



DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

ANNO 2016, NUMERO 2

FONDATA E DIRETTA DA

ALBERTO M. GAMBINO

COMITATO DI DIREZIONE

Valeria Falce, Giusella Finocchiaro, Oreste Pollicino, Giorgio Resta, Salvatore Sica

COMITATO SCIENTIFICO

**Guido Alpa, Giovanni Comandè, Gianluca Contaldi, Vincenzo Di Cataldo, Giorgio Florida,
Gianpiero Gamaleri, Gustavo Ghidini, Andrea Guaccero, Mario Libertini, Francesco Macario,
Roberto Mastroianni, Giorgio Meo, Cesare Mirabelli, Enrico Moscati, Alberto Musso,
Luca Nivarra, Gustavo Olivieri, Cristoforo Osti, Roberto Pardolesi, Giuliana Scognamiglio,
Giuseppe Sena, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini**

E

**Margarita Castilla Barea, Christophe Geiger, Reto Hilty, Ian Kerr, Jay P. Kesan, David Lametti,
Fiona MacMillan, Maximiliano Marzetti, Ana Ramalho, Maria Pàz Garcia Rubio,
Patrick Van Eecke, Hong Xue**

ISSN (Online Edition): 2239 -7442

La rivista è stata fondata nel 2009 da Alberto M. Gambino ed è oggi pubblicata dall'Accademia Italiana del Codice di Internet (IAIC) sotto gli auspici del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale biblioteche e istituti culturali (DGBIC) e dell'Università Europea di Roma con il Centro di Ricerca di Eccellenza del Diritto d'Autore (CREDA). Tutti i diritti sono dell'IAIC.

Comitato di Valutazione Scientifica

EMANUELA AREZZO (Un. Teramo), EMANUELE BILOTTI (Un. Europea di Roma), FERNANDO BOCCHINI (Un. Federico II), ROBERTO BOCCHINI (Un. Parthenope), ORESTE CALLIANO (Un. Torino), LOREDANA CARPENTIERI (Un. Parthenope), VIRGILIO D'ANTONIO (Un. Salerno), FRANCESCO DI CIOMMO (Luiss), PHILIPP FABBIO (Un. Reggio Calabria), MARILENA FILIPPELLI (Un. Tuscia), CESARE GALLI (Un. Parma), MARCO MAUGERI (Un. Europea di Roma), ENRICO MINERVINI (Seconda Un.), MARIA CECILIA PAGLIETTI (Un. Roma Tre), ANNA PAPA (Un. Parthenope), ANDREA RENDA (Un. Cattolica), ANNARITA RICCI (Un. Chieti), FRANCESCO RICCI (Un. LUM), GIOVANNI MARIA RICCIO (Un. Salerno), CRISTINA SCHEPISI (Un. Parthenope), BENEDETTA SIRIOVANNI (Un. Tor Vergata), GIORGIO SPEDICATO (Un. Bologna), ANTONELLA TARTAGLIA POLCINI (Un. Sannio), RAFFAELE TREQUATRINI (Un. Cassino), DANIELA VALENTINO (Un. Salerno), FILIPPO VARI (Un. Europea di Roma), ALESSIO ZACCARIA (Un. Verona).

Norme di autodisciplina

1. La pubblicazione dei contributi sulla rivista "Diritto Mercato Tecnologia" è subordinata alla presentazione da parte di almeno un membro del Comitato di Direzione o del Comitato Scientifico e al giudizio positivo di almeno un membro del Comitato per la Valutazione Scientifica, scelto per rotazione all'interno del medesimo, tenuto conto dell'area tematica del contributo. I contributi in lingua diversa dall'italiano potranno essere affidati per il referaggio ai componenti del Comitato Scientifico Internazionale. In caso di pareri contrastanti il Comitato di Direzione assume la responsabilità circa la pubblicazione.

2. Il singolo contributo è inviato al valutatore senza notizia dell'identità dell'autore.

3. L'identità del valutatore è coperta da anonimato.

4. Nel caso che il valutatore esprima un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, il Comitato di Direzione autorizza la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio.

La Rivista adotta un Codice etico e di buone prassi della pubblicazione scientifica conforme agli standard elaborati dal Committee on Publication Ethics (COPE): Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Comitato di Redazione – www.dimt.it – dimt@unier.it

PIERPAOLO ARGANELLI, MARCO BASSINI, SIMONA CASTALDO, GIORGIO GIANNONE CODIGLIONE, FRANCESCA CORRADO, CATERINA ESPOSITO, MONICA LA PIETRA, GAETANO MARINO, SILVIA MARTINELLI, DAVIDE MULA (Coordinatore), ALESSIO PERSIANI, ROSARIA PETTI, MARTINA PROVENZANO (Vice-Coordinatore), MATILDE RATTI, VALENTINA ROSSI, SILVIA SCALZINI

Sede della Redazione

Accademia Italiana del Codice di Internet, Via dei Tre Orologi 14/a, 00197 Roma, tel. 06.80688355, fax 06.8070483, www.iaic.it, info@iaic.it

DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

INDICE DEL FASCICOLO N. 2

(maggio – agosto 2016)

*All data is (reasonably) equal:
open Internet v. Net neutrality*.....6
Paolo Damiani

*Dialogo virtuoso tra Corti: l'estensione del principio della
differente decorrenza degli effetti della notifica in tema di
prescrizione dell'azione revocatoria*.....72
Monica La Pietra

*Il diritto all'oblio tra vecchie e nuove forme
di comunicazione*105
Daniela Messina

FOCUS

E-GOVERNMENT E DIRITTI FONDAMENTALI NELLO STATO COSTITUZIONALE

Presentazione.....144
Filippo Vari

<i>Avete detto “diritti digitali”?</i>	145
Pasquale Costanzo	
<i>Cittadini e imprese di fronte all’amministrazione digitale</i>	165
Giuseppe Piperata	
<i>I principi dell’amministrazione aperta</i>	179
Enrico Carloni	
<i>Principio di trasparenza e gestione dei dati</i>	198
Alessandro Natalini	
<i>La reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo en España</i>	207
Manuel Fernández Salmerón	
<i>Considerazioni critiche sull'e-Government</i>	247
Guido Corso	
<i>Diritti fondamentali e tecnologie informatiche: i profili problematici dell’e-Government</i>	251
Raffaele Guido Rodio	
<i>Il contributo dei dati pubblici alla libertà di informazione</i> ...	265
Anna Papa	

*La sorveglianza elettronica di massa e il conflitto regolatorio
USA/UE.....*292

Giorgio Resta

*Diritto all'oblio e principio dell'openness nelle procedure
giudiziarie: il caso delle pronunce della Corte di
Cassazione.....* 322

Marcello D'Ambrosio

*E-Government e tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento
francese.....* 344

Eleonora Paris

Open data e libertà di iniziativa economica 369

Davide Mula

*L'affermazione di e-Government ed e-Democracy nello Stato
costituzionale.....* 383

Filippo Vari

I PRINCIPI DELL'AMMINISTRAZIONE APERTA

Enrico Carloni

Università degli studi di Perugia

SOMMARIO: 1. Premessa: “apertura” e digitalizzazione. – 2. La nozione di amministrazione aperta. – 3. Il nuovo modello nelle “politiche” di *openness*. - 4. Amministrazione aperta e trasparenza “totale”. – 5. Amministrazione aperta e “*full disclosure*”. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: “apertura” e digitalizzazione

Il tema dell'amministrazione aperta, e dei suoi principi, si lega strettamente ad una riflessione sull'amministrazione elettronica, specie se letta da un'angolazione attenta ai diritti del cittadino. Si tratta in entrambi i casi di chiavi di lettura delle trasformazioni del sistema istituzionale, in uno scenario di forte spinta alla digitalizzazione e di cambiamenti più complessivi indotti dall'innovazione tecnologica: cambiamenti da leggere dunque dentro un processo volto all'affermazione, a ben vedere spesso più a livello normativo che nella realizzazione pratica di un modello di amministrazione che è innanzitutto digitale.

Questa tensione trova più punti di emersione a livello legislativo, a partire dall'affermazione, contenuta nella legge “Madia” di riforma dell'amministrazione pubblica, n. 124 del 2015¹, e solo in parte ripresa nel

Il presente contributo, inviato ad aprile 2017, è stato preventivamente sottoposto a referaggio anonimo affidato ad un componente del Comitato di Referee secondo il Regolamento adottato da questa Rivista.

¹ In termini generali sulla nuova “grande riforma” dell'amministrazione pubblica italiana, cfr. sinteticamente B.G. Mattarella, *Il contesto e gli obiettivi della riforma, Commento a l. 7 agosto 2015, n. 124*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 5, pp. 621 ss.

successivo decreto di riforma del Codice dell'amministrazione digitale², del principio di riorganizzazione dei servizi in modalità "anzitutto digitale", o "*digital by default*", ad intendere (e delineare la prospettiva di) un'amministrazione che è in primo luogo digitale. Se il nuovo contesto è questo, le complessive dinamiche di trasformazione dell'amministrazione non possono non risentirne, ed è logico pensare che il nuovo modo di essere della pubblica amministrazione vada naturalmente declinato in termini digitali anche nelle sue relazioni con i cittadini: la nuova amministrazione "aperta" è, dunque, un'amministrazione che si appresta a divenire "nativa" digitale.

Il rapporto tra amministrazione digitale e amministrazione aperta è in ogni caso molto stretto anche se ci poniamo in una prospettiva diversa, che è quella di un decennio di riforme³ che hanno interessato questi due versanti di modernizzazione della macchina pubblica⁴: non è un caso se si comincia a parlare, in Italia, di amministrazione aperta all'incrocio ed allo sviluppo di una serie di previsioni normative che sono innanzitutto legate alla digitalizzazione, o che comunque consentono di innovare il sistema amministrativa nel nuovo scenario digitale. Si tratta di un percorso i cui germi vanno rintracciati nel Codice dell'amministrazione digitale⁵, che disciplinando la presenza nel web delle pubbliche amministrazioni ha posto le premesse per la successiva maturazione di un nuovo modello di trasparenza attraverso la diffusione di informazioni tramite siti istituzionali, sul quale ultimo il legislatore ha puntato con forza a partire dalle riforme

² Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179.

³ Un decennio che giunge, peraltro, dopo una stagione di riforme che avevano coinvolto di nuovo l'amministrazione pubblica nel suo complesso, sia pure su versanti in larga parte diversi: cfr. A. Natalini, *L'età delle riforme amministrative*, Bologna, 2006.

⁴ Spunti in questo senso già in P. Piras, *Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2005, pp. 591 ss.; Id., *L'amministrazione nell'era del diritto amministrativo elettronico*, in *Diritto dell'Internet*, 2006, pp. 551 ss.

⁵ Sul d.lgs. n. 82 del 2005, si v., in termini complessivi, in E. Carloni (a cura di) (2005), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, 2005.

del 2009⁶ per arrivare al decreto legislativo n. 33 del 2013, riformato nel corso del 2016.⁷

Di questo stretto collegamento tiene conto il legislatore: così, recentemente, di amministrazione “digitale ed aperta” si occupa la legge Madia, l. 124, art. 1, lett. n), che collega i due concetti quasi come endiadi: la riorganizzazione delle amministrazioni sul versante dell’informatizzazione è finalizzata “alla realizzazione di un’amministrazione digitale e aperta”, oltre che di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità. In questo senso si muove ora l’art. 17 del Codice dell’amministrazione digitale⁸, dove la questione è ripresa negli stessi termini: è questa, peraltro, l’unica previsione che, nel testo del d.lgs. n. 82 del 2005, esplicita questa declinazione dell’idea di “apertura”, un concetto altrimenti diffusamente presente nelle strategie di digitalizzazione, ma su crinali diversi, quello del software libero (a codice sorgente aperto)⁹, del carattere aperto del sistema di *governance* del digitale e, soprattutto, del “formato aperto” di dati, il c.d. open data.¹⁰

⁶ Cfr. in questo senso (prima del d.lgs. n. 33 del 2013) A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, 2012; E. Carloni, *La “casa di vetro” e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Diritto pubblico*, 2009, 779; Id., *La trasparenza (totale) delle pubbliche amministrazioni come servizio*, in *Munus*, 2012, 179;

⁷ D.lgs. n. 97 del 2013, recante *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*; sul decreto n. 97 e la complessiva opera di “riscrittura” del sistema di trasparenza, si v. anzitutto i diversi contributi in B. Ponti (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di informazione*, Rimini, 2016.

⁸ Articolo dedicato a disciplinare le “*Strutture per l'organizzazione, l'innovazione e le tecnologie*”, anch'esso modificato dal d.lgs. n. 179 del 2016.

⁹ Fenomeni diversi, evidentemente, ma tra i quali non mancano elementi di comunicazione, anzitutto culturali: cfr. in questo senso V. Pyrozhenko *Implementing Open Government: Exploring the Ideological Links between Open Government and the Free and Open Source Software Movement*, Prepared for the 11th Annual Public Management Research Conference Syracuse University June 2-4, 2011,

¹⁰ B. Ponti, *Open Data and Transparency: a Paradigm Shift*, in *Informatica e diritto*, 2011, pp. 305 ss.

2. La nozione di amministrazione aperta

È però necessario delimitare il campo di analisi, ed a questo fine risulta utile inquadrare, sia pure in via preliminare, ed “isolare”, il concetto di amministrazione aperta.

Si tratta di un concetto che ha una affermazione recente, e come vedremo ancora non compiutamente stabilizzata.

Dal punto di vista normativo, si può rinvenire una prima formulazione della nozione di “amministrazione aperta” nell’art. 298 del Trattato sul funzionamento dell’Unione, dove troviamo affermata l’idea di una “amministrazione aperta efficace ed indipendente”, con riferimento all’amministrazione diretta dell’Unione. È un primo riferimento interessante: l’aggettivazione non è però da sola, e serve a qualificare un’idea complessiva di amministrazione che si lega in modo molto stretto al principio, affermato in particolare dall’art. 15 dello stesso Trattato, di un sistema che agisce nel modo “più trasparente possibile”.¹¹ Il che sembra un concetto già diverso, non coincidente, ma nella formulazione inglese i termini si avvicinano molto più, perché il termine utilizzato “*openly*” rimanda in modo più chiaro all’idea di *open government*.

In Italia le prime affermazioni del concetto di amministrazione aperta le troviamo con un’accezione più circoscritta: il primo articolo rubricato “amministrazione aperta” è un articolo del 2012, contenuto in un decreto abbastanza controverso nel momento in cui venne adottato proprio con riferimento a questa previsione: l’art. 18 del d.l. 83 del 2012¹², che si

¹¹ Tra le disposizioni di applicazione generale (Titolo II, TrFue), l’art. 15 prevede che “al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell’Unione operano nel modo più trasparente possibile”. Si cfr. l’art. 1, c. 2, TUE, che afferma, come già prima il Trattato di Lisbona, che le decisioni dell’Unione sono prese “nel modo più trasparente possibile”; art. 10, par. 3, TUE: ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica e le decisioni “sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”.

¹² Conv. In l. 134 del 2012: Art. 18 “Amministrazione aperta”: 1. La concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e l’attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere di cui all’articolo 12 della legge 7 agosto

dedicava a disciplinare l'obbligo di pubblicazione nei siti istituzionali di sovvenzioni, sussidi, ausili economici, prevedendo che questi dovessero essere obbligatoriamente pubblicati nei siti. Quindi, in sostanza, pensando con amministrazione aperta ad una determinata modalità di realizzazione del principio di conoscibilità-trasparenza.

Il concetto di amministrazione aperta acquista un maggiore valore ed una maggiore pregnanza in un articolo importante del d.lgs. 33 del 2013, in materia di trasparenza nell'ambito delle normative anticorruzione (il che non è secondario), nel quale si afferma che la trasparenza mira a realizzare una serie di principi costituzionali, a partire da quello democratico, di imparzialità ed efficienza, è funzionale alla garanzia dei diritti dei cittadini, ed in chiusura si evidenzia che questa “concorre a realizzare un'amministrazione aperta al servizio del cittadino”.

Da queste prime formulazioni, e senza attingere per il momento a riferimenti comparati che pure sono importanti in questo campo, possiamo ricavare due possibili, diverse, accezioni di amministrazione aperta.

Una accezione lega in modo molto stretto il concetto di amministrazione aperta al concetto di trasparenza e questo è evidente in modo particolare già nella formulazione dell'art. 18 del d.l. 83/2012¹³, ma ancora, complessivamente, nei tratti principali di sviluppo che il decreto 33 da del tema. Quindi un'idea di amministrazione aperta come un'idea “qualificata” di trasparenza, che ha un ricco retroterra culturale anzitutto nel riferimento con l'esperienza statunitense, ma si lega soprattutto alle trasformazioni maturate nel corso dell'ultimo decennio sul versante legislativo, in un processo evidentemente intrecciato con le dinamiche di innovazione tecnologica e sociale del web.

Parlare di “openness” significa, in questo scenario, segnare la “mutazione genetica”¹⁴ che ha interessato la trasparenza, come principio e

1990, n. 241 ad enti pubblici e privati, sono soggetti alla pubblicità sulla rete internet, ai sensi del presente articolo e secondo il principio di accessibilità totale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

¹³ Su cui v. es. E. Carloni, *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11, 2012, 1041 ss.

¹⁴ In questi termini, cfr. G. Piperata, in questa rivista.

negli strumenti chiamata a realizzarlo: nel corso degli ultimi anni si è assistito ad un forte cambiamento di prospettiva, con la perdita di centralità del diritto di accesso in favore della trasparenza assicurata dalla pubblicazione nei siti istituzionali e quindi della disponibilità (on line) di informazioni: né il percorso di evoluzione sembra arrestato, posto che il legislatore ha recentemente introdotto una disciplina ispirata al modello del *freedom of information act*. Uno sviluppo che ci consegna un quadro composito di strumenti della trasparenza, sempre meno collegabile a meccanismi di garanzia del singolo interessato ma sempre più declinata in termini di autonomo diritto alla conoscibilità.¹⁵

In questo percorso di evoluzione, il passaggio che segna l'emersione di una prospettiva di "nuova" trasparenza va rintracciato anzitutto, di nuovo, all'intersezione tra riforme amministrative ed evoluzione tecnologica, mediata quest'ultima dal legislatore attraverso le regole sull'amministrazione digitale.

Questa trasformazione comincia ad essere colta già dopo il 2005¹⁶, ma è avvertita in modo consapevole soprattutto dopo le riforme del 2009 che hanno introdotto il concetto di "accessibilità totale": sviluppando e interpretando quel concetto, in una delibera della Civit del 2010¹⁷ si afferma che sta emergendo un'idea di "*open government*", utilizzando la corrispondente espressione anglosassone, come una certa idea qualificata di trasparenza che non risponde più ai paradigmi dell'accesso come strumento di protezione del singolo interessato, ma che invece si ispira ai

¹⁵ V. in questo senso, da ultimo, C. Cudia, *Pubblicità e diritto alla conoscibilità*, in B. Ponti (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, cit., spec. 97-98. In merito cfr. già F. Merloni, *Trasparenza delle amministrazioni e principio democratico*, e C. Marzuoli, *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità*, entrambi in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, rispettivamente 20 ss. e 48 ss.

¹⁶ Si v. es. J. Bertot, P.T. Jaeger, J.M. Grimes, *Using ICTs to create a culture of transparency: e-government and social media as openness and anti-corruption tools to society*, in *Government information quarterly*, 27-3, 2010, pp. 264 ss.

¹⁷ Il riferimento è alla Delibera n. 10 del 2010 (si spec. pp. 4-5), recante *Linee guida per la predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, del 14 ottobre 2010.

modelli più avanzati di trasparenza in funzione democratica del modello americano del *Freedom of information act*. Per quanto nel documento i termini della questione siano impostati correttamente, nel dibattito pubblico si avverte già qui il rischio di una potenziale sovrapposizione tra le idee di *open government* e *freedom of information act*, che porta a immaginare realizzata l'amministrazione aperta disponendo di una disciplina assimilabile a quella del right to know statunitense.

Il che può essere un approdo, ma sempre rimanendo all'interno di un'accezione "ristretta" di amministrazione aperta, realizzata questa essenzialmente attraverso la trasparenza: una trasparenza più evoluta, più sofisticata, più democratica.

Spesso nel dibattito sulla trasparenza, specie negli anni in cui il concetto si afferma, si tendeva a prestare attenzione al significato lessicale del termine: questo esercizio può risultare utile per riflettere sulla distanza tra i termini, e i concetti, di trasparenza e amministrazione aperta. Questo perché nel concetto di amministrazione aperta, di *open government*, c'è qualcosa di più complesso, profondo ed impegnativo, che non nello stesso concetto di trasparenza, sia pure nella sua accezione più matura ed evoluta.

È trasparente ciò che lascia vedere: la trasparenza continua a segnare una separazione, il vetro, il velo, è trasparente ma continua ad esistere. Trasparenza significa poi negli altri significati schietto sincero, palese, aperto.

Il concetto di aperto è un concetto molto più ricco, o comunque connotato da implicazioni diverse: non è soltanto ciò che lascia vedere, ma ciò che non è chiuso, che lascia entrare. E sempre palese, franco, come la trasparenza: c'è un nucleo comune. Ma è aperto ciò che è pronto ad accogliere nuove idee, ciò che è esteso, ampio (un campo aperto): il concetto di amministrazione aperta è pronto ad includere, dentro di sé, un ruolo diverso del cittadino rispetto quello di un cittadino che "va a vedere", sia che lo faccia per controllare che i suoi diritti siano rispettati, e quindi in funzione di garanzia, sia che lo faccia per un controllo diffuso.

Si può dire, in termini diversi, che l'amministrazione aperta suggerisce un modello di amministrazione ancora diverso rispetto a quello che suggerisce la trasparenza, a tendere maggiormente verso l'idea di

amministrazione condivisa, seguendo il percorso suggerito da Gregorio Arena¹⁸, o verso una più forte valorizzazione dei principi costituzionali di democraticità e partecipazione.

3. Il nuovo modello nelle “politiche” di *openness*

Ci troviamo di fonte ad immagini che rimandano alla prospettiva di un cittadino in grado di “entrare” nell’amministrazione: una prospettiva che si afferma, con declinazioni ed espressioni diverse, ed è diffusamente presente nel dibattito internazionale. La questione viene colta, ma qualificata in modi diversi, e si riflette su concetti ed immagini che troviamo nel dibattito scientifico: così, nel campo della digitalizzazione pubblica, l’idea di “*we government*” che si affianca e sostituisce quella di e-Government; o quelle del governo come piattaforma¹⁹: l’amministrazione come soggetto abilitante l’intervento di attori che sono esterni ad essa, importante non solo per quello che fa, ma per quello che consente di fare, come catalizzatore.

Il Memorandum del Presidente Obama, “*Transparency and Open Government*”²⁰ può essere preso a riferimento per declinare il valore di questi principi nella costruzione di un nuovo modello di amministrazione. Seguendo questo riferimento, infatti, con *open government* si fa riferimento ad un’azione amministrativa ed istituzionale improntata ai principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione, principi che costituiscono le “pietre angolari” di un’amministrazione aperta.²¹

¹⁸ G. Arena, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, cit., pp. 39 ss.

¹⁹ V. T. O’Reilly, *Government as a platform*, in D. Lathrop, L. Ruma (a cura di), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O’Reilly Media, 2010, pp. 11 ss.

²⁰ Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Open Government Directive*, M-10-06, Washington DC, 8 dicembre 2009.

²¹ Cfr. D. Lathrop, L. Ruma (a cura di), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, cit.

Secondo questo documento, dunque, l'amministrazione dovrebbe essere anzitutto trasparente, e le istituzioni pubbliche dovrebbero tenere un'azione appropriata, sia a livello di norme che di politiche pubbliche “*to disclose information rapidly in forms that the public can readily find and use*”, utilizzando le nuove tecnologie. È compito delle amministrazioni non solo fornire rapidamente le informazioni in modo agevolmente fruibile, ma anche sollecitare il feedback dei cittadini per identificare le informazioni di maggiore interesse: in un'ottica, si vede, che collega trasparenza ed accountability, ma anche trasparenza e partecipazione, e che richiama l'idea di “comunicazione pubblica” (come processo bidirezionale, destinato ad incidere sulla qualità dei servizi grazie alla “reazione” del cittadino) già presente a livello nazionale nella disciplina delle attività di informazione e comunicazione del 2000.²²

L'amministrazione dovrebbe essere orientata alla partecipazione (“*government should be participatory*”): “ingaggiare” i cittadini al servizio dell'amministrazione consente di aumentare l'efficacia e migliorare la qualità delle decisioni. Favorire processi partecipativi è, dunque, utile in primo luogo alle istituzioni, perché ciò agevola l'assunzione di decisioni corrette, col beneficio di informazioni e competenze collettive. Infatti, la conoscenza è largamente diffusa nella società e i funzionari pubblici possono trarre beneficio dall'accesso a queste informazioni “disperse”.

Le pubbliche amministrazioni, infine, dovrebbe essere collaborative: dovrebbero utilizzare strumenti, metodi e sistemi innovativi per cooperare tra di loro, tra i diversi livelli di governo e con le organizzazioni private, specie del c.d. “privato sociale”, con gli individui. La collaborazione, migliora la capacità di interventi efficaci, incoraggiando partnership e cooperazione, tra i livelli di governo e le istituzioni pubbliche e tra queste e soggetti privati.

E poi, ancora, un governo aperto è un governo ampio, che non esaurisce all'interno della sola amministrazione le dinamiche dell'azione

²² Il riferimento è alla ricordata l. n. 150 del 2000, recante *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

pubblica: questo rimanda a tutta una serie di riflessioni, a partire da idee, pure controverse, come quelle della big società. Si collega, soprattutto, alle riflessioni sull'amministrazione condivisa e sulla partecipazione collaborativa, ma soprattutto, in termini più complessivi, al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale ed alle sue potenzialità e declinazioni.

Questa idea “più ampia” di amministrazione aperta non è assente nella legislazione. Quel “concorre” che troviamo nell’art. 1, comma 2, del d.lgs. 33, per il quale la trasparenza “concorre a realizzare un’amministrazione aperta al servizio del cittadino”, ci suggerisce che anche per il legislatore l’amministrazione aperta non si esaurisce nella trasparenza, che della prima è solo una parte, sia pure fondamentale.²³

Così, se allarghiamo lo sguardo, ed andiamo a vedere i documenti internazionali che stanno guidando l’elaborazione scientifica, ma anzitutto politico-culturale, su questi temi, nei documenti prodotti dall’amministrazione Obama, che tendono ad essere presi a punto di riferimento fondamentale, si esplicita chiaramente, riprendendo peraltro gli elementi di riflessioni più risalenti, che la trasparenza è solo uno degli elementi che compongono l’amministrazione aperta: che, infatti, è trasparente e quindi responsabile nell’accezione di accountability, è un’amministrazione che si favorisce la partecipazione, che “ingaggia” i cittadini, che raccoglie le competenze sparse nella società, è un’amministrazione collaborativa, con le altre amministrazioni ma anche con gli altri soggetti della società e dell’economia.

Nel modello del memorandum *Open government* di Obama si afferma dunque che l’amministrazione aperta poggia sui tre pilastri della trasparenza, della partecipazione, della collaborazione, e si avvale dello strumento dell’open data, e questo viene ripreso anche in alcune carte internazionali, cui ha aderito l’Italia.

Il fatto che lo strumento che favorisce lo sviluppo di questo modello è l’open data, e che altri documenti si soffermano in modo specifico

²³ Per un quadro complessivo, al 2014, dei principali meccanismi conoscitivi “speciali”, in E. Carloni, *L’amministrazione aperta. Regole, strumenti e limiti dell’open government*, Rimini, 2014, *passim*.

sull'open data, favorisce un'altra sovrapposizione concettuale e terminologica, che è quella tra *open government* ed *open data*.²⁴ *Open data* può essere uno dei principali strumenti per realizzare, nel nuovo contesto tecnologico, l'amministrazione aperta, ma sicuramente non esaurisce l'insieme dei meccanismi e degli strumenti in grado di realizzare i nuovi paradigmi di un sistema pubblico trasparente, partecipativo, collaborativo.

L'*open government* riflette un'idea più complessiva di amministrazione, che si sviluppa nel nuovo contesto digitale ma non solo in questo ambiente, che si avvale della circolazione aperta dei dati pubblici ma non soltanto di questa.

Coerentemente con le direttive citate, ed in particolare con quella sull'open data, l'*open government* si realizza pienamente grazie all'open data, secondo indirizzi che impongono alle agenzie amministrative statunitensi "finché possibile" di diffondere in formato aperto il maggior numero di dati pubblici. Con l'effetto che la più ampia disponibilità di dati in formato aperto è visto come tutt'uno con la realizzazione di un nuovo modello di amministrazione, con l'effetto, ricordato, di una potenziale lettura orientata a sovrapporre *open data* e *open government*, e quindi strumento (di più, uno degli strumenti) e modello, finalità, principio.

4. Amministrazione aperta e trasparenza "totale"

È vero però che, nell'esperienza italiana, tornando alla prima confusione terminologica, quella tra trasparenza ed open government: si tende a ricondurre in modo forte, molto profondo, il concetto di amministrazione entro quello di trasparenza. Il concetto di trasparenza si afferma con tale forza, sia nel dibattito pubblico che nella legislazione, da incorporare progressivamente al suo interno un po' tutte le istanze, fino a confondersi, dilatandosi oltre misura, con il concetto di *open government* stesso.

²⁴ Cfr. più diffusamente ci sia consentito rinviare nuovamente a E. Carloni, *L'amministrazione aperta*, cit., *passim*.

Però, se seguiamo l'evoluzione dell'idea di trasparenza, e quindi l'evoluzione normativa in materia, vediamo che questa confusione può reggere fino ad un certo punto, perché in Italia l'affermazione di un nuovo modello più avanzato di trasparenza passa attraverso un decreto, il d.lgs. n. 33 del 2013, che fa un'operazione di codificazione, tanto che viene chiamato "codice della trasparenza", che afferma principi in materia di trasparenza, ma che, non va dimenticato, va sempre inserito nel suo contesto, che è quello della legge n. 190 del 2012, la legge anticorruzione.²⁵ Il decreto n. 33 nasce in un alveo specifico, che è inevitabilmente quello della trasparenza come controllo diffuso, e quindi funzionale a contenere e contrastare un fenomeno pervasivo e diffuso di corruzione, intesa questa in un senso molto ampio.

Questo fa sì che progressivamente, nell'accrescersi della trasparenza, che però è risponde a questo modello e a queste finalità, l'altra dimensione della trasparenza, quella della trasparenza-partecipazione, come ci ricorda ad esempio bene Marco Bombardelli.²⁶ Un'idea che troviamo presente molto bene in un testo normativo importante, anche se spesso oramai spesso trascurato, che è la legge n. 150 del 2000²⁷, che sviluppa bene il rapporto tra informazione e partecipazione e quindi l'idea di una trasparenza funzionale alla comunicazione bidirezionale con i cittadini ed al loro intervento sulle questioni di interesse pubblico.

Il d.lgs. n. 33 articola dunque un nuovo modello di trasparenza che certo non esaurisce l'idea di amministrazione aperta, ma è senz'altro il primo e più importante nucleo intorno al quale si sviluppa l'idea di un

²⁵ In questo senso cfr. es. 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*, Rimini, 2013, pp. 17 ss.; in termini generali, sulla l. 190 del 2012, v. B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, *passim*;

²⁶ M. Bombardelli, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2013, fasc. 3-4, pp. 30

²⁷ Su cui cfr. T. Krasna (a cura di) (2003), *Informazione e comunicazione della p.a. dopo la legge n. 150/2000*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato; si v. anche, più sinteticamente, G. Gardini, *Le regole dell'informazione. Dal cartaceo al bit*, Torino, 2014, cap. XI.

nuovo rapporto tra amministrazione e cittadino, con caratteri peculiari che costituiscono ad un tempo la forza ed il limite dell'idea di trasparenza "totale".²⁸

Una trasparenza, che si riferisce ad un perimetro predeterminato di informazioni, individuate dal legislatore attraverso la definizione dei numerosi obblighi informativi imposti alle amministrazioni, cui corrisponde però un diritto non sottoposto a valutazioni discrezionali, né a limiti ex post: questi dati "sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli".²⁹

Il decreto n. 33, recentemente innovato, ha compiuto essenzialmente due operazioni: ha delimitato l'area della pubblicità-trasparenza, in modo ampio, e questo in particolare "codificando" obblighi di pubblicazioni previsti a livello legislativo, ed ha sottoposto questo "campo di gioco" ad un regime di piena conoscibilità, di "trasparenza totale".

È interessante riflettere sui i caratteri della nuova trasparenza consentita dall'applicazione delle tecnologie dell'informazione e realizzati dal d.lgs. n. 33, attraverso un decreto che si pone appunto nella prospettiva dell'anticorruzione, ma sul solco delle riforme e degli strumenti dell'amministrazione elettronica: in altre occasioni ho definito con i caratteri di questa trasparenza totale.

Una trasparenza che opera su un ambito ampio, ma delimitato, predefinito dal legislatore e non disponibile per le amministrazioni cui si impongono questi obblighi; realizzata attraverso una disponibilità piena di

²⁸ Sul nuovo sistema di trasparenza delineato dal d.lgs. n. 33 del 2013, cfr., tra gli altri, E. Carloni, *L'amministrazione aperta*, cit.; B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.*, Rimini, 2013; G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 8-9, pp. 875 ss.; M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa.*, Commento a d.lg. 14 marzo 2013, n. 33 in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 8-9, pp. 795 ss.; A. Contieri, *Trasparenza e accesso civico*, in *Nuove autonomie*, 2014, 3, pp. 563-576; P. Canaparo, *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in *federalismi.it*, 2014, pp. 60.

²⁹ D.lgs. n. 33 del 2013, art. 3, comma 1, "Pubblicità e diritto alla conoscibilità".

informazioni, vale a dire liberamente accessibili attraverso i siti, fruibili in modo gratuito e senza mediazioni; disponibile per chiunque, a prescindere da ogni considerazione sulle qualità o la legittimazione di chi acquisisce le informazioni; informazioni caratterizzate da regole di qualità e standardizzate nei contenuti disponibili e nelle modalità di fruizione; sottoposte a meccanismi di enforcement, attraverso apposite politiche, responsabili e con un ruolo importante dell'autorità nazionale (l'Autorità nazionale anticorruzione, che ha la veste di garante degli obblighi di pubblicazione); informazioni che, se personali, trovano nella legge stessa le condizioni di legittima diffusione e sono quindi anch'esse fruibili, salvo verifiche di pertinenza e (se si tratta di dati sensibili) di indispensabilità; dati ed informazioni soggette ad un regime di open data, ad intendere sia la loro piena disponibilità, riutilizzabilità ed indicizzazione, sia il formato aperto che deve supportarli.

Una trasparenza, si vede bene, particolarmente pervasiva, e quindi “totale”, come tale oggetto di critiche di segno diverso, a partire da quelle legate ai rischi per la protezione dei dati personali sottoposti ad obblighi di pubblicazione³⁰, passando per la “opacità per confusione”³¹ prodotta da un così vasto insieme di informazioni disponibili, ma al tempo stesso nucleo fondamentale di un diritto alla conoscibilità in funzione di controllo diffuso e partecipazione democratica, che aveva trovato scarsa protezione nel

³⁰ L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014; L. Califano, *Trasparenza e privacy nell'evoluzione dell'ordinamento costituzionale*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2016, 31, pp. 77-94. Garante per la protezione dei dati personali, *Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*, del maggio 2014.

³¹ L'espressione, ora ricorrente, è utilizzata in E. Carloni, *La “casa di vetro” e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, cit.; più recentemente: da Garante per la protezione dei dati personali, *Relazione annuale per il 2014*, 26 aprile 2014, in www.garanteprivacy.it: “quella opacità per confusione che rischia di caratterizzarla se degenera in un'indiscriminata bulimia di pubblicità”; in termini generali, cfr. M. Fenster, *The Opacity of Transparency*, in *Iowa Law Review*, 2006, pp. 91 ss.

meccanismo, essenzialmente garantistico a protezione del singolo, del diritto di accesso ai documenti.

5. Amministrazione aperta e “full disclosure”

Così come risultante dalle ultime modifiche operate da d.lgs. n. 97 del 2016, il “codice della trasparenza” si apre affermando che “La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e 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”.

Si tratta di una previsione particolarmente interessante, almeno per due ordini di ragioni.

In primo luogo, definisce la trasparenza come “accessibilità totale” dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni: un principio di piena trasparenza che però a ben vedere si compone di due principi diversi, che presentano similitudini ma operano in modi diversi, quello di “trasparenza totale” (di cui si è detto prima: regime cui sono sottoposti gli obblighi di pubblicazione, definiti dallo stesso decreto) e quello di “full disclosure”, o “piena trasparenza”, ad intendere in questo caso la regola generale della conoscibilità “salvo limiti” di qualsiasi dato o documento in possesso di pubbliche amministrazioni.³² I due principi si collegano, evidentemente, ai due strumenti di trasparenza che, dopo le recenti riforme, caratterizzano l'impianto normativo del d.lgs. n. 33 del 2013: gli obblighi di pubblicazione con il connesso accesso civico, l'accesso civico generalizzato o “Foia”.³³

³² Un principio del quale evidenziano i rischi, e le “promesse” mancate, A. Fung, M. Graham, D. Weil, *Full disclosure. The perils and promise of transparency*, New York, 2007.

³³ Art. 5, comma 2 del decreto n. 33/2013, ai sensi del quale, in particolare, “chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo

In secondo luogo, la legge arricchisce le finalità complessive della nuova trasparenza, che quindi mostra bene le sue potenzialità espansive e la ricordata capacità di incorporare istanze diverse legate alla prospettiva dell'amministrazione aperta: la trasparenza nel suo complesso non si orienta più solo alla garanzia dei diritti degli individui (come era anzitutto con il diritto di accesso ai documenti) e quindi al controllo diffuso (come era con gli obblighi di pubblicazione), ma anche a “promuovere la partecipazione” (come afferma l'art. 1), il “dibattito pubblico” (come sancisce l'art. 5, nel disciplinare il nuovo accesso civico generalizzato). Attraverso l'introduzione di una nuova forma di trasparenza “reattiva”, ispirata al modello del Freedom of information act che ha conosciuto una straordinaria diffusione “globale”³⁴, la trasparenza incorpora sempre più istanze partecipative e democratiche e si orienta dunque sempre più nel senso di includere larga parte delle istanze dell'amministrazione aperta.

Una trasparenza in funzione di controllo e accountability, ma anche di partecipazione: il nuovo diritto di accesso generalizzato emerge nel dibattito pubblico che accompagna le riforme come nuovo paradigma, fino a fondersi e confondersi con le complessive esigenze di apertura ed *open*

quanto previsto dall'art. 5-bis”. B. Ponti, *La trasparenza e i suoi strumenti: dalla pubblicità all'accesso generalizzato*, in Id. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di informazione*, cit.; l'idea di che la nuova libertà di informazione costituisca il nuovo principale strumento di trasparenza è affermata in modo particolarmente netto da M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 5. Si v. ancora G. Gardini, *Il paradosso della trasparenza in Italia. L'arte di rendere complesse le cose semplici*, in *Federalismi.it*, 2016, e cfr. S. Villamena, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, cit.; ci troviao di fronte, in sintesi, ad una disciplina, in effetti, “non del tutto lineare” (B. Ponti, *La trasparenza e i suoi strumenti: dalla pubblicità all'accesso generalizzato*, cit., 39).

³⁴ Cfr. A.J. Ackerman, I.E. Sandoval Ballesteros, *The Global Explosion of Freedom of Information Acts*, in *Admin. Law Review*, 2006, pp. 58 ss.; cfr. M. Savino, *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*, Paris, Oecd-Sigma, 2010 (<http://www.oecd-library.org>), spec. pp. 15 ss.; Sul successo della soluzione-Foia: *an 'apparently simple solution to complex problems, such as how to fight corruption, promote trust in government, support corporate social responsibility, and foster state accountability'*, cfr. C. Birchall, *Radical Transparency?*, in *Cultural Studies—Critical Methodologies*, 2014, vol. 14, iss. 1, 77.

government. Questo “sovraccarico” del Foia italiano è legato al ribaltamento nelle dinamiche di conoscibilità, attraverso l’affermazione del diritto “di chiunque” di accedere a qualsiasi dato o documento in possesso delle amministrazioni pubbliche, salvo eccezioni espressamente previste (la cui definizione è stata affidata dalla legge ad apposite Linee guida dell’Autorità nazionale anticorruzione³⁵): il che realizza, almeno a livello teorico, l’ideale di una piena trasparenza, di una “full disclosure”. Una aspirazione, questa, che è però subito messa in discussione da un sistema di limiti importanti, definiti dall’art. 5 bis dello stesso decreto n. 33 del 2013, tra i quali rientrano limiti a tutela di interessi pubblici e di interessi privati, oltre che ogni altro limite ricavabile dalle previsioni normative rivolte a circoscrivere la conoscibilità di determinate informazioni. Per l’ampiezza della formulazione di questi limiti, la loro non esaustività, la debolezza dei meccanismi di bilanciamento, l’assenza di adeguati strumenti di *enforcement*, può dubitarsi delle effettive potenzialità conoscitive dello strumento: con l’effetto che tra piena trasparenza “immaginata” e concreta operatività dei meccanismi chiamati a realizzarla si produce uno scarto che appare eccessivo.

6. Considerazioni conclusive

Questa rapida ricognizione mostra l’evoluzione di un sistema, nella chiave di lettura della “apertura” dell’amministrazione italiana: un processo fatto di tappe successive, che segnano sicuramente un progresso complessivo, ed uno sviluppo fatto dalla stratificazione di una serie di meccanismi conoscitivi, ciascuno dei quali forse inadeguato ed insoddisfacente, ma che nel loro comporsi forniscono al cittadino una pluralità di opportunità, e soluzioni in grado di rispondere alle sue esigenze di garanzia, controllo, partecipazione. Si definisce, così, un set di strumenti, una “varietà” di misure ma anche di forme di trasparenza, la

³⁵ Autorità nazionale anticorruzione, *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013* (determinazione 1309 del 28 dicembre 2016), previste dall’art. 5 bis, comma 6 dello stesso decreto, adottate d’intesa con il Garante della privacy.

qual cosa peraltro non è una caratteristica esclusiva dell'esperienza italiana, ma segna una linea di tendenza che caratterizza numerosi ordinamenti democratici.³⁶

Ne emerge complessivamente l'immagine di un legislatore che, seppure con alcune ambiguità ed incertezze, opera complessivamente in una direzione chiara di progressiva realizzazione di un modello di amministrazione sempre più conoscibile, trasparente, aperto: in questo percorso di fondo, non privo di rallentamenti e passaggi a vuoto, convergono più versanti di riforma, tra i quali ad esempio la stessa disciplina dei contratti pubblici che ora ha fissato meccanismi di partecipazione nei procedimenti volti all'adozione di atti generali, sul modello del *debat public* francese.³⁷ Ma non secondaria è la prospettiva della digitalizzazione, per quanto sia proprio nella regolazione volta a prevenire episodi di *maladministration* che sempre più può cogliersi il cuore di un approccio a largo spettro ad una nuova, più avanzata ma ad un tempo più ampia, idea di trasparenza.

Un approccio complessivo che si lega anche a politiche internazionali cui l'Italia ha scelto di aderire, sottoscrivendo documenti come la "*open government partnership*"³⁸, che vede i suoi pilastri nella trasparenza, nella partecipazione, e nella cittadinanza digitale ed innovazione: attraverso la partecipazione a queste politiche, ed agli obblighi e stimoli che ne derivano (definiti, in particolare, già con la "*Open government declaration*"³⁹), si sviluppa progressivamente un approccio

³⁶ Cfr. es. già D. Heald, *Varieties of Transparency*, in C. Hood, D. Heald (a cura di), *Transparency. The key to better governance?*, Oxford, 2006, pp. 32 ss.

³⁷ Su questi meccanismi, in termini generali cfr. S. De Toffol, A. Valastro, *Dizionario della partecipazione*, Perugia, Regione Umbria, 2012; A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010; A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della l.r. Toscana sulla partecipazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2007, 5, pp. 629 ss.

³⁸ Si v. in www.opengovpartnership.org.

³⁹ Proprio con riferimento alla *Open government declaration*, criticano il fatto che questi documenti hanno "sfocato" ("*blurred*") "the distinction between the technologies of open data and the politics of open government", H. Yu, D.G. Robinson, *The New Ambiguity of "Open government"*, in *Ucla Law Review*, n. 178, 2016, pp. 59 ss., con l'effetto, in

sempre diffuso verso l'affermazione di un modello di amministrazione aperta che pure perde forse una sua "compattezza".

Per quanto si tratti di aspetti tutto sommato secondari, è in questo contesto che maturano alcune iniziative interessanti nella prospettiva di una autonomizzazione dello stesso concetto di "*openness*" da quello di trasparenza: così con la recente "settimana dell'amministrazione aperta", promossa dal Dipartimento per la funzione pubblica, che (di nuovo) si affianca, senza sostituirle, alle "giornate della trasparenza". Tutte dinamiche che dimostrano, in ogni caso, come l'amministrazione aperta vada intesa anzitutto, al di là dei limiti che ancora caratterizzano le sue principali manifestazioni, come un'aspirazione continua, come un processo, un "cantiere aperto", prevista nel quadro delle politiche anticorruzione.

particolare, di considerare buone pratiche le esperienze di paesi autoritari che sviluppano politiche di digitalizzazione ed open data, sottovalutando il fatto che "the data may be opening up, but the country it self is 'sliding into authoritarianism'".