amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 11-12/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

La trasparenza amministrativa da valore funzionale alla democrazia partecipativa a mero (utile?) strumento di contrasto della corruzione.

di Gennaro Terracciano

 ISSN 2036-7821

1. Percorso concettuale

La Trasparenza amministrativa è astrazione di difficile perimetrazione, potendo riguardare il modo di essere e rappresentarsi del potere pubblico in senso soggettivo, ma anche le modalità di esercizio del potere pubblico in senso oggettivo.

Essa è insieme una qualità intrinseca dell'agire amministrativo e parte integrante del principio costituzionale fondamentale della buona amministrazione, ma anche un valore essenziale per la realizzazione della vita democratica e uno strumento di difesa della democrazia stessa.

In definitiva, essa appare sempre più come elemento determinante dell'equilibrio tra le libertà ed i diritti degli amministrati (quali singoli individui e collettività di individui), da un lato, e poteri pubblici e poteri privati, dall'altro.

Qualunque tratto o peculiarità o profilo della trasparenza amministrativa si preferisca evidenziare, pare indubitabile che essa contribuisca a creare le condizioni per una buona amministrazione, ma è difficile comprendere quali siano le ragioni per le quali l'ordinamento italiano stia attraendo la stessa nell'ambito degli strumenti di repressione o contrasto o prevenzione del fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche, finendo per svilirne le fondamentali funzioni, senza avere alcuna evidenza della sua strumentalità alla eliminazione della *maladministration*, e men che mai di fenomeni corruttivi, o del suo effettivo contributo in casi di scoperta, repressione e punizione di reati contro la pubblica amministrazione.

Del resto, la trasparenza e la semplificazione amministrative hanno costituito i valori-obbiettivo da perseguire della legge n. 241 del 1990, nella consapevolezza, o speranza, di migliorare l'azione amministrativa e favorire la partecipazione degli interessati alla formazione delle decisioni e degli atti delle amministrazioni pubbliche, e in questo senso l'ordinamento amministrativo italiano tanta strada ha percorso, sebbene qualitativamente vi siano margini di miglioramento evidenti[1].

Creare le condizioni per favorire un'amministrazione più vicina alle esigenze di conoscibilità reale dell'agire amministrativo è, però, altro che combattere i fenomeni di cattiva e inefficiente gestione o, ancor di più, di corruzione, come del resto appare in ambito internazionale[2].

2. Amministrazione trasparente: casa di vetro imperscrutabile

Si è per un verso sostenuto[3] che il concetto di "trasparenza amministrativa" dovrebbe tradursi con il DNA o l'essenza stessa della funzione amministrativa, rappresentando ontologicamente un modo di essere della pubblica amministrazione.

E infatti, l'essere trasparente, soprattutto dall'ultimo decennio del secolo scorso, è sovente divenuto nell'immaginario collettivo sinonimo di amministrazione-casa di vetro, attraverso la quale osservare e conoscere ciò che il potere pubblico riservava agli amministrati. Ben presto i cittadini-clienti si sono accorti che osservando

---

1 Tra gli studi più recenti, si veda la "Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini", CNEL, presentata il 10 dicembre 2014, p. 114 e ss.

2 Per una sintesi, La corruzione – Analisi delle esperienze internazionali, Formez, Cangemi editore, Roma, luglio 2013; anche FRACCASTORO G., *Esperienze comparate di contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, in *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, AA.VV., Eurilink, Roma, 2013, p. 513 e ss..

3 TOSCHEI S., *La trasparenza negli appalti pubblici*, in *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, AA.VV., Eurilink, Roma, 2013, p. 139 e ss.; si vedano nello stesso volume, SARCONE V., *La trasparenza amministrativa: da principio a diritto*, p. 65 e ss, e VITULLO V., *L'autorità nazionale anticorruzione. Organizzazione, compiti e poteri. Il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, p. 19 e ss.

attraverso una finestra di cristallo ciò che il cuoco prepara in cucina (come oggi in rinomati ristoranti) lo spettacolo può essere suggestivo, ma rimane poco comprensibile se non si conoscono gli ingredienti, e per nulla partecipato in assenza di interlocuzione.

Tuttavia, la necessità di garantire una ragionevole risposta alle esigenze di maggiore conoscibilità e conoscenza del modo di essere e di agire del c.d. potere pubblico ha portato al pieno riconoscimento formale, e quindi giuridico, di principi di pubblicità e trasparenza in sede europea e nazionale, quali prodromici e condizionanti della partecipazione democratica degli amministrati all'esercizio del potere pubblico.

In effetti, dopo il Trattato di Amsterdam, il principio di trasparenza, con le facoltà ad esso collegate, trova per la prima volta fondamento giuridico a livello comunitario. Esso è fissato dall'art. 1 del Trattato sull'Unione Europea, quanto alle decisioni delle Istituzioni comunitarie, che devono essere prese "nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini". La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, del 7 dicembre 2000, all'art. 42, ha recepito la disciplina dell'art. 255 TCE relativa al diritto d'accesso ai documenti. Nel successivo Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, si modifica nuovamente il TUE e il TCE di modo che il principio di trasparenza si sostanzia nelle disposizioni di cui all'art. 1 TUE e art. 15 TFUE, che prevedono come le decisioni dell'Unione siano prese nel modo più trasparente possibile e che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operino nel modo più trasparente possibile.

La strategia della trasparenza finisce per rimanere funzionale alla realizzazione dell'avvicinamento in senso democratico dei cittadini alle attività e alle istituzioni dell'Unione, proprio nel momento in cui più forte è la sensazione dell'aggravamento del deficit di rappresentanza democratica di quelle istituzioni.

A dire il vero, una sorta di collegamento tra le politiche di trasparenza in senso soggettivo (anche attraverso un miglior riconoscimento dei diritti di accesso dei cittadini e della necessità di pubblicità degli atti delle Amministrazioni pubbliche) e l'allontanamento e la sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni pubbliche appare evidente, giacché spesso dette politiche costituiscono una prima parziale ed insufficiente risposta per un tentativo di recupero del consenso.

Quanto descritto pare un processo comune alla gran parte dei paesi europei, ma anche di oltre oceano, che tuttavia è avviato verso nuovi ed interessati sviluppi utili ad un reale riequilibrio del rapporto tra potere pubblico ed amministrati.

A tal proposito, pare utile rimarcare che anche negli Stati Uniti d'America si comincia ad affermare che la trasparenza non implica solo il dovere di informare adeguatamente la collettività su ciò che il governo fa, ma soprattutto come e perché lo fa[4].

In altri termini, la trasparenza dovrebbe essere diretta non tanto a consentire ai cittadini di poter osservare dal di fuori ciò che accade nella casa di vetro, ma a garantire una maggiore consapevolezza dei cittadini al fine di partecipare all'elaborazione delle politiche pubbliche e degli stessi obiettivi dell'azione pubblica in generale: strumento di democrazia partecipativa, dunque, e non mera occasione di accesso a dati.

Del resto, l'esperienza di altri stati, anche fuori dall'Europa Unita, sembra indicare che in sé la trasparenza, o l'*open data*, non è funzionalizzata alla repressione di fenomeni corruttivi, ma risulta strumentale al miglioramento della capacità partecipativa del cittadino alle scelte del

[4] The Obama's Administration Commitment to Open Government, 2009.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

potere pubblico che lo riguardano, sia come individuo che come membro di una collettività.
Infatti, prevalentemente i percorsi verso la maggiore trasparenza dell'attività amministrativa trovano un punto di arrivo in discipline che attengono all'accesso agli atti. In Inghilterra, in Germania ed in Australia con i *Freedom of information act*, rispettivamente del 2000, 2005 e del 1998 (modificato nel 2012) si sono disciplinati i diritti di accesso ad atti ed informazioni delle amministrazioni pubbliche, affermandosi in generale il principio di pubblicità degli atti opposto a quello di segretezza, con limitazioni variabili in ragione del sentimento di tutela della riservatezza che ciascuna collettività nazionale esprime.
Singolare è poi la disciplina del paese che appare nelle diverse classifiche internazionali quale quello più virtuoso quanto a livello di corruzione reale o percepito, la Danimarca, che ha disciplinato sin dal 1985 i diritti di accesso e partecipazione degli amministrati ma con limitazioni circa l'accesso piuttosto rilevanti, rimanendo molte tipologie di atti sottratti al principio di pubblicità e non solo per ragioni di tutela della riservatezza. Ciò nonostante rimane il paese con minore incidenza di fenomeni corruttivi al mondo, mentre l'Italia, che ha da tempo una disciplina sulla pubblicità degli atti amministrativi, sull'accesso agli stessi e sulla partecipazione procedimentale ben più incidente e aperta di molti altri paese europei, e certamente della Danimarca, finisce per trovarsi in coda alle classifiche (allo stato, in quella di *Trasparency international* si trova al 69° posto): ancora una volta, alla prova dei fatti non pare che vi siano seri elementi di collegamento tra la trasparenza amministrativa ed i livelli di corruzione nelle pubbliche amministrazioni[5].

Mentre appare evidente che la trasparenza amministrativa risulti prodromica alla partecipazione al procedimento amministrativo di formazione degli atti e provvedimenti amministrativi, ed, ancor più rilevante, è la finalità complessiva che tutto detto strumentario dovrebbe perseguire: la partecipazione della collettività alla formazione della volontà amministrativa. In altri termini, dovrebbe finalmente passarsi dalla partecipazione "all'esercizio" della funzione pubblica, alla partecipazione "alla determinazione" della funzione pubblica.
In tale prospettiva rimane rilevante che la trasparenza divenga anche principio di riferimento della regolazione dell'attività di rappresentanza di interessi particolari, meglio nota come attività di *lobbying*.
Come noto, nelle democrazie moderne le attività di lobbying dirette ad influire sulle scelte dei decisori pubblici non sono in sé vietate, in quanto utili a meglio definire e valutare gli interessi privati sui quali la scelta è destinata ad avere effetti, consentendo i giusti contemperamenti per perseguire l'interesse pubblico generale con il minor sacrificio possibile degli interessi privati secondari.
Laddove, però, dette attività di lobbying non siano regolate o non siano rispettose del principio di trasparenza, si rischia che esse siano ille-

[5] Anche le Agenzie o le autorità indipendenti costituite per combattere i fenomeni di corruzione nelle amministrazioni pubbliche non pare individuino la trasparenza quale utile strumento di prevenzione o repressione della corruzione, quanto piuttosto la considerano principio scontato ed ovvio di ordinamenti pubblicistici partecipati. Si vedano per tutti le linee guida dell'ICAC dello Stato del New South Wales in Australia del 1996, efficacemente riassunte in *La corruzione, Definizione, misurazione e impatti economici*, Formez, Cangemi editore, Roma, luglio 2013, p. 77 e ss..

Ma anche in Italia, il governo in carica sembra puntare sull'aggravamento del regime sanzionatorio e sul rafforzamento di misure di polizia, oltre che sull'azione dell'ANAC, sulla quale si sono accentrati molteplici poteri di intervento.

cite o che conducano a un distorto uso del potere pubblico[6].
In assenza di regolazione specifica dell'attività di lobbying, solo un'adeguata trasparenza dei criteri, motivazioni e modalità delle scelte dei decisori pubblici può consentire un controllo da parte della collettività, sia quanto all'esercizio della funzione amministrativa, sia quanto all'esercizio della funzione legislativa.
Del resto, anche le discipline normative esistenti sull'attività di lobbying si ispirano al principio di trasparenza del processo decisionale pubblico o anche al principio di partecipazione regolata e trasparente del portatore di interessi particolari[7].
In ogni caso, ciò che appare rilevante è che attraverso adeguata trasparenza dei comportamenti dei lobbisti e del decisore pubblico siano evidenziati tutti i conflitti di interesse esistenti o potenziali.
Anche in ambito di istituzioni dell'Unione europea, l'attività di rappresentanza degli interessi particolari è regolamentata attraverso l'istituzione di un registro congiunto, contenete i dati sui soggetti che svolgono attività lobbistica, tra la Commissione europea e il Parlamento europeo e con la predisposizione di un sistema codificato di registrazione e di accreditamento presso il Parlamento, con conseguente sottoposizione ad un codice di condotta.
Come noto, inoltre, l'OCSE ha sviluppato dieci principi per la trasparenza e l'integrità dell'attività di *lobbying*, tra i quali quello della parità di accesso e partecipazione allo sviluppo delle politiche pubbliche e quello dell'adeguata accessibilità alle informazioni relative agli aspetti principali dell'attività di *lobbying*, funzionale ad un efficace controllo di legalità.

3. Trasparenza e motivazione degli atti

Quanto sinteticamente evidenziato sembra anche consentire di svelare una suggestiva illusione, consistente nel credere che si possa combattere o incidere sui fenomeni di corruzione attraverso la messa a disposizione di quantità indefinite di dati, documenti e atti da parte delle pubbliche amministrazioni.
Non si vuole, ben inteso, criticare l'ampiezza del diritto di accesso riconosciuto ai cittadini da parte delle legislazioni degli Stati europei, né l'utilità di ogni forma di pubblicità degli atti del potere pubblico o di conoscibilità di documenti e dati riguardanti l'esercizio della funzione pubblica.
Si vuole solo dire che la corruzione è fenomeno complesso[8] che, pur trovando terreno fertile ove attecchire nelle zone di opacità del sistema amministrativo, non soffre in conseguenza dell'astratta offerta alla collettività d'informazioni e dati, quanto invece della concreta conoscibilità dell'iter logico e delle valutazioni che hanno portato il decisore politico o amministrativo alla decisione finale.
In altri termini, è la legittimità dell'azione e dell'atto, politico o amministrativo che sia, a eliminare possibile terreno fertile quanto a fenomeni corruttivi, e detta legittimità richiede che ogni decisione del potere pubblico sia giustificata, quindi motivata.
La messa a disposizione in eccesso di dati e informazioni, oltre a richiedere la spendita di significative risorse pubbliche e la continua ricer-

6 SGUEO G., *Lobbying e sistemi democratici. La rappresentanza degli interessi nel contesto italiano*, in *Rivista di politica*, 2012, p. 115.

7 PETRILLO P.L., *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, relazione al convegno "L'attività di lobbying tra trasparenza e partecipazione", Università Tor Vergata di Roma, 17 febbraio 2011; P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, 2011.

8 Rapporto della Commissione per lo studio e le proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, La corruzione in Italia per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, 2013.

ca di contemperamento con i diritti di riservatezza, rischia persino di distogliere l'attenzione sugli elementi di conoscenza rilevanti, che non possono che attenere all'essenza, in senso oggettivo, dell'esercizio della funzione pubblica: il corretto perseguimento degli interessi pubblici.
In tal senso, pare che la conoscibilità delle motivazioni dei comportamenti e delle azioni del potere pubblico siano maggiormente utili anche per le finalità di loro controllo e valutazione.
Quanto lontano dalla realtà sembrano allora alcune affermazioni che hanno accompagnato anche l'introduzione di nuove disposizioni (d. L.gs n. 33 del 2013) in Italia in tema di trasparenza[9]. Gli strumenti diretti di trasparenza e di efficienza sarebbero in senso lato strumenti comunicativi, che vanno valutati rispetto all'impatto sull'utenza. In particolare la **Trasparenza**, costituirebbe un valore che può sensibilmente rafforzare il rapporto di fiducia fra PA e cittadino, e dovrebbe, in questa non condivisibile accezione, essere declinata non come un nuovo adempimento amministrativo senza legame con la percezione e l'effettiva fruizione da parte dell'utenza, ma come una "funzione squisitamente comunicativa".
Più concretamente, al contrario, è stato messo in luce[10] che la trasparenza si traduce nella possibilità per tutti i cittadini di avere accesso diretto all'intero patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, e in questo senso costituisce un mezzo fondamentale di prevenzione della corruzione nella misura in cui, portando ad evidenza dati relativi a tutti gli ambiti di intervento delle amministrazioni, consente una forma di rendicontazione dell'azione pubblica nei confronti degli *stakeholder*, e agevola, quindi, sistemi di *accountability* e limita il rischio di annidamento di situazioni illecite in settori delicati dell'agire amministrativo. Viene anche precisato, con indubbia efficacia, che sono due le finalità sottese alla trasparenza che rilevano nella prospettiva, qui contestata, della prevenzione del fenomeno corruttivo: a) la funzionalità delle amministrazioni, avendo il cittadino il diritto di conoscere come l'amministrazione usa le risorse a disposizione, quali risultati ottiene, con quali costi; b) l'imparzialità, atteso che se l'amministrazione è trasparente è possibile far emergere vicende di *maladministration*, di condizionamento improprio nella cura dell'interesse pubblico.
Le finalità sono certamente ben definite e sintetizzate, ma ancora non è comprensibile perché e come esse siano funzionali alla prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi, a meno di non voler semplicemente evidenziare l'ovvio, e cioè che una amministrazione pubblica efficiente è maggiormente reattiva ed impermeabile ai fenomeni corruttivi.
Ciò rilevato, occorre però prendere atto che in Italia il monitoraggio sugli obblighi di trasparenza introdotti a seguito dell'approvazione della L. n. 190 del 2012 sono affidati all'Autorità nazionale anticorruzione, che ha adottato (delibera n. 50/2013) le linee guida per l'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016, che ogni amministrazione pubblica, ed i soggetti privati da esse controllati, ha l'obbligo di approvare insieme al Programma triennale anticorruzione ed al codice di comportamento.
Ma intanto, sul piano squisitamente amministrativistico, l'obbligo di motivazione, pure previsto in via generale dall'art. 3 della L. n. 241 del 1990, finisce per essere asservito a logiche economicistiche, con l'effetto di un suo depotenziamento quale elemento determinante per davvero comprendere le ragioni e le finalità

[9] Esse si ritrovano anche sul sito internet del Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Italia.
[10] RAPPORTO, Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, 1 ottobre 2012.

dell'agire pubblico[11], soprattutto discrezionale, a tutela dello stesso interesse pubblico.
Eppure, la trasparenza amministrativa assurge, come rilevato, a vero e proprio requisito qualitativo fondamentale dell'azione amministrativa, non solo in termini di correttezza e quindi legittimità della medesima, ma anche in termini di performance, in quanto la rendicontazione dei propri comportamenti impone agli organi amministrativi l'esercizio responsabile dei propri compiti e funzioni, perché oggetto di controllo e valutazione[12].
La trasparenza finisce per essere strumentale quindi all'attivazione di forme di controllo, diffuso e generalizzato, dei cittadini sull'operato dell'amministrazione.

L'accessibilità totale ai dati, atti e documenti prodotti, utilizzati o in possesso di pubbliche amministrazioni, deve essere intesa ovviamente solo in senso funzionale alla realizzazione della trasparenza amministrativa, e non certo una sorta di abilitazione collettiva a esaudire desideri di curiosità (o peggio un vademecum per malintenzionati).
In effetti, in sede di analisi d'impatto della regolazione relativa al citato d.lgs. n. 33/2013, si è rilevato che l'obiettivo è quello di dare effettività al diritto alla conoscibilità in favore dei cittadini in relazione ad ogni documento, informazione o dato oggetto di pubblicazione obbligatoria nonché di dare attuazione al principio di trasparenza tramite sia la pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche di tutte le informazioni sia con l'introduzione del nuovo istituto giuridico dell'accesso civico, che consente a chiunque il diritto di richiedere e ottenere l'accesso alle informazioni pubbliche, qualora non siano state pubblicate nelle forme previste, in modo da favorire una forma diffusa di controllo dell'attività dell'amministrazione pubblica.
In Italia, in particolare, l'introduzione di un vero e proprio diritto di accesso generalizzato da parte di chiunque vi abbia interesse costituisce un'esperienza radicalmente innovativa e di effetti non facilmente prevedibili.
La differenziazione fra trasparenza amministrativa, intesa come obbligo di pubblicazione di tutte le informazioni qualificate, e diritto di accesso "civico", si evidenzia sul piano normativo in ragione della previsione che la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, essa non deve essere motivata ed è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione che si pronuncia sulla stessa. In modo corrispondente sorge per l'Amministrazione pubblica l'obbligo di pubbli-

11 ZANOBINI G., nel suo *Corso di diritto amministrativo*, volume I parte generale, Giuffrè editore, Milano, nel 1939, a pag. 309 affermava, quanto alla differenza tra la libertà dei singoli e il potere discrezionale della pubblica amministrazione, che "i motivi, mentre nel diritto privato sono generalmente irrilevanti, nel diritto pubblico devono sempre corrispondere all'interesse generale e a quei fini particolari cui ciascun provvedimento deve essere diretto". Ora, invece, Cons. Stato, sez. IV - 4 marzo 2014, n.1018, che ha finito per statuire che sebbene il divieto di motivazione postuma, costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, meriti di essere confermato, rappresentando l'obbligo di motivazione il presidio essenziale del diritto di difesa, non può ritenersi che l'Amministrazione incorra nel vizio di difetto di motivazione quando le ragioni del provvedimento siano chiaramente intuibili sulla base della parte dispositiva del provvedimento impugnato o si verta in ipotesi di attività vincolata. Alla luce dell'attuale assetto normativo, devono, secondo il Giudice, essere attenuate le conseguenze del principio del divieto di integrazione postuma, de quotando il relativo vizio tutte le volte in cui l'omissione di motivazione successivamente esternata: non abbia leso il diritto di difesa dell'interessato; nei casi in cui, in fase infraprocedimentale, risultano percepibili le ragioni sottese all'emissione del provvedimento gravato;nei casi di atti vincolati.

12 CERIONI F., *La responsabilità patrimoniale dei pubblici dipendenti e le esimenti – Le nuove fattispecie di responsabilità erariale emergenti dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 e dai decreti attuativi*, in *Amministrativ@mente*, 12/2013, p. 3 e ss.

care nel sito il documento, l'informazione o il dato richiesto e di trasmetterlo contestualmente al richiedente, in altre parole di comunicare al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.
L'accesso non qualificato in senso soggettivo e oggettivo rappresenta la frontiera massima di conoscibilità astratta da parte dell'interessato, ma, pur tuttavia, essa richiede una presa di coscienza da parte degli individui membri della collettività organizzata, ai quali l'ordinamento non può che richiedere un'assunzione di responsabilità quanto a comportamenti emulativi o all'abuso del diritto.
In definitiva, appare chiaro che la trasparenza amministrativa richiede comportamenti conoscibili, accessibili, comprensibili, valutabili sia dei decisori pubblici, sia di portatori di interesse privato interessati all'esercizio della funzione pubblica[13].

[13] Per approfondimenti, si vedano: ARENA G. (2006), voce *Trasparenza amministrativa*, in CASSESE S. (a cura di) (2006), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. 6, Milano, p. 5945-5955; BONOMO A. (2012), *Informazione e pubbliche amministrazioni: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci; SARCONE V., *Alcune considerazioni in merito al diritto all'informazione pubblica*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, Franco Angeli editore, Milano, n.1/2004, p. 63; ss.CARCASSONNE G., *Le trouble de la transparence*, in *Transparence et secret*, Pouvoirs - 97, 2001, p. 19.; CARLONI E. (2011), *La trasparenza "totale" delle amministrazioni pubbliche: caratteri, finalità, potenzialità*, in ASTRID - Rassegna - Rivista elettronica, 2011, 13; CARLONI E. (2008), *Gli strumenti della trasparenza nel sistema amministrativo italiano e la sua effettività: forme di conoscibilità, quantità e qualità delle informazioni*, in MERLONI F. (a cura di) (2008), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffré, p. 349-383; DI DONATO F. (2010), *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, Edizioni ETS; DONATI D. (2008), *Il principio di trasparenza in Costituzione*, in MERLONI F, (a cura di) (2008*), La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffré, p. 83-130; SARCONE V., *Dalla «casa di vetro» alla «home page»: la «trasparenza amministrativa» nella legge 15/2009 e nel suo decreto attuativo (passando per la legge n. 69/2009)*, in Commentario al decreto legislativo attuativo della legge n. 15/2009, supplemento speciale ad Amministrativ@mente, n. 10/2009; FIDELL E., (2009) *Transparency*, 2009, Hastings Law Journal, vol. 61, p. 457 e ss.; *Freedom of Information Act, Memorandum of January 21*, 2009, Presidential Documents, Federal Register, vol. 74, n° 15, January 26, 2009, p. 4683-84; FOIA Fee Summit, 2011, http://www.justice.gov/oip/docs/fee-summit.pdf ; FUNG A., Weil (D.), Graham (M.), Fagotto (E.), The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective? December, 2004, Ash Institute for Democratic.; LESSIG L. (2009), *Against Transparency*, New Republic.com, 9 octobre 2009, http://www.newrepublic.com/article/books-and-arts/against-transparency; MANCOSU G. (2012), *Trasparenza amministrativa e open data: un binomio in fase di rodaggio, in Federalismi.it* – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 17, http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?Artid=20793#.UV1OCaLvhIE; MARRAMA R. (1991), *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in AA.VV., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*, Atti del XXXV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 21-23 settembre 1989, Milano, Giuffrè, p. 53-88; MARZUOLI C. (2008), *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità*, in MERLONI F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, cit., p. 45-68; MERLONI F. (2008), *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in MERLONI F. (a cura di), La trasparenza amministrativa, cit., p. 3-28; PONTI B. (2011), *Open Data and Transparency: A Paradigm Shift*, in *Informatica e diritto*, 1-2, p. 305-320; Schauer F. (2011), *Transparency in Three Dimensions*, University of Illinois Law Review, 2011, p. 1339 e ss.; SUCEVIC P. (2008), *De l'accès à la reutilisation: le nouveau régime applicable aux données publiques en France*, in PONTI B. (a cura di) (2008), *Il regime dei dati pubblici*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, p. 111-149; The Obama's Administration Commitment to Open Government: A Status Report, 2009, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ opengov_report.pdf; Transparency and Open Government, Memorandum of January 21, 2009, Presidential Documents, Federal Register, vol. 74, n° 15, January 26, 2009, p. 4685-86; WELCH E. W. (2005), Hinnant (C. C.) and Moon (M. J.), *Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 15, p. 371 e ss.; ZOLLER É. (2001), *La Justice comme contre-pouvoir: regards croisés sur les pratiques américaine et française*, in *Revue internationale de droit comparé*, n° 3, pp. 559 e ss.; ZOLLER É. (2010), *Les grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, in Collection «Grands arrêts», Dalloz.