



---

# **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, Cristophe 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](http://www.dimt.it) – [dimt@unier.it](mailto: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](http://www.iaic.it), [info@iaic.it](mailto: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

PRINCIPIO DI TRASPARENZA E GESTIONE DEI DATI

Alessandro Natalini

Università degli studi di Napoli “Parthenope”

**SOMMARIO:** 1. Premessa. - 2. Una politica che è spinta dall'esterno e si frammenta all'impatto con il sistema amministrativo. - 3. I nodi. - 4. La legge di riforma delle amministrazioni pubbliche

### 1. Premessa.

Le pubbliche amministrazioni italiane sono state a lungo sottoposte alla regola della segretezza. Le informazioni erano un patrimonio di ogni unità burocratica che le utilizzava per consentire al proprio vertice politico-amministrativo di assumere decisioni. La comunicazione delle informazioni ai cittadini per i funzionari pubblici in linea di principio era una violazione dei doveri di ufficio. La trasparenza si è fatta inizialmente strada in alcuni specifici settori dell'intervento pubblico (ambiente ed enti locali) per poi diventare principio generale con la legge n. 241/1990, ma solo per quanto riguarda i titolari di posizioni giuridicamente qualificate. Nell'ultimo ventennio la trasparenza, intesa come «la disponibilità di informazioni su un soggetto che consente agli altri attori di monitorare il lavoro e la performance di questo attore»<sup>1</sup>, si amplia ulteriormente sospinta dalle innovazioni tecnologiche<sup>2</sup>. L'avvento di Internet ha consentito di

---

Il presente contributo, inviato a gennaio 2016, è stato preventivamente sottoposto a referaggio anonimo affidato ad un componente del Comitato di Referee secondo il Regolamento adottato da questa Rivista.

<sup>1</sup> A. Meijer, *Understanding the Complex Dynamics of Transparency*, in *Public Adm. Review*, 2013, pp. 429-439.

<sup>2</sup> H. Margetts, *Transparency and Digital Government*, in C. Hood e D. Heald (a cura di), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, 2006, pp. 197-207.

pubblicare informazioni sui siti istituzionali pubblici<sup>3</sup> e di lanciare le iniziative in materia di *open data*<sup>4</sup>.

In Italia, l'affermazione di queste ulteriori forme di trasparenza inizia nel 2005, con l'approvazione del codice dell'amministrazione digitale, a cui fa seguito nel 2012 quella del Piano d'azione *open data*. In parallelo, il d.lgs. n. 150/2009 ha sottoposto la pubblicazione delle informazioni sui siti web istituzionali al principio dell'accessibilità totale. In seguito, il lancio delle politiche di prevenzione della corruzione ha portato all'adozione del Codice della trasparenza (d.lgs. n. 33/2013)<sup>5</sup>. Infine, la recente legge di riforma delle pubbliche amministrazioni (l. n. 124/2015) ha provveduto a dotare i cittadini di un diritto generalizzato, analogo a quello previsto dal *Freedom of Information Act*, ad accedere ai dati e alle informazioni pubbliche al fine di promuovere la *accountability* delle istituzioni pubbliche.

L'esito di questo processo è una disciplina della trasparenza molto articolata, nata per sovrapposizioni e prendendo di mira diverse finalità, in cui le previsioni normative di ciascuno dei rami che la compongono sono state dettate in assenza di una visione di insieme<sup>6</sup>. Le informazioni pubblicate sui siti pubblici e la accessibilità di quelle detenute nelle banche dati pubbliche sono aumentate in modo considerevole, ma senza mutare il modo con cui i dati sono raccolti, elaborati, fatti circolare e archiviati. La trasparenza si è sovrapposta al vecchio modo di governare senza modificarne le strutture fondanti<sup>7</sup>. Stiamo quindi rendendo conoscibili informazioni che non sono finalizzate a soddisfare gli specifici bisogni conoscitivi dei cittadini e delle imprese. Sono state aperte delle finestre su

---

<sup>3</sup> A. Meijer, *Understanding Modern Transparency*, in *International Review of Adm. Sciences*, 2009, pp. 255-269; T.M. La Porte, C.C. Demchake, M. de Jong, *Democracy and Bureaucracy in the Age of Web*, in *Adm. & Soc.*, 2002, pp. 411-446.

<sup>4</sup> A. Clarke e H. Margetts, *Open, Closed, and Big Data in Public Management Reform, in Policy and Internet*, 2014, pp. 393-417.

<sup>5</sup> M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 795-805.

<sup>6</sup> A. Natalini e G. Vesperini (a cura di), *Il Big Bang della trasparenza*, Napoli, 2015.

<sup>7</sup> S. Kosack e A. Fung, *Does Transparency Improve Governance?* In *Annual Pol. Science Review*, 2014, pp. 65-87.

un sistema amministrativo che però resta imperniato su logiche organizzative improntate alla chiusura senza avviare un più complessivo processo di trasformazione verso forme di governo realmente “aperte” e partecipate.

## **2. Una politica che è spinta dall'esterno e si frammenta all'impatto con il sistema amministrativo.**

Come rilevato in premessa, il principio di trasparenza in Italia si afferma molto tardi rispetto agli altri paesi avanzati e in un contesto in cui era forte il retaggio autoritario e consolidato il principio di segretezza. Questo ha determinato una notevole refrattarietà dei vertici burocratici e politici ad internalizzare il paradigma del governo aperto. Gli stessi cittadini faticano ad appropriarsi delle facoltà che sono ad essi riconosciute dalle disposizioni sull'accessibilità delle informazioni pubbliche.

Nei fatti la politica della trasparenza è stata sospinta da impulsi esogeni al sistema politico e amministrativo: a) le inchieste della magistratura che periodicamente lasciano emergere una corruzione diffusa a cui si cerca di porre rimedio rendendo accessibili i documenti amministrativi; b) l'elevata e crescente insoddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche alla quale si tenta di dare risposta introducendo forme di *accountability* “dal basso”; c) la crescente sfiducia dell'opinione pubblica nei confronti dei vertici delle istituzioni pubbliche e dei partiti politici rispetto cui la trasparenza sul conflitto di interessi, sul patrimonio e sui redditi può rappresentare una contromisura; d) l'influenza che giunge dal livello europeo e da quello globale, con cui le amministrazioni nazionali dialogano quotidianamente, in cui il principio della trasparenza ha trovato da tempo affermazione.

La politica della trasparenza è quindi stata trainata ed a tratti imposta “dall'esterno” in un contesto in cui le riforme amministrative, avviate a partire dall'inizio degli anni '90, hanno conseguito modesti risultati, finendo per risultare uno strumento di cambiamento scarsamente credibile. Questo spiega, insieme alla permanente egemonia nelle burocrazie del paradigma culturale giuridico, la scarsa fiducia riposta dai vertici politici

sulla capacità delle amministrazioni di adeguarsi spontaneamente alle modifiche del contesto politico e sociale da cui è discesa la scelta di poggiare le politiche della trasparenza su un complesso sistema di obblighi e sanzioni che dovrebbe imporre il cambiamento anche e soprattutto attraverso l'intervento della magistratura amministrativa, ordinaria e contabile.

Una politica della trasparenza così concepita, all'impatto con il sistema amministrativo, ha finito per essere eccessivamente disarticolata<sup>8</sup>. Essa è ripartita, infatti, in diverse branche (accesso documentale, accesso per *accountability*, *open data*, pubblicazione sui siti), ciascuna delle quali è stata concepita in momenti diversi, mentre le relative discipline si sono giustapposte tra loro al di fuori di un disegno di insieme. Questo spiega, tra l'altro, perché a ciascuna di queste branche corrispondano diverse strutture di governo e diverse modalità gestionali all'interno delle diverse tipologie di amministrazione pubblica.

L'accesso ai documenti amministrativi è presidiato dalla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi - CADA, titolare di poteri di vigilanza e paragiudiziali, nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e incardinata nella struttura burocratica della Presidenza. È, invece, un'autorità indipendente l'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC, la quale dispone di compiti di indirizzo, vigilanza e sanzione in materia di trasparenza sui siti web. Infine, l'Agenzia per l'Italia digitale - AGID è una agenzia esecutiva a cui è stato demandato il compito di predisporre le linee guida in materia di *open data*.

Una analoga diversificazione si riscontra nella gestione delle unità organizzative preposte alla trasparenza all'interno delle singole amministrazioni pubbliche. Il diritto all'accesso è curato dagli Uffici per le relazioni con il pubblico - URP. Più strutturato è il quadro organizzativo approntato dal decreto legislativo n. 33/2013, in quanto in ogni amministrazione si prevede l'individuazione di un responsabile della

---

<sup>8</sup> T. Erkkila, *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. New York, 2012.

trasparenza e la costituzione di un Organismo indipendente per la valutazione – OIV con il compito di attestare la pubblicazione delle informazioni sui siti web. Per quanto concerne l'*open data*, l'AGID, si limita a suggerire di istituire un Team Open Data, nonché, per ciascuna banca dati, un apposito responsabile.

Il d.lgs. n. 33/2013, con riguardo agli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali, ne differenzia l'ambito di operatività rispetto a diciotto diversi raggruppamenti di soggetti. La situazione è resa ancor più complessa dal fatto che la trasparenza è contemporaneamente regolata da fonti normative diverse (nazionali, regionali, locali, europee e globali) e da discipline settoriali che si intrecciano con quella generale, rendendo in alcuni casi complessa l'interpretazione delle disposizioni vigenti. A ciò si aggiunge che gli organi costituzionali (Presidenza della Repubblica, Corte Costituzionale, Camera e Senato) attuano il principio di trasparenza sulla base di proprie regole che sono meno "aperte" di quelle imposte alle amministrazioni pubbliche.

### **3. I nodi.**

Questo insieme di fattori che hanno sospinto l'affermazione del principio di trasparenza hanno portato, nel contempo, alla formazione di alcuni nodi che determinano effetti negativi o che comunque limitano notevolmente l'efficacia delle disposizioni normative introdotte.

Il primo che viene in risalto è che l'amministrazione della trasparenza si è sovrapposta all'organizzazione e al funzionamento delle pubbliche amministrazioni senza operare una vera trasformazione. Seguendo la logica additiva che ha caratterizzato molti dei processi di cambiamento burocratico tentati negli ultimi decenni, al vecchio disegno organizzativo sono state aggiunte nuove unità che faticano a dialogare con le altre. I programmi per la trasparenza e le iniziative per l'*open data* restano ai margini dei piani della *performance* e delle altre forme di programmazione finanziaria in uso nelle amministrazioni pubbliche. Gli interventi per la digitalizzazione sono orientati a rendere più efficienti i processi esistenti più che a renderli più aperti e partecipati.

Il secondo nodo concerne il fatto che la trasparenza ha come oggetto i dati e i documenti ma non è strutturalmente orientata ad appagare le esigenze conoscitive dei cittadini<sup>9</sup>. Le informazioni rese conoscibili per il contenuto e per il formato sono scarsamente comprensibili ed utilizzabili per i privati, che costituiscono un target ben diverso da quello dai vertici politici e amministrativi per cui sono state originariamente approntate. Poche amministrazioni, anche per la carenza di risorse dedicate, si spingono a rielaborarle per renderle maggiormente fruibili e a rivedere il funzionamento dei propri sistemi informativi al fine di individuare e soddisfare gli specifici bisogni conoscitivi di cittadini e imprese. Sospinta dalle campagne di stampa sulla corruzione l'attuazione degli interventi normativi ha prodotto una trasparenza a diverse velocità: mentre quella volta ad evidenziare gli aspetti di maggior richiamo per i mass media (retribuzioni ed incarichi dei vertici burocratici e amministrativi) si è rapidamente espansa, quella destinata a rendere conoscibili gli oneri degli adempimenti burocratici, ma anche il costo e il funzionamento dei servizi, accusa notevoli rallentamenti. In aggiunta, la trasparenza retrospettiva prevale su quella in tempo reale: gran parte delle informazioni e dei documenti resi accessibili riguardano provvedimenti già adottati dalle pubbliche amministrazioni mentre molto minori sono gli sforzi focalizzati sulla apertura sui processi decisionali in corso che consentirebbe ai privati di partecipare attivamente alle scelte adottate dai pubblici poteri.

Il terzo nodo scaturisce dalla scelta di comprimere al massimo nella attuazione del principio di trasparenza la discrezionalità delle singole amministrazioni, le quali, nonostante svolgano funzioni diverse nei confronti di destinatari differenti, sono comunque tenute a rispettare i medesimi obblighi di pubblicazione che nel tempo sono stati sempre più dettagliati essendo più di duecento. Questo ha progressivamente prodotto una eccessiva uniformità e rigidità della disciplina della trasparenza che sottopone alle stesse regole chi, ad esempio, fornisce servizi scolastici e chi presidia l'ordine pubblico, oppure esercita potestà autoritative o, come le

---

<sup>9</sup> D.U. Galetta, *Transparency And Access To Public Sector Information In Italy: A Proper Revolution?*, in *Italian Journal of Public Law*, 2014, pp. 212-240.

società in controllo pubblico, opera in regime di diritto comune a pubblici e privati operatori. Ciò porta a concentrare gli sforzi organizzativi sulla pubblicazione sui siti web di dati a cui pochi accedono (e ancora meno utilizzano per incidere sulle decisioni pubbliche), lasciando invece scoperte aree informative che, in specifici ambiti di intervento pubblico, incontrerebbero una maggiore domanda effettiva da parte di cittadini e imprese. Più in generale, questo impianto normativo, imperniato sull'asse obbligo-sanzione, ha comportato la predisposizione di un macchinoso apparato di controllo che per la necessità di presidiare il rispetto delle regole sulla trasparenza in migliaia di unità amministrative, finisce inevitabilmente per risultare strutturalmente inadeguato. Si corre il rischio che l'effettivo aumento della *accountability* generato dalla trasparenza sia più nominale che effettivo<sup>10</sup>.

#### **4. La legge di riforma delle amministrazioni pubbliche.**

La recente legge di riforma delle amministrazioni pubbliche contiene una delega legislativa per integrare e rivedere la disciplina della trasparenza. L'elemento di maggiore salienza è costituito, come accennato in premessa, dall'introduzione del Foia nell'ordinamento italiano. In questo modo si permette a tutti i cittadini di accedere ai dati e documenti amministrativi accrescendo l'*accountability* delle pubbliche amministrazioni. Si introduce infatti una ulteriore forma di accesso, che si aggiunge a quello procedimentale (l. n. 241/90) e a quello civico, volto ad assicurare la pubblicazione delle informazioni sui siti (d. lgs. n. 33/2013). Essendo attivato su istanza degli interessati, l'accesso previsto dalla legge n.124/2015 non richiede, per essere attuato, particolari accorgimenti organizzativi. Peraltro è evidente che le singole amministrazioni, nel caso in cui si trovino a fronteggiare numerose richieste di una specifica tipologia di dato, dovrebbero interpretarle, anche per esigenze di economicità, come l'indicazione della necessità di pubblicarla sul proprio sito web.

---

<sup>10</sup> J. Shkabatur, *Transparency with(out) Accountability: Open Government in the United States*, in *Yale Law & Policy Review*, 2012, pp. 79-140.

All'inverso, informazioni attualmente pubblicate sui siti web che vengono consultate da un novero ristretto di cittadini potrebbero, in prospettiva, essere rese accessibili solo su richiesta degli interessati.

Il secondo ambito su cui si concentra la delega è legato ad una più nitida definizione degli obblighi di pubblicazione, dei rispettivi ambiti soggettivi di applicazione e delle procedure sanzionatorie per inadempimenti e ritardi. Si tratta quindi, in sostanza, di una messa a punto della disciplina del d.lgs. n. 33/2013 che in sede attuativa ha mostrato la necessità di alcuni aggiustamenti.

Il terzo ambito è connesso alla semplificazione che potrebbe essere realizzata valorizzando i portali e le banche dati "centralizzate", gestite in parte dal Dipartimento della funzione pubblica, dalla stessa ANAC e dalla Ragioneria generale dello stato, le quali sono alimentate dalle informazioni immesse dalle singole amministrazioni pubbliche. Infatti, esse contengono in notevole misura gli stessi dati che ciascuna amministrazione è tenuta a pubblicare sui propri siti web. Essendo questi dati raccolti da un unico soggetto, sono dotati di un migliore controllo sulla qualità, basato su metadati univocamente definiti, per cui è maggiore la loro utilizzabilità al fine di effettuare comparazioni e di ricavare sintesi. Queste banche dati centralizzate al momento sono però destinate essenzialmente a soddisfare esigenze funzionali delle stesse amministrazioni centrali che le gestiscono e sono scarsamente accessibili ai cittadini. La semplificazione consisterebbe nel sollevare le singole amministrazioni che hanno conferito le proprie informazioni dall'onere di pubblicarle sul proprio sito, imponendo, nel contempo, alle amministrazioni che sono titolari delle banche dati centralizzate di renderle accessibili ai privati in modo esaustivo.

La legge di riforma delle amministrazioni pubbliche contiene quindi interventi che ampliano e mettono a punto la disciplina della trasparenza: non sembra però che questi rimedi, per quanto utili, possano sciogliere completamente l'aggravato gomitolo che si è prodotto negli anni precedenti. La questione centrale che resta da affrontare è quella di mettere la trasparenza al centro di un programma di riforma delle amministrazioni che, a partire da una ridefinizione del disegno organizzativo, delle

procedure e dei sistemi informativi, orienti l'amministrazione verso forme di governo effettivamente aperto.

Nel far questo non si deve agire solo guardando all'interno delle amministrazioni pubbliche, ma coinvolgendo centri di ricerca, associazioni e mass media che sono un anello necessario della catena di produzione della trasparenza, ma che faticano ad esercitare questa funzione e rischiano di amplificare le distorsioni dell'attuale sistema. Con l'*open data* e la Foia sono infatti resi accessibili dati e informazioni che attendono di essere ricercati, letti ed elaborati da parte di soggetti terzi, i quali, in alcuni casi anche per ragioni profitto, dovrebbero essere maggiormente adatti delle amministrazioni pubbliche a fornire le informazioni che per qualità e tempestività possono realmente soddisfare i bisogni conoscitivi dei cittadini. Non di rado però le informazioni che giungono all'opinione pubblica filtrate dai mass media tendono a focalizzarsi solo sui dati che evidenziano un malfunzionamento burocratico (*negativity bias*)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> S. G. Grimmelikhuijsen e A. Meijer, *Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization*, in *Journal Publ. Adm. Research and Theory*, 2014, pp. 137-157.