

## Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza

*Marco Bombardelli*

### *Abstract*

*Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 disciplina il principio di trasparenza amministrativa e detta numerose disposizioni relative agli obblighi di pubblicazione di documenti, informazioni e dati da parte della pubblica amministrazione. Nella nuova normativa appare evidente la duplice declinazione assunta da tale principio e da tali obblighi. Da un lato, infatti, essi vengono considerati come argine ai rischi di corruzione e di cattiva amministrazione e trattati quindi nella prospettiva del sospetto verso l'amministrazione. Dall'altro lato essi sono invece utilizzati come supporto di un'amministrazione aperta e al servizio del cittadino, operante per la soddisfazione dei bisogni della collettività, e declinati quindi nella prospettiva della partecipazione e della fiducia reciproca fra cittadino e amministrazione. Si tratta di due approcci compatibili, ma molto diversi fra loro, di cui è molto importante evidenziare la distinzione.*

### *1. La nuova dimensione del principio di trasparenza*

Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, sulla base della delega conferita con l'art. 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190, disciplina in modo specifico il principio di trasparenza amministrativa, precisandone contenuto, finalità e limiti<sup>1</sup>. Inoltre, al fine di assicurare la

---

(1) Sul concetto di trasparenza amministrativa si vedano G. ARENA, *La trasparenza amministrativa ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in G. ARENA (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 25 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, XXXI, 1995, p. 1 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, 5945 ss.; F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; F. MANGANARO, *Evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it) e ora in *Studi in memoria di Roberto Marrama*, Napoli, 2012. Sull'evoluzione di tale principio dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013, anche in relazione

realizzazione di tale principio, riordina e integra le disposizioni relative alla gestione delle informazioni della pubblica amministrazione, definendone i criteri di qualità e le modalità di pubblicazione nei siti istituzionali; dettando disposizioni in materia di accesso ad esse e introducendo dettagliati obblighi di pubblicazione e diffusione di alcune specifiche categorie di informazioni pubbliche<sup>2</sup>. Ne risulta un quadro normativo molto articolato nel quale colpisce, fra i molti punti di interesse, la declinazione duplice che in esso assumono il principio di trasparenza e gli obblighi di pubblicazione, sia sotto il profilo delle finalità ad essi attribuite, sia sotto quello della loro collocazione nell'ambito più generale delle funzioni di informazione e di comunicazione della pubblica amministrazione.

Da un lato, infatti, la normativa in questione prende in considerazione la pubblica amministrazione per i rischi che nella sua organizzazione e nella sua azione vengano a prodursi fenomeni di corruzione o comunque di "cattiva amministrazione". In tale prospettiva, l'amministrazione viene guardata con sospetto e l'accessibilità delle informazioni viene proposta come argine ai suddetti fenomeni, in virtù della sua idoneità a favorire "forme diffuse di controllo". Chi entra in possesso delle informazioni rimane al di fuori della vicenda legata all'agire amministrativo, si rivolge all'amministrazione dall'esterno, con diffidenza, non interagisce con essa, ne rimane distaccato e percepisce i suoi interventi su un piano diverso rispetto a quello dell'amministrazione attiva, limitandosi a vigilare per coglierne le eventuali disfunzioni, affinché non si verifichino casi di cattiva amministrazione o di abuso. Dall'altro lato, le nuove disposizioni fanno invece riferimento all'amministrazione come organizzazione aperta e al servizio del cittadino, che deve operare con efficienza ed efficacia, in modo da garantire la "buona amministrazione" e da raggiungere risultati in grado di soddi-

---

al livello costituzionale ed europeo, si veda P. MARSOCCI, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d.lgs. 33/2013, nell'interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, in questo fascicolo della *Rivista*.

(2) Per un'approfondita analisi dei contenuti del d.lgs. 33/2013 si vedano i commenti ai singoli articoli, raccolti in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, Rimini, 2013.

sfare i bisogni della collettività. In tale prospettiva, l'amministrazione viene guardata con fiducia e l'accessibilità delle informazioni diventa strumentale all'instaurazione di un corretto rapporto fra essa e i destinatari dei suoi interventi e viene finalizzata a rendere più chiari e più comprensibili i modi di questa relazione, a semplificare le procedure e quindi in definitiva a creare le condizioni per il raggiungimento di risultati migliori. Chi entra in possesso delle informazioni è, o comunque aspira ad essere, coinvolto nella vicenda su cui interviene l'agire amministrativo, entra in relazione con l'amministrazione e percepisce i suoi interventi sul suo stesso piano di amministrazione attiva, affrontando con essa questioni specifiche e avanzando istanze partecipative, di tipo collaborativo o più tradizionalmente di tipo oppositivo e garantistico, che in ogni caso non lo collocano mai in posizione distaccata ed esterna rispetto alla vicenda in atto.

Lo stesso duplice declinazione compare anche quando si considerano le ricadute dei nuovi obblighi nell'ambito generale delle funzioni di informazione e di comunicazione della pubblica amministrazione<sup>3</sup>. Anche qui, infatti, da un lato viene in evidenza un insieme di attività di informazione che l'amministrazione deve svolgere al solo fine di assicurare l'accessibilità delle informazioni, rivolgendosi a una pluralità di soggetti indeterminati verso cui diffonderle attraverso il proprio sito istituzionale, senza tenere in considerazione l'utilizzo o il riutilizzo che gli stessi intendono farne e senza considerare in alcun modo come discriminante il tipo di rapporto che gli stessi, sulla base delle informazioni acquisite, possono instaurare con essa. Da un altro lato, invece, viene contemplato un insieme di attività di informazione che risultano chiaramente rivolte a soggetti determinati o comunque determinabili, nei confronti dei quali l'amministrazione attua un intervento più specifico di comunicazione, finalizzato a ottenere da

---

(3) Sulla funzione di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni si vedano F. MERLONI (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002; P. MARSOCCHI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002; M. DE BENEDETTO, *Comunicazione. IV) Comunicazione pubblica*, in *Enc. giur. Treccani*, 2001, p. 1 ss.; G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, II ed., 2004.

essi dei comportamenti coerenti in vista dei risultati da raggiungere, attraverso lo stimolo della loro partecipazione alle attività di cura dell'interesse generale.

Si tratta di due approcci che rappresentano due facce di una stessa medaglia e sicuramente possono convivere, ma che sono e si rivelano profondamente diversi. Della loro distinzione occorre essere pienamente consapevoli, perché in relazione ad essi la realizzazione della trasparenza e l'attuazione degli obblighi di pubblicazione richiedono modalità di intervento molto differenti. Su questa duplice declinazione della trasparenza amministrativa e sulle conseguenze derivanti dalla collocazione degli obblighi di pubblicazione in una o nell'altra delle logiche operative che ne derivano sembra dunque opportuno svolgere qualche riflessione.

## ***2. La trasparenza fra controllo e partecipazione***

Nella definizione del concetto di trasparenza e nella precisazione delle finalità che tale principio mira a realizzare il d.lgs. 33/2013 va oltre il generico richiamo al principio operato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e, riprendendo e integrando la definizione contenuta nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150<sup>4</sup>, definisce la trasparenza come

---

(4) Come è noto, la trasparenza è stata introdotta quale criterio generale dell'attività amministrativa dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, che significativamente fin dalla sua entrata in vigore è stata richiamata, oltre che propriamente come legge generale sul procedimento amministrativo, anche come legge "sulla trasparenza amministrativa". Più precisamente, però, nel testo originale della legge veniva richiamato il solo principio di pubblicità, mentre quello di trasparenza è stato espressamente introdotto, pur senza il corredo di una definizione esplicita, solo con le modifiche apportate dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15. Alla trasparenza amministrativa hanno poi fatto riferimento leggi di settore, come in particolare il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti, all'art. 2. Essa ha poi avuto una prima definizione esplicita da parte dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che all'art. 11 la ha individuata come "accessibilità totale [...] delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti", ne ha finalizzato l'utilizzo "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità" e la ha considerata infine come "livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche". Questa definizione è poi stata ampliata, in particolare su quest'ultimo punto, dalla legge 190/2012, che ha altresì delegato il governo ad adottare quello che poi è diventato appunto il d.lgs. 33/2013.

“accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni” e attribuisce alla stessa lo “scopo di favorire forme diffuse di controllo” su due fondamentali ambiti dell’intervento della pubblica amministrazione, quello del “perseguimento delle funzioni istituzionali” e quello dell’“utilizzo delle risorse pubbliche” (art. 1, comma 1). Ma il d.lgs. 33/2013 non si limita a questa integrazione e chiarisce espressamente come il principio abbia una portata ben più ampia. Con un’importante innovazione rispetto alle previsioni del d.lgs. 150/2009, infatti, esso afferma che la trasparenza concorre “ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione”, precisa che “essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali”, la configura come integrante “il diritto ad una buona amministrazione” e la individua come principio caratterizzante un nuovo modello più evoluto di amministrazione, “aperta” e “al servizio del cittadino” (art. 1, comma 2). Infine, il d.lgs. 33/2013 ribadisce quanto già disposto dal d.lgs. 150/2009 e poi più ampiamente dalla legge delega 190/2012, con riferimento all’art. 117 della Costituzione, secondo comma, lettera *m*) e lettera *r*), che cioè le disposizioni in materia di trasparenza e di obbligo di informazione “integrano l’individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione”, e che esse sono da considerarsi centrali per l’organizzazione e la gestione del sistema informativo pubblico, in quanto costituiscono “esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale” (art. 1, comma 3).

Da queste previsioni emerge molto nitida la declinazione duplice del principio, a cui si è fatto cenno nell’introduzione. È evidente infatti come la trasparenza venga innanzitutto riferita agli importanti obiettivi del contrasto della corruzione e della valutazione dei dipendenti pubblici, confermando in questo senso l’impostazione adottata dall’art. 11 del d.lgs. 150/2009 e dall’art. 18 del d.l. 22 giugno 2012, n.

83<sup>5</sup>. Ma queste non sono le uniche finalità attribuite alla trasparenza, perché la stessa viene poi ricondotta anche al piano dell'amministrazione attiva, come principio rivolto a migliorare il rapporto fra amministrazione e cittadini, a porre le basi per un dialogo più consapevole fra essi e a creare quindi le condizioni per una partecipazione più significativa, idonea a realizzare un'amministrazione al contempo più efficiente ed efficace nel raggiungere i risultati che le sono richiesti e più aperta e più capace di coinvolgere le risorse partecipative della società nella soluzione dei problemi di interesse generale<sup>6</sup>.

L'ampia portata del principio si ripercuote inevitabilmente sulle finalità a cui si rivolgono i numerosi obblighi di pubblicazione imposti all'amministrazione, i quali infatti si distribuiscono lungo entrambe le direzioni indicate. Si può così individuare una precisa distinzione tra, da un lato, le informazioni accessibili a fini di controllo, di valutazione del personale e di prevenzione della corruzione nell'amministrazione e, dall'altro, quelle accessibili per finalità di partecipazione e di semplificazione, inquadrabili nella prospettiva del miglioramento del rapporto fra pubblica amministrazione e privati sviluppatasi a partire dalla legge 241/1990<sup>7</sup>. Nel primo gruppo rientrano gli obblighi di

---

(5) Convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

(6) Il richiamo alla partecipazione operato nel testo si estende sia alla partecipazione procedimentale, come introdotta e disciplinata dalla legge 241/1990, per la quale si vedano in generale F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. dir. Aggiornamenti IV*, 2000, p. 943 ss.; sia a forme di partecipazione più ampie, in grado di incidere sullo stesso modo di essere dell'amministrazione e di farlo evolvere in senso paritario e partecipativo, per le quali si rinvia ai modelli proposti in F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Padova, 1994; G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, Padova, 1994, in particolare p. 357 ss.; U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996; G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari*, 1997, p. 29 ss.; U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009; G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011.

(7) Si tratta in parte di obblighi connessi ad adempimenti già previsti dalla normativa previgente, come ad esempio gli artt. 4, 12 e 15 del d.lgs. 82/2005, o i commi 29 e 30 dell'art. 1 della stessa legge 190/2012, che però nelle previsioni del d.lgs. 33/2013 assumono una portata più vasta, perché vengono previsti non solo nei confronti di chi ha già titolo per partecipare a una determinata procedura, ma di tutti coloro che anche

pubblicazione relativi ai componenti degli organi di indirizzo politico, ai titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza, al personale, agli incarichi conferiti, alla valutazione delle *performances*, agli enti vigilati o controllati, ad alcune particolari categorie di provvedimenti adottati, come quelli relativi a concessione di contributi e di benefici, all'uso di risorse pubbliche, agli esiti di controlli su attività di organizzazione, ai rendiconti dei gruppi consiliari. Al secondo gruppo sono riconducibili informazioni più generiche, volte a favorire la conoscenza di come l'amministrazione è organizzata e articolata, o di come essa agisce nei procedimenti di propria competenza; ma anche informazioni collegate più nello specifico a determinate procedure, come quelle relative ai bandi di concorso, quelle necessarie per effettuare pagamenti informatici, quelle relative ai controlli a cui sono assoggettate le imprese, quelle relative agli oneri informativi posti a carico dei privati nell'ambito dei procedimenti in cui sono esercitati poteri autorizzatori, concessori o certificatori; o ancora informazioni più mirate, come quelle riguardanti i dati relativi all'erogazione dei servizi o l'accesso ai servizi pubblici.

Si tratta di una distinzione molto importante in vista dell'attuazione del principio di trasparenza e dell'adempimento concreto degli obblighi di informazione da parte delle amministrazioni, della quale è fondamentale tener conto nell'attuazione delle disposizioni del d.lgs. 33/2013. In caso contrario, infatti, il rischio è che tali disposizioni, anche per lo stretto collegamento che hanno con le previsioni in materia di valutazione dei dipendenti pubblici e della normativa anticorruzione, introdotte rispettivamente con il d.lgs. 150/2009 e con la legge 190/2012, inducano a prendere a riferimento un'immagine negativa dell'amministrazione, ad assumere un atteggiamento ispirato al sospetto verso di essa e ad allargare quindi il senso di diffidenza e di distacco della collettività nei suoi confronti. Si tratta di un rischio da evitare assolutamente, anche perché ciò condurrebbe a

---

solo potenzialmente possono essere interessati a un coinvolgimento nel farsi dell'azione amministrativa. All'amministrazione viene infatti imposto di rendere quelle informazioni disponibili a chiunque, senza obbligo di autenticazione, anche in via preliminare rispetto all'avvio del procedimento.

contraddire la portata originaria del principio di trasparenza, che la legge 241/1990 ha introdotto in vista della realizzazione di un'amministrazione paritaria e aperta al coinvolgimento dei privati nello svolgimento dell'attività amministrativa, in una logica di collaborazione e di fiducia reciproca, finalizzata al perseguimento di risultati di interesse generale.

### ***3. La trasparenza fra mera informazione e comunicazione***

L'ambivalenza del concetto di trasparenza e degli obblighi di pubblicazione emerge anche se si considera il tipo di funzione in cui tali obblighi vanno a collegarsi. Questi rilevano infatti in alcuni casi nel quadro di una funzione di mera informazione, cui si accompagnano spesso operazioni di "diffusione" dei dati verso soggetti indeterminati, di per sé svincolate da nessi con ulteriori attività di cura dell'interesse generale. In altre ipotesi essi si collocano invece nell'ambito di una funzione di comunicazione, cui si accompagnano operazioni di "comunicazione" verso soggetti determinati o quantomeno determinabili, nelle quali si può rintracciare un collegamento ulteriore con il farsi dell'azione amministrativa e nel cui ambito la comunicazione può arrivare a essere utilizzata come strumento alternativo all'esercizio del potere autoritativo<sup>8</sup>.

#### ***3.1. Gli obblighi di pubblicazione in funzione di informazione***

Riguardo alla distinzione proposta va ricordato che l'informazione è l'elemento che fornisce elementi di conoscenza, che appunto informa, cioè consente di dare forma ad una realtà. Come tale essa rileva essenzialmente nel rapporto fra un soggetto e una cosa, a cui attraverso l'informazione viene appunto "data forma" e che diventa quindi possibile collocare in modo ordinato nella esperienza sensibile del soggetto che viene informato<sup>9</sup>. Il d.lgs. 33/2013 pone a capo delle amministrazioni l'obbligo di mettere a disposizione informazioni ai

---

(8) Sulla distinzione tra informazione e comunicazione si veda in particolare G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione*, cit., p. 48 ss.

(9) In tal senso v. G. ARENA, *La funzione pubblica*, cit., p. 48 ss.



privati, affinché questi possano appunto “dare forma” al numero più ampio di realtà possibili in relazione alla loro esperienza specifica, al di là del fatto che questa esperienza sia collegata ad attività di cura dell’interesse generale, si riferisca alla tutela di situazioni soggettive del privato, si connetta alla verifica dell’operato dell’amministrazione, oppure riguardi unicamente la sfera privata di coloro che decidono di “riutilizzare” le informazioni acquisite.

In questo senso il decreto porta a uno stadio ancora più avanzato il modo di gestire l’informazione inaugurato dalla legge 241/1990. Questa aveva infatti introdotto un elemento di rottura nell’amministrazione tradizionale, dove l’informazione veniva gestita sulla base del principio di segretezza, secondo la regola per cui tutte le informazioni in possesso dell’amministrazione potevano essere mantenute segrete e sottratte all’accesso in funzione della generica tutela dell’interesse pubblico, inteso come interesse proprio dell’amministrazione, e quindi semplicemente in virtù delle caratteristiche di sovraordinazione e di separatezza di quest’ultima rispetto ai cittadini<sup>10</sup>. La legge 241/1990 ha capovolto questa regola e ha introdotto prima il principio di pubblicità e poi il principio di trasparenza come regole generali dell’attività amministrativa. L’amministrazione è così stata vincolata a rendere disponibili le informazioni contenute nei documenti di cui è in possesso a coloro che sono titolari di una situazione soggettiva rilevante, tranne nei casi in cui sia necessario tutelare interessi specifici che possono subire una lesione dalla diffusione delle informazioni ad essi relative<sup>11</sup>. In prevalenza, questo passaggio è avvenuto con riferimento a informazioni contenute in documenti depositati presso le pubbliche amministrazioni ma non pubblicati, resi accessibili in risposta a una richiesta di esercizio del diritto di accesso, giustificata da una qualche forma di interesse specifico del richiedente rispetto

---

(10) Sul carattere assunto dall’informazione nel “normale funzionamento” amministrazione tradizionale, carattere interamente condizionato dalla natura del soggetto che ne è titolare, si veda G. ARENA, *Il segreto amministrativo. II. Profili teorici*, Padova, 1984, p. 109 ss.

(11) Tale regola viene affermata nell’ambito della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in particolare dall’art. 22, comma 4 della legge 241/1990.

all'attività dell'amministrazione. Solo in un numero limitato di casi, previsti dall'art. 26, la legge 241/1990 ha previsto che l'informazione debba essere resa pubblica su iniziativa della stessa amministrazione e a prescindere da specifiche richieste, con modalità che ne consentono anche la diffusione verso soggetti indeterminati, fermo restando che, ove la pubblicazione sia integrale, con essa la libertà di accesso ai documenti si intende di per sé realizzata<sup>12</sup>. Con la legge 241/1990 è quindi stato previsto che l'informazione debba di regola essere messa a disposizione dall'amministrazione ai privati, prevedendo però che questo avvenga su specifica richiesta dell'interessato e per informazioni già contenute in documenti amministrativi. In misura prevalente, quindi, l'accessibilità delle informazioni è stata messa in connessione con specifiche vicende dell'attività amministrativa in cui il privato è in qualche modo coinvolto, mentre è stato espressamente escluso che possa essere riconosciuta ai fini dell'esercizio di forme di controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni<sup>13</sup>.

Il d.lgs. 33/2013 va oltre e, portando a compimento un percorso inaugurato da altre disposizioni normative approvate negli ultimi anni<sup>14</sup>,

---

(12) Sulla distinzione fra le diverse forme di accesso previste dalla legge 241/1990 e, in generale, sulla tematica del diritto di accesso e sui suoi collegamenti con il principio di trasparenza sia consentito rinviare a M. BOMBARDELLI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in G. SCIULLO (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa*, Bologna, 2006, p. 185 ss. Sul tema si veda di recente D. GIANNINI, *L'accesso ai documenti*, Milano, 2013. È peraltro da rilevare come, anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013 e del riconoscimento dell'accesso civico, quella disciplinata dalla legge 241/1990 non rappresenta l'unica forma di accesso alle informazioni della pubblica amministrazione. Sull'accesso civico si vedano M. MAGRI, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, in questa *Rivista*, 2013, p. 429 ss. e A. BONOMO, *Il Codice trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in questo fascicolo della *Rivista*.

(13) In tal senso, espressamente, l'art. 24, comma 3, della legge 241/1990.

(14) Relativamente all'obbligo di pubblicazione delle informazioni e dei documenti amministrativi, la legge 241/1990 è stata seguita da altre disposizioni, orientate in particolare la progressiva estensione dell'oggetto dell'obbligo di pubblicazione, che è passato dal documento in quanto supporto di informazioni alle informazioni in quanto tali, individuate in numero via via crescente entro appositi elenchi, espressamente previsti dal legislatore. Sono da ricordare, al riguardo, lo stesso art. 11 del d.lgs. 150/2009, e poi in particolare l'art. 18 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla

arriva ad affermare l'accessibilità totale e diretta, da parte di chiunque e anche al fine dell'esercizio di forme di controllo diffuso sull'amministrazione, delle informazioni relative alla organizzazione e all'attività amministrativa, con l'unico limite, peraltro rilevante, della loro previa individuazione da parte del legislatore come oggetto di pubblicazione obbligatoria<sup>15</sup>. Non solo, ma viene evidenziato come l'accesso alle informazioni non possa essere inteso in senso solo formale, dovendo l'amministrazione assicurarne un adeguato livello qualitativo, ovvero "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) e dovendo altresì la stessa curarne la pubblicazione in formato di tipo aperto e in modo che siano conoscibili, fruibili gratuitamente, utilizzabili e riutilizzabili da parte di chiunque<sup>16</sup>. Con il d.lgs. 33/2013 l'accessibilità di tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria diventa

---

legge 7 agosto 2012, n. 134, che hanno previsto l'accessibilità totale delle informazioni elencate, prevedendone la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente, in una apposita sezione denominata "Trasparenza, valutazione e merito". La legge 190/2012 ha poi previsto che gli elenchi delle informazioni accessibili venissero ulteriormente ampliate, come è appunto avvenuto con il d.lgs. 33/2013.

(15) Da questo limite deriva una rilevante differenziazione tra le informazioni per cui il legislatore prevede l'obbligo di pubblicazione, che diventano accessibili a chiunque, sono utilizzabili anche per finalità di controllo diffuso e possono essere oggetto dell'accesso civico, e le altre informazioni in possesso della pubblica amministrazione ma non pubblicate, che continuano ad essere oggetto della disciplina del diritto di accesso ai sensi della legge 241/1990. Sulle conseguenze di questa differenziazione si veda M. MAGRI, *Diritto alla trasparenza*, cit., p. 431 ss.; A. BONOMO, *Il Codice trasparenza*, cit.

(16) Ciò significa, secondo quanto previsto dall'art. 68, comma, 3 del d.lgs. 82/2005 e dall'art. 1 del d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, che devono essere disponibili "secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato", "in modo gratuito" o al più "ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione", "accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private" e "adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori", nonché utilizzabili "da parte di persone fisiche o giuridiche, a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale per il quale il documento che lo rappresenta è stato prodotto nell'ambito dei fini istituzionali".

dunque un valore in sé, l'attività dell'amministrazione necessaria ad assicurarla assume un rilievo proprio e le informazioni che riguardano l'organizzazione e l'attività amministrativa diventano oggetto di un autonomo "diritto alla conoscibilità" che chiunque può rivendicare nei loro confronti a prescindere dalla situazione soggettiva di cui è titolare e ancor più a prescindere dall'utilizzo o dal riutilizzo che intende fare di tali informazioni<sup>17</sup>.

Da un lato viene quindi sottolineato come l'amministrazione abbia una funzione di informazione autonoma, non necessariamente strumentale ad altre funzioni, dall'altro lato si mette in luce come la trasmissione e la diffusione delle informazioni da parte dell'amministrazione debbano essere collocate in una dimensione più ampia rispetto a quella tradizionale del rapporto fra amministrazione e privato nello svolgimento dell'attività amministrativa<sup>18</sup>. In questa nuova dimensione la piena conoscibilità delle informazioni non è solo una condizione di garanzia del privato o il presupposto della sua collaborazione alla cura dell'interesse generale, ma diventa più genericamente un dato di partenza per chi entra in contatto, anche occasionale e fortuito, con la pubblica amministrazione. Da questo possono poi derivare lo sviluppo di un rapporto, conflittuale o collaborativo, ma anche esperienze diverse, legate più al punto di vista e alle esigenze del privato interessato all'informazione che alla dimensione della cura dell'interesse generale, nella logica di per sé positiva del progressivo ampliamento dei diritti del cittadino, ma con implicazioni che possono determinare qualche rilevante criticità, come si dirà meglio nel paragrafo seguente.

---

(17) Sul diritto alla conoscibilità si veda ancora A. BONOMO, *Il Codice trasparenza*, cit.

(18) In generale, sulla possibilità che l'ordinamento preveda forme di pubblicità non connesse all'"atteggiarsi delle relazioni giuridiche nel caso concreto" si vedano C. MARZUOLI, *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità*, in F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, cit., p. 45 ss.; C. CUDIA, *Trasparenza amministrativa e pretesa del cittadino all'informazione; istituti/categorie di diritto pubblico e di diritto privato a confronto*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza*, cit., p. 673 ss., cui si deve l'espressione ora citata (p. 676).

### ***3.1.1. L'informazione attraverso i siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni***

Il rilievo delle trasformazioni ora descritte viene accresciuto dal fatto che le stesse non si manifestano solo sul piano quantitativo, con l'estensione del novero delle informazioni oggetto dell'obbligo di pubblicazione, ma anche sul piano qualitativo, con una significativa innovazione delle previsioni relative alle modalità con cui la pubblicazione deve avvenire. In particolare, l'art. 4, comma 1, del d.lgs. 33/2013 prevede che gli obblighi imposti debbano essere adempiuti con "la pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni", sui quali le informazioni devono essere trattate "secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web" (art. 4, comma 1), senza che le amministrazioni possano "disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione" (art. 9, comma 1).

Non si tratta più solo di prevedere la possibilità del ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con particolare riferimento alle reti telematiche pubbliche e ai siti web delle amministrazioni, come supporto per assicurare la trasparenza e adempiere agli obblighi di pubblicazione. Questa possibilità è infatti da ritenersi scontata anche al di là delle previsioni del d.lgs. 33/2013 ed emerge con chiarezza nella normazione relativa allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un collegamento evidenziato ad esempio dagli artt. 58 ss. del d.P.R. 445/2000, o anche dall'art. 13 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, relativo all'accesso telematico, e poi sviluppato con ampiezza dal d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale, in particolare agli artt. 50 ss. La stessa linea è poi stata seguita anche in altri atti normativi successivi, fra cui i già citati d.lgs. 150/2009 e d.l. 83/2012, che ricollegano direttamente l'attuazione della accessibilità totale alla pubblicazione nei siti istituzionali delle amministrazioni, ma anche dall'art. 32, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, che introduce importanti disposizioni in merito all'utilizzo di tali siti al fine di assolvere agli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale.

Il d.lgs. 33/2013 va oltre e introduce una vera e propria necessità del ricorso alle suddette tecnologie, arrivando a configurare la nozione stessa di “pubblicazione” come “pubblicazione [...] nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l’organizzazione e l’attività” (art. 2, comma 2) sottoposti al relativo obbligo. Ma, soprattutto, la nuova normativa impone che le informazioni siano pubblicate in modo da poter essere reperite mediante i motori di ricerca generalisti del web, amplificando in modo enorme il concetto di conoscibilità dei dati, che viene collegato alle enormi potenzialità combinatorie delle tecnologie informatiche di ricerca di dati oggi disponibili. E questo diventa determinante per qualificare l’adempimento dell’obbligo di pubblicazione: senza l’inserimento delle informazioni sul sito con modalità che ne consentano la ricerca attraverso i motori del web non c’è pubblicazione, non si adempie al relativo obbligo e dunque, in definitiva, con un esito che pare eccessivo, non c’è trasparenza.

Il diritto alla conoscibilità delle informazioni e dei dati si spinge così fino a veder garantite non solo le condizioni del loro reperimento da parte di chi è interessato ad essi, ma anche quelle del loro ritrovamento e/o della loro connessione “casuali”, ispirati al limite dalla mera curiosità, con il rischio che l’accessibilità delle informazioni finisca con il favorire, anziché la trasparenza dell’amministrazione e la realizzazione del diritto all’informazione, l’esercizio di una sorta di “voyeurismo” amministrativo da parte di chiunque abbia accesso al web. La frontiera della fruibilità delle informazioni pubbliche viene spostata molto rapidamente e molto in avanti, ma così facendo viene lasciato indietro qualche nodo irrisolto in grado di determinare notevoli criticità.

In primo luogo, non si arriva a operare appieno il bilanciamento tra diritto all’informazione e diritto alla riservatezza, cui pure sono dedicate le disposizioni dell’art. 4 del d.lgs. 33/2013. Nel rafforzare gli obblighi di informazione della pubblica amministrazione e nel collegarli strettamente all’uso delle tecnologie informatiche si è finito per creare, come ha giustamente osservato l’Autorità garante per la protezione dei dati personali, numerosi rischi di violazione della normativa sulla *privacy*, specie in riferimento al rispetto dei princi-

pi di necessità e soprattutto di proporzionalità del trattamento<sup>19</sup>. Da un lato tali rischi possono determinarsi in ragione della delicatezza di talune delle informazioni pubblicate, che in alcuni casi possono rivelare aspetti, anche intimi, della vita privata delle persone, rispetto alle quali la pubblicazione mediante diffusione sul web diventa particolarmente invasiva. Dall'altro lato essi possono derivare dalle modalità con cui è possibile trattare le informazioni pubblicate sui siti istituzionali, a cominciare dal loro reperimento, che come si è detto può essere particolarmente agevole grazie ai motori di ricerca generalisti, per concludere con la loro cancellazione dal sito, che invece può essere particolarmente difficoltosa a causa delle disposizioni che prevedono un termine di pubblicazione generico di cinque anni per tutte le informazioni pubblicate e soprattutto di quelle secondo cui alla scadenza del termine i dati e documenti devono essere conservati in altre sezioni del sito e resi comunque disponibili (art. 8, comma 3, e art. 9, comma 2, d.lgs. 33/2013).

Ma i problemi non sono soltanto questi. In secondo luogo, infatti, si deve considerare che le informazioni per cui viene previsto l'obbligo di pubblicazione sono molto numerose e appartengono a tipologie molto diverse. Può quindi essere difficile orientarsi correttamente rispetto ad esse sia da parte delle amministrazioni che le devono pubblicare, sia da parte di coloro che sono interessati a conoscerle, per i quali in particolare l'eccesso di informazione disponibile, secondo quella che purtroppo è una costante nelle comunicazioni via web, può diventare "rumore", finendo per alimentare un generico sospetto nei confronti dell'amministrazione anziché favorire la buona amministrazione. Per evitare questo rischio è molto importante che le amministrazioni sappiano gestire correttamente la pubblicazione delle informazioni, tenendo conto delle differenti finalità a cui l'accesso ad esse può essere indirizzato e distinguendo in particolare tra le ipotesi

---

(19) Sui problemi inerenti il rapporto tra obblighi di pubblicazione e tutela della riservatezza si vedano ampiamente, dell'Autorità garante per la tutela dei dati personali, la deliberazione 2 marzo 2011, n. 88, adottata a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 32 della legge 69/2009, e il parere adottato il 7 febbraio 2013 sullo schema di quello che poi è diventato il d.lgs. 33/2013.

di mera informazione e quelle più specifiche di comunicazione, di cui si dirà meglio nel prossimo paragrafo. Un terzo problema, infine, deriva dal fatto che, per come è disciplinato l'obbligo di pubblicazione, il sito istituzionale, e quindi il sistema informativo che lo supporta, diventano gli strumenti essenziali e imprescindibili per realizzare la trasparenza amministrativa. Di conseguenza, tutti i problemi nella predisposizione e nell'accesso ad essi si traducono immediatamente in problematiche connesse alla realizzazione del principio di trasparenza e del diritto alla conoscibilità. Diventa preoccupante, in particolare, l'alto livello del *digital divide* che ancora caratterizza la società italiana e che a seguito delle previsioni del d.lgs. 33/2013 rischia di tradursi nella creazione di profonde disuguaglianze nella realizzazione della trasparenza e degli importanti diritti che questa è preordinata a realizzare. Questo rende particolarmente importante, per l'effettività della realizzazione del principio di trasparenza, la piena applicazione dell'art. 53 del d.lgs. 82/2005, che definisce le caratteristiche dei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, prevedendo che gli stessi vengano predisposti "su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità"<sup>20</sup>.

### ***3.2. Gli obblighi di pubblicazione in funzione di comunicazione***

Come si è detto, però, il d.lgs. 33/2013 non disciplina la trasparenza e gli obblighi di pubblicazione che danno ad essa attuazione soltanto nella prospettiva generale dell'informazione, ma anche in quella più specifica della comunicazione. Va ricordato al riguardo che questa va intesa come attività consistente nel "mettere in comune" l'informazio-

---

(20) Va ricordato al riguardo che ai sensi della legge 9 gennaio 2004, n. 4, art. 2, comma 1, lett. a), in relazione ai sistemi informatici e telematici della pubblica amministrazione il concetto di accessibilità è molto esteso e coincide con "la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari".



ne tra due o più soggetti, allo scopo di influenzare la relazione tra essi e di incidere sul perseguimento delle finalità che uno o più dei partecipanti al processo comunicativo si prefiggono di raggiungere<sup>21</sup>. Nello specifico la comunicazione si collega all'insieme degli scambi e degli usi dell'informazione in cui è coinvolta, come emittente o come ricevente, la pubblica amministrazione e nell'ambito dei quali si producono modifiche dei comportamenti delle parti coinvolte, rilevanti in vista del perseguimento dei risultati di interesse generale. In questo senso le disposizioni del d.lgs. 33/2013 vanno ad incidere sia sulla comunicazione intesa in senso strumentale rispetto ad altre funzioni amministrative, quale scambio di documenti, di informazioni e di dati fra soggetti coinvolti in una relazione rivolta al perseguimento di un certo risultato, sia sulla comunicazione intesa come strumento dell'amministrare, alternativa all'uso di poteri autoritativi e diretta di per sé al raggiungimento di risultati di interesse generale.

Anche sotto questo profilo le disposizioni del d.lgs. 33/2013 si inseriscono in un percorso di evoluzione normativa che ha portato il ruolo della comunicazione oltre il livello di scarsa rilevanza che la caratterizzava nella dimensione tradizionale dell'amministrazione. In passato, infatti, i flussi di informazione in cui di fatto è inevitabilmente coinvolta l'amministrazione – sia al proprio interno, che verso i cittadini – anziché essere valorizzati come parti di un più ampio fenomeno di comunicazione, venivano piuttosto ricondotti in modo meccanico ed implicito, da un lato, ai collegamenti interni alla tradizionale struttura piramidale dell'organizzazione amministrativa, centrata sui concetti di gerarchia e competenza; e, dall'altro, alla scansione sequenziale e deterministica del procedimento amministrativo formale, in cui lo scambio di informazioni fra gli uffici e fra questi ed i destinatari dell'azione amministrativa si presenta come mero adempimento di obblighi posti dalla normativa di specie. Questo disinteresse per il fenomeno della comunicazione ha cominciato a essere superato a seguito del processo di riforma che ha interessato l'amministrazione pubblica negli ultimi venti anni, sia per quanto riguarda la sua orga-

---

(21) Sul punto si veda ancora G. ARENA, *La funzione pubblica*, cit., p. 48 ss.

nizzazione, che è andata progressivamente a delinearci secondo uno schema pluricentrico, plurimorfo e multiorganizzativo, idoneo anche ad aprirla alla società, in senso pluralista<sup>22</sup>, sia per quanto riguarda la sua attività, dove i percorsi unilaterali e formali di azione in relazione ai quali è stata costruita la stessa teoria del procedimento amministrativo sono in parte stati sostituiti da schemi di azione relazionali e multilaterali, impossibili da comprendere in una logica puramente sequenziale e meccanicistica<sup>23</sup>.

In questo contesto si è sviluppato un disegno normativo che in modo inequivocabile va nel senso del sempre maggiore potenziamento della connessione e della creazione di flussi comunicativi stabili fra le diverse amministrazioni pubbliche e fra queste ed i cittadini, flussi che vengono considerati irrinunciabili per garantire il pieno conseguimento degli obiettivi di interesse generale che alle stesse amministrazioni sono affidati<sup>24</sup>. L'organizzazione e l'attività amministrativa

---

(22) L'evoluzione in senso pluricentrico dell'organizzazione amministrativa è chiaramente individuata già in M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, p. 389 ss. e da allora è divenuta sempre più evidente. Sul plurimorfismo dell'organizzazione amministrativa restano pienamente attuali le considerazioni svolte da M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, II, 1988, p. 3 e da G. DI GASPARE, *Organizzazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, 1995, p. 513 ss. Sull'assetto multiorganizzativo dell'amministrazione pubblica si vedano per tutti S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 378 ss.; C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, tomo I, Milano, II ed., 2003, p. 251 ss.; L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009. Sui possibili sviluppi in senso pluralista dell'organizzazione amministrativa si veda per tutti G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, cit., p. 357 ss.

(23) La nozione formale del procedimento amministrativo, imperniata su uno schema rigidamente sequenziale e deterministico, ha cominciato ad essere superata con l'entrata in vigore della legge 241/1990, sulla cui portata in riferimento a quanto affermato nel testo si veda M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, p. 5 ss. Per un'analisi generale del procedimento amministrativo e della sua evoluzione teorica si veda A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, tomo II, Milano, II ed., 2003, p. 1035 ss.

(24) Sul ruolo della comunicazione nell'organizzazione amministrativa, come strumento per realizzare, ad un tempo, il principio democratico ed il principio di buon anda-

vengono modellate in base ad un criterio di interconnessione, che impone a ogni amministrazione di assicurare, alle altre pubbliche amministrazioni ed ai privati, la disponibilità, la pubblicità, l'accessibilità e la fruibilità dei dati<sup>25</sup>; l'organizzazione amministrativa viene strutturata, fra l'altro, in modo da assicurare il rispetto del dovere di comunicazione interna ed esterna, la condivisione delle banche dati, il coordinamento dei sistemi informativi e la fluidità negli scambi di informazioni<sup>26</sup>; le potenzialità dell'informatica vengono percepite non solo sul piano quantitativo, come strumenti per rendere più veloci gli schemi procedurali che già ci sono, ma anche sul piano qualitativo, come strumento per impostare nuovi modelli procedurali, più semplici, più completi e più dinamici<sup>27</sup>.

Non solo, ma con la legge 7 giugno 2000, n. 150, l'intero fenomeno della comunicazione pubblica diventa di per sé oggetto di una specifica disciplina normativa, in cui la comunicazione viene definita in modo specifico come strumento dell'amministrare, come funzione a sé e non solo come attività strumentale allo svolgimento di altre funzioni. In particolare, la legge 150/2000 disciplina l'attività di comunica-

---

mento, si veda, in una prospettiva di diritto costituzionale, A. VIGNUDELLI, *Diritto ad essere informati e comunicazione pubblica*, in *Scritti in memoria di A. Piras*, Milano, 1996, p. 621 ss.

(25) Al principio di interconnessione fra amministrazioni fanno esplicito riferimento norme quali: l'art. 11 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (poi abrogato e sostituito dall'art. 10 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165); l'art. 1 del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39; la dir. P.C.M. 5 settembre 1995; l'art. 15 della legge 15 marzo 1997, n. 59; l'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127; il d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 428; il d.P.C.M. 28 ottobre 1999, recante le linee guida in materia di flussi documentali delle pubbliche amministrazioni. Una parte di queste norme sono poi state prima raccolte nel Testo Unico delle norme sulla documentazione amministrativa, approvato con d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, di cui sono da ricordare anche l'art. 43, gli artt. 50 ss. e l'art. 72, e poi parzialmente "trasferite" nel d.lgs. 82/2005, Codice dell'amministrazione digitale. In particolare, per le trasformazioni richiamate nel testo sono da tener presenti gli artt. 50 ss. di questo Codice.

(26) Sono espliciti, in tal senso, l'art. 2, comma 1, lett. c), del d.lgs. 165/2001; gli artt. 50 ss. e l'art. 72 del d.P.R. 445/2000; nonché gli artt. da 12 a 15 e 50 ss. del d.lgs. 82/2005.

(27) Fondamentali, sul punto, le previsioni degli artt. 3 ss., 41 e 52 del d.lgs. 82/2005. Sullo sviluppo del procedimento informatico si vedano G. DUNI, *L'amministrazione digitale*, Milano, 2008, 47 ss. e A. MASUCCI, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie. Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte*, Torino, 2011.

zione come comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività, e ad altri enti (art. 1, comma 4, lett. *b*); come comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente (art. 1, comma 4, lett. *c*); come informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici (art. 1, comma 4, lett. *a*). Tale attività viene orientata all'attuazione del principio di trasparenza e del principio di efficacia dell'attività amministrativa e ad essa vengono attribuite finalità molteplici, fra cui quelle di illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; di garantire la reciproca informazione fra l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni; di illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; di favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; di favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi.

Si tratta come è evidente di finalità connesse anche a molti degli obblighi di informazione sanciti dal d.lgs. 33/2013, che dunque va considerato come una tappa importante nella disciplina normativa della funzione di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, in riferimento alla quale le sue disposizioni devono pertanto essere considerate in modo sistematico.

### *3.2.1. L'impatto del d.lgs. 33/2013 sui diversi tipi di comunicazione pubblica*

I molteplici obblighi di pubblicazione sanciti dal d.lgs. 33/2013 interessano la comunicazione delle pubbliche amministrazioni in tutti i diversi profili in cui essa assume rilevanza giuridica. Innanzitutto, essi incidono sulla comunicazione intesa come attività di supporto ad altre funzioni, in tutte le diverse direzioni che le possono essere proprie<sup>28</sup>,

---

(28) Secondo la tipologia proposta da P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità*, cit., 199 ss., a seconda dei soggetti che vengono interessati dallo scambio, si ha comunicazione extraistituzionale (da e verso cittadini ed imprese); comunicazione intraistituzionale (all'interno dello stesso comparto organizzativo); comunicazione interistituzionale (tra comparti organizzativi diversi).

essendo possibile individuare obblighi di informazione rilevanti nelle comunicazioni tra gli uffici di una stessa amministrazione, come ad esempio quelli relativi all'organizzazione (art. 13), al procedimento (art. 35) e al personale (art. 15 ss.); nelle comunicazioni tra amministrazioni diverse, come in particolare, oltre ai precedenti, quelli che riguardano il rapporto fra amministrazione certificante e amministrazione procedente nell'ambito dell'accertamento di ufficio e dei controlli sulle autocertificazioni (art. 35, comma 3); nelle comunicazioni tra amministrazione e privati, come di nuovo i numerosi obblighi di informazione previsti in relazione all'organizzazione e al procedimento amministrativo (art. 13 e art. 35), ma anche quelli relativi alle modalità di adempimento di obblighi e oneri da parte di privati verso l'amministrazione (art. 31 e art. 34).

Gli obblighi di informazione previsti dal d.lgs. 33/2013 hanno poi un forte impatto anche sulla comunicazione intesa come strumento dell'amministrare e dunque in senso stretto sulla funzione di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, incidendo in modo significativo sia sulla comunicazione "di servizio", che sulla comunicazione "amministrativa", intesa sia in funzione di "innovazione" che in funzione "di cittadinanza"<sup>29</sup>.

La comunicazione di servizio comprende tutta l'attività svolta dal soggetto pubblico per far conoscere all'esterno quali sono la composizione degli uffici, le loro modalità di funzionamento e le attività delle amministrazioni pubbliche, al fine di consentire ai cittadini una miglior interazione ed un approccio più semplice ai servizi erogati. In quest'ambito sono sicuramente riconducibili molte importanti disposizioni del d.lgs. 33/2013. In materia di organizzazione, l'art. 13

---

(29) Nella tipologia proposta da G. ARENA, *Profili giuridici della comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, in *Economia pubblica*, 1992, p. 624 ss., e G. ARENA, *La funzione pubblica di comunicazione*, cit., p. 63 ss. a seconda delle finalità perseguite con la comunicazione possiamo avere comunicazione di servizio, con la quale si mira a soddisfare il diritto dei cittadini ad essere informati sul funzionamento degli uffici; comunicazione "immagine", con la quale si promuove all'esterno l'immagine dell'istituzione; comunicazione "amministrativa", che l'amministrazione utilizza in luogo del potere amministrativo per il perseguimento dei propri obiettivi concreti, a cui sono riconducibili la comunicazione "di innovazione" e quella "di cittadinanza".

prevede che siano pubblicate le informazioni relative agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione; all'articolazione degli uffici amministrativi e alle loro competenze, da illustrare anche in forma semplificata, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche; ai recapiti telefonici o elettronici dei dipendenti pubblici a cui il cittadino può rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali. In materia di attività, l'art. 35 prevede che le amministrazioni pubblichino le informazioni relative alle tipologie di procedimento di propria competenza, quali la descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili; l'unità organizzativa e il funzionario responsabile dell'istruttoria, con i relativi recapiti; gli uffici ai quali rivolgersi per presentare le istanze, con informazioni sugli orari e sulle modalità di accesso ad essi; gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessari; le modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardano; i termini dei procedimenti; i *link* di accesso ai servizi *on line*; le modalità previste per i pagamenti eventualmente necessari e molti altri dati rilevanti per il rapporto con l'amministrazione nell'ambito del procedimento amministrativo, ivi compresi quelli necessari alle altre amministrazioni per procedere all'accertamento d'ufficio dei dati e ai controlli sulle autocertificazioni. Ma nella comunicazione di servizio rientrano poi anche altri obblighi di informazione, come quelli relativi agli adempimenti connessi ad attività di controllo dell'amministrazione, che le imprese sono tenute a rispettare per ottemperare alle disposizioni normative (art. 25); quelli relativi agli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con gli atti dell'amministrazione (artt. 12, comma 1, e 34) e ancora quelli concernenti i servizi erogati, con particolare riferimento alla carta dei servizi o al documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici (art. 32).

In riferimento invece alla comunicazione di innovazione, che consiste nell'attività necessaria a mettere i cittadini e i dipendenti pubblici a conoscenza delle riforme normative e di garantire il coinvolgimento dei cittadini e dei dipendenti pubblici nella loro realizzazione, assume un particolare rilievo la previsione di cui all'art. 12. Questo impone infatti alle amministrazioni degli obblighi di pubblicazione relativi ai

riferimenti normativi, comprensivi dei relativi *link* alle norme di legge statale pubblicate nella banca dati “Normattiva”, rilevanti per quanto riguarda la loro istituzione, la loro organizzazione e la loro attività. Tali obblighi si ricollegano di per sé anche alla comunicazione di servizio, assieme a quelli che prevedono che siano pubblicate “le direttive, le circolari, i programmi e le istruzioni emanati dall’amministrazione e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l’interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l’applicazione di esse, ivi compresi i codici di condotta” (art. 12, comma 1). Se però l’amministrazione non si limita ad un adempimento formale, ma si preoccupa di corredare la pubblicazione dei riferimenti normativi anche con una serie di indicazioni e di spiegazioni utili all’applicazione delle relative disposizioni da parte dei propri dipendenti e dei destinatari della propria attività, l’adempimento dell’obbligo in questione può diventare una importante opportunità a disposizione dell’amministrazione per sostenere i processi di riforma che attraverso le normative che la interessano vengono avviati.

Come si è detto, le disposizioni del d.lgs. 33/2013 si inseriscono significativamente anche nella comunicazione di cittadinanza, vale a dire quella attività svolta per rendere coloro a cui si rivolge (privati, ma anche dipendenti pubblici) soggetti consapevoli nell’ambito di attività finalizzate alla soddisfazione di interessi generali per le quali l’esercizio dei poteri autoritativi non è più sufficiente. Questo accade in particolare per gli obblighi di informazione previsti in settori speciali come quelli concernenti l’attività di pianificazione e di governo del territorio (art. 39) o quelli relativi alle informazioni ambientali (art. 40). In tali ambiti la cura dell’interesse pubblico non può più essere ottenuta soltanto attraverso l’esercizio dei poteri autoritativi, ma richiede il coinvolgimento consapevole dei privati, basato sulla consapevolezza dell’impatto che i comportamenti finalizzati alla cura dei propri interessi particolari possono avere nella dimensione dell’interesse generale e sul convincimento che tali comportamenti, se sorretti da una informazione adeguata ed esaustiva, possono anche esprimersi con modalità convergenti verso la cura di quest’ultimo. Essendo

molto difficile che questo coinvolgimento avvenga spontaneamente, per realizzarlo l'amministrazione ha bisogno di impostare strategie mirate di comunicazione, per l'avvio delle quali l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 può rappresentare l'occasione utile, a condizione ovviamente che l'amministrazione ne percepisca il rilievo e si adoperi di conseguenza nell'adempire ad essi, andando oltre il profilo formale e preoccupandosi quindi dell'efficacia della comunicazione, delle conseguenze che essa produce e dei *feedback* che ne derivano da parte di coloro che sono coinvolti nel processo comunicativo.

#### 4. *Alcuni nodi problematici*

Il d.lgs. 33/2013 si configura dunque come, almeno provvisorio, punto di arrivo di un percorso che da più di vent'anni è rivolto ad affermare la pubblicità e la trasparenza come principi cardine per l'attività e per l'organizzazione amministrativa, a disciplinare gli obblighi di informazione e di comunicazione della pubblica amministrazione, a garantire i diritti di informazione e di accesso dei cittadini, a sviluppare l'uso delle tecnologie informatiche al fine di migliorare e rendere più accessibile e aperto il sistema informativo pubblico<sup>30</sup>. Nel suddetto decreto confluiscono le molteplici direzioni seguite lungo questo percorso, sia quelle rivolte a enfatizzare la realizzazione dei diritti di informazione del privato come situazione a sé stante e autonomamente rilevante, sia quelle rivolte a enfatizzare la dimensione partecipativa dell'attività amministrativa, nella quale lo scambio di informazioni e la capacità di comunicare dell'amministrazione rivestono un ruolo centrale.

Si è visto come la duplice declinazione del principio di trasparenza abbia delle precise conseguenze sul modo di intendere i compiti dell'amministrazione e sul ruolo attribuito al destinatario delle informazioni che l'amministrazione è obbligata a pubblicare. In un caso

---

(30) In generale, sul sistema informativo pubblico si vedano F. MARTINI, *Il sistema informativo pubblico*, Torino, 2006; e A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, 2012, p. 331 ss., ove si rinvia anche per un'ampia bibliografia sul tema.



il compito dell'amministrazione è semplicemente quello di mettere a disposizione l'informazione, il che finisce per diventare in sé l'obiettivo di interesse pubblico della sua attività. Chi riceve l'informazione si presenta invece come estraneo alla vicenda di cura dell'interesse generale nel cui ambito l'informazione si colloca e nei suoi confronti tale informazione rileva per finalità che non sono legate a questa particolare vicenda, ma si rivolgono o al controllo di come l'amministrazione ha agito o a obiettivi ulteriori, più o meno rilevanti sotto il profilo giuridico, che possono anche essere riconducibili unicamente alla sfera privata di tale soggetto. Nell'altro caso, il compito dell'amministrazione non si esaurisce con la pubblicazione dell'informazione in modo accessibile, ma richiede che essa operi degli specifici interventi di comunicazione pubblica, nei quali la pubblicazione di documenti, informazioni e dati è solo uno degli aspetti rilevanti. Il destinatario dell'informazione, invece, è considerato come un soggetto attualmente o potenzialmente coinvolto nel farsi dell'attività amministrativa, che attraverso l'informazione può essere messo in condizione di partecipare ad essa in modo più consapevole e di adottare comportamenti coerenti con la realizzazione dell'interesse generale.

Purtroppo dalla lettura del d.lgs. 33/2013 questa distinzione non risulta con la dovuta enfasi e anzi lo schema proposto all'allegato A per la redazione della sezione "amministrazione trasparente" tende ad assimilare l'adempimento dei diversi obblighi, creando il rischio che anche dove è necessario impostare processi di comunicazione l'amministrazione si limiti ad assicurare la mera disponibilità di informazioni.

Questo può avere delle conseguenze sotto almeno tre profili. Il primo riguarda la definizione stessa del principio di trasparenza e le sue finalità. Va osservato infatti che l'accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, nella quale il decreto in esame individua la trasparenza amministrativa, di per sé realizza solo la conoscibilità delle informazioni, e quindi la loro pubblicità<sup>31</sup>. Per determinare davvero la trasparenza,

---

(31) Si veda in tal senso quanto affermato da G. Arena in G. ARENA, M. BOMBARDELLI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disci-*

occorre che la semplice conoscenza possa diventare comprensione ed è quindi essenziale che le amministrazioni si attivino al fine di consentire che l'acquisizione delle informazioni si traduca anche nella comprensione delle stesse. Nei casi più semplici può bastare che le amministrazioni si assicurino che le informazioni rese accessibili siano dotate delle qualità previste dall'art. 5, comma 1, del decreto 33/2013, e fra queste in particolare del carattere della comprensibilità. Quando però è necessario attivare un processo di comunicazione con gli interessati, diventa essenziale che le amministrazioni collochino l'adempimento degli obblighi di pubblicazione in un quadro di interventi di comunicazione più articolato, che solo nel suo insieme può consentire di ottenere gli effetti attesi. Si tratta di un passaggio niente affatto scontato, la cui mancata attuazione rischia di ridurre a mera formalità l'adempimento dei numerosi obblighi di pubblicazione previsti.

Per quanto riguarda invece le finalità della trasparenza, è importante evitare il rischio che, in base alla formulazione del primo comma dell'art. 1 del d.lgs. 33/2013, l'attenzione degli interpreti si focalizzi esclusivamente sull'accezione della trasparenza come preliminare a "forme diffuse di controllo" sull'operato dell'amministrazione e sull'uso delle risorse pubbliche, nonché sulla valutazione dell'operato dei dipendenti<sup>32</sup>. Ora, non c'è dubbio che tale finalità sia molto impor-

---

*plina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, 2006, p. 411, secondo il quale "La pubblicità è fondamentale, ma è solo il passaggio intermedio per uscire dal segreto e arrivare alla trasparenza. Il segreto è infatti non conoscibilità, non conoscenza e quindi non comprensione. La pubblicità è conoscibilità, ma non necessariamente conoscenza. La trasparenza è insieme conoscenza e comprensione. Una informazione pubblica è un'informazione conoscibile, ovvero è una potenziale fonte di conoscenza; ma affinché si abbia il passaggio dalla pubblicità alla trasparenza è necessario il passaggio dalla conoscibilità alla conoscenza vera e propria, su cui può a sua volta fondarsi la comprensione. Pertanto assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa vuol dire assicurare la conoscenza reale, vera, di tale attività, quella che consente la comprensione e di conseguenza anche il controllo. Se l'attività è segreta non può essere conosciuta; se è pubblica, è conoscibile, ma non è detto sia anche conosciuta né che sia anche compresa. Solo quando si realizzano queste due ultime condizioni si ha veramente la trasparenza di quell'attività amministrativa e, dunque, la possibilità di un controllo sull'esercizio del potere che quell'attività comporta".

(32) Potrebbe condurre in questa direzione anche la previsione dell'art. 43 del d.lgs.

tante, ma è importante che la trasparenza non venga letta unicamente quale strumento “anticorruzione” o comunque come strumento di controllo sull’amministrazione, cristallizzandosi nella rigida separazione che caratterizza la dinamica controllore/controlato. Come si diceva sopra, il principio deve essere declinato anche sul piano dell’amministrazione attiva, considerando la trasparenza prima di tutto come presupposto necessario per migliorare la capacità dell’amministrazione di aprirsi alla società e di agire nei suoi confronti con maggiore semplicità, efficacia ed efficienza, rendendo ad essa migliori servizi, e soprattutto, più in generale, come presupposto per attuare il principio democratico nell’amministrazione e favorire quindi la partecipazione ad essa da parte dei cittadini<sup>33</sup>.

L’altro profilo rilevante è quello riguardante l’impatto delle misure necessarie a realizzare gli obblighi di informazione sul complesso dell’organizzazione amministrativa. Il rischio infatti è quello di concentrare la portata di queste misure nella sola predisposizione della sezione “amministrazione trasparente” dei siti istituzionali, senza invece considerare come le stesse debbano influire da un lato sull’evoluzione dell’organizzazione amministrativa e dall’altro sullo sviluppo dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni. Sotto il primo profilo è da sottolineare come la previsione degli obblighi di informazione imponga alle amministrazioni di inserire il proprio patrimonio informativo in una rete accessibile anche da parte di altri soggetti pubblici che hanno bisogno di quelle informazioni per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, superando in tal modo il tradizionale modello di gestione delle informazioni pubbliche, forte-

---

33/2013, in base alla quale il responsabile per la trasparenza va identificato di regola con il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all’articolo 1, comma 7, della legge 190/2012.

(33) Sullo sviluppo di un’amministrazione aperta e partecipata, capace di tener conto non solo dei bisogni, ma anche delle potenzialità di attivazione e di collaborazione dei cittadini per il perseguimento dell’interesse generale si rinvia agli A. citati *supra*, alla nota 5. Sulla portata del principio democratico nell’amministrazione resta fondamentale il saggio di U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro it.*, 1984, V, p. 205 ss. Per gli ulteriori sviluppi possibili si veda U. ALLEGRETTI, *L’amministrazione*, cit.

mente compartimentalizzato. In questo senso appare chiaro che gli adempimenti previsti dal d.lgs. 33/2013 vanno inseriti nel più ampio quadro sistematico di cui sopra si è detto, costituito dalle diverse disposizioni rivolte ad assicurare il coordinamento, il collegamento e l'interconnessione tra le informazioni delle amministrazioni, rispetto al quale la sezione "amministrazione trasparente" dei siti non è che uno dei punti di accesso rilevanti. Sotto il secondo profilo, si deve invece considerare che la pubblicazione delle informazioni sui siti istituzionali ha un forte impatto su tutto il sistema delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Per questo si deve evitare un approccio episodico e occasionale nella applicazione delle regole recanti obblighi di pubblicazione e si deve tener conto che l'adempimento di questi obblighi si inserisce nel quadro più generale delle modalità di formazione, raccolta, conservazione, comunicazione e diffusione dei dati mediante i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni e deve quindi essere collegato al contesto più ampio dello sviluppo dell'"amministrazione digitale"<sup>34</sup>. Il terzo profilo da considerare è quello relativo agli obiettivi che si mira a perseguire con l'uso dell'informazione. Occorre infatti tener presente che gli obblighi di informazione non sono orientati soltanto a dare soddisfazione a un generico diritto alla conoscibilità dei dati, di per sé svincolato dal coinvolgimento nel concreto svolgersi dell'attività amministrativa da parte del suo titolare. Molti di essi sono infatti riconducibili non solo al coinvolgimento del privato nel procedimento amministrativo, ma spesso anche all'adozione da parte dell'amministrazione di interventi di comunicazione attraverso i quali operare direttamente al cura dell'interesse generale, sostituendo con essi i tradizionali strumenti autoritativi. Questo induce ancora di più a distinguere fra i diversi obblighi e a differenziare le loro modalità di attuazione, cercando di far sì che, pur nel rispetto dello schema previsto dall'allegato A del d.lgs. 33/2013, quelli più direttamente connessi

---

(34) Sullo sviluppo dell'amministrazione digitale si veda G. DUNI, *L'amministrazione digitale*, cit., p. 9 ss. Sia inoltre consentito rinviare a M. BOMBARDELLI, *Amministrazione digitale*, in M. CLARICH, G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, 2007, p. 45 ss.

alla funzione di comunicazione si integrino in modo specifico con le misure adottate per lo svolgimento di tale funzione. In particolare, si deve porre attenzione all'esigenza che l'informazione non solo venga resa disponibile, ma venga trattata in modo da raggiungere effettivamente il destinatario, da incidere sul suo comportamento nell'ambito dell'attività amministrativa e quindi, in un processo circolare, da migliorare l'andamento di quest'ultima nella cura dell'interesse generale.

