

TRASPARENZA E RISERVATEZZA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE¹

di Franco Pizzetti

Sommario: 1. La trasparenza nella legge delega n. 15 del 2009: una visione “compulsiva” che dà vita a una multiformità di significati e discipline. - 2. La trasparenza nel decreto delegato n. 150 del 2009. Una visione “espansiva”, legata anche a garantire legalità e integrità nell’azione delle pubbliche amministrazioni e alla individuazione di contenuti specifici di diffusione di dati personali. Il ruolo della CIVIT. - 3. La trasparenza amministrativa nell’ambito del decreto delegato: problemi e questioni aperte. La persistente ambiguità del concetto di trasparenza. - 4. Le indicazioni che emergono dalla delibera CIVIT n. 6 del 2010 (Prime linee di intervento per la trasparenza e l’integrità). La definizione di trasparenza accolta e le conseguenze che ne derivano. Il riconoscimento della necessità di armonizzare l’attuazione della disciplina in materia di trasparenza con altri settori dell’ordinamento, presidiati da altre Istituzioni. Il riconoscimento di un rapporto necessario con la Autorità per la Protezione dei dati personali. - 5. Il delicato rapporto tra trasparenza e protezione dei dati personali dei cittadini. Il ruolo della CIVIT e quello del Garante dei dati personali. - 6. Una osservazione conclusiva.

1. La trasparenza nella legge delega n. 15 del 2009: una visione “compulsiva” che dà vita a una multiformità di significati e discipline

1.1. Il decreto legislativo n. 150 del 2009 che qui si commenta fin dal suo titolo pone la trasparenza delle pubbliche amministrazioni come un aspetto centrale della disciplina in esso contenuta. Né, del resto, potrebbe essere diversamente considerando che esso dà attuazione alla legge di delega n. 15 del 2009, la quale a sua volta aveva nel suo stesso titolo la finalità di perseguire la efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Il problema di fronte al quale si trova il commentatore è però di ricostruire con una qualche chiarezza quale sia il significato che in questa normativa si vuole dare al termine trasparenza, e quale dunque il tipo di trasparenza nell’ambito delle pubbliche amministrazioni che si intende garantire a favore dei cittadini italiani.

La questione merita attenzione giacché, come vedremo, questo insieme normativo sembra dominato da una sorta di visione “compulsiva” della trasparenza o, se si preferisce, da una sorta di “ossessione della trasparenza”, senza peraltro che da tutto il testo emerga una idea chiara di cosa si intenda, e soprattutto di cosa si voglia garantire, con la “trasparenza” alla quale qui si fa riferimento. Questa incertezza di fondo emerge già nella legge delega che, al di là del titolo, usa il termine “trasparenza” con riferimento a una pluralità di obiettivi e profili, tra loro diversi e non necessariamente coordinati.

L’art. 2 della l. 15 del 2009, norma che contiene e definisce l’oggetto stesso della delega al Governo in materia di riforma del lavoro pubblico, individua tra gli obiettivi da perseguire anche quello della “garanzia della trasparenza dell’organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dei relativi sistemi retributivi” (cfr. art. 2, comma 1, lettera d).

¹ Pubblicato in F. Pizzetti, A. Ruggetti (a cura di) “*La riforma del lavoro pubblico*”, Studi Cis Anci, EDK editore, 2010, pp 29 e ss.

Dunque qui la trasparenza riguarda soltanto “l’organizzazione del lavoro e dei relativi sistemi retributivi”. Una trasparenza, cioè, del tutto limitata a un aspetto soltanto, per quanto importante, della realtà della pubblica amministrazione: quello del lavoro pubblico e delle sue retribuzioni.

Più avanti, all’art. 4, ci imbattiamo però in una norma di carattere generale che, in base al suo titolo, dovrebbe da un lato essere specificamente dedicata a definire i principi e criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale, ma dall’altro dovrebbe anche contenere le disposizioni sul “principio di trasparenza” nelle amministrazioni pubbliche. Una norma dunque che, al di là del collegamento tra attività di valutazione e definizione del principio di trasparenza, peraltro coerente con l’analoga visione restrittiva contenuta nell’art. 2, promette di chiarire cosa si intenda per principio di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche e, soprattutto, come esso sia inteso dal legislatore delegante e dunque come debba essere applicato dal legislatore delegato.

Leggendo la disposizione tuttavia ci si trova di fronte a una pluralità di obiettivi da perseguire, tutti forse riconducibili a una nozione amplissima di trasparenza intesa come apertura della pubblica amministrazione alla cittadinanza, ma certamente (quasi tutti) uno differente dall’altro e tutti non facilmente armonizzabili tra loro.

Infatti, scorrendo i numerosi punti in cui, nell’ambito di questa disposizione, si evoca il concetto di trasparenza o si specificano obiettivi e prescrizioni che paiono derivanti dal modo col quale essa è intesa, si possono individuare almeno due diversi nuclei di disposizioni, ciascuno riconducibile a una concezione apparentemente coincidente ma sostanzialmente diversa, di cosa debba essere la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Un primo nucleo è la trasparenza concepita come forma e canale di comunicazione con i cittadini, finalizzata dunque a consentire a questi di segnalare disfunzioni (art. 4, comma 1) o di verificare se gli obiettivi dichiarati siano stati raggiunti, anche attraverso forme specifiche di organizzazione di confronti pubblici sul funzionamento e gli obiettivi di miglioramento delle pubbliche amministrazioni (art. 4, comma 2, lettere a), b) e c). Questi aspetti sono poi richiamati e ribaditi nell’art. 4 comma 2, lettera f), quando tra i compiti del nuovo organismo centrale da istituire in posizione autonoma e di indipendenza (la futura CIVIT²), si prevede che vi sia quello di garantire la trasparenza dei sistemi di cui alle lettere a) e b) del medesimo articolo e comma.

Un secondo gruppo di norme che pare far riferimento a un diverso significato di trasparenza, è caratterizzato invece dall’obiettivo di “assicurare la totale accessibilità dei dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni” assicurando, a tal fine, anche la disponibilità immediata mediante la rete internet di tutti i dati sui quali si basano le valutazioni operate dalle pubbliche amministrazioni (art. 4, comma 2, lettera h) e successivo punto 1), nonché mediante l’adozione da parte di ciascuna singola amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori, di programmi triennali per la trasparenza, da rendere pubblici anche mediante siti web (art. 4, comma 2, lettera h), n. 3). L’importanza dei siti web è poi ribadita dall’art. 4 comma 3 lettera d) dove si prevede che fra i compiti dell’istituendo nuovo organismo centrale vi sia anche quello di “migliorare la trasparenza delle procedure di valutazione mediante la realizzazione e lo sviluppo di un apposito sito internet” (art. 4, comma 3, lettera d). L’importanza di queste disposizioni e soprattutto dell’uso dei siti web, è ribadito dal fatto che la legge di delega, con una tecnica insolita, stabilisce che al fine di promuoverne l’utilizzazione debba essere assicurato al futuro organo centrale un adeguato finanziamento.

1.2. Come si vede, già nella legge delega la trasparenza appare come un concetto multiforme. In parte esso è concepito come un aspetto strumentale di un più ampio e generale diritto di partecipazione dei cittadini all’attività delle pubbliche amministrazioni; in parte appare invece

² CIVIT è, come è noto, l’acronimo della “Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche” istituita dall’art. 13, comma 1 del d. lgs 27 ottobre 2009, n. 150.

strumentale ad assicurare forme più penetranti e positive di conoscibilità-controllo da parte dei cittadini e delle loro associazioni rispetto ai sistemi di valutazione utilizzati e al raggiungimento degli obiettivi dichiarati; in parte, infine, assume il carattere di una finalità in sé, consistente nella totale accessibilità dei dati relativi ai servizi resi dalle pubbliche amministrazioni (anche se si tratta di una accessibilità ottenuta in modo trasversale, attraverso la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate dalle singole amministrazioni).

Comune a tutti questi diversi profili è però l'obbligo alla diffusione dei risultati relativi a ciascuno di questi sui siti web delle amministrazioni e l'uso di internet.

Il programma triennale per la trasparenza che ciascuna amministrazione è tenuta ad adottare seguendo le indicazioni dell'organismo centrale (art. 4, comma 2, lettera h) punto 1) e la promozione dell'uso dei siti web come uno degli aspetti centrali dell'attività dell'istituendo organismo centrale (poi CIVIT), si collocano infatti in una prospettiva generale, comprensiva di tutti e tre i diversi aspetti che si sono prima enucleati. Non solo: la pubblicità, e dunque la conoscibilità, tramite i siti web e l'uso di internet, assume chiaramente il valore di un obiettivo fondamentale in sé, se non altro perché il Piano triennale tutto è strettamente legato agli obiettivi della legge di delega che il legislatore delegato è tenuto ad attuare.

Emerge dunque già dalla legge delega una visione oggettivamente plurima, ma proprio per questo anche "confusa e multifaccia" della trasparenza.

Una visione dunque che è ancora ben lontana dall'individuare davvero una via tutta italiana all'attuazione di quella *Freedom of information*³ che negli ordinamenti anglosassoni costituisce uno degli aspetti più interessanti dell'evoluzione della nuova stagione dei diritti di quarta generazione e che si configura chiaramente come il diritto dei cittadini a conoscere, e dunque a ottenere informazioni, rispetto a pressoché tutta l'attività delle pubbliche amministrazioni e al loro patrimonio di conoscenza, attraverso la messa a disposizione, secondo modalità basate su una concezione amplissima del diritto di accesso, da un lato, e su forme di pubblicazione e diffusione tendenzialmente generali, dei dati da esse posseduti, dall'altro.

2. La trasparenza nel decreto delegato n. 150 del 2009. Una visione "espansiva", legata anche a garantire legalità e integrità nell'azione delle pubbliche amministrazioni e alla individuazione di contenuti specifici di diffusione di dati personali. Il ruolo della CIVIT

2.1. La tematica che qui ci interessa assume aspetti ancora più complessi nel quadro del decreto legislativo n. 150 del 2009.

Nel decreto delegato, infatti, la nozione di trasparenza e l'uso che di questo termine si fa, così come il contesto stesso nel quale è calato, mutano non poco rispetto a quanto previsto nella legge di delega.

Il che potrebbe persino prefigurare possibili eccessi di delega, anche se, stante la natura in concreto della normativa contenuta nel decreto delegato, non è facile essere certi dell'esistenza di tale eccesso e soprattutto di quanto rilevante esso possa essere.

Il raffronto tra legge delega e decreto delegato è infatti reso particolarmente complesso dalla multiformità stessa del concetto di trasparenza e dal caleidoscopio di situazioni e di finalità diverse nelle quali essa è invocata nel decreto delegato. Deve poi aggiungersi che in larghissima misura

³ Il concetto di *Freedom of information* applicato al rapporto tra cittadini e amministrazioni, finalizzato a fondare un nuovo diritto dei cittadini "a conoscere" assume per la prima volta una forma giuridica "strutturata" negli Stati Uniti durante la Presidenza Johnson, anche come tentativo di rilegittimare la credibilità democratica della Presidenza e delle Amministrazioni scosse dalla Guerra del Vietnam. Negli Stati Uniti il Freedom of Information Act (FOIA) è infatti stato introdotto nel lontano 1966. Sempre più Paesi nel mondo stanno adottando il FOIA: il 1° gennaio 2005 è entrato in vigore in Gran Bretagna il Freedom of Information Act 2000 che stabilisce il diritto a richiedere e visionare documenti conservati dagli uffici pubblici.

l'applicazione concreta di questa tematica è rinviata alla attività che la CIVIT, operante sia come Plenum, sia in particolare attraverso la sua Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche (art. 13, comma 8, del decreto delegato), dovrà sviluppare in concreto, anche attraverso la adozione di apposite linee guida. Tutto questo rende oggettivamente non facile esprimere un giudizio sicuro in ordine all'eventuale esistenza di eccessi di delega, che peraltro non costituiscono certo l'aspetto più significativo dell'analisi che si sta svolgendo.

Importante è invece sottolineare che comunque tra la legge delega e il decreto delegato vi sia intorno al tema della trasparenza un netto salto qualitativo.

La trasparenza applicata alla pubblica amministrazione diventa ora anche uno strumento finalizzato ad assicurare forme più incisive di rispetto, e soprattutto di controllo del rispetto del principio di legalità e di integrità nella pubblica amministrazione.

Insomma, è innegabile che tra la legge di delega e il decreto delegato la trasparenza intesa come oggetto della disciplina contenuta in questo testo normativo si amplia fino a toccare, o almeno a trovarsi connesso, con il concetto e la finalità della legalità e dell'integrità dei comportamenti e dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Aspetto questo specifico, che muta sostanzialmente la visione di trasparenza come fine e strumento per assicurare un più ampio controllo pubblico circa la capacità delle pubbliche amministrazioni di raggiungere gli obiettivi e circa le modalità adottate per la valutazione del lavoro svolto dai dipendenti pubblici.

Un altro aspetto della normativa contenuta nel decreto delegato che potrebbe essere considerato non immediatamente riconducibile alla delega della l. n. 15 del 2009 è costituito dall'elenco di dati che, in base all'art. 11 comma 8, devono essere pubblicati sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione "in apposita sezione di facile accesso e consultazione denominata <trasparenza, valutazione e merito>".

Accanto al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e il relativo stato di attuazione e accanto al Piano triennale e alla pubblicazione del Piano e della relazione della performance, devono infatti essere obbligatoriamente pubblicati, fra l'altro, i nominativi e i curricula dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione, del responsabile delle funzioni di misurazione delle performance, dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo, le retribuzioni dei dirigenti, i curricula e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo e gli incarichi, retribuiti e non, conferiti a dipendenti pubblici e a soggetti privati.

Questo elenco, lungo e minuzioso, fino alla discutibilissima individuazione del modello di curriculum europeo come il solo che assolve gli obblighi di pubblicazione, lascia molto perplessi.

Esso infatti pur non essendo certamente immediatamente riconducibile alla legge di delega, costituisce una specifica base normativa per la pubblicazione *on line* di questi dati. Una base normativa che, peraltro, in base all'art.11, comma 8, sembrerebbe limitata soltanto alla pubblicazione sul sito web delle pubbliche amministrazioni e nella apposita sezione a ciò destinata.

E' chiaro che tutto questo pone problemi non piccoli di compatibilità e necessaria armonizzazione tra la disciplina contenuta nel decreto delegato e quella contenuta nel Codice della Privacy, individuando in concreto un terreno specifico sul quale si potrà testare in futuro la compatibilità tra le due discipline: un problema, questo, che in ogni paese in cui sono state adottate legislazioni finalizzate alla trasparenza e al riconoscimento della *Freedom of information*, ha dato luogo a non poche difficoltà.

Lasciando al successivo paragrafo 5 l'esame di questi problemi e la individuazione delle linee generali lungo le quali ci si dovrà muovere in futuro per armonizzare due diritti tra loro parimenti essenziali (sono entrambi comunemente considerati come diritti fondamentali di nuova generazione), merita qui osservare che nuovamente ci troviamo di fronte a un evidente, e tutt'altro che marginale, ampliamento della delega.

E' certamente vero che possono non mancare buoni argomenti per cercare di dimostrare che esso è forse più apparente che reale, ma in ogni caso non può non colpire come da una delega oggettivamente limitata ad aspetti specifici di controllabilità delle attività della pubblica

amministrazione e di rafforzamento della possibilità per i cittadini e per le loro associazioni a partecipare a queste nuove forme di controllo e verifica, che si estendeva al massimo a rendere noti i dati relativi ai servizi resi dalla P.A., si sia passati nel decreto delegato a individuare specifiche tipologie di dati che devono essere obbligatoriamente resi noti, e che con la valutazione delle performance e in genere con la nuova disciplina del lavoro pubblico hanno certamente un legame pallido e in alcuni casi pallidissimo.

2.2. La constatazione dell'indubbio ampliamento di fatto della delega operato dal decreto delegato, eventuali problemi di costituzionalità a parte, offre l'occasione per una riflessione di ordine generale, che potrebbe essere applicata a moltissimi altri casi di questi ultimi anni.

Si assiste con sempre maggiore frequenza in questi anni a una dinamica che vede determinati indirizzi politici, non sempre necessariamente riconducibili immediatamente all'indirizzo di maggioranza ma spesso derivanti dalla pressione della opinione pubblica, affermarsi prima in direttive ministeriali o in applicazioni e interpretazioni innovative di leggi già esistenti o anche soltanto nell'affermarsi di prassi di fatto, per trovare poi una sorta di "razionalizzazione" rispetto all'ordinamento complessivo attraverso la adozione di norme legislative coerenti con quanto già verificatosi nella realtà.

Al medesimo tempo è sempre più frequente che tale "razionalizzazione normativa" avvenga attraverso la introduzione di norme ad hoc, nell'ambito di decreti legge o di decreti legislativi delegati che appaiono come occasioni opportune a tal fine, anche scontando la possibile incoerenza delle nuove norme con il contenuto originario dei decreti legge o una certa forzatura rispetto all'oggetto e ai criteri della delega.

Per non dire poi dei casi sempre più numerosi in cui questo avviene in occasione e utilizzando le leggi finanziarie annuali o i decreti di urgenza legati alle manovre finanziarie indispensabili per mantenere in asse i conti pubblici.

Rispetto alla ampia casistica che si è un po' troppo cripticamente invocata con queste osservazioni, peraltro perfettamente intelligibili se solo si pensa a quanto è accaduto in questi anni in materia di regioni ed enti locali, il rapporto tra la legge n. 15 e il decreto delegato n. 10 del 2009 non appare certamente particolarmente "scandaloso".

2.3. E' giusto però sottolineare un altro aspetto particolarmente interessante del fenomeno richiamato, legato al ruolo proprio della CIVIT.

Nell'ambito del decreto delegato, assai più che non in quello della legge di delega, tutto il sistema che poggia sulla trasparenza o rispetto al quale la trasparenza si configura come un aspetto o uno strumento fondamentale, è dal combinato disposto dell'art. 11, commi 1 e 2 e art. 13, commi 1 e 2, rimesso in amplissima parte all'attività della CIVIT, alla quale spetterà, tra l'altro, adottare tutte le misure, e in particolare apposite linee guida, volte ad assicurare, tra l'altro che il Piano triennale per l'integrità e la trasparenza sia conforme alle numerose e variegate prescrizioni che ne definiscono contenuto e modalità di redazione. Tra queste prescrizioni di particolare rilievo sono da un lato quella contenuta nel primo comma dell'art. 11, che, sia pure con formulazione piuttosto contorta, di fatto rende immediatamente vincolanti anche per regioni ed enti locali le norme contenute nel Capo relativo alla trasparenza, e per l'altro quella contenuta nel secondo comma dell'art. 13 che, coerentemente, prevede che "mediante intesa tra la Conferenza delle regioni e delle province autonome, l'ANCI⁴, l'UPI⁵ e la Commissione sono definiti i protocolli di collaborazione per la realizzazione delle attività di cui ai commi 5, 6 e 8". Dunque, e questo qui ci interessa particolarmente, anche con riferimento "alla diffusione della legalità e della trasparenza" e a sviluppare la cultura dell'integrità. Finalità queste per le quali la Sezione "predispone le linee guida

⁴ Protocollo del 10 ottobre 2009

⁵ Protocollo del 18 novembre 2009.

del Piano triennale per l'integrità e la trasparenza, ne verifica l'effettiva adozione e vigila sul rispetto degli obblighi...." (art. 13, comma 8).

Da questo complesso intreccio di disposizioni deriva che alla CIVIT è riconosciuto un ruolo importante, consistente anche in una ampia attività di "integrazione" della normativa legislativa sul ruolo e l'efficacia, anche formale, della quale si dovrà certamente discutere. Un ruolo comunque che è destinato a incidere anche sulle regioni e gli enti territoriali e che, ovviamente, è tanto più ampio quanto più la normativa contenuta nel decreto delegato apre nuove frontiere e interessa ambiti più ampi di quelli che la legge delegata aveva esplicitamente indicato.

Anche questo non è certo un fenomeno nuovo, giacché il ruolo della normazione tecnica di integrazione della formazione legislativa è sempre più ampio, così come è sempre più ampio il ruolo della "criptonormazione" svolto dai provvedimenti generali delle Autorità indipendenti, prima fra tutte l'Autorità garante per la protezione dei dati personali.

Il futuro ci dirà in concreto quanto ampio sarà su questo piano il ruolo effettivamente giocato dalla CIVIT, non a caso riconosciuta dal Consiglio di Stato come autorità indipendente, al di là di quanto a stretto rigore la normativa della delega di cui alla l. n. 156 e il decreto delegato n. 150 potevano far ritenere⁶.

Qui è sufficiente mettere in rilievo come l'ampliamento del contenuto del decreto delegato si traduce anche in un ampliamento del ruolo della CIVIT, e in particolare del contenuto del Piano triennale, che spetta a tutte le amministrazioni adottare (e dunque si impone anche alle regioni e agli enti territoriali) e la cui adozione è posta, dall'art. 15 del decreto delegato, direttamente a carico degli organi di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, a sottolinearne ulteriormente il rilievo e l'importanza.

3. La trasparenza amministrativa nell'ambito del decreto delegato: problemi e questioni aperte. La persistente ambiguità del concetto di trasparenza

3.1. La multiformità del concetto di trasparenza e la molteplicità di contesti diversi e di diverse finalità nei quali il riferimento alla trasparenza è usato nel decreto legislativo è certamente non meno articolato e complesso di quanto sia nella legge di delega.

Un primo gruppo di norme fa riferimento alla trasparenza come a un obiettivo finalizzato essenzialmente alla conoscibilità, che deve essere assicurato in sé e per sé, in particolare con riferimento ai risultati delle amministrazioni pubbliche e alle risorse impiegate (art. 3, comma 1); a ogni fase del ciclo di gestione della performance (art. 11, comma 3); a garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione (art. 13, comma 1).

Un altro gruppo di norme fa invece riferimento alla trasparenza come a un presupposto per favorire la conoscibilità dell'attività delle pubbliche amministrazioni, anche allo scopo di "favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione" (art. 11, comma 1); di favorire il raccordo con i cittadini (art. 8, comma 1, lettera e) e la rilevazione del loro grado di soddisfazione (art. 8, comma 1, lettera c).

Altre norme sono infine dedicate a definire il contenuto del concetto di trasparenza e le modalità per assicurare in concreto l'attuazione delle nuove funzioni e anche la conoscibilità da parte dei cittadini e degli utenti di come e in che modo l'esigenza della trasparenza è assicurata.

Vengono qui in rilievo alcuni strumenti specifici, alcuni di carattere programmatico-cartolare, altri di carattere più dichiaratamente strumentali; altri infine chiaramente destinati a incrementare e rendere più diffusa la cultura della trasparenza come un aspetto strumentale ad ampliare e irrobustire le funzioni e la potenzialità effettiva di controllo dei cittadini sull'operato della P.A.

⁶ Col parere n. 870 del 22 marzo 2010 il Consiglio di Stato ha affermato che la Commissione "possieda tratti caratteristici sufficienti e idonei a ricondurre la stessa alla categoria delle autorità indipendenti".

Al centro dell'apparato strumentale della trasparenza così come concepita in questo decreto legislativo, sta innanzitutto il Programma triennale per la trasparenza e legalità, che, come disposto dall'art. 11, comma 2, deve essere adottato dalle amministrazioni dopo aver sentito le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. Questo programma triennale, come si è già detto, deve essere adottato in conformità alle linee guida disposte dalla CIVIT.

Un altro aspetto riguarda le misure concrete da adottare per garantire la trasparenza, ed è qui che il ruolo della CIVIT diventa per quanto riguarda la trasparenza assolutamente centrale.

Basta infatti scorrere l'elenco quasi infinito di compiti ai quali la CIVIT deve assolvere a mente dell'art. 13, commi 5 e 6, e tener conto della stretta connessione che vi è tra ruolo di questa Commissione e vincoli anche alle regioni e alle amministrazioni locali, sia pure mediati dai protocolli di cui al secondo comma del medesimo articolo, per rendersi conto che di fatto moltissimo di ciò che in concreto sarà la trasparenza connessa alla legalità e all'integrità dipenderà, almeno nel "recinto" di questa normativa, dall'operato della CIVIT.

3.2. Peraltro, come si dirà più estesamente nelle valutazioni finali, il quadro complessivo di questo articolato apparato amministrativo che resta estremamente ambiguo nel suo costante collegare la trasparenza con la legalità e l'integrità, da un lato, ma anche con le valutazioni e le performances del lavoro pubblico, dall'altro, lascia oggettivamente un enorme spazio a interventi legislativi futuri. Interventi che, al fine di incentivare la cultura della trasparenza ovvero di introdurre nuove prospettive finalizzate a questo valore, non saranno comunque vincolati né a uno specifico quadro normativo a ciò dedicato (giacché in questo testo la trasparenza è troppo legata alla valutazione e alla performance del lavoro pubblico) né al ruolo della Commissione, che in questo testo non riesce malgrado tutto a vedersi riconosciuto un ruolo di ordine generale a tutela della trasparenza, analogo a quello che invece è riconosciuto alla Autorità Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito di sua competenza.

Dirimente a questo proposito resta infatti un aspetto inconfutabile: che manca tanto nella legge delega quanto nel decreto delegato una definizione di trasparenza che sia davvero onnicomprensiva, capace di porsi come una grande cornice di valori fondante un vero e proprio nuovo diritto alla conoscenza (quello che nei Paesi anglosassoni è appunto il *Freedom of information*, inteso ovviamente come diritto a conoscere non solo l'attività, ma anche i dati e le informazioni di cui le pubbliche amministrazioni sono in possesso).

Anche la definizione più ampia che si ritrova in questa normativa e che appare contenuta nel comma 1 dell'art. 11 si limita a dire che "la trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, 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 degli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità".

Come si vede una formula estremamente *contorta*, quasi una sintesi illuminante di tutte le ambiguità contenute tanto nella legge di delega quanto nel decreto delegato in questa materia. In ogni caso certo non una formula in grado di fondare un generale diritto alla conoscenza dei dati in possesso delle amministrazioni, né una formula tale da poter costituire una effettiva e armonica cornice al trattamento di tutte le informazioni esplicitamente indicate in normative ad hoc e relative a specifici dati personali. Normative che nel nostro ordinamento sono numerose e che, come si è detto, sono contenute anche in questo stesso decreto delegato con riferimento all'elenco di cui all'art. 11, comma 8.

Di qui la oggettiva complessità e difficoltà nel "maneggiare" tutta questa normativa, tanto dal punto di vista della sua attuazione concreta, quanto delle difficoltà che certamente dovranno essere affrontate a seguito del suo inevitabile *contaminarsi* con norme specifiche di settore che indichino dati specifici da rendere noti nelle medesime forme, quanto, infine, dei problemi che si pongono di fronte alla necessità di definire criteri e linee chiare in ordine al corretto rapporto tra questa

normativa, finalizzata alla massima *disclosure*, e quella di protezione dati personali, finalizzata invece alla tutela della *privacy* (o, se si preferisce, della riservatezza). Difficoltà che assume una rilevanza ancora maggiore se si tiene conto del fatto che l'art. 11, comma 1 individua la trasparenza anche come "un livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. Il che significa che la norma non solo estende anche al legislatore regionale l'obbligo di assicurare la trasparenza ma comporta la necessità di definire concretamente quale "grado" o "misura" o "modalità" di trasparenza deve essere comunque assicurata perché il livello essenziale della prestazione sia soddisfatto. Aspetto, questo, che pone l'ulteriore questione di quali siano i soggetti cui spetta definire concretamente tali livelli e con quali modalità.

4. Le indicazioni che emergono dalla delibera CIVIT n. 6 del 2010 (Prime linee di intervento per la trasparenza e l'integrità). La definizione di trasparenza accolta e le conseguenze che ne derivano. Il riconoscimento della necessità di armonizzare l'attuazione della disciplina in materia di trasparenza con altri settori dell'ordinamento, presidiati da altre Istituzioni. Il riconoscimento di un rapporto necessario con la Autorità per la Protezione dei dati personali

4.1. Istituita il 15 dicembre 2009, tenuta il 22 dicembre la sua prima seduta di insediamento, già il 25 febbraio, con la delibera n. 6 del 2010 la CIVIT ha provveduto a dettare le sue prime linee guida in materia di trasparenza e integrità.

In realtà, a una attenta lettura appare subito chiaro che la delibera in questione ha, e non poteva essere diversamente, essenzialmente un carattere assolutamente preliminare. Del resto questo è esplicitamente dichiarato nella delibera stessa, laddove si afferma che "la Commissione ritiene utile fornire, con la presente delibera, alcune prime indicazioni di carattere generale al fine di verificare il rispetto degli obblighi di trasparenza previsti, di stabilire un rapporto di informazione e collaborazione con le amministrazioni interessate e di avviare i processi di formazione ed elaborazione degli strumenti generali che la legge le chiede di definire" (cfr. punto 1 della delibera). Coerentemente con questa premessa, la Commissione, dopo aver sinteticamente richiamato le proprie competenze e gli adempimenti ai quali è tenuta, dopo aver precisato che le disposizioni delle quali essa è tenuta a favorire e verificare la attuazione "trovano immediata applicazione anche per gli enti territoriali" (cfr. punto 2 della premessa), e dopo aver minuziosamente indicato tutti gli adempimenti ai quali sono tenute le amministrazioni pubbliche (cfr. punto 3 della premessa), adotta alcune prime determinazioni.

Stabilisce innanzitutto di chiedere tutta una serie di informazioni alle amministrazioni pubbliche, in gran parte finalizzate a verificare se e in che misura esse abbiano dato o stiano dando attuazione ai nuovi obblighi di legge, compreso "quali iniziative siano state adottate o siano comunque previste per favorire la diffusione della cultura della trasparenza e della legalità" (cfr. lettere a) e b) della parte dispositiva).

Decide di avviare i necessari rapporti con tutta una serie di Autorità e soggetti istituzionali che implicitamente riconosce essere titolari di competenze che si intrecciano, si incrociano, o comunque devono essere armonizzate con quelle proprie della Commissione. In questo senso la delibera stabilisce "di prendere contatti con la Corte dei Conti, il Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici dei lavori, servizi e forniture e il Dipartimento per la funzione pubblica" al fine di "coordinare le rispettive competenze in tema di trasparenza e integrità delle amministrazioni pubbliche" (cfr. lettera c) della parte dispositiva).

Infine chiede alle associazioni dei consumatori e degli utenti di formulare osservazioni e proposte di successive iniziative (cfr. lettera d) del dispositivo).

4.2. Tanto la parte in premessa quanto la parte dispositiva di questa delibera dimostrano una grande attenzione e cautela della Commissione nell'impostare fin dall'inizio nel modo più corretto e

condiviso possibile la sua attività in un ambito nel quale essa dimostra di comprendere a pieno l'importanza e la delicatezza, in quanto connesso esplicitamente dal decreto delegato alla cultura della legalità e dell'integrità.

Di particolare importanza anche la consapevolezza immediatamente dichiarata della esistenza di una stretta interconnessione fra la cultura della trasparenza e quella, opposta, della riservatezza, entrambe espressione di valori fondamentali dell'ordinamento e, almeno allo stato attuale, quella della privacy espressione di un vero e proprio diritto fondamentale di nuova generazione.

Per questa parte almeno l'avvio della Commissione non può che essere valutato col massimo favore e con la massima condivisione.

Più delicata invece la valutazione del contenuto di questa delibera nella parte in cui, in premessa, definisce cosa debba intendersi per "trasparenza".

Nella parte iniziale della premessa di questa deliberazione, infatti, la CIVIT, definendo il "valore della trasparenza" afferma:

"Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di essere trasparenti nei confronti dei cittadini e della collettività. La trasparenza è uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e sul rispetto del principio di legalità e ha portata generale, tanto che l'adempimento degli obblighi di trasparenza da parte di tutte le amministrazioni rientra, secondo la legge nei livelli essenziali delle prestazioni disciplinati nella Costituzione (art. 117, comma 2, lettera m)".

E ancora: "il rispetto pieno e diffuso degli obblighi di trasparenza è anche un valido strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione, rende visibili i rischi di cattivo funzionamento, facilita la diffusione delle informazioni e delle conoscenze e consente la comparazione fra le diverse esperienze amministrative".

Come si vede si tratta di una "lettura" molto ampia del dettato legislativo, che estende fino all'estremo limite il contenuto della trasparenza così come delineato, pur con tutte le sue ambiguità e complessità, tanto nella legge di delega quanto nel decreto delegato.

Si tratta, inoltre, di una "lettura" che sottolinea e rafforza in modo evidente ed esplicito il rapporto tra trasparenza e cultura della legalità e integrità, da un lato, fra trasparenza e migliore possibilità di controllo sociale sulle amministrazioni e di comparazione fra le diverse esperienze, dall'altro.

Da questo punto di vista è giusto riconoscere che in questa parte della premessa la Commissione pone in atto un'operazione di interpretazione estensiva del dettato normativo condotta con notevolissima maestria, riuscendo a stare sempre sul filo del rasoio tra una lettura così estensiva da diventare *contra legem* e una interpretazione che, pur estremamente ampia, rimane invece dentro il quadro normativo.

Certo non si può che prendere atto che l'idea di trasparenza affermata dalla Commissione è una idea "forte", specialmente nella parte iniziale in cui la definisce "uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni". In tal modo infatti la Commissione, quasi sfruttando quello che nel testo del decreto legislativo è poco più che un inciso contenuto nel primo comma dell'art. 11, giunge a dare un chiaro, esplicito e diretto fondamento costituzionale al valore della trasparenza nella pubblica amministrazione.

4.3. Merita sottolineare tuttavia che neppure la Commissione giunge ad affermare che in virtù della nuova normativa la trasparenza della pubblica amministrazione e la diffusione dei dati di cui essa è in possesso possano essere oggi configurati nell'ordinamento italiano come il contenuto di un nuovo e vero diritto soggettivo, sulla scia di quanto è avvenuto invece negli ultimi anni in numerosi Paesi. Infatti, per i motivi più diversi, in questi ultimi anni ha avuto ampia diffusione la cultura anglosassone del già più volte citato diritto all'informazione (*Freedom of Information*), inteso come un vero e proprio diritto soggettivo dei cittadini a conoscere non solo l'attività delle pubbliche amministrazioni, ma anche le informazioni delle quali queste sono in possesso. Un diritto che certamente incontra nei fatti molte limitazioni, perché deve essere armonizzato non solo con

l'opposto, e altrettanto generale, diritto alla riservatezza dei dati personali (*Right to privacy*), ma anche con esigenze di sicurezza, di tutela del segreto nei casi in cui questo è previsto, e così via.

Un diritto, quello legato alla *Freedom of Information*, tutt'altro che assoluto e la cui attuazione pone problemi così complessi che in molti Paesi anglosassoni è stato introdotto contemporaneamente al riconoscimento o al rafforzamento del diritto alla privacy. Un legame questo, fra diritto all'informazione (*rectius* diritto alla conoscenza, e infatti spesso è definito anche *Right to know*) e diritto alla riservatezza, che in alcuni ordinamenti come quello inglese ha determinato la scelta di affidare ad una unica Autorità indipendente tanto la tutela della privacy che del diritto a conoscere⁷. Aspetto, questo, che fa sì che la Autorità inglese omologa del Garante italiano della privacy sia chiamata ICO (*Information Commissioner Office*)⁸.

Non vi è dubbio dunque che, malgrado l'apprezzabilissimo sforzo di dare della normativa attuale una interpretazione estremamente estensiva, neanche la CIVIT giunge a sostenere che sia stato introdotto nel nostro ordinamento un vero e proprio nuovo diritto soggettivo fondamentale a conoscere le informazioni di cui le pubbliche amministrazioni sono in possesso.

Del resto che questa sia la chiara convinzione della Commissione lo dimostra il fatto che nell'allegato alla delibera n. 6 sono contenuti riferimenti a un numero amplissimo di leggi che già oggi fondano un concreto e positivo obbligo di messa a disposizione dei cittadini di dati in possesso delle amministrazioni pubbliche, nell'ambito del quale trovano cittadinanza le leggi più diverse e che dispongono la messa a disposizione delle informazioni secondo modalità tra loro molto differenti. Così come è diversa da legge a legge la platea dei titolari del diritto a conoscere i dati di volta in volta presi in esame. Si va infatti dalla conoscibilità riconosciuta in capo a tutti i cittadini, a quella limitata ai cittadini elettori, fino alla conoscibilità legata all'esistenza di uno specifico rapporto di utente o di legittimato da parte di chi voglia attivare il diritto a conoscere.

4.4. Queste considerazioni hanno almeno due conseguenze importanti.

La prima, che in Italia continua a mancare un pieno riconoscimento di un diritto fondamentale a conoscere che invece molti Paesi e le più importanti organizzazioni internazionali, compreso l'ONU e l'OCSE, tendono sempre più a valutare come un requisito essenziale per uno Stato e un sistema amministrativo davvero rispettoso dei diritti dei cittadini.

La seconda conseguenza riguarda invece direttamente il rapporto tra trasparenza e riservatezza e determina un evidente e inevitabile "squilibrio" tra un valore, quello della trasparenza, basato soltanto su un fondamento costituzionale relativo al dovere di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione e un diritto fondamentale individuale di ogni cittadino quale è il diritto alla riservatezza, oggi ulteriormente rafforzato dal riconoscimento esplicito che il Trattato di Lisbona fa di questo diritto, sia nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che nel Trattato sull'Unione e in quello sul funzionamento dell'Unione.

Non solo. Va tenuto presente che la diffusione indiscriminata di dati personali basata su un malinteso, e irresponsabilmente dilatato, principio di trasparenza può determinare conseguenze estremamente gravi e pregiudizievoli tanto della dignità delle persone quanto della stessa convivenza sociale. Pericoli questi che si amplificano ulteriormente quando la diffusione dei dati e la loro messa a disposizione avvenga *on line*. Infatti questo metodo di diffusione presenta pericoli e criticità specifiche che vanno dalla difficoltà di garantire sia che i dati siano a disposizione solo per un periodo determinato previsto dalla legge (nei casi in cui la legge preveda un termine), sia che i dati siano conosciuti solo da chi abbia diritto a conoscerli (nei casi in cui il diritto non è esteso a tutti ma solo a certe categorie di cittadini) sia, infine che i dati non possano essere manipolati o indebitamente acquisiti e archiviati da chi dovrebbe al massimo limitarsi a prenderne conoscenza

⁷ Per un'analisi comparata del rapporto tra *Freedom of Information* e *Right to privacy* si veda il rapporto UNESCO redatto da Tony Mendel dal titolo *Freedom of Information. A comparative Legal Survey*, Parigi, 2008.

⁸ L'ICO è un organismo indipendente del Regno Unito che si occupa di garantire l'accesso alle informazioni e di promuovere la protezione dei dati personali. È in particolare disciplinato dal *Data Protection Act* del 1998.

(come avviene nel caso in cui non siano adottate misure adeguate di sicurezza). Infine deve sempre essere tenuto presente il pericolo oggettivo costituito dai motori di ricerca che “decontestualizzano il dato” estrapolandolo dal sito in cui è contenuto, e trasformandolo in una parte, non controllata e non controllabile, delle informazioni che di una persona sono date dal motore di ricerca stesso, secondo una “logica” di priorità di importanza del tutto sconosciuta e non conoscibile all’utente normale. Pericoli questi sui quali la Autorità garante per la protezione dei dati personali non si stanca di richiamare l’attenzione, come ha fatto anche nell’ultima Relazione annuale letta il 30 giugno 2010 in Parlamento.

5. Il delicato rapporto tra trasparenza e protezione dei dati personali dei cittadini. Il ruolo della CIVIT e quello del Garante dei dati personali

5.1 L’assenza di un vero e proprio diritto fondamentale generalmente riconosciuto fa sì che nel nostro ordinamento ogni diffusione di dati personali continui a richiedere una specifica e puntuale base normativa, oltre che a implicare necessariamente, specie quando tale diffusione avvenga *on line*, l’adozione di particolari e ben definite misure di sicurezza, a definire le quali dovranno inevitabilmente concorrere anche i provvedimenti e le linee guida dell’Autorità Garante.

Per contro è ovvio che la diffusione di dati per finalità di trasparenza sull’attività delle pubbliche amministrazioni non significa affatto che si tratti sempre di dati personali, né che per raggiungere tali finalità sia sempre necessario e indispensabile diffondere dati immediatamente o mediamente riconducibili a persone identificate o identificabili. Infine è pacifico che quando le finalità di trasparenza richiedano l’uso di dati personali e non possano essere soddisfatte in altro modo (ad esempio attraverso la anonimizzazione dei dati) non solo occorre una specifica base normativa che ne autorizzi la diffusione e ne determini anche le modalità e i tempi di conoscibilità, ma è necessario prestare comunque una particolare attenzione alla diffusione dei dati sensibili. Va ricordato sempre, infatti, che il Codice della privacy vieta la diffusione di dati relativi alla salute.

In questo difficile, e oggettivamente complicato quadro, il rapporto tra la Commissione alla quale è affidato il compito di promuovere e vigilare sulla attuazione della legge e l’Autorità Garante per la protezione dei dati personali è assolutamente essenziale.

E’ ben vero che, con una decisione significativa anche se sostanzialmente miope, si è provveduto, proprio in occasione della approvazione della legge delega n.15 del 2009, a modificare il Codice della protezione dei dati personali, specificando che “le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale” (art.1 Codice in materia di protezione dei dati personali d.lgs.n196 del 2003, così modificato dall’art. 4, comma 9 della l. n.15 del 2009). Non è meno vero, però, che restano aperti e per nulla mutati gli enormi problemi che si possono porre rispetto ai dati dei cittadini e degli utenti di cui l’amministrazione sia a conoscenza, e la cui diffusione possa essere richiesta per motivi di trasparenza. Allo stesso modo restano aperti i mille problemi che possono porsi anche rispetto ai dati dei dipendenti pubblici per la parte non coperta dall’esenzione oggi inserita nel Codice. Infine va sottolineato che la modifica introdotta pone il problema di definire cosa debba intendersi per “chiunque ricopra una funzione pubblica” soprattutto tenendo conto del fatto che tale espressione è collegata “alla relativa valutazione”. E’ pacifico, infatti, che la normativa che limita l’applicazione di un diritto fondamentale, quale è la protezione dei dati personali, deve sempre essere applicata in senso restrittivo e non tollera interpretazioni estensive.

Dunque è necessaria la massima collaborazione tra CIVIT e Autorità garante, così come sarà sempre necessaria una adeguata attenzione da parte di quest’ultima rispetto alle esigenze delle amministrazioni, e, per contro, da parte delle amministrazioni ai vincoli posti dalla normativa a protezione dei dati personali.

5.2. Da questo punto di vista deve essere valutata con estrema attenzione e grande apprezzamento la delibera n. 6 del 2010 nella parte in cui la CIVIT stabilisce di prendere contatti con l’Autorità garante per la protezione dei dati personali, così come deve essere apprezzato l’impegno assunto dall’Autorità, nella Relazione annuale già citata del 30 giugno 2010, a predisporre al più presto adeguate linee guida che tengano conto anche della sopravvenuta innovazione legislativa contenuta nel decreto legislativo n. 150 del 2010.

Attraverso un dialogo costante tra Autorità garante, CIVIT e amministrazioni sarà certamente possibile dare alla nuova normativa una applicazione la più possibile rispondente alle esigenze di trasparenza e di conoscenza che ne sono alla base, senza per questo consentire violazioni inammissibili alla legge sulla protezione dei dati in vigore, che disciplina nel nostro Paese un diritto fondamentale direttamente riconosciuto nei Trattati europei.

5.3. Infine un problema specifico, di particolare importanza che nasce direttamente dal contenuto del decreto legislativo n. 150 è quello che attiene al valore da dare alle delibere della CIVIT e in particolare a quelle fondate sull’art. 13, specie se contenute, come la Commissione anticipa di voler fare, in apposite linee guida⁹.

Si è detto infatti che uno dei problemi principali che nasce dal mancato riconoscimento della trasparenza come diritto fondamentale dei cittadini è che ogni diffusione di dati personali continua a richiedere una specifica base normativa, e cioè una specifica disposizione di rango legislativo o, per la Pubblica amministrazione, anche solo regolamentare che la giustifichi.

Si tratta di un problema importante che anche di recente si è posto con riferimento a una delle tante leggi citate dalla delibera n. 6 del 2010 tra quelle alle quali già oggi si applica il principio di trasparenza. Proprio con riferimento alla diffondibilità *on line* dei dati relativi alle dichiarazioni dei redditi e patrimoniali di chi ricopra incarichi politici o di indirizzo politico-amministrativo il Garante ha dovuto misurarsi con una legislazione sostanziale approvata nel 1982 che, tranne che per le regioni, richiede che le amministrazioni mettano tali dati a disposizione dei soli cittadini iscritti alle liste elettorali. La conseguenza è stata che l’Autorità garante ha precisato che la diffusione può oggi essere operata *on line*, previsione questa non esistente nella legge del 1982 e contenuta invece in via generale in molte leggi recenti e in particolare nel decreto legislativo che qui si commenta, ma che in ragione della disciplina sostanziale del 1982 la diffusione *on line* può essere disposta solo con misure tecniche adeguate che assicurino la conoscibilità solo da parte di cittadini iscritti nelle liste elettorali¹⁰.

E’ questo un esempio significativo del peso che continuano e continueranno ad avere anche per il futuro le singole basi normative che prevedono la diffusione di dati personali e i problemi che può porre la volontà di diffondere, in nome della trasparenza, dati personali senza che vi sia nell’ordinamento una adeguata base normativa.

La questione di fondo che si pone a questo punto è se, e in che misura, stante il dettato dell’art. 13 e in particolare del comma 8 le delibere della CIVIT in materia di trasparenza potranno essere considerate adeguate basi normative per la diffusione di determinate categorie di dati personali, anche in assenza di specifiche previsioni normative, e quali requisiti, anche formali, tali deliberazioni dovranno eventualmente avere.

E’ questo uno soltanto dei problemi che nell’attuazione di questa normativa ci si troverà ad affrontare, anche se con tutta evidenza è un problema di particolare importanza proprio in virtù della sua portata generale.

⁹ Su questo si veda anche quanto detto dal Presidente della CIVIT Martone nella audizione del 29 luglio alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato.

¹⁰ Il caso si è posto in seguito a uno specifico quesito prospettato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione tecnologica con nota datata il 31 maggio 2010 ed inviata all’Autorità Garante. A tale quesito l’Autorità ha risposto secondo quanto sopra riportato con una nota datata 27 luglio 2010.

Una positiva cooperazione tra CIVIT e Autorità garante, così come una sensibile attenzione del legislatore che, in caso di necessità, conduca anche a utili interventi legislativi sono dunque assolutamente indispensabili.

6. Una osservazione conclusiva

Al termine di questo esame, tutto condotto nella prospettiva di analizzare non solo l'ampiezza della trasparenza e dei suoi riflessi nel processo di modernizzazione della nostra amministrazione, ma anche di valutare le luci e le ombre che la nuova legislazione presenta, siano consentite due ultime brevissime considerazioni.

La prima è un invito caloroso a “maneggiare” con molta cura questa problematica.

Se ci orientassimo più o meno consapevolmente verso una attuazione riduttiva di questa legge, che mantenesse ancora ampie aeree di “opacità” o creasse inutili barriere a forme di conoscibilità sempre più richieste dalla sensibilità sociale e dalle esigenze di combattere crescenti e inquietanti fenomeni di corruzione delle nostre pubbliche amministrazioni e della società italiana nel suo complesso, commetteremmo un errore gravissimo, che farebbe scendere un ulteriore gradino nella scala di fiducia e credibilità nella nostra classe politica e nella nostra classe dirigente.

Per contro se cedessimo a una demagogica visione della trasparenza come la via maestra per una società della totale conoscibilità, una società nella quale ognuno diventa un uomo o una donna di “cristallo”, senza più spazio alcuno per una vita privata protetta dalla curiosità degli altri, compieremmo un errore non meno grave.

La volontà di imporre la totale trasparenza e conoscibilità di tutto e di tutti ha sempre caratterizzato le società a tendenza autoritaria ed è sempre stato il sogno di ogni dittatura. La credenza che nulla debba essere mai nascosto alla comunità e tutti debbano rendere conto di tutto a tutti è sempre stata alla base delle società più oppressive e violente, come dimostra da un lato il motto delle brigate rosse, secondo il quale “nulla deve essere nascosto al popolo” o la indimenticabile “Lettera Scarlatta” di Hawthorne, che descrive la vita insopportabile di una comunità quacchera del Nord England nella quale si mette alla gogna una donna che si è macchiata solo dell'aver così tanto amato da rompere una regola sociale considerata dalla comunità infrangibile.

Prima di cadere in queste forme di società è bene riflettere a lungo.

Quello che dobbiamo fare è espandere i diritti fondamentali, tra i quali, come gli ordinamenti anglosassoni ci insegnano, vi è certamente il “diritto alla conoscenza” strumento efficace di controllo democratico ed equilibrato riconoscimento del diritto dei cittadini a controllare chi li governa, chi li amministra e, in ultima analisi, chi spende il loro denaro.

A questo però neppure la riforma, pur così ampia, giunge ancora.

Se mai un giorno anche noi italiani riuscissimo a ragionare di trasparenza non più come un modo di essere delle amministrazioni, ma come un diritto fondamentale dei cittadini a conoscere, allora sia consentito dire fin da adesso che sarà bene pensare seriamente all'esempio del Regno Unito e alla scelta, davvero innovativa, fatta di porre in capo a una unica Autorità la tutela di entrambi i diritti. Una scelta che consente la ricerca costante di quale sia di volta in volta il punto di equilibrio preferibile e più accettabile in una società democratica di contemperamento di due diritti tanto opposti l'uno all'altro, quanto entrambi indispensabili per garantire una democrazia ben funzionante e pienamente rispettosa dei diritti dei cittadini.