

## Prefazione

**avv. Giacomo Romano**  
Direttore Responsabile



Ci sono tanti buoni motivi, a maggior ragione di questi tempi, per parlare di trasparenza amministrativa.

Ed infatti, il concetto di trasparenza, insieme a quelli di pubblicità ed accesso, sono stati oggetto, negli ultimi anni, di rilevanti interventi del legislatore che ne hanno reso, in qualche modo, meno certo il significato.

Appare ormai portato acquisito alla scienza giuridica che il principio di trasparenza amministrativa gode — nel nostro, come nell'ordinamento europeo — di un fondamento costituzionale, in quanto strettamente connesso al principio democratico.

A partire dal Trattato di Amsterdam è stata affermata, al livello del diritto primario dell'Unione europea, in via generale e con portata cogente, la necessità di creare un'unione «*sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini*».

Il Trattato di Lisbona, poi, ha inserito il diritto di accedere ai documenti delle autorità europee tra le «*Disposizioni di applicazione generale*» del Trattato sul funzionamento dell'Unione, imponendo di considerare l'accesso quale vero e proprio principio generale del diritto europeo (art. 15, par. 3, primo comma, Tfu).

La trasparenza e il diritto di accesso alle informazioni detenute dal governo e dalle amministrazioni pubbliche sono dunque considerati, anche a livello internazionale, fattori essenziali per la prevenzione di fenomeni corruttivi, per il rafforzamento della partecipazione democratica dei cittadini, per l'innalzamento del livello di fiducia nelle istituzioni pubbliche.

La difficoltà, piuttosto, sta nell'individuare “oggi” cosa debba intendersi con questa l'espressione “trasparenza amministrativa”, che rischia di assumere le fattezze di un concetto *bon à tout faire*, come dicono i francesi, difficilmente distinguibile dai contigui istituti della pubblicità e dell'accesso.

L'innegabile valenza costituzionale della trasparenza, ormai da intendersi nell'ordinamento interno quale «*accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni*» (art. 1, co. 1, d.lgs. n. 33/2013), si desume dal fatto che essa costituisce criterio organizzativo, volto ad assicurare l'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), corrispondente, sul piano delle situazioni soggettive, al diritto all'informazione, inteso nella sua accezione più stretta di libertà di informarsi.

Tali considerazioni consentono di affermare che, allo stato attuale, la trasparenza costituisce la regola, mentre il segreto l'eccezione che la limita dall'esterno, legittimo nella misura in cui sia a tutela di interessi (pubblici e privati) costituzionalmente riconosciuti.

La trasparenza amministrativa rappresenta il presupposto, il fondamento, il baricentro e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile.

Il nostro ordinamento è costellato oramai di disposizioni che tendono a favorire la massima trasparenza dell'attività amministrativa: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, all'obbligo di motivazione, all'accesso civico generalizzato.

La crescita dell'esigenza della trasparenza rappresenta nelle società occidentali, un fenomeno concomitante al crescente sviluppo di *internet*.

La nota espressione «*Government as a Platform*», pronunciata da Obama per sintetizzare l'irreversibile necessità di collocare i principi di *Open Government* all'interno del contesto tecnologico, implica la creazione di uno scenario radicalmente nuovo in cui l'accesso aperto alle informazioni e ai dati delle pubbliche amministrazioni sia realmente in grado di trasformare l'idea stessa di governo.

Servono piattaforme, architetture digitali per affrontare efficacemente le nuove sfide dell'economia dei dati (*data economy*). L'Italia timidamente sta da poco avviando iniziative di partecipazione e collaborazione tra amministrazione e cittadino: un esempio è dato dall'inaugurazione, di pochi giorni fa, della piattaforma 'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente', ma la strada da fare è ancora lunga.

La tecnologia impone, infatti, di stare al passo con i continui cambiamenti, anche delle abitudini di vita. In questo senso non va trascurato il ruolo dei *social network*. La tendenziale «*onnipresenza*» dell'amministrazione, tipica delle interazioni sui *social*, può, infatti, favorire l'idea di un'amministrazione che sia parte della più ampia comunità on line del cittadino/utente.

Il nuovo significato che assume la trasparenza amministrativa nell'ambito dei processi di innovazione e digitalizzazione è, quindi, potenzialmente in grado di andare ben oltre le originarie finalità di controllo e prevenzione di fenomeni corruttivi ed aprire considerevoli scenari di sviluppo economico, politico e sociale.

Del resto, molteplici sono anche i rischi connessi ad un "eccesso di trasparenza". Quello maggiore è certamente rappresentato dal sacrificio di altre libertà, la più invocata, al riguardo, è la riservatezza.

Inoltre, il cattivo uso di *internet* rischia di favorire una fuorviata conoscenza e, di conseguenza, una inquinata interazione con i processi decisionali della pubblica amministrazione da parte del «popolo della rete». E, purtroppo, gli esempi di questi "fraintendimenti" sono quotidiani e tristemente noti.

Il mondo attuale sta evolvendo velocemente. Probabilmente siamo già agli albori di un'altra grande rivoluzione dovuta al mondo della *blockchain* o, ad esempio, all'intelligenza artificiale; una rivoluzione simile a quella che c'è stata con i *social media* nel decennio appena trascorso.

L'esigenza di trasparenza sarà sempre maggiore. Si pensi solo che, di recente, il Consiglio di Stato, in Adunanza plenaria ha chiarito che le istanze di accesso non devono per forza essere funzionalizzate al perseguimento di un interesse pubblico ma vanno soddisfatte anche se avanzate per motivi personali o di mera curiosità, purché non abbiano caratteristiche «vessatorie o pretestuose» (sul punto, cfr. sent. 2 aprile 2020, n. 10).

La sfida sarà, dunque, quella di provare a "cavalcare" questa rivoluzione, a non lasciarci trovare impreparati perché serviranno maggiori infrastrutture tecnologiche e maggiori tutele.