Anna Simonati

**L’ACCESSO CIVICO COME STRUMENTO DI PREVENZIONE DELLA CATTIVA AMMINISTRAZIONE: LUCI E OMBRE**

Come è noto, la trasparenza dell’attività amministrativa può rappresentare uno strumento importante per contrastare e prevenire le patologie. In particolare, la conoscenza delle informazioni in possesso della p.a. costituisce un presupposto per la partecipazione dei privati con cognizione di causa alla gestione della cosa pubblica.

Sembrano prendere le mosse daquesta consapevolezza la definizione di trasparenza accolta nel d. lgs. n. 33/2013 e l’introduzione dell’accesso civico nell’art. 5.

Quest’ultimo non ha inciso in modo significativo sull’accesso ai documenti di cui alla legge n. 241/1990. L’indicazione di singole categorie di atti che devono essere inserite nei siti *web* delle autorità circoscrive il pericolo di sovrapposizione e confusione nell’applicazione dei due istituti. Infatti, rispetto all’accesso “tradizionale” l’accesso civico ha un ambito di legittimazione attiva assai più ampio e non sono previsti oneri motivazionali in capo all’autore della richiesta; la corrispondenza biunivoca tra accesso e documento, poi, è infranta nell’art. 5 del d. lgs. n. 33, che riguarda, oltre ai documenti, anche le informazioni e i dati, purché pubblici per legge; infine, la *ratio* dell’accesso civico è connessa all’intento di assicurare il controllo diffuso sull’attività amministrativa.

La variazione, benché quantitativamente circoscritta, è lampante sul piano, per così dire, metodologico, in quanto si sancisce il dovere di rendere disponibili in modo diretto e gratuito alla collettività documenti e informazioni di per sé pubblici in base alla disciplina vigente. Ciò determina una sostanziale metamorfosi nella posizione giuridica degli amministrati, in capo ai quali espressamente si riconosce la titolarità di un vero e proprio diritto soggettivo alla pubblicazione *online* del dato o del documento, che comporta la piena legittimazione (senza oneri, né economici né motivazionali) a richiederla in caso di indebita inerzia da parte dell’ente. A fronte di tale iniziativa dei privati, il soggetto competente è tenuto a provvedere e a fornire riscontri dettagliati. Poiché il presupposto per l’esercizio dell’accesso civico risiede nella qualificazione legislativa del dato o del documento come pubblico, non v’è traccia in linea di principio nella relativa determinazione di discrezionalità. Tuttavia lo stesso decreto non esclude l’emersione di attribuzioni di natura discrezionale dell’autorità, allorché prevede la possibilità che, per applicare in modo più puntuale ed esauriente la “nuova” trasparenza amministrativa, siano individuate categorie di dati o documenti, ulteriori rispetto a quelli interessati dall’obbligo normativo di pubblicazione, che, se pur con l’adozione delle precauzioni necessarie a garantire la tutela della riservatezza, sia opportuno rendere accessibili alla collettività (art. 4, c. 3).

Ovviamente, la normativa introdotta nel 2013 non può non determinare, quanto meno nell’immediato, un aggravio dei costi incombenti sull’amministrazione, in vista sia della riorganizzazione delle modalità comunicative (in particolare, tramite il sito *web* dell’ente), sia del soddisfacimento degli oneri connessi al riconoscimento del diritto di accesso civico. Appare dunque palesemente contraddittorio e anacronistico il riferimento espresso alla necessità che esso sia applicato nel rispetto del vincolo dell’invarianza finanziaria di cui all’art. 51 del decreto 33.

Alla luce del complesso normativo, è ormai evidente che l’innovazione non ha determinato la trasposizione nell’ordinamento italiano del diritto all’informazione previsto in alcuni ordinamenti stranieri in forza dei *Freedom of Information Acts*. In realtà, come attenta dottrina ha opportunamente evidenziato, tale parallelo sarebbe radicalmente fuori luogo. Infatti, in quei sistemi l’accesso alla documentazione e alle informazioni in possesso dell’amministrazione rappresenta una regola generale, operante a prescindere dall’esistenza di obblighi di pubblicazione espressamente normati. Le eccezioni, preordinate a salvaguardare alcune fattispecie di segreto connesse al perseguimento dell’interesse pubblico e la tutela del diritto alla riservatezza individuale, sono invece tassativamente previste dal legislatore e di stretta interpretazione. Dunque, nel FOIA si riconosce a *chiunque* il diritto, azionabile in giudizio, di accedere alle informazioni in possesso di amministrazioni federali (sempre che non siano in tutto o in parte sottratte all'accesso pubblico perché rientranti in uno dei casi di esclusione codificati e tassativamente applicabili).

Il diritto di accesso civico, invece, più che essere espressione del diritto della persona umana ad informarsi, è lo strumento mediante cui il *quivis de populo*, a fronte di una condotta omissiva dell’autorità, può esigere la conoscibilità dei documenti, dei dati o delle informazioni pubblici per legge ed è automaticamente in grado di attivare tale pretesa anche in sede giurisdizionale. Tuttavia, con l’inserimento degli atti nel sito *web* (prestazione a un *facere*infungibile esigibile dalla p.a.), il diritto di accesso civico sembrerebbe pienamente soddisfatto; pertanto, il legame con la realizzazione dell’interesse alla conoscenza globalmente inteso è assai labile e non consente a mio parere di ricondurre il diritto al nucleo delle attribuzioni individuali fondamentali *ex* art. 2 Cost. In altri termini, se è forse un po’ eccessivo qualificarlo rigorosamente come *munuspublicum* (dal momento che all’esigenza di assicurare un controllo diffuso sull’attività amministrativa si affianca palesemente anche l’intento di garantire la protezione di interessi individuali), più che dell’espressione di un diritto fondamentale dei singoli alla conoscenza, si tratta comunque di un diritto soggettivo “pubblico” (Tentoni) ad ottenere dall’amministrazione inadempiente l’adesione a doveri specifici, che incombono in suo capo in ragione di disposizioni puntuali.

Non mi pare che a contrastare efficacemente questa affermazione sia sufficiente la previsione, nell’art. 6, d. lgs. n. 33/2013, di una serie di parametri qualitativi dei dati sottoposti a pubblicazione *on line*: integrità, aggiornamento, completezza, tempestività dell’inserimento nel sito, semplicità di consultazione, comprensibilità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, riutilizzabilità. La norma sembrerebbe determinare una serie di requisiti immediatamente vincolanti, la cui applicazione renderebbe la comunicazione pubblica particolarmente efficace, soprattutto in vista della reale comprensione delle modalità dell’azione pubblica da parte dell’amministrazione. Tuttavia, se è vero che questa disposizione sembra precostituire una sorta di “legittima aspettativa” in capo agli utenti di un livello qualitativo minimo dei dati accessibili, è altrettanto vero che l’adempimento puntuale all’art. 6 richiederebbe in molti casi l’attivazione di idonee misure organizzative e gestionali, la cui realizzazione è oggi quanto mai complicata. Inoltre, a tal fine non sono previsti in capo all’amministrazione veri e propri obblighi presidiati da sanzioni in caso di violazione.

Ci si deve domandare, alla luce di tutti questi elementi, quale sia il livello di efficacia dell’accesso civico come strumento di prevenzione della cattiva amministrazione. Evidentemente, a tal finenon si può prescindere dalla riflessione circa la concreta idoneità dell’istituto a rappresentare un veicolo di acquisizione di conoscenza da parte dei cittadini, ai fini sia della loro partecipazione attiva all’assunzione delle scelte pubbliche, sia dell’esercizio di una vigilanza diffusa sull’operato della p.a. Pertanto, data anche la formulazione spesso molto ampia della normativa, è fondamentale ricostruire le tendenze applicative che stanno emergendo nella giurisprudenza amministrativa.

Proprio i giudici amministrativi hanno un ruolo di grande rilievo, dal momento che l’accesso civico e quello “tradizionale” sono stati equiparati sul piano rimediale. Ne deriva che, in base all’art. 116, c. 4, d. lgs. n. 104/2010, il giudice adito, «*sussistendone i presupposti, ordina l’esibizione e, ove previsto, la pubblicazione dei documenti richiesti, […] dettando, ove occorra, le relative modalità*». Poiché l’obbligo di pubblicazione normalmente non richiede alcuna valutazione discrezionale, nella maggior parte dei casi, non si profilano impedimenti all’esercizio dei poteri ordinatori da parte del giudice.

Dalla giurisprudenza emergono interessanti precisazioni e sollecitazioni.

In primo luogo, si riconosce la difformità sostanziale fra accesso civico e accesso “tradizionale”: così T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 30/10/2014, n. 2587, e soprattutto Cons. St., VI, 20/11/2013, n. 5515, che sottolinea proprio l’impossibilità di sovrapporre la disciplina dell’accesso civico a quella dell’accesso amministrativo contenuta nella l. n. 241/1990 ed esclude anche che la prima abbia prodotto effetti ampliativi sull’efficacia della seconda. In questo senso, costantemente si precisa anche che, data l’elencazione tendenzialmente esaustiva delle categorie di documenti e dati sottoposti all’accesso civico, non sembra che la sua introduzione abbia compensato l’impossibilità di utilizzare il diritto di accesso ai documenti amministrativi “tradizionale” come un’azione popolare.

Al di là di questa tendenziale affermazione di principio, però il dibattito è aperto su molti punti e l’oggetto del contendere è rappresentato soprattutto dalla portata dell’introduzione dell’accesso civico come strumento di trasparenza rispetto alla perdurante vigenza delle disposizioni sull’accesso amministrativo.

Una questione aperta ha a che fare con la tassatività delle disposizioni del d. lgs. n. 33/2013 che indicano gli elementi da pubblicare. Secondo una linea meno recente, le norme vanno interpretate restrittivamente: così si pone T.A.R. Emilia Romagna, Parma, I, 23/10/2014, n. 377, ove, alla luce del combinato disposto degli artt. 14e 15, d. lgs. n. 33/2013, si sottolinea la differenza fra l’obbligo di pubblicazione di ogni compenso elargito ai componenti degli organi di indirizzo politico degli enti pubblici dall’obbligo (parallelo, ma più circoscritto) relativo a taluni compensi erogati ai dirigenti e ai consulenti dell’ente e si afferma che la previsione del primo non può giustificare a livello interpretativo l’estensione del secondo a tutti i compensi ricevuti. Va detto però che, più recentemente, qualche sentenza va in direzione diversa e interpreta l’introduzione del d. lgs. n. 33/2013 come affermazione della regola per cui tutti i documenti amministrativi sono, in via generale, da ritenersi accessibili, salvo specifiche e tassative eccezioni (Tar Lombardia, Brescia, I, 4/3/2015, n. 360).

Ci sono orientamenti contrastanti, poi, sulla possibilità di applicare retroattivamente le disposizioni del d. lgs. n. 33/2013: in senso negativo, per esempio, Cons. St., V, 17/6/2014, n. 3079; in senso affermativo, T.A.R. Campania, Napoli, VI, 5/11/2014, n. 5671. Del resto, su questo profilo spesso si innesta il problema dell’influenza indiretta dell’accesso civico sull’applicazione dell’accesso “tradizionale”, in prospettiva ampliativa. Precisamente, anche quando nega la retroattività del d. lgs. n. 33/2013, dall’introduzione dell’accesso civico su un determinato gruppo di dati il giudice deduce a volte una sorta di espansione dell’applicabilità dell’accesso “tradizionale”, con conseguente intensificazione dell’obbligo di dimostrare l’esistenza di un diritto alla riservatezza sui dati ostativo della loro esibizione (Tar Umbria, I, 16/2/2015, n. 69, in materia di contratti pubblici).

Analogamente, in qualche sentenza la previsione dell’accesso civico è vista come un rafforzativo della possibilità di esercitare l’accesso tradizionale, soprattutto nelle fattispecie in cui l’istante intenda semplicemente curare – e non anche difendere, mediante l’esperimento in sede giudiziaria di un’azione o di ricorso – il suo patrimonio giuridico (benché in un *obiter*, T.A.R. Piemonte, Torino, I, 8/1/2014, n. 9). Recentemente, poi, il giudice amministrativo ha poggiato la decisione di consentire l’accesso tradizionale sulla constatazione che le informazioni contenute nel documento sono oggetto di pubblicazione obbligatoria (e dunque di accesso civico) in base al d. lgs. n. 33/2013 (Tar Lombardia, Brescia, I, 4/3/2015, n. 360, e Tar Abruzzo, I, 16/4/2015, n. 288).

La distinzione fra accesso civico e accesso “amministrativo” dovrebbe condurre il giudice, in ossequio ai principi generali, a dichiarare inammissibile il ricorso presentato *ex* art. 116 c.p.a. senza chiarirvi quale dei due accessi si desideri ottenere (in questo senso, a mio giudizio correttamente, T.A.R. Lazio, Latina, I, 9/12/2014, n. 1046).Si sta facendo largo in giurisprudenza, invece, l’idea per cui vi sarebbe una relazione quasi osmotica fra la disciplina dell’uno e dell’altro accesso. Questa linea non è priva di importanti ripercussioni di portata generale.

In alcune pronunce, peresempio, a fronte di istanze di accesso “tradizionale”, il giudice, dopo aver constatato che i documenti oggetto della richiesta rigettata dalla p.a. rientrano fra quelli sottoposti al d. lgs. n. 33, ingiunge all’amministrazione di pubblicarli *online*, consentendo dunque al ricorrente l’esercizio (non dell’accesso ai documenti amministrativi, che aveva chiesto, bensì) dell’accesso civico (Cons. St., VI, 24/2/2014, n. 865, e Cons. St., V, 11/02/2014, n. 64).

L’orientamento richiamato da ultimo è strettamente connesso a un problema di assoluto rilievo, in particolare in relazione all’effettività dell’accesso civico e dunque della sua portata preventiva della cattiva amministrazione.

In particolare, dalla valorizzazione delle analogie fra l’accesso “tradizionale” e l’accesso civico deriva anche l’opinione, occasionalmente espressa nella giurisprudenza amministrativa senza ulteriori precisazioni, per cui i due istituti potrebbero essere esercitati anche congiuntamente sul medesimo documento, ove ricorrano contemporaneamente i presupposti previsti nella l. n. 241/1990 e nel d. lgs. n. 33/2013 (T.A.R. Campania, Napoli, VI, 5/11/2014, n. 5671). Questo orientamento sembra parzialmente in contrasto con il c. 3 dell’art. 26, l. n. 241/1990, in base al quale «*con la pubblicazione […], ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti […] s’intende realizzata*». In applicazione di questa disposizione, tradizionalmente la giurisprudenza amministrativa (per esempio, abbastanza recentemente, Cons. St., IV, 10/1/2012, n. 25) nega che si possa chiedere l’accesso ad atti già integralmente pubblicati. Ne consegue che, a stretto rigore, la “cumulabilità” fra le due tipologie di accesso dovrebbe essere ammessa esclusivamente laddove l’obbligo di pubblicazione posto dal decreto n. 33 non sia integrale, ma riguardi solo una parte dell’atto oppure concerna addirittura soltanto l’elenco degli atti di determinate categorie emanate dall’autorità. Ove, al contrario, l’accesso civico debba essere consentito su tutto il contenuto del documento, con il suo esercizio la via dell’accesso “tradizionale” dovrebbe essere di conseguenza preclusa.

D’altra parte, considerazioni di più ampio respiro potrebbero condurre all’accoglimento di posizioni meno rigide e complessivamente compatibili con l’orientamento giurisprudenziale a cui si è fatto cenno. Precisamente, una maggiore disponibilità, almeno in via transitoria, nel senso della possibilità di utilizzare sempre congiuntamente, ove ne ricorrano i presupposti normativi, le due tipologie di accesso potrebbe compensare gli eventuali problemi applicativi, connessi alla scarsa alfabetizzazione informatica degli Italiani. In altri termini, è necessario riconoscere che, in questo momento storico, sarebbe anacronistico dare per scontato – e a maggior ragione pretendere – che tutta la popolazione abbia materialmente a disposizione un’adeguata strumentazione informatica e sia in grado di utilizzarla efficacemente. Del resto, il principio di trasparenza dell’azione amministrativa di cui al decreto 33 è qualificato (nell’art. 1, c. 3) come livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m)*, Cost. Da questa circostanza potrebbero essere tratte, con una certa dose di *vis polemica*, una serie di conseguenza non irrilevanti. A stretto rigore, infatti, si potrebbe argomentare a favore dell’individuazione dell’obbligo per ogni amministrazione di dotarsi di un sito *web*, su cui pubblicare le informazioni puntualmente indicate dalla legge. Se poi si ricostruisse la possibilità di accedere al*web* come diritto inviolabile che deve essere garantito a tutti, ne potrebbero conseguire effetti ancora più invasivi per i soggetti pubblici: per esempio, l’obbligo di mettere (gratuitamente) a disposizione dell’utenza una postazione *internet* e forse anche di farla presidiare da un dipendente in grado di assistere nelle loro ricerche i cittadini privi di un livello sufficiente di alfabetizzazione giuridica.

Pertanto, in linea di principio può forse ritenersi che le *chances* dell’accesso civico di porsi realisticamente come strumento di contrasto alla cattiva amministrazione poggia anche su orientamenti parzialmente “militanti”, come quello favorevole al cumulo fra accesso civico e accesso “tradizionale”, che, non a caso, sembra in cauta ma tendenziale espansione (Tar Lombardia, Brescia, I, 4/3/2015, n. 360, in cui si afferma che va accolta la domanda di accesso ad atti soggetti a pubblicazione, che già solo per questo motivo dovrebbero essere ostensibili a chiunque ne richieda l'accesso, anche nella forma del neo istituito diritto di accesso civico).

Ciò, a maggior ragione, poiché per altri versi la giurisprudenza amministrativa non appare affatto propensa a tenere conto delle possibili difficoltà derivanti dalla scarsa alfabetizzazione informatica dei cittadini. È emblematica, sul punto, Tar Sardegna, II, 23/4/2015, n. 719, in cui il ricorso è stato ritenuto inammissibile perché secondo l’amministrazione i dati richiesti erano già stati pubblicati *on line*; il ricorrente aveva prodotto la comunicazione della p.a. con cui questa indicava il *link* relativo, che però a suo dire non lo aveva condotto a visionare il documento desiderato; il giudice respinge il ricorso, accollando all’istante l’onere di fornire la prova dell’effettivo malfunzionamento del *link* al momento della sua comunicazione da parte dell’autorità.

D’altro canto, la valorizzazione di un rapporto totalmente osmotico fra le due forme di accesso potrebbe anche produrre risultati controproducenti proprio ai fini dell’idoneità dell’accesso civico a fungere da idoneo deterrente alla cattiva amministrazione. Infatti, in certi casi questo approccio finisce inopinatamente per restringerne l’ambito di applicabilità o l’intensità della tutela. È eloquente in proposito Tar Sardegna, II, 12/6/2015, n. 860, in cui l’istanza di accesso civico presentata non direttamente dall’interessato (?!?) ma dal suo avvocato privo di procura speciale è dichiarata inammissibile: in questa fattispecie, paradossalmente, si è dato per scontato che all’accesso civico si debbano automaticamente applicare tutte le regole – anche di legittimazione attiva – previste nella l. n. 241/1990 per l’accesso “tradizionale”.

Altri segnali poco incoraggianti emergono sul piano dell’efficacia delle garanzie rimediali in caso di violazione del diritto di accesso civico. In particolare, è interessante Tar Sardegna, II, 14/5/2015, n. 773: a fronte del ritardo con cui la p.a. ha pubblicato *on line* una serie di dati sottoposti all’accesso civico, il richiedente chiede anche il risarcimento del danno da ritardo; il giudice nega il risarcimento osservando in primo luogo che il ritardo è stato lieve, in secondo luogo che l’istante non ha dimostrato l’esistenza del pregiudizio e in terzo luogo che comunque l’impianto sanzionatorio (meramente “interno”) per la violazione delle norme sull’accesso civico è predisposto in modo esaustivo dagli artt. 46-47 d. lgs. n. 33/2013 (meno rilevante sul punto Tar Sardegna, II, 23/4/2015, n. 719, ove si nega il risarcimento perché la relativa domanda era espressa in termini eccessivamente generici). Le resistenze manifestate dalla giurisprudenza amministrativa sono evidentemente connesse alla preoccupazione di non aggravare eccessivamente gli oneri organizzativi in capo alla p.a., ma forse non tengono sufficientemente conto del fatto che la previsione dell’accesso civico non è fine a se stessa, ma è sistematicamente correlata al macro-principio di trasparenza, alla partecipazione all’attività amministrativa e all’ottimizzazione del suo risultato.

L’evoluzione normativa dell’accesso civico dimostra l’intento del legislatore di coinvolgere in modo sempre più profondo i cittadini, anche nella prospettiva della completezza dell’istruttoria e della deflazione del contenzioso. Il fine ultimo sembra essere la costituzione di un rapporto non più solo bilaterale (amministrazione/amministrati) ma reticolare, con il coinvolgimento contemporaneo in un dialogo a più parti dell’amministrazione e di tutti gli *stakeholders*potenzialmente coinvolti nelle decisioni pubbliche, che anche grazie alla maggiore disponibilità della documentazione e dei dati sono posti in grado di valutare a monte la natura e l’intensità del proprio interesse. In prospettiva generale, emerge dunque un’intensificazione delle garanzie poste a presidio dell’efficacia della trasparenza. Tale maggiore sensibilità, tuttavia, difficilmente è suscettibile di tradursi – quanto meno, nell’immediato – nella concreta esigibilità di comportamenti pubblici trasparenti, al di là del rispetto puntuale degli obblighi tassativi.

Sullo sfondo, resta un problema estremamente rilevante, connesso con la qualità della comunicazione pubblica. Tale profilo emerge esplicitamente nella disciplina sull’accesso civico, che, tuttavia, neutralizza di fatto la propria efficacia con il rinvio al dovere di dare esecuzione alla riforma nel rigoroso rispetto del requisito dell’invarianza finanziaria. Il valore prioritario assegnato al profilo dell’economicità sembra porsi addirittura in controtendenza rispetto all’effettiva concreta realizzazione della trasparenza “in senso sostanziale”. Del resto, la prudenza dell’orientamento seguito sul punto dal legislatore è particolarmente evidente nella prospettiva della giustiziabilità. Infatti, non c’è traccia nel diritto positivo della preoccupazione per l’eventuale violazione da parte dei soggetti pubblici delle regole che richiedono – invero, al momento in via palesemente un po’ troppo astratta – l’adesione a parametri qualitativi minimi in sede di pubblicazione delle informazioni a cui deve essere garantito l’accesso dei singoli. Su questo punto è quindi ravvisabile un margine significativo di miglioramento.

L’imminente riforma attuativa della l. n. 124/2015 realizza solo in parte gli auspici manifestati nel senso dell’introduzione di un vero e proprio FOIA nel nostro ordinamento giuridico. La previsione di una nuova forma di accesso civico espressione di potere discrezionale – che pure si pone nel solco della sostituzione del *need to know* con il *right to know*, espressione del generale diritto all’informazione – si affianca alla permanenza di una gamma ampia di limiti (sia di interesse pubblico, sia di interesse privato).Una maggiore precisione nella loro definizione, con razionalizzazione anche dei rinvii normativi “a cascata”, potrebbe agevolare il compito della p.a. Inoltre, si potrebbe pensare di escludere *in toto* la pubblicazione *on line* di dati relativi allo stato di salute e alla vita sessuale di persone identificate o direttamente identificabili dall’istante, rendendo però obbligatoria la pubblicazione in *open access* dei dati in forma aggregata e di quelli (anche in forma disaggregata) che hanno a che fare con esborsi straordinari di denaro pubblico (per esempio, superiori a una determinata soglia, aggiornata periodicamente), purché non coinvolgenti informazioni individuali sensibili (nel qual caso la pubblicazione potrebbe avvenire per estratto). La necessaria dettagliatezza della domanda di accesso civico discrezionale, prevista nell’attuale formulazione del decreto attuativo della “legge Madia”, potrebbe essere attenuata per favorire la trasparenza amministrativa, per esempio imponendo all’istante di indicare soltanto la natura e l’oggetto dei dati a cui desidera accedere. Nel contempo, per prevenire o arginare richieste di accesso vessatorie, si potrebbe prendere spunto dai FOIA già esistenti e prevedere che la p.a. non sia tenuta a soddisfare istanze evidentemente ripetitive e prive di elementi di novità rispetto ad altre già rigettate in forma espressa.Se, per ragioni di efficienza complessiva del sistema, si desidera mantenere la parziale onerosità dell’esercizio dell’accesso (limitata ai casi di estrazione di copia, rimanendo gratuita la mera fruizione del dato), si potrebbe introdurre dei correttivi: per esempio, accollando i costi al privato solo entro una certa soglia quantitativa, oppure – al contrario – ponendoli in suo capo solo oltre una certa soglia (come avviene in altri ordinamenti), il che potrebbe produrre anche un effetto disincentivante rispetto alla presentazione di istanze di proporzioni tali da rendere inefficiente l’attività amministrativa. Dal punto di vista delle modalità di esercizio del potere discrezionale, sarebbe bene intensificare il dovere motivazionale in capo alla p.a. in caso di diniego espresso all’istanza.Anche quanto alla previsione del silenzio rigetto, sembra opportuno introdurre dei correttivi: per esempio, si potrebbe chiarire meglio che di regola incombe sull’amministrazione il dovere di deliberare in forma espressa sulle istanze di accesso; inoltre, si potrebbero intensificare i compiti di vigilanza del responsabile della trasparenza, attribuendogli il potere di emettere sanzioni pecuniarie a fronte di rigetti in forma tacita seriali, dai quali potrebbe desumersi l’esistenza di casi di *maladministration*. A fronte del rischio di proliferazione del contenzioso davanti al giudice amministrativo, poi, il quadro rimediale potrebbe essere potenziato, per esempio introducendo una tappa giustiziale preventiva rispetto al ricorso giurisdizionale, magari valorizzando in tal senso il ruolo dell’ANAC. Infine, poiché il rapporto fra amministrazione e amministrati sarà sempre più improntato al principio *digital first*, forse sarebbe bene prendere spunto dall’esperienza britannica per prevedere l’entrata in vigore “graduale” del decreto attuativo della l. n. 124/2015, facendola precedere da una campagna di informazione e formazione della cittadinanza nel senso dell’alfabetizzazione informatica; naturalmente, però, una scelta di questo tipo richiederebbe l’impegno di finanziamenti pubblici *ad hoc*.

In prospettiva generale, mi sembra di poter dire che la piena estrinsecazione delle potenzialità virtuose dell’accesso civico quale strumento di prevenzione e contrasto della cattiva amministrazione richiedeuna riflessione ulteriore e uno sforzo di elaborazione integrata da parte di tutte le categorie degli operatori del diritto.

**Riferimenti bibliografici essenziali**

P. Bardasi, A. Fabbri, *Trasparenza: l'accesso civico quale nuovo diritto del cittadino (l'esperienza dell'azienda U.s.l. [Unità sanitaria locale] Ferrara)*, in Ragiusan, 2014, f. 359-360, 284 ss.

M. Binda, *Accesso civico e accesso disciplinato dalla legge n. 241 del 1990.Commento a d.lg. 14 marzo 2013, n. 33; l. 7 agosto 1990, n. 241*, in Temi romana, 2014, f. 4, pp. 47 ss.

M. Bombardelli, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Istituz. Fed.*, 2013, 657 ss.

E. Carloni, *La “casa di vetro” e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 3 ss.

E. Carloni, *La trasparenza “totale” delle amministrazioni pubbliche: caratteri, finalità, potenzialità*, in *Astrid*, 2011, 13 ss.;

F. Di Donato, *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, 2010

E. Carloni, F. Marzano, *La trasparenza nella Pubblica Amministrazione passa dall’Open Data o l’Open Data passa dalla trasparenza?*, in *Inform. dir.*, 2011, 299 ss.

P. Canaparo, *Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: i nuovi confini della trasparenza pubblica e il diritto alla conoscibilità dell’azione amministrativa*, in [*www.giustamm*](http://www.giustamm), 2013, n. 4, 27;

A. Contieri, *Trasparenza e accesso civico (Transparency and "civicaccess").
Relazione al Convegno internazionale "Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento Italiano e ordinamento Brasiliano"*, Palermo, 9-10 maggio 2014, in Nuove autonomie, 2014, 563 ss.

V. Esposito, F. Del Grasso, G. Passananti, *Ildirittosociale alla trasparenza tra il diritto di accesso ed il diritto civico*, in http://www.filodiritto.com/articoli/2013/07/il-diritto-sociale-alla-trasparenza-tra-il-diritto-di-accesso-e-l-accesso-civico, 8 luglio 2013

D.-U. Galetta, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in <http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=31502&dpath=document&dfile=02032016110532.pdf&content=Trasparenza+della+P.A.+nella+riforma+Madia+-+stato+-+dottrina+->+, 2 marzo 2016

G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*,in *Giornale di diritto amministrativo,* 2014, 875 ss.

P. Marsocci, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d. lgs. 33/2013 nell’interpretazione del modello costituzionale di amministrazione cit.*, in *Istituz. Fed.*, 2013, 687 ss.

B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, Rimini, 2013.

M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 797 s.

A. Simonati, *La trasparenza amministrativa e il legislatore: un caso di entropia normativa?*, in *Dir. amm.*, 2013, 749 ss., M.R. Spasiano, *Riflessioni in tema di trasparenza anche alla luce del diritto di accesso civico*, in Nuove Autonomie, 2015, 63 ss.

F. Tentoni, *L’“oscura” trasparenza*, in *Azienditalia*, 2013, 3.231 ss.

V. Torano, *Il diritto di accesso civico come azione popolare(The civic right to accessas "actiopopularis")*, in Diritto amministrativo, 2013, 789 ss.

S. Toschei, Accesso civico e accesso ai documenti amministrativi: due volte del nuovo sistema amministrativo, in Comuni d'Italia**,** 2013, f. 3, 9 ss.

S. Usai, *Inammissibilità dell'accesso civico per gli atti del procedimento d'appalto*, nota a TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 30/10/2014, n. 2587, in Urbanistica e appalti, 2015, 334 ss.