



OSSERVATORIO TRASPARENZA  
10 LUGLIO 2024

# Gli strumenti di semplificazione della trasparenza: stato dell'arte e possibili sviluppi

di Mario Filice

Dottore di ricerca in Diritto dei mercati europei e globali  
Università degli Studi della Tuscia



# Gli strumenti di semplificazione della trasparenza: stato dell'arte e possibili sviluppi\*

di Mario Filice

Dottore di ricerca in Diritto dei mercati europei e globali  
Università degli Studi della Tuscia

**Abstract [It]:** Il d.lgs. n. 97/2016 ha introdotto alcuni strumenti di semplificazione nel sistema italiano di trasparenza amministrativa. Da un lato, è stata prevista la possibilità di prevedere forme di pubblicazione riassuntiva e semplificata da applicare in base a diversi criteri; dall'altro, è stato introdotto un meccanismo volto a sostituire la pubblicazione di dati e informazioni con un collegamento ipertestuale a una banca dati pubblica contenente questi ultimi. L'attuazione di questi strumenti ha incontrato alcune difficoltà nella prassi, impedendo il pieno sviluppo delle loro potenzialità. Dopo una ricostruzione del quadro normativo e delle problematiche esistenti, l'analisi propone alcuni spunti e considerazioni in un'ottica di miglioramento e valorizzazione di tali strumenti di semplificazione.

**Title:** Transparency simplification tools: state of the art and possible developments

**Abstract [En]:** Legislative Decree no. 97/2016 introduced some simplification tools into the Italian system of administrative transparency. On the one hand, the legislature established the possibility of providing forms of summary and simplified publication based on different criteria; on the other hand, the Decree introduced a mechanism aimed to replace the publication of information with a hyperlink to a public database containing that data. The implementation of these tools has encountered some difficulties in practice, preventing the full development of their potential. After a reconstruction of the regulatory framework and existing problems, the analysis offers some ideas and considerations in order to improve and enhance these simplification tools.

**Parole chiave:** trasparenza amministrativa; pubblicazione; dati pubblici; banche dati; strumenti di semplificazione

**Keywords:** administrative transparency; publication; public data; databases; simplification tools

**Sommario:** 1. Premessa; 2. Gli strumenti di semplificazione della trasparenza nel dettato normativo; 3. La pubblicazione in forma riassuntiva e la graduazione degli obblighi per le amministrazioni di piccole dimensioni; 4. L'apertura delle banche dati e i collegamenti ipertestuali; 5. La trasparenza per banche dati: il caso dei contratti pubblici; 6. Prospettive future.

## 1. Premessa

La trasparenza amministrativa è intesa oggi come «accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di 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»<sup>1</sup>.

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Art. 1, d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016. Per un'analisi dell'evoluzione della trasparenza amministrativa nel nostro ordinamento, fra gli altri, si vedano E. CARLONI, *La «casa di vetro» e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2009, 806 ss.; C. COLAPIETRO e A. IANNUZZI, *Il cammino della trasparenza amministrativa in Italia: una prospettiva di partecipazione e legittimazione*, in L. CALIFANO e C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2014, 126 ss.; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2014, 795 ss.; A. NATALINI e G. VESPERINI, *Il big bang della trasparenza*

Accanto all'accesso su richiesta (c.d. *reactive disclosure*), che – specie nella sua versione ispirata al modello di *Freedom of Information Act* – rappresenta il principale strumento di garanzia informativa in gran parte degli ordinamenti democratici, un ruolo importante è costituito dalla pubblicazione proattiva (c.d. *affirmative disclosure*)<sup>2</sup>. Al fine di realizzare l'apertura degli apparati pubblici e rendere il più possibile trasparenti i processi decisionali, sono state implementate politiche di *open data* e *open government* attraverso la pubblicazione di dati, documenti e informazioni<sup>3</sup>.

Ciò, a differenza di altre esperienze a livello europeo e internazionale, nel nostro ordinamento non è stato realizzato mediante un disegno omogeneo di individuazione, selezione e messa a disposizione del grande patrimonio informativo in possesso delle amministrazioni, ma tramite un'opera di riorganizzazione dei numerosi obblighi di pubblicazione introdotti in via legislativa dalle varie stagioni di riforma dal 2005 in poi, raggruppati in un unico testo normativo – il d.lgs. n. 33/2013 – anche al fine di prevenire e contrastare la diffusione di fenomeni corruttivi<sup>4</sup>.

Tuttavia, dopo alcuni anni dalla entrata in vigore del suddetto decreto, la prassi ha evidenziato diversi problemi applicativi: le amministrazioni, specie di piccole dimensioni e a livello locale, hanno faticato per ragioni organizzative ad adempiere e aggiornare in maniera puntuale i molteplici obblighi di pubblicazione; l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), in qualità di soggetto designato, è riuscita con difficoltà ad assicurare un'adeguata attività di monitoraggio e di *enforcement*<sup>5</sup>; le modalità di pubblicazione non sono state in grado di garantire la piena accessibilità a informazioni aggiornate,

---

*amministrativa*, Napoli, 2015, 13 ss.; A. CORRADO (a cura di), *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, Napoli, 2018, 3 ss.; F.M. NOCELLI, *L'accessibilità totale nel quadro della trasparenza amministrativa: dinamiche evolutive*, in *Foro Amm.*, n. 10/2020, 1979 ss.; B. NERI, *Manuale di diritto dell'Anticorruzione e della trasparenza*, Napoli, 2021, 22 ss.

<sup>2</sup> Cfr. P. BIRKINSHAW, *Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights?*, 58 *Administrative Law Review*, 2006, 177 ss.; E. CARLONI e G. PETTINARI, *Obblighi di pubblicazione e affirmative disclosure. La trasparenza oltre la libertà di informazione*, in G. GARDINI e M. MAGRI (a cura di), *Il Foia italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, 2019, 197 ss.

<sup>3</sup> Sull'*open government* e sui legami con la trasparenza, fra gli altri, si vedano P. MCDERMOTT, *Building Open Government*, 27 *Government of Information Quarterly*, 2010, 401 ss.; L. SARTORI, *Open government: what else?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2013, 759 ss.; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government*, Rimini, 2014, 46 ss.; F. DI MASCIO e A. NATALINI, *Unpacking Open Government into Varieties of Transparency: Passive and Active Forms of Disclosure in Italy*, 2016, 9 ss.; D.U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, 663 ss.

<sup>4</sup> In proposito, si rinvia in particolare a F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 17 ss.; A. MOLITERNI, *La trasparenza amministrativa: recenti tendenze e prospettive future*, in *Rivista Italiana per le Scienze giuridiche*, Numero speciale su *I principi nell'esperienza giuridica*, 2014, 479 ss.; S. VACCARI, *L'evoluzione del rapporto tra la Pubblica amministrazione e le persone nel prisma dello sviluppo della «trasparenza amministrativa»*, in *Jus*, n. 3/2015, 5 ss.; M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2016, 596 ss.

<sup>5</sup> Per l'ANAC, infatti, risulta molto difficile effettuare una verifica costante e completa sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione vista, da un lato, la numerosità di soggetti da controllare su scala nazionale e, dall'altro, l'uniforme applicazione da parte dei destinatari della disciplina, ai sensi dell'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013.

riutilizzabili e di qualità, generando quel fenomeno di «opacità per confusione» già segnalato dalla Corte costituzionale<sup>6</sup>.

Per far fronte a tali criticità, accanto a una cauta razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione, il d.lgs. n. 97/2016 ha previsto alcuni meccanismi di semplificazione di portata generale, che avrebbero dovuto apportare benefici all'intero sistema di trasparenza<sup>7</sup>. È utile, allora, porsi alcune domande: tali meccanismi di semplificazione sono stati attuati? Se sì, in quale misura? La loro implementazione ha riscontrato difficoltà nella prassi? Quanto hanno influito fattori intrinseci e problematiche attuative?

Il presente scritto analizza le suddette questioni, esaminando le criticità e tentando di offrire soluzioni utili a favorire un rilancio del sistema proattivo di trasparenza nel nostro ordinamento.

## 2. Gli strumenti di semplificazione della trasparenza nel dettato normativo

Il legislatore del 2016, nell'intento di perfezionare la disciplina previgente sul versante dei meccanismi di *dissemination* e della pubblicazione obbligatoria, ha apportato rilevanti innovazioni. Le finalità dichiarate in tale ambito negli atti preparatori del decreto legislativo n. 97/2016 erano la razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione vigenti e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni, specie quelle di dimensioni ridotte<sup>8</sup>.

A tale scopo la disciplina ha previsto una strategia imperniata su due linee direttrici: introdurre modalità semplificate di pubblicazione – dal punto di vista sia oggettivo sia soggettivo – e valorizzare il ruolo delle banche dati già esistenti, in modo da garantire la sostenibilità del sistema.

In primo luogo, il decreto ha previsto un meccanismo di semplificazione a carattere orizzontale, rimettendo all'ANAC il potere di individuare dati, documenti e informazioni (corrispondenti a singoli obblighi) la cui pubblicazione integrale è sostituita da quella in forma riassuntiva, attraverso la messa a disposizione di informazioni elaborate per aggregazione<sup>9</sup>. Inoltre, il legislatore delegato ha rimesso sempre all'ANAC il potere di graduare, questa volta in prospettiva verticale, l'intensità e l'estensione degli

---

<sup>6</sup> Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019 e, in particolare, il p. 5.3.1. in cui si afferma che l'opacità per confusione alimenta quel sentimento di diffidenza dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri. Nella scienza giuridica, cfr. A. PAJNO, *Conclusioni. Per la ricostruzione della fiducia*, in *Italiadecide, Rapporto 2020. Un rapporto di fiducia. Le relazioni tra pubblico e privato dalla diffidenza alla collaborazione*, Bologna, 2020, 303 ss. Per un'analisi dei problemi attuativi legati alla pubblicazione obbligatoria, si rinvia a F. CACCIATORE, F. DI MASCIÒ e A. NATALINI, *La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2017, 49 ss.

<sup>7</sup> Cfr. F. CAPORALE, *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2021, 851 ss.

<sup>8</sup> Cfr. B.G. MATTARELLA, *La L. n. 124 del 2015 e i suoi decreti attuativi: un bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2017, 565 ss.

<sup>9</sup> Art 3, comma 1-bis, d.lgs. n. 33/2013, il quale afferma che «l'Autorità nazionale anticorruzione, sentito il Garante per la protezione dei dati personali nel caso in cui siano coinvolti dati personali, con propria delibera adottata, previa consultazione pubblica, in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione, e all'esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti di cui all'articolo 2-bis, può identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della disciplina vigente per i quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione. In questi casi, l'accesso ai dati e ai documenti nella loro integrità è disciplinato dall'articolo 5».

obblighi di pubblicazione in relazione alle dimensioni delle amministrazioni e degli enti soggetti al decreto, nonché alla natura e all'attività svolta da questi ultimi<sup>10</sup>.

In secondo luogo, è stata disposta l'apertura al pubblico di dieci banche dati individuate nell'allegato B del decreto, fino a quel momento riservate alle amministrazioni detentrici. Sfruttando la pubblicazione di tali banche dati, è stato previsto un incisivo meccanismo di deflazione degli obblighi di pubblicazione: alle amministrazioni è consentito adempiere a questi ultimi comunicando i dati, i documenti e le informazioni da esse detenute al soggetto responsabile della banca dati e pubblicando sul proprio sito web istituzionale, nella sezione Amministrazione trasparente, il collegamento ipertestuale alla medesima banca dati che contiene quanto trasmesso<sup>11</sup>.

Con tali rimedi sarebbe stato possibile, da un lato, ridurre il carico di lavoro per le pubbliche amministrazioni dovuto all'assolvimento della pubblicazione obbligatoria sui siti web istituzionali e, dall'altro, offrire ai cittadini una migliore e più immediata via di accesso alle informazioni pubbliche<sup>12</sup>. Si tratta di strumenti potenzialmente molto efficaci ma, come spesso accade all'esito delle riforme, passibili di incontrare difficoltà nella prassi attuativa.

### **3. La pubblicazione in forma riassuntiva e la graduazione degli obblighi per le amministrazioni di piccole dimensioni**

Il primo strumento di semplificazione, disciplinato dall'art. 3, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33/2013, ha previsto la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale. In particolare, è stato conferito all'ANAC il compito di individuare, in

---

<sup>10</sup> Art 3, comma 1-ter, d.lgs. n. 33/2013, in base al quale «l'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano nazionale anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali».

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 9-bis del d.lgs. n. 33/2013, «le pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'allegato B pubblicano i dati, contenuti nelle medesime banche dati, corrispondenti agli obblighi di pubblicazione di cui al presente decreto, indicati nel medesimo, con i requisiti di cui all'art. 6, ove compatibili con le modalità di raccolta ed elaborazione dei dati». In tali casi, «nei limiti dei dati effettivamente contenuti nelle banche dati, i soggetti di cui all'art. 2-bis adempiono agli obblighi di pubblicazione previsti dal presente decreto, indicati nell'allegato B, mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione Amministrazione trasparente, del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati, informazioni o documenti, ferma restando la possibilità per le amministrazioni di continuare a pubblicare sul proprio sito i predetti dati purché identici a quelli comunicati alla banca dati».

<sup>12</sup> Sull'importanza e sul ruolo della trasparenza amministrativa nelle democrazie moderne, si vedano N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1980, 181 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Milano, 1996, 13 ss.; G. BARONE, *La trasparenza amministrativa tra esigenze di tutela e controllo democratico*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996, 222 ss.; D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 1022 ss.; T. ALTI e C. BARBIERI, *La trasparenza amministrativa come strumento di potere e di democrazia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2023, 809 ss.

conformità con i principi di proporzionalità e semplificazione, i dati, i documenti e le informazioni da assoggettare a tale forma di pubblicazione sintetica.

Il secondo strumento, contenuto nel successivo comma l-ter, consente all'ANAC, in sede di adozione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), di modulare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i comuni fino a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali.

A tal proposito, l'Autorità ha dettato una serie di indirizzi nel PNA 2016 e nell'aggiornamento del PNA 2018, richiamati da ultimo nell'allegato 4 del PNA 2022<sup>13</sup>. Nello specifico, sono state dettate tre tipologie di misure di semplificazione, le prime rivolte ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, le seconde per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e le ultime applicabili a tutti i comuni che fanno parte di una Unione, a prescindere dal numero complessivo di abitanti<sup>14</sup>.

Per ciò che concerne la prima tipologia, mutuando il meccanismo di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013 (v. *infra* par. 4), l'ANAC ha stabilito la possibilità di assolvere agli obblighi di trasparenza anche mediante un collegamento ipertestuale ad altro sito web istituzionale ove i dati siano già resi disponibili. Ad esempio, la sottosezione relativa ai bandi di gara e ai contratti della sezione Amministrazione trasparente di un comune può contenere il link alla rispettiva sezione del comune capofila, qualora questo gestisca la Centrale unica di committenza; oppure, la sottosezione relativa ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive può contenere il link alle piattaforme sovracomunali, limitatamente ai casi in cui le stesse gestiscano già tali dati<sup>15</sup>.

Inoltre, in tema di tempistica della pubblicazione – reputata sempre tempestiva laddove non venga indicata espressamente la data di pubblicazione e di aggiornamento – è stata prevista una interpretazione ispirata ai principi di ragionevolezza e responsabilità idonea ad assicurare, nel rispetto dello scopo della normativa, la continuità, la celerità e l'aggiornamento costante dei dati<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Si vedano, in particolare, la parte speciale del PNA 2016, Approfondimento I - “Piccoli Comuni”, la parte speciale dell'Aggiornamento del PNA 2018, Approfondimento IV - “Semplificazioni per Piccoli Comuni”, nonché l'allegato 4 del PNA 2022, Ricognizione delle semplificazioni vigenti.

<sup>14</sup> I documenti citati prevedono altre misure di semplificazione in materia di prevenzione della corruzione, come ad esempio la possibilità di avvalersi del supporto tecnico e informativo delle Prefetture e delle “zone omogenee” delle città metropolitane per il reperimento dei dati relativi all'analisi del contesto esterno, nonché la possibilità di prevedere la figura del referente per supportare il Segretario comunale/RPCT ove ricorrano valide ragioni, da indicare nel provvedimento di nomina.

<sup>15</sup> Ancora a titolo esemplificativo, i comuni aderenti ad un'Unione, nei limiti in cui vi sia coincidenza tra i dati o documenti pubblicati sul sito dell'Unione e quelli che il Comune è tenuto a pubblicare nel proprio sito istituzionale, possono assolvere il relativo obbligo di pubblicazione mediante il collegamento ipertestuale alla sezione Amministrazione trasparente dell'Unione.

<sup>16</sup> I comuni possono interpretare il concetto di tempestività e fissare termini di pubblicazione e aggiornamento, che non devono superare il semestre e devono essere indicati nella sezione del Piano Anticorruzione dedicata alla trasparenza.

La terza misura rivolta a questa prima tipologia di comuni ha riguardato la semplificazione degli obblighi di pubblicazione relativi all'organizzazione, che possono essere assolti mediante la messa a disposizione sul sito web istituzionale di un organigramma semplificato<sup>17</sup>. L'ANAC ha previsto poi la possibilità di pubblicare alcuni dati in un formato diverso da quello tabellare, come ad esempio schemi di pubblicazione, sempre avendo chiara la finalità di rendere facilmente accessibili i contenuti informativi.

Per quanto riguarda i comuni fino a 5.000 abitanti, l'Autorità ha introdotto due misure di semplificazione. Da un lato, per gli atti o i documenti che devono essere pubblicati sia nell'albo pretorio on line sia nella sezione Amministrazione trasparente, la pubblicazione può essere assolta mediante un collegamento ipertestuale da quest'ultima al primo, ove l'atto o il documento sia già presente<sup>18</sup>. Dall'altro, l'obbligo relativo alla pubblicazione semestrale in forma di elenco dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti, in alcuni casi, può essere assolto mediante la pubblicazione integrale dei corrispondenti atti, laddove la rielaborazione di questi ultimi in elenchi risulti onerosa<sup>19</sup>.

Infine, per le Unioni di comuni, a prescindere dal numero complessivo di abitanti, non sussiste l'obbligo di pubblicare i dati reddituali e patrimoniali dei titolari di incarichi politici dell'Unione che provengono da comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti<sup>20</sup>. La medesima esenzione si applica anche a tutte le forme associative di cui al Capo V, del titolo II, della Parte Prima, del d.lgs. n. 267/2000.

Sempre in ottica di semplificazione verticale e su base soggettiva, l'ANAC ha introdotto diverse misure rivolte agli ordini e ai colleghi professionali<sup>21</sup>. Anzitutto, valorizzando il principio di compatibilità di cui all'art. 2-bis, comma 1, lett. a), del d.lgs. 33/2013, l'Autorità ha individuato alcuni obblighi di pubblicazione che non possono essere estesi a tali soggetti. Ad esempio, è stata esclusa la pubblicazione dei dati inerenti alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale, quelli relativi al Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, o ancora quelli riguardanti la pianificazione e governo del territorio nonché le informazioni ambientali.

In secondo luogo, con riferimento ad altri dati – come quelli relativi ai tassi di assenza del personale, agli incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti o al bilancio – è stato concesso un ampliamento dei termini

---

<sup>17</sup> L'organigramma deve contenere la denominazione degli uffici, il nominativo del responsabile, l'indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica a cui gli interessati possono rivolgersi, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a), b), c), d), del d.lgs. n. 33/2013.

<sup>18</sup> Il link dovrà rinviare direttamente alla pagina o al record dell'albo pretorio che contiene l'atto o il documento. È inoltre necessario creare nell'albo pretorio online un'apposita sezione, anche articolata in sottosezioni, dedicata alla sola pubblicazione degli atti e dei documenti che coincidono con quelli previsti dal d.lgs. n. 33/2013, rispettare i criteri di qualità delle informazioni nonché adottare gli opportuni accorgimenti a protezione dei dati personali.

<sup>19</sup> Si tratta degli atti riguardanti la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, nonché gli accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche, ai sensi degli artt. 11 e 15 della l. n. 241/1990.

<sup>20</sup> Delibera ANAC del 17 giugno 2020, n. 537.

<sup>21</sup> Delibera ANAC del 24 novembre 2021, n. 777.

di pubblicazione e aggiornamento<sup>22</sup>. Anche in tale ambito, inoltre, è stata prevista la possibilità di assolvere ad alcuni obblighi di pubblicazione mediante un collegamento ipertestuale ad altri documenti di contenuto analogo. Così, ad esempio, gli obblighi di pubblicazione riguardanti i dati sulla dotazione organica e sui costi del personale possono essere assolti con rinvio alla specifica sezione del conto annuale inviato al Ministero dell'economia e delle finanze in cui questi ultimi sono pubblicati.

In quarto luogo, in attuazione del principio di proporzionalità, per gli ordini e i collegi di dimensioni ridotte l'ANAC ha individuato una semplificazione delle modalità attuative di pubblicazione, attraverso una riformulazione dei contenuti di alcuni dati. Per gli atti di carattere normativo e amministrativo generale, ad esempio, è sufficiente la pubblicazione dello Statuto o altro atto organizzativo che disciplina l'attività e l'organizzazione della categoria professionale di riferimento, le leggi regionali, il codice di condotta, il codice disciplinare e il codice deontologico. Per i dati relativi al bilancio, la pubblicazione è limitata ai documenti e agli allegati del bilancio preventivo e consuntivo con una spiegazione semplificata in forma sintetica dei dati sulle entrate e sulle spese. Ancora, l'obbligo di rendere noti i dati sui servizi erogati è assolto tramite la pubblicazione delle informazioni relative ai soli servizi resi ad utenti esterni, ove ve ne siano, e non quelli resi agli associati<sup>23</sup>.

In via residuale, infine, gli ordini e i collegi territoriali possono sostituire la pubblicazione di alcuni dati con un link al sito web dell'ordine nazionale ove i medesimi sono pubblicati. Al contrario, l'ANAC ha ritenuto di escludere da precisazioni e semplificazioni quegli obblighi di pubblicazione espressamente presidiati da disposizioni sanzionatorie o assoggettati a vincoli di efficacia di specifici provvedimenti.

#### **4. L'apertura delle banche dati e i collegamenti ipertesuali**

Come anticipato, il d.lgs. n. 97/2016 ha introdotto l'art. 9-bis, rubricato "Pubblicazione delle banche dati", al fine di ridurre gli oneri di pubblicazione di dati, informazioni e documenti già acquisiti da alcune banche dati individuate nell'allegato B del medesimo decreto.

---

<sup>22</sup> Ciò vale anche per l'art. 17, comma 2, d.lgs. n. 33/2013, relativo al costo del personale non a tempo indeterminato e per gli artt. 32 e 35 del medesimo decreto, rispettivamente riguardanti la pubblicazione della carta dei servizi, dei procedimenti amministrativi e dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati.

<sup>23</sup> Altre misure di semplificazione per tali soggetti riguardano, ad esempio: l'esenzione dalla pubblicazione dei dati relativi agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze e dell'indicazione delle competenze di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale; la limitazione alla tabella i tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale o altre articolazioni interne per i dati concernenti la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato; la pubblicazione dei dati relativi agli atti degli organismi di controllo, o altri con funzioni analoghe, comunque denominazione, sull'attività e l'organizzazione per quanto concerne gli obblighi inerenti ai controlli sull'organizzazione e sull'attività. È confermato, invece, l'obbligo di pubblicazione dei dati dell'organizzazione dell'ordine o del collegio professionale mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche da cui risultano anche i nomi dei dirigenti o dei responsabili degli uffici, ove non vi siano dirigenti.



La disposizione richiamata assegna alle amministrazioni titolari delle banche dati il compito di: pubblicare i contenuti; verificare la corrispondenza tra i dati posseduti e quelli previsti nella sezione Amministrazione trasparente delle amministrazioni conferenti; creare il collegamento ipertestuale alla banca dati e trasmetterlo a queste ultime per la pubblicazione nella rispettiva sezione del proprio sito web.

L'intento semplificatorio alla base della previsione muoveva dalla considerazione secondo cui, posto che le banche dati di cui all'allegato B vengono alimentate da svariati obblighi di comunicazione in capo alle amministrazioni detentrici, è possibile riconnettere a questi ultimi un obbligo di pubblicazione<sup>24</sup>. In altri termini, in base al meccanismo di cui all'art. 9-bis, vengono resi pubblici dati già posseduti in quanto oggetto di obbligo di comunicazione, semplificando così l'opera dell'amministrazione comunicante.

Se questa è la *ratio* della disciplina, l'attuazione sul piano concreto ha incontrato alcune difficoltà. Le principali problematiche hanno riguardato i seguenti aspetti: il contenuto delle banche dati a volte non corrisponde agli obblighi di pubblicazione<sup>25</sup>; la struttura e i campi con cui le stesse banche dati sono organizzate non rispecchia spesso quanto previsto dal decreto trasparenza; anche laddove vi sia corrispondenza, l'intelligibilità e la fruibilità dei dati e delle informazioni risulta talvolta limitata; alcune banche dati mostrano parte delle informazioni rilevanti sotto forma di dati aggregati; sussiste, infine, un difetto di coordinamento fra le stesse banche dati, giacché più di un obbligo è presente in varie banche dati, restando in alcuni casi non pienamente assolto da nessuna di esse<sup>26</sup>.

Queste criticità sarebbero riconducibili ad almeno cinque ragioni. Anzitutto, le banche dati di cui all'art. 9-bis sono state realizzate prima dell'entrata in vigore del decreto trasparenza e istituite per scopi diversi da quelli che si prefigge tale disciplina. In secondo luogo, posto che il web muta nel tempo, la creazione di un collegamento ipertestuale potrebbe essere possibile unicamente a una pagina ipertestuale, che è cosa diversa da un *database*. Inoltre, le sezioni Amministrazione trasparente sono in gran parte gestite da applicativi che accedono in maniera dinamica ai dati da pubblicare e, non essendo pagine html, non riescono a ospitare facilmente un collegamento ipertestuale<sup>27</sup>. È difficile poi che l'amministrazione detentrici dei dati possa – non avendone la competenza – certificare che questi ultimi corrispondano agli obblighi di pubblicazione. Infine, considerato che questi ultimi non sono stati individuati a partire da

---

<sup>24</sup> Così, ad esempio, gli obblighi di pubblicazione contenuti negli artt. 15, 18, 21 del d.lgs. n. 33/2013, corrispondono agli obblighi di comunicazione previsti ad altre fonti normative.

<sup>25</sup> Esistono tuttavia banche dati la cui struttura e campi corrispondono a quanto imposto dagli obblighi di pubblicazione, come nel caso di PerlaPA relativa ai collaboratori e ai consulenti pubblici.

<sup>26</sup> Ad esempio, l'obbligo di cui all'art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013 è indicato nei punti 7, 9 e 10 dell'allegato B, che individua rispettivamente la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (detenuta dal MEF), la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (detenuta dall'ANAC) e la Banca Dati Servizio Contratti Pubblici (detenuta dal MIT).

<sup>27</sup> A tal proposito, la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche mette a disposizione una guida on line su come pubblicare sui siti web istituzionali i collegamenti ipertestuali ai dati contenuti nella medesima. Allo stesso modo, per la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici sono state dettate regole tecniche di attuazione con delibera ANAC n. 261 del 2023.

banche dati esistenti, è improbabile che quelle elencate nell'art. 9-bis contengano i medesimi dati da pubblicare e prevedano le stesse tempistiche indicate dal decreto trasparenza.

Accanto a questi problemi di carattere “strutturale”, ne sono emersi altri in via di prassi. Da un lato, le amministrazioni tenute a comunicare i dati a volte non assolvono con precisione agli obblighi imposti dalle normative di settore; dall'altro, le amministrazioni riceventi, per diversi motivi, non mettono sempre a sistema i dati che recepiscono nell'ottica delineata dall'art. 9-bis, limitandosi talvolta a raccogliermi e pubblicarli in forma aggregata talaltra a conformarsi al contenuto delle banche dati, distaccandosi così dagli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013.

Il complesso delle difficoltà evidenziate limita, di fatto, il meccanismo di semplificazione di cui all'art. 9-bis, con l'effetto che le singole amministrazioni devono provvedere in via autonoma alla pubblicazione di dati corrispondenti ai predetti obblighi, nonostante la comunicazione dei medesimi ai soggetti detentori delle banche dati, con evidente duplicazione degli oneri.

## 5. La trasparenza per banche dati: il caso dei contratti pubblici

Le problematiche descritte hanno riguardato, fra l'altro, anche la materia della contrattualistica pubblica<sup>28</sup>. In tale settore, tuttavia, il nuovo Codice dei contratti pubblici ha apportato diverse modifiche volte a semplificare le attività di trasmissione e reperimento dei dati, nonché ad evitare sovrapposizioni, sfruttando le opportunità offerte dalle più moderne tecnologie<sup>29</sup>.

Gli articoli che dettano il nuovo regime di trasparenza proattiva e tracciabilità delle procedure di gara sono due: l'art. 20 e l'art. 28<sup>30</sup>. Il primo, tenendo fermi gli obblighi di pubblicità legale, stabilisce che ai fini della trasparenza i dati, le informazioni e gli atti relativi ai contratti pubblici sono indicati nel successivo art. 28, rimandando al d.lgs. n. 33/2013 per le modalità di pubblicazione. Inoltre, viene previsto che le comunicazioni e l'interscambio di dati per le finalità di conoscenza e di trasparenza avvengono nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e dell'invio delle informazioni. Tale principio si ricollega a quello del c.d. *once only*, secondo cui i dati e le informazioni che sono già nella disponibilità delle amministrazioni – o che possono essere acquisiti tramite l'accesso a banche dati pubbliche – non dovranno essere nuovamente richiesti ma saranno forniti una sola volta da parte dei

<sup>28</sup> Per un approfondimento sulla trasparenza nel settore dei contratti pubblici, si veda A. CORRADO, *La trasparenza negli appalti pubblici, tra obblighi di pubblicazione e pubblicità legale*, in *questa Rivista*, n. 1/2018, 2 ss.

<sup>29</sup> D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”. Sulle potenzialità offerte dai più recenti strumenti tecnologici nel settore dei contratti pubblici, si rinvia a G. CARULLO, *Piattaforme digitali e interconnessione informativa nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici*, in *questa Rivista*, n. 19/2023, 110 ss.

<sup>30</sup> Si veda, inoltre, l'art. 226, comma 2, del Codice recante il regime delle abrogazioni, che espressamente prevede “Fermo restando quanto previsto dall'art. 225 sono abrogati dal 1° luglio 2023 ...d) art. 1, comma 32, legge 6 novembre 1990, n. 190”.

soggetti interessati<sup>31</sup>. Lo scopo è alleggerire il carico gravante sulle amministrazioni che – come messo in luce – si trovano molte volte a dover, da un lato, comunicare i dati ad alcuni soggetti per finalità di popolamento delle banche dati detenute da questi ultimi e, dall’altro, adempiere alla pubblicazione dei medesimi dati sui rispettivi siti web istituzionali per assicurare la trasparenza delle procedure di gara.

L’art. 28 del nuovo Codice dei contratti pubblici individua i singoli obblighi di pubblicazione, introducendo un sistema che realizza la prima esperienza nazionale di “trasparenza per banche dati”<sup>32</sup>. Tale disposizione prevede, infatti, che le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici vengano trasmessi tempestivamente alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme digitali<sup>33</sup>. Effettuato il predetto invio, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono assicurare il collegamento tra la sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale e la Banca dati detenuta da ANAC, secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 33/2013. Ai fini della trasparenza faranno fede i dati trasmessi alla Banca dati nazionali dei contratti pubblici, che assicura la tempestiva pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti, anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza (v. *infra* par. 6) e la periodica pubblicazione degli stessi in formato aperto<sup>34</sup>.

Il sistema appena descritto prevede, quindi, l’invio alla Banca dati gestita da ANAC dei dati individuati dal Codice man mano che gli stessi vengono creati, e che saranno comunicati una sola volta per adempiere alle diverse finalità (pubblicità legale, pubblicità obbligatoria a fini di trasparenza, alimentazione della Banca dati) e resi infine accessibili nella sezione Amministrazione trasparente mediante un link alla suddetta Banca dati, ricalcando il meccanismo dell’art. 9-bis del d.lgs. n. 33/2013<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Il principio del c.d. *once only* è previsto dall’art. 19, comma 2, del Codice dei contratti pubblici.

<sup>32</sup> Così A. CORRADO, *Il regime della trasparenza e dell’accesso digitale ai documenti nei contratti pubblici: vantaggi e criticità alla vigilia dell’applicazione delle nuove norme del Codice*, in *questa Rivista*, n. 31/2023, 80 ss.

<sup>33</sup> L’art. 37, del d.lgs. 33/2023, come modificato dall’art. 224, comma 4, del nuovo Codice dei contratti pubblici, non richiama più l’art. 1, comma 32, della legge anticorruzione ma l’art. 28 del medesimo Codice, che elenca gli obblighi di pubblicazione. Inoltre, l’art. 226, comma 2, del suddetto testo normativo, lasciando fermo il regime transitorio sulla digitalizzazione (che include gli artt. 20 e 28 sulla trasparenza), stabilisce che il comma 32 si intende abrogato a partire dal 1° gennaio 2024, ovvero da quando le norme sulla digitalizzazione e il nuovo regime sulla trasparenza hanno acquistato efficacia.

<sup>34</sup> Cfr. P. FALLETTA, *La riforma delle amministrazioni pubbliche, tra piattaforme interoperabili e atti amministrativi digitali*, in *questa Rivista*, n. 31/2023, 110 ss.

<sup>35</sup> Queste innovazioni si riflettono anche in materia di accesso civico. Nel caso di richiesta di accesso civico semplice, infatti, se i dati risultano inviati correttamente e in modo completo dalle amministrazioni, tenuta a rispondere sarà l’ANAC. Tale modalità operativa, oltre ad essere descritta nell’art. 9-bis del d.lgs. n. 33/2013, è prevista anche dalla delibera ANAC n. 264/2023. L’art. 6 di tale delibera afferma che in caso di mancata pubblicazione dei dati, atti e informazioni nella Banca dati, la richiesta di accesso civico è presentata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della stazione appaltante/ente concedente, al fine di verificare se tale omissione sia imputabile ai soggetti tenuti alla elaborazione o trasmissione dei dati, secondo quanto previsto nella Sezione della trasparenza del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza ovvero nella sezione Anticorruzione e trasparenza del Piano integrato di attività e organizzazione. Laddove invece emerge che la stazione appaltante/ente concedente abbia effettivamente trasmesso i dati alla Banca dati, la richiesta di accesso sarà presentata all’ANAC. Per quanto concerne l’accesso civico generalizzato ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria oltre il termine dei cinque

A fronte di questi progressi, permangono tuttavia alcune zone d'ombra. In primo luogo, anche se minima, resta la discrepanza fra i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria e quelli di cui si compone la Banca dati nazionale dei contratti pubblici. Se, infatti, a norma del suddetto art. 28 del Codice, quest'ultima include i dati inerenti: alla struttura proponente, all'oggetto del bando, all'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, all'aggiudicatario, all'importo di aggiudicazione, ai tempi di completamento dei lavori, servizi o forniture e all'importo delle somme liquidate nonché ai resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione; la pubblicazione dei dati e delle informazioni relative alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti rimane invece in capo dalle stazioni appaltanti nella sezione Amministrazione trasparente, in quanto non richiesti per popolare la Banca dati detenuta da ANAC.

Inoltre, l'impianto semplificatorio delineato dal nuovo Codice sembra dispiegare i suoi effetti in relazione ai dati e alle informazioni, ma non può dirsi lo stesso per i documenti. Mentre i primi potranno essere sempre reperibili attraverso il link che rinvia alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, nel caso dei documenti la pubblicazione dovrà necessariamente avvenire tramite la sezione Amministrazione trasparente del sito web della stazione appaltante, vanificando in parte i vantaggi dell'unico invio.

## 6. Prospettive future

Per far fronte ai problemi sinora esposti, potrebbero prefigurarsi una serie di interventi da attuare in ottica graduale. Anzitutto, lasciando invariato il dato normativo, sarebbe possibile implementare alcuni accorgimenti a livello tecnologico e di buone pratiche. Sul primo versante, si potrebbero impiegare sistemi informativi in grado di riordinare e adeguare le banche dati esistenti o crearne di nuove. Accanto alla richiamata esperienza nazionale in materia di contratti pubblici, un esempio è costituito da alcune agenzie europee – come la *European Medicines Agency* o la *European Food Safety Authority* – che mettono a disposizione, oltre ai documenti previsti dal Regolamento n. 1049/2001, i link alle banche dati nei rispettivi settori di competenza, dalle quali è possibile accedere a dati omogenei e aggiornati consultabili in un portale *ad hoc* per ciascuna materia<sup>36</sup>.

Agendo in via di prassi, invece, si potrebbe raccomandare alle amministrazioni detentrici delle banche dati di cui all'allegato B un maggior allineamento delle stesse alla struttura, al contenuto e alla nomenclatura utilizzata dai singoli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013. Ciò consentirebbe, da un lato, alle amministrazioni di beneficiare della conformazione e della corretta gestione di tali banche

---

anni di durata della medesima, l'ANAC, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, per quanto di rispettiva competenza, sono tenuti a rendere accessibili i dati, i documenti e le informazioni.

<sup>36</sup> Per un approfondimento sulle potenzialità delle piattaforme digitali, si rinvia a P. FALLETTA, *Lo «Stato digitale» la trasparenza amministrativa in rete: le nuove piattaforme digitali per la diffusione di contenuti informativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2021, 559 ss.

dati al fine dell'assolvimento automatico degli obblighi di pubblicazione e, dall'altro, ai cittadini di fruire in via immediata delle informazioni di loro interesse<sup>37</sup>.

L'impegno delle amministrazioni dovrebbe essere, inoltre, quello di offrire in maniera semplice e chiara i dati in ottemperanza di quanto stabilito dall'art. 6 del d.lgs. n. 33/2013, eventualmente ricorrendo all'uso di schemi, diagrammi e infografiche, come già accade in alcuni casi<sup>38</sup>. Risulterebbe così facilitata l'attività di analisi e confronto dei dati, agevolando il controllo diffuso sul perseguimento delle finalità istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche da parte dei cittadini, riducendo di conseguenza la distanza fra questi ultimi e le istituzioni, oltre a limitare il ricorso agli strumenti di accesso su richiesta.

Nell'ipotesi in cui, invece, venissero a crearsi le condizioni per una revisione normativa sussisterebbero ampi margini di manovra. Anche in assenza di un'auspicabile opera di razionalizzazione complessiva della pubblicazione obbligatoria<sup>39</sup>, si potrebbe intervenire allineando il contenuto delle banche dati di cui all'allegato B agli obblighi di trasparenza imposti dallo stesso decreto n. 33/2013. L'obiettivo potrebbe essere perseguito seguendo due strategie: vincolando le amministrazioni titolari delle banche dati a pubblicare in maniera puntuale ed esaustiva i dati, i documenti e le informazioni che ricevono, così da accentrare l'adempimento dei corrispondenti obblighi di pubblicazione e attuare il richiamato principio

---

<sup>37</sup> L'utilizzo del meccanismo di cui all'art. 9 è stato indicato dall'ANAC (v. sezione FAQ del sito web dell'Autorità) in svariati casi, come ad esempio per: gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici; gli incarichi di amministratori nominati da organi giurisdizionali; i dati relativi ai coadiutori nominati dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; i titolari di incarichi politici nelle forme associative di enti locali previsti dal Capo V, del d.lgs. n. 267/2000.

<sup>38</sup> Per sfruttare a pieno il patrimonio informativo pubblico è necessario dotarsi di strumenti tecnologici e accorgimenti – come il ricorso a schemi, tabelle e moduli – che consentano ai cittadini di consultare, analizzare e comparare i dati in maniera semplice e sistematica, così da esercitare consapevolmente il controllo diffuso di cui parla il d.lgs. n. 33/2013. Un esempio è costituito dalla Banca dati Amministrazioni Pubbliche, che fa ampio uso di tabelle, diagrammi e infografiche. Un sistema *user friendly* è utilizzato anche dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e dall'Archivio Contratti del Settore Pubblico, che dispongono di interfacce e motori di ricerca semplici e intuitivi.

<sup>39</sup> L'opera di revisione normativa dovrebbe concentrarsi su due obiettivi. In primo luogo, razionalizzare gli obblighi di pubblicazione, partendo da un'analisi sulle finalità di ogni singolo obbligo, dalla successiva verifica circa l'esistenza di misure alternative in grado di raggiungere in medesimo obiettivo con un minore sacrificio per gli interessi contrapposti (es. il buon andamento e l'efficienza dell'azione amministrativa, il diritto alla riservatezza dei privati) e, infine, dalla valutazione se la finalità individuata compensi tale sacrificio. In secondo luogo, si dovrebbe mettere al centro del sistema la comprensibilità – in luogo dell'accessibilità totale – dei dati, dei documenti e delle informazioni, trasformando l'attuale logica adempitiva della trasparenza in una cultura organizzativa e di partecipazione ai processi decisionali pubblici. In tal senso, F. CAPORALE, *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, cit., 851 ss.

del *once only*<sup>40</sup>; oppure eliminando gli obblighi di trasparenza non coperti dalle suddette banche dati, così da conformare il testo normativo all'attuale contenuto di queste ultime<sup>41</sup>.

Tale azione di riordino e ottimizzazione, pur complessa nella sua elaborazione e attuazione, garantirebbe notevoli vantaggi: sgraverebbe le amministrazioni – specie di piccole dimensioni – da alcuni obblighi di pubblicazione; favorirebbe l'attività del soggetto controllore, che avrebbe un campo relativamente ridotto da monitorare; offrirebbe ai cittadini dati aperti, omogenei e aggiornati.

Infine, in un'ottica di potenziamento ulteriore dell'effetto di semplificazione, si potrebbe auspicare – in applicazione di quanto previsto dall'art. 48 del d.lgs. n. 33/2013 – che l'ANAC formuli anche per i soggetti detentori di tali banche dati indicazioni sulle modalità di organizzazione, rappresentazione e codifica dei dati da pubblicare<sup>42</sup>.

Su tale scia si colloca, da ultimo, l'iniziativa della stessa Autorità volta a realizzare una Piattaforma della trasparenza concepita come unico punto di accesso e consultazione dei dati che le amministrazioni sono chiamate a rendere conoscibili ai sensi del d.lgs. n. 33/2013<sup>43</sup>. Si tratta di un sistema centralizzato di obblighi di pubblicazione facilmente accessibile e in grado di rafforzare i livelli di trasparenza, anche al fine di ridurre gli oneri per le pubbliche amministrazioni. L'idea di creare a un canale unico di accesso per i cittadini rappresenta una evoluzione importante e in linea con altre esperienze europee, basti pensare alla normativa spagnola che, accanto alla pubblicazione sui siti web istituzionali, ha previsto un "Portale della trasparenza" contenente tutte le informazioni, relative alle amministrazioni di livello nazionale e locale, assoggettate agli obblighi di pubblicità<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Anziché assoggettare un numero indiscriminato di amministrazioni a obblighi di comunicazione prima e di pubblicazione poi, si potrebbe eliminare quest'ultimo (neppure tramite il collegamento ipertestuale), trasladandolo esclusivamente in capo al soggetto che riceve la comunicazione obbligatoria rimasta in vigore. Le amministrazioni titolari delle banche dati diventerebbero così veri e propri collettori di dati da mettere a disposizione del pubblico in maniera chiara e omogenea. A tale modifica sul piano normativo dovrebbero seguire delle linee guida operative che prevedano, da un lato, l'implementazione di mezzi tecnologici in grado di alimentare automaticamente la banca dati e, dall'altro, l'attivazione di una interlocuzione tempestiva laddove i dati non vengano comunicati o vengano comunicati in maniera parziale o erranea.

<sup>41</sup> L'eliminazione di singoli obblighi di pubblicazione dovrebbe tener conto, ovviamente, del valore e dell'importanza dell'interesse conoscitivo che – in base a criteri assiologici e applicativi – alcuni dati e informazioni rivestono per il pubblico.

<sup>42</sup> In tale attività, si potrebbe immaginare anche un ruolo dell'Agenzia per Italia Digitale (AgID) a supporto dell'ANAC.

<sup>43</sup> Cfr. V. VARONE, "Amministrazione trasparente" al banco di prova della nuova Governance della trasparenza: verso una piattaforma unica, in *questa Rivista*, n. 5/2023, 256 ss. Si segnala, inoltre, l'entrata in funzione di un'altra piattaforma gestita da ANAC nel settore dei servizi pubblici locali, che consente di attuare in maniera semplificata gli obblighi di trasparenza in tale ambito.

<sup>44</sup> Art. 10, legge 9 dicembre 2013, n. 19, in base al quale i dati contenuti nel Portale della trasparenza devono essere gestiti in base a tre principi: accessibilità, interoperabilità, riutilizzo. Cfr. E. GUICHOT, *Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid, 2014, 31 ss.; B. CAROTTI, *Spagna*, in B.G. MATTARELLA e M. SAVINO (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, 2018, 177 ss.

Per quanto concerne, invece, le modalità di pubblicazione semplificata e in forma riassuntiva, come illustrato, sono stati messi in campo diversi interventi e predisposte alcune misure per i comuni di dimensioni ridotte nonché per gli ordini e i collegi professionali. L'ANAC, tuttavia, ha interpretato finora in chiave restrittiva il suo mandato, utilizzando solo in parte il potere assegnato dal legislatore<sup>45</sup>.

In primo luogo, risulta ancora poco impiegata la disposizione che autorizza l'Autorità a prevedere forme di pubblicazione riassuntiva di informazioni elaborate per aggregazione in luogo di quella integrale. La disciplina, richiamando i principi di proporzionalità e di semplificazione, e prevedendo apposite garanzie – come il confronto con il Garante Privacy nel caso in cui siano coinvolti dati personali e la previa consultazione pubblica – è stata congegnata in modo da reggere anche a fronte di un utilizzo esteso di tale strumento, tanto da mantenere ferme le modalità di cui all'art. 5, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 33/2013, per “l'accesso ai dati e ai documenti nella loro integrità”.

In secondo luogo, le misure di semplificazione della pubblicazione sono state introdotte solo nei confronti dei comuni di piccole dimensioni e degli ordini e collegi professionali, laddove il decreto ha previsto la possibilità di precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione “in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte”. In virtù di tale disposizione, l'ANAC potrebbe fare ampio ricorso a questo strumento per semplificare e graduare gli obblighi di pubblicazione sulla base di vari criteri, come ad esempio la tipologia di amministrazione o di soggetto, il livello territoriale, gli interessi curati, la *mission* istituzionale, ecc.

Tale approccio di matrice trasversale si rivede, da ultimo, nel PNA 2022 che ha previsto per le amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti una limitazione a campione del monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, da indicare nella fase di programmazione<sup>46</sup>.

Si tratta di un primo passo di un'attività che, se attuata nel pieno delle sue potenzialità, permetterebbe di sviluppare azioni in grado di plasmare – sempre nei limiti imposti dal dettato normativo – la risposta di trasparenza amministrativa sulla base dei bisogni conoscitivi reali ed emergenti della comunità di riferimento e della collettività in generale.

In base a studi e analisi sul campo – fra l'altro già condotte dalla stessa Autorità<sup>47</sup> – sarebbe possibile individuare un nucleo relativamente ristretto di obblighi di pubblicazione in forma integrale uguale per

---

<sup>45</sup> Tale approccio restrittivo è dovuto, probabilmente, anche alle incertezze interpretative dovute alla formulazione delle disposizioni in esame, che non definiscono con precisione e compiutezza i poteri e gli obiettivi assegnati all'ANAC.

<sup>46</sup> PNA 2022 approvato con Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, in cui si specifica che il campione va modificato, anno per anno, in modo che nel triennio si sia dato conto del monitoraggio su tutti quelli previsti dal d.lgs. n. 33/2013.

<sup>47</sup> Si vedano, ad esempio: il Monitoraggio conoscitivo sulle visualizzazioni/accessi della sezione “Amministrazione trasparente” dei siti istituzionali di n. 20 Comuni capoluogo di Regione - Anno 2018/primi otto mesi 2019; il Monitoraggio conoscitivo sulla “esperienza della trasparenza”. Survey strutturate rivolte ai RPCT di un campione qualificato di Amministrazioni - febbraio 2020; nonché il Monitoraggio conoscitivo sulla “esperienza della trasparenza” Analisi dei procedimenti dell'ANAC in materia di trasparenza - marzo 2021.

tutti i soggetti destinatari del decreto, a cui affiancare caso per caso, da un lato, altri obblighi stringenti in base alle peculiarità del soggetto e/o dell'attività svolta nonché alla pregnanza degli interessi conoscitivi che vengono in rilievo e, dall'altro, modalità semplificate e in forma riassuntiva per i restanti obblighi di pubblicazione<sup>48</sup>. Ciò potrebbe fornire una spinta propulsiva anche in prospettiva di avvio di un processo di revisione normativa, ispirato a discipline più avanzate a livello europeo e internazionale<sup>49</sup>.

Un esempio in tal senso è costituito dagli schemi di pubblicazione diffusi nel Regno Unito. Il FOIA britannico, infatti, richiede a ogni amministrazione di dotarsi di uno schema che identifichi le informazioni da mettere a disposizione del pubblico in base alle peculiarità di ciascun ente e alle richieste di accesso più frequenti. La cifra minima di ogni schema di pubblicazione è tuttavia costituita da un modello predisposto dall'*Information Commissioner's Office* – l'autorità preposta in tale settore – garantendo così un minimo comun denominatore di informazioni che ogni amministrazione è tenuta a pubblicare<sup>50</sup>. Alla luce di quanto esposto, pertanto, la valorizzazione degli strumenti esistenti e l'implementazione di nuove misure di semplificazione consentirebbe di mettere a sistema e rendere pienamente accessibile per la collettività il grande patrimonio conoscitivo in possesso delle amministrazioni pubbliche<sup>51</sup>. Ciò non solo in ottica di sviluppo del processo di *accountability* degli apparati pubblici cui aspirano le recenti riforme amministrative, ma anche al fine di favorire il pieno svolgimento dei diritti dei cittadini.

---

<sup>48</sup> Accanto a un nocciolo duro di dati che devono essere sempre pubblicati in forma integrale, si potrebbero prevedere per le restanti informazioni modalità semplificate di pubblicazione e lasciare, infine, le amministrazioni libere di decidere quanto ampliare il raggio della trasparenza proattiva sulla base di criteri predeterminati, come i dati più consultati o più richiesti tramite istanze di accesso (come accade negli USA), o anche in virtù di logiche di prevenzione della corruzione. A tal proposito, cfr. M. DELSIGNORE e M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 61 ss. Per un approfondimento sul sistema di pubblicazione proattiva negli Stati Uniti, si veda F. DI MASCIO, *La trasparenza presa sul serio: gli obblighi di pubblicazione nell'esperienza statunitense*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2016, 1095 ss.

<sup>49</sup> Per un raffronto fra le maggiori esperienze a livello globale, si rinvia a M. SAVINO, *The right to open public administrations in Europe: Emerging Legal Standard*, *Sigma Paper no. 46*, 2010, 10 ss.; S.S. CORONEL, *Measuring Openness. A Survey of Transparency Ratings and The Prospects for a Global Index*, in [www.freedominfo.org](http://www.freedominfo.org). Si veda inoltre il report OCSE *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, 2019.

<sup>50</sup> Tale modello contiene sette classi di informazioni (*who we are and what we do; what we spend and how we spend it; what our priorities are and how we are doing; how we make decisions; our policies and procedures; lists and registers; the services we offer*), che devono essere sempre disponibili sui siti web delle amministrazioni e costantemente aggiornate. Sul FOIA britannico, si veda P. BIRKINSHAW, *Freedom of Information. The Law, the Practice and the Ideal*, Cambridge, 2010, 22 ss.; A. CORRADO, *La legge sulla libertà di informazione nel Regno Unito*, in ID. (a cura di), *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, cit., 345 ss.; sia consentito infine rinviare a M. FILICE, *Regno Unito*, in B.G. MATTARELLA e M. SAVINO (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, cit., 89 ss.

<sup>51</sup> Per altre proposte di semplificazione del sistema italiano di trasparenza amministrativa, si veda F. DI MASCIO e A. NATALINI, *Il Covid 19 e le riforme strutturali della pubblica amministrazione: la semplificazione della trasparenza*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2020, 5 ss.