pubblico impiego. Solo questa appare essere l'inter-

pretazione sistematica di una disposizione che altrimenti rischierebbe di porsi in contrasto con le finalità dell'intera disciplina della trasparenza¹¹.

Un'innovazione importante apportata dal legislatore, tramite il citato D.l. 24 giugno 2014, n. 90, è relativa al regime di applicabilità alle Autorità di vigilanza, garanzia e regolazione. Queste, come si anticipava, inizialmente non erano sottoposte ai vincoli della trasparenza bensì era loro riconosciuto uno spazio d'autonomia per un'applicazione "mediata" della disciplina sulla trasparenza¹². Con la conversione del decreto legge, questa sorta di deroga alla disciplina generale è scomparsa e le Autorità ora sono tenute ad applicare integralmente gli obblighi di trasparenza, con non pochi problemi di coordinamento per quelle che tra di esse avevano già proceduto con l'adozione di particolari regolamenti interni di organizzazione in materia di trasparenza¹³. Dove però il legislatore ha esteso maggiormente l'ambito di applicazione rispetto alla prima versione dell'articolo 11 è con riguardo a un'ulteriore ed ampia categoria di soggetti: gli enti di diritto pubblico, che non siano territoriali nazionali, territoriali regionali o territoriali locali, ma che siano stati istituiti, vigilati o finanziati dalla pubblica amministrazione, al cui interno siano previsti incarichi conferiti dalla pubblica amministrazione o, più in generale, i cui amministratori siano nominati da essa (art. 11 comma 2, lett. a).

I problemi di definizione anche in questo caso non mancano, essendo gli enti pubblici, sin dall'approvazione della legge sul parastato nel 1975¹⁴, se non anche prima¹⁵, oggetto di vari sforzi descrittivi della nozione e di tentativi di categorizzazione sulla base di più criteri, dalla classifica-

zione *ex lege* (enti parastatali, enti pubblici economici), al tipo di funzione (enti di amministrazione, enti di servizio), alla struttura organizzativa (enti associativi, enti consortili, enti in forma societaria) al tipo di collegamento con il territorio (enti territoriali, enti locali), al tipo di rapporto con l'ente territoriale di riferimento (enti autonomi, enti strumentali)¹⁶. Ad ogni modo è ormai da ritenersi superata l'impostazione secondo cui l'elemento più significativo per identificare un ente pubblico risiede nella attribuzione alla persona giuridica di poteri amministrativi, a vantaggio di una più moderna visione della pubblicità come esistenza di una relazione tra l'ente e lo Stato¹⁷. Non è un caso che l'individuazione degli enti pubblici cui si applica il decreto trasparenza coincida in tutto e per tutto con quella che il legislatore delegato ha individuato all'interno dell'altro importante decreto attuativo della legge anticorruzione, ovvero quello in materia d'inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle pubbliche amministrazioni. Vi si ritrova esattamente la definizione di enti pubblici quali «enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati», in applicazione, dunque, di un criterio basato sul nesso funzionale e finanziario con le pubbliche amministrazioni di riferimento¹⁸. Questi soggetti, che vengono definiti sia in negativo (non territoriali) che in positivo (varie modalità di interrelazione con la pubblica amministrazione), vengono ora sottoposti agli obblighi integrali di trasparenza, dopo che nella prima versione del decreto ne erano esclusi, o meglio,

ne erano solo indirettamente interessati. Si pensi al caso degli enti pubblici economici – categoria invero ormai residuale – espressamente esclusi dalla definizione di pubbliche amministrazioni presente nella citata disposizione del Testo unico sul pubblico impiego e, dunque, in una prima fase fuori dall'applicazione integrale delle norme in materia di trasparenza. La loro iniziale esclusione trovava una logica spiegazione nella volontà di non sfavorire questi soggetti che, pur perseguendo finalità pubbliche, operano nell'ambito del diritto privato e svolgono a tutti gli effetti un'attività di tipo economico¹⁹. Lo svantaggio per tali enti sarebbe generato da una sorta di asimmetria informativa di cui i soggetti concorrenti potrebbero usufruire²⁰. Il legislatore nell'agosto 2014 ha abbandonato consapevolmente queste cautele, optando per la prevalenza della natura pubblicistica connessa alla istituzione, regolamentazione e soprattutto alle finalità (comunque pubbliche) di questi enti, sulla base del fatto che essi svolgano attività economica nelle forme del diritto privato²¹.

Per comprendere questo passaggio, strettamente correlato alla scelta del legislatore di modificare l'ambito soggettivo, occorre analizzare un'altra norma del "decreto trasparenza", l'art. 22. Questo stabilisce che le pubbliche amministrazioni debbano pubblicare e aggiornare anno per anno l'elenco degli enti pubblici (in ogni modo denominati) il cui collegamento con la pubblica amministrazione passi attraverso un atto di istituzione, un meccanismo di vigilanza, una modalità di finanziamento, oppure tramite un potere di nomina o conferimento di incarichi direttivi che una pubblica amministrazione esercita sull'ente. Per effetto di questa disposizione gli enti

pubblici erano soggetti, vigente il vecchio testo dell'art. 11, a una serie di obblighi indiretti di trasparenza per il tramite delle amministrazioni di riferimento nonché ad una seconda e più limitata categoria relativa alle sole informazioni dei titolari di cariche di indirizzo politico e di incarichi dirigenziali o di collaborazione/consulenza²². Non vi si applicavano, dunque, tutte le altre disposizioni come, per esempio, tutte le informazioni concernenti l'organizzazione (articolazione degli uffici, organigramma, così come previsto dall'art. 13; dati relativi al personale non a tempo indeterminato come previsto dall'art. 17) oppure relative all'attività (gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi o sussidi, come previsto dall'art. 26). Ora la categoria di questi enti pubblici, siano essi enti istituiti, vigilati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni, è esattamente quella che diviene destinataria diretta degli obblighi integrali di trasparenza all'interno dell'art. 11, così come modificato dal D.l. 24 giugno 2014, n. 90. L'attività di questi organi e la loro organizzazione è dunque attualmente sottoposta agli obblighi di trasparenza sia direttamente (art. 11, comma 2, lett. a) che indirettamente, tramite gli obblighi dei soggetti su di essi vigilanti (art. 22, comma 1, lett. a). In altre parole quella che prima era una trasparenza per la maggior parte "mediata" o "traslata" per il tramite delle amministrazioni di riferimento, diviene una "trasparenza diretta" e di "primo livello", al pari di tutte le pubbliche amministrazioni individuate nel Testo unico del pubblico impiego, con il conseguente e significativo ampliamento anche dell'ambito oggettivo di applicazione della disciplina. Peraltro, nella Delibera n. 144 del 2014 l'Autorità nazionale anticorruzione – in parte modificando

quanto affermato nella precedente Delibera n. 50 del 2013 – ha chiarito che fra gli enti di diritto pubblico non territoriali, nazionali regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione sono ricompresi tutti gli enti aventi natura di diritto pubblico, economici e non economici, avallando così una lettura molto espansiva della disposizione in commento. Lettura questa, suffragata e confermata dalla medesima Autorità nella Determinazione n. 8 del 2015, nella quale testualmente si afferma che: «Gli enti pubblici economici, ancorché svolgano attività di impresa, sono da ritenersi tra i soggetti destinatari della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza in quanto enti che perseguono finalità pubbliche [...]; sono tenuti ad osservare la medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni».

4. *La trasparenza di secondo livello: gli enti di diritto privato in controllo pubblico*

Sono destinatari di obblighi non integrali bensì limitati in materia di trasparenza amministrativa i soggetti individuati dal legislatore delegato quali enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 11, comma 2, lett. b). Si tratta di una categoria di soggetti invero complessa ed eterogenea, legata al fenomeno ormai più che ventennale della trasformazione degli enti pubblici in società per azioni, nell'ottica della razionalizzazione della spesa pubblica e della realizzazione di standard europei di concorrenza. Tale categoria riunisce tipologie di soggetti tra loro molto differenti per forma giuridica (società per azioni ma

anche fondazioni o aziende speciali), per tipologia di controllo pubblico (partecipazione statale, regionale, provinciale o comunale) nonché per tipologia di atto costitutivo (vi sono casi di istituzione per legge, come per la trasformazione degli enti pubblici economici, il che genera non pochi problemi di categorizzazione). Anche in questo caso la definizione che si rinviene nel "decreto trasparenza" è pienamente coincidente con quella di «enti di diritto privato in controllo pubblico», stabilita all'interno del D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39. Questi enti sono definibili come «le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi»²³.

Per comprendere appieno questa questione occorrerebbe approfondire il ricco e fondamentale dibattito della dottrina amministrativistica italiana e i numerosi contributi della giurisprudenza in merito alla configurabilità di enti pubblici in forma privata ovvero in assetto societario²⁴. Non potendo in questa sede affrontare così ampiamente la questione, ci si limita qui a notare che una lettura sistematica dei vari commi dell'art. 11 del "decreto trasparenza" rivela la volontà del legislatore delegato di collocare le società a partecipazione pubblica (definite «enti di diritto privato in controllo pubblico») all'interno della categoria di enti di diritto privato, non limitandosi dunque a compiere un'assimilazione

agli enti pubblici economici (la cui sottoposizione agli obblighi di trasparenza è invece prevista dall'art. 11, comma 2 lett. a). Lo stesso si può sostenere, ad avviso di chi scrive, per le società *in house*, ovvero quelle società che non possono considerarsi soggetti terzi rispetto alla pubblica amministrazione ma che sono soggetti di diritto privato attraverso cui la pubblica amministrazione, soggetto controllante, autoproduce beni e servizi, come sembra peraltro confermato dalla citata Determinazione Anac n. 8 del 2015. Vi si legge, infatti, che le società *in house*, essendo affidatarie «in via diretta di servizi ed essendo sottoposte ad un controllo particolarmente significativo da parte delle amministrazioni, costituiscono nei fatti parte integrante delle amministrazioni controllanti». Enti di diritto privato a controllo pubblico, anche ove essi abbiano forma societaria, sono tenuti ad applicare la trasparenza amministrativa solo rispetto alle attività che essi svolgono con finalità di pubblico interesse e nella misura in cui tali attività sono disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione europea. In questa distinzione tra attività di pubblico interesse e attività non di pubblico interesse risiede il discrimine teorico che consente di parlare di applicazione parzialmente limitata e non integrale della trasparenza amministrativa. Nella prassi si tratta però di una distinzione che non è così agevole²⁵, nella misura in cui appare difficile per una società o un ente di questo tipo stabilire cosa sia soggetto a obblighi di pubblicazione e cosa non lo sia, e quindi distinguere tra attività di pubblico interesse e attività non connesse a finalità pubblicistiche. La prima domanda, che è legittimo porsi, è se per «attività di pubblico interesse», individuate nella disposizione come le uniche rispetto alle quali vigono

gli obblighi di trasparenza, sia da intendersi che a queste società si applicano, dal punto di vista del profilo oggettivo, soltanto quelle disposizioni in materia di *attività* delle pubbliche amministrazioni, e non anche quelle relative all'*organizzazione*, secondo la nota distinzione presente nel "decreto trasparenza". Tuttavia questa interpretazione non convince, poiché troppo ancorata al solo dato letterale e, dunque, poco sensibile nei confronti dell'attuazione del principio generale della trasparenza amministrativa, così come costituzionalmente derivato. Più utile è invece ragionare sul criterio finalistico del «pubblico interesse»²⁶, rispetto al quale pure è ragionevole supporre che si porranno dei problemi di carattere interpretativo in fase di attuazione degli obblighi da parte di queste società.

In che forma prevedere, per esempio, la pubblicazione dei dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale (art. 20 del "decreto trasparenza") solo in riferimento a quelle attività che il personale ha svolto nel perseguimento di una finalità di interesse pubblico? Allo stesso modo, come distinguere tra attività di pubblico interesse e attività non di pubblico interesse rispetto agli obblighi di pubblicazione concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio (art. 30 del "decreto trasparenza")? La distinzione è resa difficile proprio dal fatto che nella maggior parte dei casi questi soggetti sono stati costituiti in funzione strumentale rispetto alla pubblica amministrazione e, dunque, al solo fine di perseguire pubblici interessi in un contesto più dinamico ed elastico di quello della pubblica amministrazione. Si aggiunga che, in molti casi, questi stessi soggetti esercitano attività riservate allo Stato e, dunque, le

attività da essi svolte non possono che essere connesse in qualche modo al pubblico interesse. Parimenti occorre ricordare che gli enti territoriali di livello regionale, provinciale e comunale non possono partecipare in società che non siano finalizzate allo svolgimento di attività strumentali alla loro attività amministrativa²⁷; il che riduce ulteriormente le possibilità che vi siano enti di diritto privato in controllo pubblico che esercitino anche attività non connesse al pubblico interesse. Difatti, anche in questo caso si può sostenere che le società partecipate da enti pubblici e da pubbliche amministrazioni in generale siano, di fatto e di diritto, vincolate al perseguimento di pubblici interessi²⁸. Vi è per questi soggetti l'obbligo a operare in via esclusiva per i soggetti pubblici partecipanti e controllanti.

Se così è, allora il discrimine teorico proposto dal legislatore delegato tra differenti ambiti di attività in realtà è molto sfumato e, se in termini generali e astratti esso permane, in termini più pratici i margini di applicazione del "decreto trasparenza" paiono molto ampi e vincolanti anche nei confronti dei soggetti di diritto privato in controllo pubblico. Una vincolatività che è aumentata anche in questo caso dopo la conversione del D.lgs. 24 giugno 2014, n. 90, il cui già citato art. 24-*bis* ha modificato nelle forme e nei modi appena descritti il regime giuridico per gli enti privati in controllo pubblico. Nell'originaria versione dell'articolo 11, queste società non erano sottoposte ai vincoli del "decreto trasparenza" bensì (direttamente) solo ai principi generali della legge anti-corruzione²⁹ e (indirettamente) agli obblighi gravanti sulle pubbliche amministrazioni controllanti (il già citato art.

22 del "decreto trasparenza"). Vale dunque per questi soggetti quanto già sostenuto in relazione agli obblighi delle pubbliche amministrazioni rispetto agli enti di diritto pubblico istituiti, vigilati o finanziati da esse³⁰. L'art. 22 impone alle pubbliche amministrazioni di pubblicare l'elenco degli enti di diritto privato controllati dall'amministrazione, specificando per ciascuno le funzioni attribuite e le attività svolte in favore dell'amministrazione o le attività di servizio pubblico affidate (si veda il comma 1, lett. c). Dal punto di vista della tipologia di informazioni e dati pubblicati, essi sono gli stessi che le Pubbliche amministrazioni devono pubblicare in riferimento agli enti pubblici ad esse connesse, così come identico è l'ambito di applicazione delle norme relative alla pubblicazione dei dati sugli organi di indirizzo politico e titolari di incarichi dirigenziali e consulenze (si veda sempre il comma 3 dell'art. 22).

A seguito di una modifica legislativa intervenuta con la legge di stabilità 2014³¹ vi è un'altra categoria di soggetti a cui, in maniera eguale ma contraria agli enti di diritto privato, gli obblighi in materia di trasparenza si applicano in maniera limitata e solo a quelle attività che non rientrano nel pubblico interesse. Si tratta delle amministrazioni e agenzie che operano nei settori tributario e doganale, esonerate dalla gran parte degli obblighi di trasparenza, essendo le norme del decreto applicabili solo ai profili che non attengono all'organizzazione e all'esercizio delle attività di riscossione dei tributi e repressione delle violazioni in materia tributaria e doganale.

5. *La trasparenza di terzo e quarto livello: società a partecipazione pubblica non maggioritaria e società indirettamente controllate*

La nuova versione dell'art. 11 entrata in vigore nell'agosto 2014 arricchisce di un'ulteriore categoria i soggetti destinatari degli obblighi di trasparenza, distinguendo tra enti di diritto privato con partecipazione pubblica maggioritaria ed enti di diritto privato con partecipazione pubblica minoritaria. Questa distinzione è del tutto innovativa, non essendo presente neanche all'interno del più volte citato art. 22 del decreto, che pure prevedeva i medesimi obblighi di pubblicazione in capo alle pubbliche amministrazioni rispetto ai dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico. Al contrario, quegli obblighi gravanti direttamente sulle pubbliche amministrazioni e indirettamente sugli enti controllati devono essere adempiuti anche a prescindere dalla partecipazione pubblica al capitale societario di tali enti. Tuttavia, la scelta del legislatore di ampliare significativamente il novero dei soggetti destinatari in generale degli obblighi di trasparenza (sia quelli contenuti nel decreto che quelli definibili come "minimi" della legge anticorruzione) fa sì che nell'orbita della trasparenza vengano attratti tutti i soggetti che, pur operando in ambito privato, presentano delle connessioni, per quanto blande, con la pubblica amministrazione e con l'impiego di risorse economiche pubbliche. A questi soggetti si applicano, limitatamente alla attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'UE, i principi generali in materia di trasparenza così come definiti all'interno della legge anti-corruzione, quali la pubblicazione di alcune informa-

zioni come quelle relative ai procedimenti amministrativi, ai bilanci e conti consuntivi, alle autorizzazioni e concessioni³². I dati sono pubblicati in una apposita sezione del sito denominata "Società trasparente"³³.

Infine, volendo proseguire nell'ottica di una trasparenza multi-livello, rimane un quarto livello da analizzare, caratterizzato da un impatto degli obblighi molto limitato. Ci si riferisce all'applicazione dei principi di trasparenza per via mediata alle società indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni. Il comma quinto dell'art. 22 stabilisce, infatti, che le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo debbano promuovere l'applicazione dei principi di trasparenza da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società indirettamente controllate. Si tratta dunque di una disposizione che non introduce un obbligo di immediata applicabilità quanto piuttosto una norma di carattere promozionale, rispetto alla quale le pubbliche amministrazioni al vertice della catena di controllo per il tramite delle società direttamente controllate arrivano ad "attivare" la trasparenza amministrativa finanche presso le società indirettamente controllate. Si tratta di una categoria di soggetti in cui i tratti privatistici sono ancora più accentuati che nel caso di quelli collocati nel "terzo livello" della trasparenza. Essi sono di difficile definizione e individuazione, a meno di non andare a indagare nel dettaglio i differenti intrecci societari. Ad ogni modo, questa disposizione non fa che confermare come la vincolatività (intesa qui come specificità degli obblighi da adempiere) del regime della trasparenza sia direttamente proporzionale all'impiego di risorse pubbliche nella disponibilità dei differenti soggetti e all'in-

tensità con cui tali soggetti perseguono interessi pubblici. È un fenomeno che, com'è stato efficacemente definito, fa sì che gli obblighi di trasparenza penetrino nell'ordinamento attraverso le pubbliche amministrazioni per poi giungere a impattare anche sui soggetti privati, fino ad esaurirsi in più rivoli e disperdersi come un fiume carsico, perdendo nel corso del tragitto la propria forza vincolante³⁴. Difatti, giunti a questo "quarto livello" della trasparenza amministrativa vi sono obblighi ancor più limitati – ma non meno specifici – rispetto alle pubbliche amministrazioni ed enti pubblici (primo livello), enti di diritto privato in controllo pubblico (secondo livello) ed enti di diritto privato a partecipazione pubblica minoritaria (terzo livello). Le società indirettamente controllate dalla pubblica amministrazione non sono direttamente vincolate al rispetto degli obblighi di trasparenza: formalmente l'obbligo insiste solo sulle pubbliche amministrazioni al vertice della catena di controllo, le quali sono tenute a far sì che le società direttamente controllate pubblicino l'elenco delle società partecipate e controllate da queste ultime così come tutte le altre informazioni relative agli organi di governo, ai bilanci, ai dati relativi alla ragione sociale e all'entità della partecipazione della società direttamente controllata in quella indirettamente controllata (il comma 5 dell'art. 22, infatti, effettua un rinvio puntuale alle sole disposizioni di cui ai commi 1, lett. b), e 2 del medesimo articolo). Peraltro il legislatore delegato nel quinto comma parla di «principi di trasparenza» in riferimento a delle disposizioni che in realtà contengono obblighi ben dettagliati e specifici.

Volendo provare a sintetizzare quanto finora descritto rispetto alle differenti ca-

tegorie di enti destinatari degli obblighi di trasparenza, si può azzardare un insolito paragone con la struttura del pianeta terra. Posto che il centro della terra è rappresentato da tutti i soggetti che operano esclusivamente sulla base di risorse pubbliche e in quanto apparato esecutivo del potere politico (la pubblica amministrazione), al pari di quanto accade con la forza di gravità, più ci si avvicina a quel nucleo più onerosi sono gli obblighi di trasparenza, fino ad essere massimi; più ci si allontana da quel nucleo, avvicinandosi in qualche modo al settore privato, meno gravosi divengono gli obblighi. Il principio ordinatore in questo meccanismo è rappresentato dal criterio strumentale delle risorse pubbliche, il cui impiego comporta obblighi di trasparenza, seppur con una gradualità tra i differenti soggetti. Nel fare questa valutazione occorrerebbe tener conto della percentuale di risorse pubbliche impiegate rispetto al totale delle risorse a disposizione. Proseguendo con questa metafora, il legislatore nel riformulare nel 2014 l'art. 11 del "decreto trasparenza" ha attratto, in sintesi, un numero crescente di soggetti verso il nucleo dove la "densità di trasparenza" è massima, arrivando ad imporre esplicitamente e direttamente dei vincoli anche a coloro che nella prima versione del decreto: a) erano esclusi *rectius* solo indirettamente inclusi per il tramite dell'art. 22, come gli enti di diritto privato in controllo pubblico sia con quota maggioritaria pubblica che con quota minoritaria; b) erano già inclusi ma in maniera meno vincolante, come le società partecipate sottoposte, nella prima versione dell'art. 11, al regime dei principi generali della legge anti-corruzione piuttosto che a quelli ben più dettagliati e specifici del "decreto trasparenza".

6. *La trasparenza mediata dalla specificità ordinamentale e i settori cosiddetti speciali*

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome è riconosciuta una maggiore autonomia nelle modalità di applicazione del "decreto trasparenza" (art. 49, inserito tra le norme transitorie e finali). La fonte a cui viene demandato il compito di definire le modalità di applicazione del "decreto trasparenza" all'attività ed organizzazione della Presidenza del Consiglio è un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; questo in ragione della peculiarità ordinamentale della Presidenza del Consiglio, basata su specifiche disposizioni costituzionali (artt. 92 e 95 Cost.)³⁵. Per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome il legislatore delegato non rinvia a fonti specifiche ma ne demanda ai vari ordinamenti l'individuazione, riconoscendone il particolare inquadramento costituzionale (art. 116 della Costituzione)³⁶. Qui occorre chiarire un possibile dubbio interpretativo, dal momento che la disposizione, ovvero l'art. 49, comma 4, del "decreto trasparenza" stabilisce che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome «*possono* individuare forme e modalità di applicazione del presente decreto in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti». Applicando una logica sistematica, questa espressione è da interpretarsi non tanto come facoltà di applicare le disposizioni in materia di trasparenza, quanto piuttosto come possibilità di adeguare alle regioni a Statuto speciale e alle province autonome gli obblighi esplicitati dal legislatore delegato, fermo restando che, in assenza di tale peculiare adeguamento, gli obblighi generali contenuti nel testo del "decreto trasparenza"

debbero trovare applicazione comunque³⁷. Rafforza questa seconda interpretazione il fatto che il rinvio sistematico all'elenco di pubbliche amministrazioni del Testo unico del pubblico impiego comunque contiene il riferimento in generale a tutte le regioni, tanto quelle a Statuto ordinario che a Statuto speciale.

Rimane un ulteriore aspetto da considerare per operare una descrizione quanto più completa possibile dell'ambito di applicazione del nuovo regime della trasparenza. Ci si riferisce agli artt. 40 e 41 del decreto relativi rispettivamente alla pubblicazione e accesso alle informazioni ambientali e alla trasparenza del servizio sanitario nazionale. Nel caso delle informazioni ambientali si stabilisce che vi siano ulteriori soggetti privati, finora non contemplati nel decreto, a cui si applicano obblighi particolari di trasparenza. Si tratta dei concessionari di pubblico servizio che svolgono funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali³⁸, i quali hanno degli obblighi di pubblicità definibili come "rafforzati" poiché previsti a livello europeo dalla Direttiva in materia di accesso alle informazioni ambientali. La loro sottoposizione alla disciplina della trasparenza è connessa alla funzione che essi svolgono piuttosto che a una qualificazione di tipo soggettivo³⁹. L'accesso a questi documenti avveniva finora soltanto su istanza di parte⁴⁰, anche se non necessitava di una particolare motivazione né vi era l'onere di rappresentare un interesse⁴¹, in linea con quello che è l'orientamento di tutto il decreto, ovvero sia quello di compiere il passaggio da un regime di accessibilità a un regime di più generalizzata disponibilità⁴² la cui sintesi sta nel passaggio dal diritto d'accesso alla pubblicazione online. Da oggi in poi tutte le informazioni

ambientali diverranno oggetto della pubblicazione sui siti istituzionali dei soggetti tenuti ad adempiervi, fatte salve tutte le maggiori garanzie già previste dall'ordinamento per i soggetti che, su istanza, intendono accedere a tali informazioni.

Parimenti l'art. 41 del "decreto trasparenza" nell'ambito della sanità estende la platea dei soggetti destinatari degli obblighi di trasparenza anche agli enti privati accreditati, ma in questo caso l'ambito oggettivo è più ristretto, poiché le strutture accreditate sono sottoposte a obblighi più limitati rispetto alle altre amministrazioni e azien-

de pubbliche sanitarie⁴³. Tali obblighi infatti si riferiscono all'elenco delle strutture accreditate e agli accordi intercorsi con tali strutture; infine tali soggetti sono tenuti ad indicare nei propri siti i tempi di attesa prevista per ciascuna tipologia di prestazione erogata (art. 41, commi 4 e 6).

* Il presente contributo è il frutto delle opinioni personali dell'Autrice e non impegna in alcun modo il Garante per la protezione dei dati personali, presso cui la stessa Autrice presta attualmente servizio.

¹ Per un'ampia disamina di tutti i profili più rilevanti del nuovo regime della trasparenza amministrativa si rinvia a L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

² F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 795, dove l'A. si sofferma sulla «nozione flessibile» di ente pubblico derivata dal diritto comunitario.

³ Civit (Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) divenuta poi 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. Questa Autorità ha adottato le seguenti delibere: 4 luglio 2013, n. 50, in particolare 5-6; 31 luglio

2013, n. 59, in particolare 2-3; 31 luglio 2013, n. 65; 7 ottobre 2014, n. 144. Infine, assume rilievo per i profili soggettivi la Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 recante «Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici».

⁴ Circolare 19 luglio 2013, n. 2, del Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione (G. D'Alia); Circolare 14 febbraio 2014, n. 1, del Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione (M. Madia).

⁵ Ci si riferisce allo «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 (Atto n. 267). Un

giudizio preliminare sulla disposizione relativa alla ridefinizione dell'ambito soggettivo di applicazione si può rinvenire all'interno del parere che sullo schema di decreto legislativo ha reso, in data 2 marzo 2016, l'Autorità nazionale anticorruzione (*Atto di segnalazione n. 1 del 2 marzo 2016*, reperibile sul sito dell'Autorità). Sullo schema di decreto ha altresì reso parere il Garante per la protezione dei dati personali in data 3 marzo 2016, in <www.garanteprivacy.it>, doc. web n. 4772830. Per un primo commento allo schema di decreto si veda D. Galetta, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in «federalismi.it», n. 5, 2016.

⁶ L. 6 novembre 2012, n. 190. In particolare il riferimento è ai commi da 15 a 33 dell'art. 1.

⁷ E. Casetta, *Pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1997; ma anche R. Chieppa, R. Giovagnoli, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 161 ss.

⁸ Si tratta di tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli

- istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, l'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) e tutte le agenzie sottoposte al controllo dei Ministeri. In quest'ultimo caso ci si riferisce, per esempio, alle agenzie fiscali o all'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, così come previste all'interno del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.
- ⁹ Cfr. R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Nel diritto Editore, 2009, pp. 84 ss.
- ¹⁰ F. Gigionli, *L'ambito di applicazione*, in B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013 p. 133.
- ¹¹ Ivi, pp. 133-134.
- ¹² La precedente versione del comma 3 dell'art. 11 recitava: «Le autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione provvedono all'attuazione di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di trasparenza secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti».
- ¹³ Si vedano in tal senso i provvedimenti interni adottati da: Garante per la protezione dei dati personali (Del. 1 agosto 2013, n. 380); Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (Reg. 9 settembre 2013); Autorità nazionale anticorruzione (Del. 2 ottobre 2013, n. 74); Consob (Del. 19 dicembre 2013, n. 18751); Banca d'Italia (Prov. 25 marzo 2014).
- ¹⁴ V. Cerulli Irelli, *Problemi della individuazione delle persone pubbliche dopo la legge sul parastato*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1977, pp. 626 ss.
- ¹⁵ Si consideri istituti bancari di diritto pubblico antichissimi come il Banco di Napoli o l'Istituto San Paolo di Torino, così come pure alcuni enti creati nel periodo giolittiano (Istituto nazionale delle assicurazioni). Cfr. G. Rossi, *Gli enti pubblici*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1990, pp. 14 ss.
- ¹⁶ Ivi, pp. 11 ss.
- ¹⁷ Chieppa, Giovagnoli, *Manuale di diritto amministrativo cit.*, p. 210.
- ¹⁸ In tal senso infatti l'art. 1, comma 2, lett. b), D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 – *Disposizioni in materia di inconfirmità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*. In questa seconda sottocategoria rientrano tutti gli enti pubblici non territoriali, essendo, invece, quelli territoriali sia di livello statale, che regionale e locale ricompresi già all'interno dell'elenco di cui al testo unico sul pubblico impiego.
- ¹⁹ V. Ottaviano, *Ente pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1965.
- ²⁰ Gigionli, *L'ambito di applicazione cit.*, p. 137.
- ²¹ In questo senso si è espressa anche l'Anac con la Delibera 7 ottobre 2014, n. 144, relativa agli *Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni*.
- ²² In questo caso il rinvio esplicito che si rinviene al comma 3 dell'art. 22 del "decreto trasparenza" è agli artt. 14 (Obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico) e 15 (Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza) del

medesimo decreto.

- ²³ La medesima definizione si ritrova all'art. 11, comma 2, lett. b), del "decreto trasparenza" e all'art. 1, comma 2, lett. c), D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39.
- ²⁴ Arduo un esaustivo rinvio normativo o giurisprudenziale rispetto a quello che è uno dei problemi maggiormente affrontati dalla giurisprudenza interna e comunitaria e dalla dottrina, assimilabile a quello della qualificazione degli «organismi di diritto pubblico» previsti dalla disciplina comunitaria in materia di appalti. Si veda E. Casetta, S. Foa, *Pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubb.*, agg., Torino, Utet, 2000, pp. 436-458. Non si può che limitarsi a segnalare che le due principali tesi in merito sono esposte in Garofoli, Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo cit.*, pp. 136 ss. Vero è che la Corte costituzionale ha riconosciuto che la Corte dei conti mantiene la propria giurisdizione sulle società per azioni costituite a seguito della trasformazione di enti pubblici economici (sent. n. 466/1993).
- ²⁵ Si veda anche la citata Determinazione Anac n. 8 del 17 giugno 2015, p. 19, che fornisce alcuni esempi di «attività di diritto interesse regolato dal diritto nazionale o dell'Unione europea» ovvero «quelle così qualificate da una norma di legge o dagli atti costitutivi e dagli statuti degli enti e delle società e quelle previste dall'art. 11, co. 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, ovvero le attività di esercizio di funzioni amministrative, di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche, di gestione di servizi pubblici».
- ²⁶ Sottolinea la mancanza di una compiuta definizione e codificazione di "interesse pubblico" M. Spasiano, *L'interesse pubblico e l'attività della p.a. nelle sue diverse forme alla luce della novella della l. 241 del 1990*, in «Giustizia amministrativa», n. 5, 2005.
- ²⁷ Si veda in tal senso l'art. 13 D.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito con

modificazioni dalla L. 4 agosto 2006, n. 248.

²⁸ L'Autorità nazionale anticorruzione sostiene che le società controllate devono sempre assicurare la trasparenza dei dati relativi non solo alle attività di pubblico interesse ma anche all'organizzazione, basando proprio su questo la distinzione tra società controllate e società partecipate, quelle che in questo lavoro si definiscono società a partecipazione pubblica non maggioritaria. Cfr. Determinazione Anac n. 8 del 17 giugno 2015, p. 19.

²⁹ Il rinvio che la legge operava era ai commi da 15 a 33 dell'art. 1 della L. 6 novembre 2012, n. 190. Ecco il testo: «Alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 e alle società da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile si applicano, limitatamente alle attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni dell'articolo 1, commi da 15 a 33, della legge 6 novembre 2012, n. 190».

³⁰ Si veda, per esempio, la ricognizione degli enti vigilati dal Ministero dei beni e le attività culturali e del turismo, effettuata per il tramite del D.M. 27 marzo 2015.

³¹ Art. 1, comma 611, lett. f), L. 27 dicembre 2013, n. 147.

³² Art. 1, commi da 15 a 33, L. 6 novembre 2012, n. 190.

³³ Cfr. la più volte citata Determinazione Anac n. 8 del 17 giugno 2015, p. 23. In questa stessa determinazione, Anac afferma che le società partecipate sono sottoposte, rispetto ai dati sull'organizzazione, unicamente agli obblighi di pubblicità di cui agli artt. 14 e 15 del "decreto trasparenza", in virtù del rinvio operato dall'art. 22, comma 3 del medesimo decreto, raccomandando tuttavia opportuni adattamenti indicati nell'allegato alla Delibera stessa.

³⁴ Giglioni, *L'ambito di applicazione* cit., p. 138.

³⁵ È d'altro avviso Giglioni (*L'ambito*

di applicazione cit., p. 134) il quale riconduce la posizione di privilegio non tanto alle disposizioni costituzionali quanto piuttosto al fatto che la Presidenza si colloca al vertice di più soggetti con funzioni di coordinamento. Ad ogni modo la Presidenza del Consiglio ha dato attuazione a questa disposizione con il D.P.C.M. 20 dicembre 2013.

³⁶ Meriterebbe di essere approfondito anche il tema dell'applicazione delle norme di trasparenza alle regioni ordinarie, attualmente destinatarie di tali obblighi in virtù del rinvio al Testo unico del pubblico impiego, il quale ricomprende le Regioni tra le pubbliche amministrazioni.

³⁷ Giglioni, *L'ambito di applicazione* cit., p. 135. Rafforza questa interpretazione una valutazione di carattere empirico: le Province autonome di Trento e Bolzano stanno già adempiendo agli obblighi di cui al "decreto trasparenza", pur essendosi riservate di adottare le disposizioni di adeguamento alla normativa statale. Si veda in tal senso soprattutto il sito internet "Amministrazione trasparente" della Provincia autonoma di Trento.

³⁸ Questi soggetti sono quelli elencati all'art. 2, comma 1, lett. b), D.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, attuativo della Direttiva UE in materia di accesso alle informazioni ambientali: le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico. Le informazioni ambientali sono tutte quelle che si riferiscono a informazioni sullo stato delle acque, del suolo, dell'atmosfera, delle zone marine, nonché tutti i provvedimenti, amministrativi e non, relativi alle condizioni ambientali.

³⁹ Pur non essendo possibile approfondire in questa sede, ci si limita ad osservare l'esistenza di una possibile sovrapposizione tra obblighi di trasparenza ai sensi del "decreto trasparenza" e i preesistenti obblighi in materia ambientale.

⁴⁰ Si veda in tal senso il «diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo», come risulta dall'art. 3-sexies del Codice dell'ambiente, di cui al D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

⁴¹ Riconosce nella materia ambientale una delle ipotesi di accesso ai dati *uti cives* A. Bonomo, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in «Le Istituzioni del federalismo», nn. 3-4, 2013, pp. 725-751.

⁴² E. Carloni, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in «Diritto pubblico», n. 2, 2005, pp. 573 ss.

⁴³ Giglioni, *L'ambito di applicazione* cit., p. 140.