

La trasparenza amministrativa e gli obblighi di pubblicazione: *less is more?*

di Federica Salvati *

Sommario: 1. Il lungo percorso verso l'affermazione espressa della trasparenza amministrativa - 2. La dimensione proattiva della trasparenza: gli obblighi di pubblicazione - 3. Est modus in rebus? - 4. Quali prospettive?

“Dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro”.

La celebre frase pronunciata da Filippo Turati oltre un secolo fa dinanzi alla Camera dei Deputati ha sortito, probabilmente senza che lo stesso se ne rendesse pienamente conto, un effetto dirompente nel modo di pensare ed esercitare il potere amministrativo.

Un auspicio, che, sottoforma di metafora, sottintendeva due esigenze che già all'epoca iniziavano, sia pure in forma embrionale, a farsi sentire: revisionare - riequilibrando, avvicinando e, come autorevolmente sostenuto, *“colmando la fossa”*¹ il rapporto tra istituzioni e cittadini, da intendersi non più soltanto “amministrati” e “governati”, ma come compartecipi al fluire dell'azione amministrativa in ossequio al principio di democrazia, e superare la secolare polarizzazione della sfera pubblica e privata, tramite lo scardinamento dell'imperante regola del segreto, che rappresentava - e ha continuato a rappresentare per i successivi decenni - lo strumento congeniale all'affermazione e rivendicazione della primazia del potere pubblico.

Trasformare l'amministrazione pubblica nella *“casa di vetro”* così plasticamente prefigurata da Turati comportava - e ha in effetti comportato - una totale e faticosa rivoluzione della disciplina, dell'organizzazione e del *modus operandi* della stessa, nella

* Avvocato, già iscritta all'Ordine degli Avvocati di Rieti, specializzata in professioni legali, funzionario presso Ministero dell'Interno - Prefettura U.T.G. di Rieti. L'elaborazione e la stesura del saggio hanno costituito parte del percorso formativo e professionalizzante maturati nel Master di secondo livello EXACT-“Esperti in progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza”, erogato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Perugia, edizione 2020-21.

¹ Così, M. S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, 1986, p. 202.

consapevolezza, man mano sempre più marcata, che le predette finalità potessero essere raggiunte tramite l'eliminazione di qualsivoglia opacità nell'esercizio dell'azione amministrativa che, soltanto se trasparente, intellegibile e, dunque, controllabile, avrebbe conferito effettività al *"governo del potere pubblico in pubblico"*².

La trasparenza, che affonda le radici in tale immagine, costituisce in realtà una conquista relativamente recente del diritto amministrativo, posto che la mancata menzione espressa nel dettato costituzionale e nelle fonti primarie l'ha relegata a lungo in una zona d'ombra, dalla quale emergeva soltanto per finalità meramente ancillari ad altri valori da sempre assunti a veri e propri principi generali della materia, tra cui, *in primis*, quelli di imparzialità e pubblicità.

Ciononostante, la trasparenza si è nel tempo affrancata e, in virtù della propria *vis expansiva*, ha acquisito centralità nell'intero sistema grazie a spinte interne e sovranazionali³ che ne hanno rivelato sia la portata assiologica, già da alcuni messa a fuoco⁴ prima del formale recepimento positivo, sia il fondamento costituzionale, trattandosi di un principio ritraibile da molteplici disposizioni, tra cui gli artt. 1, 2 e 3 Cost., quale valore indefettibile del principio democratico e di un'amministrazione pubblica in grado di favorire il pieno sviluppo della persona nella dimensione sociale; l'art. 21 Cost., in quanto condizione necessaria all'esercizio del diritto ad informare e, soprattutto, ad essere informato; gli artt. 28 e 54 Cost., costituendo la cartina di tornasole dell'adempimento da parte del pubblico funzionario del dovere di rendersi artefice di una *"buona amministrazione"*, semplificando, de-burocratizzando e dandone conto al cittadino⁵.

² N. Bobbio, *Il futuro della democrazia. La difesa delle regole del gioco*, Einaudi, 1984, p. 16, quale espressione efficacemente ripresa anche dall'Ad. plen. n. 10 del 2020, nella parte in cui sancisce che *"il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, se è vero che la democrazia [...] è il governo del potere pubblico in pubblico, ma costituisce anche un caposaldo del principio di buon funzionamento della pubblica amministrazione, quale casa di vetro improntata ad imparzialità, intesa non quale mera conoscibilità, garantita dalla pubblicità, ma anche come intelligibilità dei processi decisionali e assenza di corruzione"* (punto 22.6).

³ *Ex multis*, art. 1 TUE, secondo cui le decisioni dell'Unione europea vanno *"prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini"*; art. 15 TFUE, che parimenti prescrive che *"al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile"*; l'art. 41 della cd. Carta di Nizza, rubricato *"Diritto ad una buona amministrazione"*, include tra le varie declinazioni *"il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio"* e, ancora, *"il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale"*, nonché *"l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni"*.

⁴ Cons. Stato, Ad. gen., parere 19/02/1987, n. 7, in cui, sovvertendo per la prima volta il rapporto tra pubblicità e trasparenza, è la prima ad essere strumentale alla seconda, e non viceversa, posto che è *"la conoscibilità all'esterno dell'azione amministrativa (la cd. trasparenza dell'azione amministrativa) è destinata, appunto, a conseguirsi attraverso meccanismi di pubblicità"*.

⁵ In proposito, si rimanda ad A. Patroni Griffi, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2016, nonché, sul fronte giurisprudenziale, alle sentenze n. 104/2006, 377/2007 e 310/2010, in cui la Corte costituzionale ha accordato espressamente alla trasparenza il rango di principio generale, di rilevanza costituzionale.

A fronte di tale evoluzione, la trasparenza è stata non soltanto formalmente recepita dal legislatore ⁶, ma, non a caso, anche inserita tra i principi generali dell'attività amministrativa, come si evince dall'art. 1, comma 1, L. 07/08/1990, n. 241 ⁷, così acquisendo pari titolo e dignità di quei valori con cui un tempo si rapportava esclusivamente in termini di strumentalità.

Il passaggio successivo è stato compiuto dal D.lgs. 27/10/2009, n. 150, che, oltre ad aver definito per la prima volta la trasparenza come *“accessibilità totale”*, ne ha messo in luce una diversa ed ulteriore finalità: da principio di garanzia di situazioni giuridiche soggettive e di buona amministrazione, essa viene delineata, in una rinnovata ottica servente, anche quale strumento di monitoraggio dell'azione amministrativa, *“allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”*⁸.

Con il D.lgs. 14/03/2013, n. 33, nella sua attuale veste, novellata, tra l'altro, dal D.lgs. 25/05/2016, n. 97, l'opera di progressiva apertura al dialogo tra amministrazione e privati, avviata nel 1990 con il regime di fruizione autorizzata dell'accesso documentale, e di affermazione del rapporto regola-eccezione tra pubblicità e segretezza, ha trovato piena consacrazione.

La trasparenza, definita dall'art. 1, D.lgs. 33/2013 come *“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni”*, non è soltanto volta a *“tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”* e ad attuare i restanti principi generali *“nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali”*, ma è altresì essa stessa *“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”*.

La libertà di accedere ai dati e ai documenti dell'amministrazione pubblica è garantita, secondo l'art. 2, comma 1, del medesimo Decreto, *“tramite gli istituti dell'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione”*, che, integrandosi, consentono la fruibilità del patrimonio informativo e, dunque, il monitoraggio del relativo agire, attraverso la previsione di puntuali obblighi di pubblicazione, alcuni dei quali, ove disattesi, comportano le conseguenze in termini di

⁶ L. 11/02/2005, n. 15.

⁷ *“L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta dai criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario”*.

⁸ V. versione originaria dell'art. 11, D.lgs. 150/2009, poi abrogato dal D.lgs. 14/03/2013, n. 33.

responsabilità e sanzionatorie di cui agli artt. 46 e 47, ed il correlato diritto di chiunque a conseguire le informazioni eventualmente non pubblicate.

Nell'attuale scenario, pertanto, gli obblighi di pubblicazione e l'accesso civico rappresentano gli strumenti privilegiati, rispettivamente in chiave proattiva e reattiva, di attuazione della trasparenza, che, a propria volta, non soltanto aspira a connettere la pubblica amministrazione ed i cittadini ed a *“realizzare un controllo democratico sull'esercizio del potere pubblico”*⁹, ma, nella sua più intima accezione di assenza di opacità¹⁰, funge anche da efficace misura di prevenzione dei fenomeni corruttivi¹¹, *lato sensu* intesi¹².

2. La dimensione proattiva della trasparenza: gli obblighi di pubblicazione.

Le coordinate della trasparenza sono ritraibili dall'art. 3, D.lgs. 33/2013, a tenore del quale *“tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7”*¹³.

⁹ A. Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in Giustizia civile n. 2/2015.

¹⁰ Già nel 1913, in *Other people's money*, L. Brandeis evidenziava il legame tra trasparenza e prevenzione della corruzione, con l'efficace espressione *“sunlight is said to be the best of disinfectants”*.

¹¹ Si veda, in proposito, F. Merloni, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. 33 del 2013*, in B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, 2013, secondo cui *“la trasparenza sull'azione amministrativa diviene quindi un fondamentale mezzo per consentire l'emersione dei fenomeni corruttivi e per mantenere la giusta <pressione> dei cittadini sul corretto ed imparziale svolgimento dell'azione amministrativa (e sui comportamenti imparziali dei funzionari)”*. Sul fronte giurisprudenziale, si rimanda, inoltre, a Corte cost. 23 gennaio 2019, n. 20, in cui *“la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione”* (§. 4.1).

¹² I fenomeni corruttivi, volutamente al plurale, non indicano soltanto il *pactum sceleris* di rilevanza penale, ma si estendono a quel complesso di disfunzioni, riconducibili ai concetti di *“administrative malpractice”* e *“maladministration”*, che comprendono tutte quelle *“situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati”*, come riportato nel Piano nazionale anticorruzione 2013 (par. 2.1, p. 13).

¹³ Interessante è il passaggio contenuto nel saggio di A. Pajno, *Il principio di trasparenza*, cit., in cui viene in rilievo il rapporto tra trasparenza, accessibilità e pubblicità e, in particolare, si pone l'interrogativo se *“queste ultime siano sostanzialmente dei sinonimi della prima ovvero se, rispetto alla prima, abbiano un contenuto concettuale (e, per quanto riguarda la disciplina positiva, un contenuto precettivo) diverso”*. In via di prima approssimazione, l'Autore pare propendere per la prima soluzione, poiché *“sembrano muoversi tutte nello stesso ambito concettuale e valoriale, che è quello della realizzazione di una amministrazione casa di vetro [...] non vi è infatti trasparenza amministrativa senza accessibilità degli atti e delle informazioni, mentre la stessa trasparenza si risolve in una ragionata pubblicità di tali elementi”*. Andando più a fondo, tuttavia, lo stesso evidenzia che *“la trasparenza non può essere ridotta ad una sua forma (accessibilità o pubblicità), e che rispetto a queste essa ha necessariamente un contenuto più ampio [...] è sì conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ma è anche regola del procedimento e dell'organizzazione, valore immanente dell'ordinamento, strumento per evitare elusioni al principio di concorrenza ed accordi illeciti o corruttivi [...]”*. L'accessibilità è *“una modalità di realizzazione della trasparenza che affida al cittadino la ricerca e la selezione delle informazioni di cui ha bisogno [...], suppone un movimento del cittadino verso l'amministrazione, la quale deve limitarsi a consentire l'accesso ed a mantenere riservate quelle informazioni e quei*

In tal modo, da un lato, è stata fissata la *regola generale* della pubblicità e della conoscibilità di tutto quel flusso informativo, concernente l'organizzazione e l'attività, che le pubbliche amministrazioni¹⁴ sono tenute a pubblicare e, dall'altro, sono state specularmente indicate le ipotesi eccezionali che ostano alla *disclosure* o ne limitano l'esercizio, ai sensi dell'art. 4 del medesimo Decreto.

Sul fronte oggettivo, i contenuti da pubblicare obbligatoriamente, enumerati dagli artt. 12 e seguenti, sono articolati per ambiti tematici, quali *“gli atti di carattere normativo e amministrativo generale”*, *“l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni”* (Capo II), *“l'uso delle risorse pubbliche”* (Capo III), *“le prestazioni offerte e i servizi erogati”* (Capo IV) ed i *“settori speciali”* (Capo V).

Ad essi vanno aggiunti i dati, le informazioni ed i documenti la cui pubblicazione è pretesa da fonti che nel tempo hanno direttamente interpolato il D.lgs. 33/2013¹⁵ o che, pur non richiamando in maniera esplicita quest'ultimo, ne impongono parimenti la diffusione nel sito *web* istituzionale¹⁶, così ingenerando intuibili problemi di coordinamento tra discipline solo in apparenza slegate.

Si è, dunque, al cospetto di uno scenario complesso sul piano obiettivo, che impone alle pubbliche amministrazioni di intercettare gli obblighi di pubblicazione in fonti eterogenee e non sempre collegate e di dimenarsi in una vera e propria *“giungla disordinata”*¹⁷.

Quanto alle modalità operative, l'art. 9, comma 1, D.lgs. 33/2013, prescrive l'inserimento nella *home page* dei siti istituzionali di *“un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente», al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente”*.

documenti necessari per la cura di interessi pubblici o privati”. La pubblicità, è parimenti *“una forma (o uno strumento) di realizzazione della trasparenza: in essa, tuttavia, l'iniziativa del potere pubblico precede e anticipa il movimento del cittadino poiché prescinde da qualunque sua iniziativa e consiste nella pubblicazione organizzata [...] e si risolve, in senso tecnico, in un obbligo per l'amministrazione che può essere generalizzato con riferimento a tutte le informazioni, o riguardare invece categorie più o meno ampie di esse”*.

¹⁴ Si rimanda all'ambito soggettivo di applicazione del D.lgs. 33/2013 e s.m.i., così come delineato dall'art. 11.

¹⁵ Tra tali fonti è annoverabile, ad esempio, la L. 160/2019 (Legge di bilancio 2020) che ha modificato l'art. 19, D.lgs. 33/2013, esigendo la pubblicazione obbligatoria delle tracce e delle graduatorie dei concorsi pubblici, quali elementi aggiuntivi rispetto a quelli originari, che vanno a confluire nell'apposita sotto-sezione “Bandi di concorso” dell'Amministrazione trasparente.

¹⁶ A titolo esemplificativo, il D.L. 76/2020, convertito con modificazioni con L. 120/2020, all'art. 12, co. 1, lett. a) impone alle pubbliche amministrazioni di misurare e pubblicare nella sezione “Amministrazione trasparente” i *“tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente”*, in tal modo integrando la portata precettiva dell'art. 2, L. 241/1990, ma senza alcuna menzione espressa del D.lgs. 33/2013.

¹⁷ Espressione coniata da V. Varone, *La trasparenza fuori dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 tra giungla disordinata e universi paralleli*, in www.federalismi.it, 2021.

La previsione di una sezione *ad hoc*, che non a caso va collocata nella pagina principale del sito *web* e, quindi, in maniera agevolmente distinguibile ed intellegibile, persegue, a ben vedere, l'obiettivo di assicurare la piena accessibilità *sia dall'esterno*, consentendo ai cittadini la verifica ed il monitoraggio dell'operato dell'amministrazione, *sia dall'interno*, scongiurando che il patrimonio conoscitivo resti una prerogativa esclusiva della memoria storica dei dipendenti-persone fisiche che prestano la propria attività nella e per la medesima amministrazione, per poi inevitabilmente andare a disperdersi a seguito della rotazione del personale e/o della cessazione del rapporto di lavoro.

Dalla lettura congiunta dell'Allegato A al D.lgs. 33/2013 e dell'Allegato 1 alla Delibera ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310, che ha integrato ed implementato il primo tramite l'inserimento di inediti obblighi di pubblicazione, si evince come la sezione "Amministrazione trasparente" debba ripartirsi, a sua volta, in rigide sotto-sezioni di primo e secondo livello, le quali non possono essere modificate discrezionalmente dalle amministrazioni, né per denominazione, né per contenuti, ad esclusione della sotto-sezione residuale "Altri contenuti", in cui è possibile far confluire eventuale materiale ulteriore rispetto a quello minimo prescritto.

L'effettività della conoscibilità è, inoltre, assistita da una serie di stringenti requisiti qualitativi, dal punto di vista sia grafico-contenutistico, essendo le amministrazioni pubbliche tenute a garantire *"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 [...]"* (art. 6, comma 1), sia tecnico-informatico, dovendo i dati, le informazioni ed i documenti essere pubblicati *"in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale"* (art. 7) ¹⁸ e senza che siano disposti *"filtri e altre soluzioni atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione Amministrazione trasparente"* (art. 9), sia, infine, cronologico, stante l'esigenza di

¹⁸ Come è stato osservato da F. Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in www.federalismi.it, 2013, la scelta del legislatore di applicare il regime di *open data* *"consolida un nucleo duro, non comprimibile, di informazioni diffuse e rese disponibili in formato aperto, contribuendo così in modo significativo alla diffusione di questo approccio culturale (prima ancora che tecnologico o giuridico), anche semplicemente perché costringe tutte le amministrazioni a fare i conti con questo paradigma [...]"* e, inoltre, *"proietta la stessa trasparenza amministrativa verso un nuovo paradigma, nel quale quest'ultima non è sempre, e solo, prodotta dalle amministrazioni (e direttamente fruita dai cittadini), ma sempre di più va configurandosi come frutto della elaborazione delle informazioni e dei dati resi disponibili dalle p.a., posta in essere da soggetti terzi (associazioni no profit, istituzioni di ricerca, media, gli stessi partiti e movimenti politici, etc.), che si pongono come mediatori della trasparenza tra istituzioni e cittadini"*.

assicurare la tempestività del caricamento e dell'aggiornamento dei contenuti e la permanenza per un lasso di tempo considerevole ¹⁹.

Gli obblighi di pubblicazione non possono, pertanto, ritenersi adempiuti tramite la mera immissione *on line* dei contenuti di cui agli art. 12 e seguenti ed all'Allegato A del D.lgs. 33/2013, essendo necessario estendere l'indagine all'osservanza degli ulteriori requisiti qualitativi espressamente pretesi dal legislatore.

3. Est modus in rebus?

L'incessante proliferazione degli obblighi di pubblicazione ad opera del D.lgs. 33/2013 e di fonti *extra* e spesso disarticolate, la rigidità delle modalità di immissione in rete del flusso informativo entro steccati formali predeterminati dal legislatore e non adeguabili al contesto di riferimento, gli elevati *standards* di qualità del dato da diffondere e del suo contenitore, delineano un sistema che, pur tendendo alla trasparenza, appare paradossalmente complesso da decifrare e realizzare per le amministrazioni pubbliche e, di riflesso, di difficile comprensione e fruizione da parte dei cittadini.

Quanto al primo angolo di visuale, qual è quello delle amministrazioni pubbliche, lo sforzo loro richiesto per adempiere in maniera indiscriminata ai molteplici obblighi di pubblicazione rischia, tra l'altro, di amplificare oltremodo il divario tra enti di differente estensione e capacità, stante la difficoltà per quelli di ridotte dimensioni e privi delle necessarie risorse, umane e strumentali, di farvi fronte ²⁰.

Non a caso, allo scopo di ovviare a tale limite, la semplificazione degli obblighi di pubblicazione figura tra gli obiettivi primari del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), a tenore del quale *"occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti"*, come quelle in esame, che esigono la

¹⁹ L'art. 8, co. 3, D.lgs. 33/2013 e s.m.i., prevede difatti che i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria permangano nel sito *web* per un periodo di 5 anni *"decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti"*.

²⁰ In occasione dell'indagine condotta presso l'Amministrazione di appartenenza della scrivente, si è avuto modo di appurare come le difficoltà nell'adempire agli obblighi di pubblicazione, in termini di selezione, pubblicazione ed aggiornamento del flusso informativo, siano a ben vedere riscontrabili anche in realtà più ampie e strutturalmente complesse, in ragione di molteplici fattori, tra i quali la cronica mancanza di personale, che ha indotto, specie negli ultimi tempi, alla concentrazione di plurimi servizi in capo ad un numero assai esiguo di dipendenti ed alla difficoltà di ripartire adeguatamente attribuzioni differenti, così evitando inopportune commistioni di ruoli, nonché la percezione diffusa che gli obblighi di pubblicazione altro non siano che un mero adempimento di legge, di scarsa utilità pratica e, dunque, meritevoli di una ridotta considerazione rispetto alla corrente e più pressante attività lavorativa.

diffusione di numerosi atti non sempre giustificata da *“effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini”* ed inutilmente gravosa *“per gli uffici, soprattutto degli enti minori”*²¹.

Al fine di realizzare l'auspicato alleggerimento degli obblighi di pubblicazione, il Piano nazionale anticorruzione 2022, approvato con la Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, nel ricordare efficacemente che *“il ruolo di primo piano che il legislatore ha attribuito alla trasparenza si arricchisce oggi, a seguito dell'introduzione del PIAO, con il riconoscimento del suo concorrere alla protezione e alla creazione di valore pubblico”*²², stabilisce che *“le amministrazioni che adottano il PIAO sono tenute a prevedere nella sezione anticorruzione una sottosezione dedicata alla programmazione della trasparenza”*, che *“è impostata come atto fondamentale, con il quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati nonché il sistema di monitoraggio sull'attuazione degli stessi”*.

Il monitoraggio degli obblighi di pubblicazione diviene, pertanto, un momento essenziale dell'attività di programmazione, poiché consente, tra l'altro, di verificare l'adozione di misure organizzative per la selezione ed il caricamento dei contenuti in *“Amministrazione trasparente”*, se siano stati individuati i responsabili dell'elaborazione, trasmissione e pubblicazione dei dati, adottati filtri che impediscano la ricerca e l'indicizzazione e, di riflesso, di misurare il *“grado di rispondenza alle attese dell'amministrazione delle attività e dei servizi posti in essere dalla stessa”*²³ e, quindi, di generare valore pubblico.

Oltre al profilo programmatico, il PNA 2022 reca altresì indicazioni volte alla semplificazione ed alla riduzione degli oneri di trasparenza in capo alle amministrazioni pubbliche, con riferimento sia a settori speciali²⁴, sia, in generale, alle realtà di minore entità, alle quali l'Allegato 4 dedica una serie di misure riguardanti tanto le modalità e le tempistiche di immissione in rete del materiale informativo, quanto il contenuto di specifici obblighi.

²¹ V. p. 73 del Piano nazionale di ripresa e resilienza - Sezione *“Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione”*, sub *“Obiettivo”*, in forza del quale la semplificazione degli obblighi di pubblicazione andrebbe attuata tramite un apposito intervento legislativo di semplificazione della materia e l'inserimento di un'unica piattaforma ad opera dell'Autorità nazionale anticorruzione.

²² Il PNA 2022 aderisce ad una *“nozione ampia di valore pubblico, inteso come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholder, dei destinatari di una politica o di un servizio [...]”*, il quale *“non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici, che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo”* (p. 23).

²³ In questi termini, p. 45 del PNA 2022.

²⁴ A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, il PNA 2022 prevede che *“laddove atti, dati e informazioni relativi al PNRR, da pubblicare secondo le indicazioni della RGS, rientrino in quelli previsti dal D.lgs. n. 33/2013, l'Autorità ritiene che gli obblighi stabiliti in tale ultimo decreto possano essere assolti dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi, inserendo, nella corrispondente sottosezione di <Amministrazione trasparente>, un link che rinvia alla predetta sezione dedicata all'attuazione delle misure del PNRR”* (p. 118).

Quanto alle prime, è difatti possibile assolvere agli obblighi di trasparenza mediante un collegamento ipertestuale ad altro sito istituzionale che già contenga i dati da diffondere, nell'ipotesi di un Comune con popolazione inferiore a 15.000 abitanti che abbia aderito ad un'Unione *ex art.* 32 T.U.E.L. o si sia rivolto ad una Centrale unica di committenza nell'ambito di procedure di evidenza pubblica, ovvero, qualora si tratti di contenuti che i Comuni con meno di 5.000 abitanti sono tenuti a pubblicare sia nell'Amministrazione trasparente, sia all'Albo pretorio *on line*, l'adempimento può avvenire tramite un rimando diretto ad un'apposita sezione di quest'ultimo.

Laddove, in difetto dell'espressa previsione di una data, la pubblicazione e l'aggiornamento del contenuto informativo debbano avvenire tempestivamente ai sensi dell'art. 8, co. 1 e 2, D.lgs. 33/2013, è inoltre rimessa ai Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti la facoltà di *"interpretare il concetto di tempestività e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità [...]"*, i quali *"vanno indicati nella sezione del PTPCT dedicata alla trasparenza e tendenzialmente non devono superare il semestre"*²⁵.

Quanto al secondo, si assiste ad uno snellimento del contenuto di specifici obblighi, tra i quali quello in tema di organizzazione di cui all'art. 13, co. 1, lett. a-d, D.lgs. 33/2013, che i Comuni fino a 15.000 abitanti possono assolvere mediante la pubblicazione di un organigramma semplificato, o quello previsto dall'art. 14, co. 1, lett. f, essendo oggi consentito alle Unioni e Convenzioni di Comuni con il medesimo bacino demografico di evitare la diffusione dei dati reddituali e patrimoniali dei titolari di incarichi politici²⁶.

Quanto al secondo angolo di visuale, qual è quello dei cittadini, l'ipertrofia di dati oggetto di pubblicazione obbligatoria rischia di porli in condizione di non rintracciare, nel ginepraio di informazioni, quelle che effettivamente occorrono o che li hanno determinati alla ricerca, ovvero di non comprenderne adeguatamente il significato e gli effetti, così generando disorientamento²⁷.

Tali rischi divengono, poi, ancora più evidenti al cospetto di un'utenza poco avvezza all'uso degli strumenti informatici²⁸, con la conseguente emersione di ulteriori ed inedite

²⁵ V. Tabella n. 1, Allegato 4, PNA 2022.

²⁶ V. Tabelle 1 e 3, Allegato 4, PNA 2022.

²⁷ *"La trasparenza, a ben vedere, può produrre opacità (vale a dire limitare, o comunque non favorire l'effettiva conoscenza), in modi diversi, secondo dinamiche diverse. Può determinare disorientamento, frutto dell'eccesso di informazioni: un'opacità per confusione. L'informazione utile, interessante, è resa disponibile, ma è difficilmente compresa nella sua portata perché inframezzata a numerosi elementi privi di interesse"*. Così, E. Carloni, *La casa di vetro e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Diritto pubblico* n. 3/2009, p. 24.

Si rimanda altresì a G. Gardini, *Il paradosso della trasparenza in Italia: l'arte di rendere oscure le cose semplici*, in www.federalismi.it, 2017.

²⁸ Indicativo è, in proposito, il Rapporto DESI 2021 (Indice dell'Economia e delle Società digitali), che colloca l'Italia al ventesimo posto tra gli Stati U.E. con competenze digitali, specie per quanto riguarda l'uso dei servizi informativi da parte dei cittadini: soltanto il 42% delle persone di età compresa tra 16 e 74 ha competenze di base, rispetto al 56%

“asimmetrie informative tra connessi e non”, in grado di determinare, in una sorta di circolo vizioso, “nuovi limiti alla stessa trasparenza”²⁹.

In altre parole, la pretesa della diffusione di una mole eccessiva di dati, più o meno congiunta a limiti (culturali, socio-economici, anagrafici, etc.) della cittadinanza, complica il soddisfacimento del bisogno di conoscenza e preclude il raggiungimento di uno dei principali obiettivi della trasparenza, qual è il controllo dell'azione amministrativa, come dimostra, tra l'altro, la mancanza di un rapporto di proporzionalità diretta tra l'inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione, in base ai requisiti qualitativi di cui all'art. 6, D.lgs. 33/2013, ed un esercizio significativo dell'accesso civico³⁰.

4. Quali prospettive?

La *mission* che si propone il PNRR e le indicazioni contenute nel PNA di recente approvazione svelano che la dimensione proattiva della trasparenza amministrativa sia ancora in via di definizione.

L'unico punto di convergenza, verso cui nel tempo si è acquisita una diffusa consapevolezza, è che le amministrazioni pubbliche sono schiacciate dal peso insostenibile dell'eccesso dei dati da pubblicare, da cui deriva l'evidente difficoltà di stare al passo con i relativi adempimenti³¹.

rilevato a livello europeo, e solo il 22% possiede competenze superiori a quelle di base, rispetto al 31% riscontrato in U.E.

²⁹ E. Carloni, *La casa di vetro e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, cit., p. 25.

³⁰ La citata indagine, condotta presso l'Amministrazione di appartenenza della scrivente, ha difatti svelato come all'incompletezza o al difetto di attualità del patrimonio informativo pubblicato nella sezione “Amministrazione trasparente” non faccia necessariamente da contraltare la presentazione di istanze di accesso civico cd. semplice, ai sensi dell'art. 5, co. 1, D.lgs. 33/2013, a causa di plurime ragioni, tra le quali: - la scarsa sensibilità della generalità dei consociati verso lo strumento in questione e, soprattutto, le potenzialità del medesimo, nonché l'esigua conoscenza della relativa normativa e, di conseguenza, la limitata consapevolezza delle peculiarità di tale tipologia rispetto al più noto accesso cd. documentale, che, pur esigendo ben più stringenti requisiti soggettivi e motivazionali, è stato ormai metabolizzato, anche in virtù del maggior lasso di tempo trascorso dalla sua introduzione; - un limite di natura culturale, connesso al primo esaminato, essendo l'accesso civico un istituto congeniato in altri sistemi giuridici, con un differente *background* storico, innestato in tempi recenti nell'ordinamento italiano e, per questo, di difficile e/o lenta comprensione, al punto che dalla prima indagine sulla trasparenza nella pubblica amministrazione connessa all'impiego della rete, condotta dall'Osservatorio Socialis e presentata al Forum PA nel 2015, è risultato che soltanto il 15% degli intervistati ha dichiarato di aver sentito parlare dell'istituto dell'accesso civico; - un ostacolo di carattere sociale, da ravvisare nella radicata sfiducia della collettività nei confronti le istituzioni pubbliche e nel preconcetto dell'oscurità e dell'impenetrabilità del loro operato e, dunque, nella ritrosia verso quegli strumenti volti a favorire il dialogo, come ha rivelato l'indagine commissionata dal Laboratorio Futuro - Istituto Toniolo a IPSOS nel 2022, secondo cui, al quesito “Quanta fiducia ha nella pubblica amministrazione?”, su una scala da 1 a 10, il 21% degli intervistati ha assegnato un valore pari a 5, il 23% un valore pari a 6 e soltanto il 17% un valore pari a 7.

³¹ Cfr. F. Cacciatore, F. Di Mascio, A. Natalini, *La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto*, in Riv. it. pol. pubbl., n. 1/2017, p. 49, che, sulla base ai dati forniti da ANAC nelle relazioni annuali al Parlamento, hanno evidenziato l'esiguità del tasso di pubblicazione in “Amministrazione trasparente” (che nei Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri è pari al 21% per i dati relativi all'organizzazione, al 36% sulle consulenze ed al

Apprezzabile è, pertanto, la spinta impressa dai predetti strumenti di pianificazione verso la diversificazione e la contestualizzazione degli obblighi di pubblicazione in base alle dimensioni e caratteristiche del contesto istituzionale di riferimento³², sui cui sviluppi occorrerà attendere il concreto recepimento del PNA 2022 da parte delle singole amministrazioni.

Meno convincente, soprattutto in ordine alle concrete modalità di attuazione ed ai possibili risvolti, è la strategia di semplificazione indicata dal PNRR, qual è quella di introdurre, a cura di ANAC, una non meglio specificata piattaforma unitaria, deputata a soppiantare i sistemi delle singole amministrazioni, ad alleggerirne gli obblighi di pubblicazione e ad assicurare un unico accesso alle informazioni pubbliche.

Viene in tal modo proposta una *reductio ad unum* delle varie piattaforme, finora gestite autonomamente dalle amministrazioni, e *“la sostituzione di un meccanismo ormai rodato con uno tutto da costruire”*³³, di cui, ad oggi, non sono stati chiariti né i contorni, né i contenuti, né, tantomeno, le modalità di immissione e coordinamento dei dati da parte di istituzioni assai differenti.

Occorrerà, pertanto, aspettare indicazioni operative sul portale unico della trasparenza così prefigurato e la relativa messa in opera, per saggiarne l’effettiva capacità di semplificazione tanto per le amministrazioni tenute ad utilizzarlo in sostituzione dei portali istituzionali, quanto per i cittadini che vi faranno ricorso per soddisfare il proprio bisogno di conoscenza.

43% sui contratti pubblici), ed imputato l’impreciso e/o carente adempimento alla ridotta digitalizzazione delle amministrazioni, alla scarsità delle risorse umane e strumentali e ad un investimento in termini di formazione del personale.

³² Diversificazione, in realtà, auspicata già da un decennio da ANAC, come testimonia il *Rapporto sul primo anno di attuazione della L. 6 novembre 2012, n. 190*, risalente al dicembre 2013, in cui veniva evidenziata l’esigenza di semplificare gli obblighi di pubblicazione di differenziarli per tipologia di amministrazione, in relazione alla dimensione ed alle peculiarità delle stesse.

³³ In questi termini, E. Carloni, *Passi indietro su anticorruzione e trasparenza? Considerazioni a margine del PNRR e del decreto PA*, in www.orizzontideldirittopub.com, 2021, secondo cui *“in un paese così opaco e denso di norme, alcune delle quali davvero criminogene, colpisce questa individuazione del nemico interno nella stessa anticorruzione, nella stessa trasparenza. Né convince la soluzione prospettata sul fronte della trasparenza, di riduzione dello stock di informazioni disponibili e di concentrazione dei dati in un portale unitario gestito dall’ANAC [...] e, mentre convince ancora meno l’idea di assicurare più trasparenza con meno trasparenza, pare contraddittorio concentrare in un’unica sede le informazioni di circa dodicimila soggetti tenuti agli obblighi di pubblicazione e così voler proteggere il cittadino dall’opacità per confusione di cui soffrirebbe nell’accedere al sito della sua amministrazione”*.