

**“LA TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL  
Y SU PROYECCIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS”**

Nicola Lupo, Università LUISS Guido Carli di Roma  
Jerez, 26-27 Settembre 2019

SCHEMA PROVVISORIO

**1. La trasparenza come principio costituzionale implicito ma chiaro**

Parola “trasparenza” assente dalla carta costituzionale italiana (ma presente in alcune proposte di revisione costituzionale).

Il concetto-valore però lo si desume ugualmente, seppure in termini impliciti.

In questa chiave, la dottrina ha ricavato comunque una serie di fondamenti costituzionali del principio di trasparenza:

- sia nel funzionamento delle istituzioni politiche: articoli 64(2) e 72(3) Cost.
- sia nel funzionamento delle istituzioni amministrative: articoli 28, 54, 97, 98 Cost.

**2. Il principio di trasparenza nel funzionamento delle istituzioni politiche**

Principio costituzionalizzato, riguardo al processo, solo per le Camere. Si vedano però anche le norme sulla pubblicazione delle leggi (art. 73 Cost., con *vacatio legis*) e delle sentenze della Corte costituzionale (art. 136 Cost., interpretato estensivamente, con riferimento a tutte le pronunce e gli stessi atti di promovimento).

Giurisprudenza costituzionale sul diritto ad essere informati nei momenti chiave in cui si sviluppa la vita democratica (riferimento anche agli artt. 1, sul principio democratico, e 3, secondo comma, Cost., sulla partecipazione attiva dei cittadini).

L’attuazione del diritto ad essere informati, però, lascia spesso a desiderare: si pensi al processo elettorale, in cui tale funzione è stata delegata pressoché esclusivamente rimessa ai partiti politici e ai mezzi di informazione.

Ovviamente, negli ultimi anni, i partiti e i candidati fanno grande uso dei *social media*, con problemi invero non piccoli in termini di tutela della privacy degli elettori (che possono così essere facilmente “schedati” a seconda delle loro preferenze politiche, sulla base di consensi assai generici) e di rispetto delle normative volte ad assicurare *par condicio*, pluralismo, e simili.

Nei processi legislativi vi sono fasi in cui la pubblicità tende ad azzerarsi: caso dei maxi emendamenti (su cui ora ord. 17/2019 della Corte cost.).

Il *multi-level* non accresce certamente la trasparenza, anzi. L’Unione europea, nonostante una notevole attenzione al tema, rende spesso estremamente difficile “seguire” i processi di formazione delle politiche pubbliche (a maggior ragione visto il notevole peso esercitato da istruttorie tecniche e considerate le esigenze del multi-linguismo).

Al tempo stesso, trasparenza accresciuta in modo involontario ed esponenziale a causa di internet. Questo riduce le capacità negoziali delle sedi parlamentari e pone un problema regolatorio non da

poco, appunto nello spirito della disciplina costituzionale sulla pubblicità dei lavori, la quale richiede una regolamentazione della trasparenza differenziata tra assemblea e commissioni. Immagine della porta socchiusa.

Voto segreto e voto palese. Cenno ai casi di “svelamento” del voto (mediante immagini).

Sempre a causa dei *social media*, rischio di far venire meno il prestigio delle istituzioni parlamentari (recente caso di Jacob Rees-Mogg, leader of the House of Commons). Esempio dei disegni nelle Corti supreme...

### **3. Il principio di trasparenza nel funzionamento delle istituzioni amministrative. Cenni.**

Tappe principali di una lunga e complessa evoluzione (ben ricostruita nella sentenza n. 20 del 2019 della Corte cost: par. 4):

- Legge n. 241 del 1990: affermazione dei principi di pubblicità e di trasparenza, con prima disciplina del diritto di accesso (documentale);
- Decreto legislativo n. 33 del 2013 (preceduto dal decreto legislativo n. 150 del 2009): definizione della trasparenza come “accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche”<sup>1</sup>. Consapevolezza di internet (non più riferimento ai documenti amministrativi, ma alle “informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni”: sezioni “Amministrazione trasparente”, obbligatorie e direttamente accessibili) e collegamento con la disciplina anticorruzione. Introduzione del “diritto di accesso civico ai documenti oggetto di pubblicazione”;
- Decreto legislativo n. 97 del 2016: riferimento ai “dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni” e introduzione del “diritto di accesso civico generalizzato” (non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti): introdotto “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”.

Corte costituzionale n. 20 del 2019: dichiara incostituzionale, per violazione del principio di eguaglianza e del criterio di proporzionalità, l’obbligo, introdotto nel 2016, di pubblicare tutti i redditi percepiti da tutti i dirigenti, dove non esclude i dirigenti non apicali.

Nodi applicativi non piccoli su cui le diverse sezioni del Consiglio di Stato hanno opinioni non coincidenti: per una distinzione delle varie tipologie di accesso cfr. Cons. St., sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503 (Rinvio a sessione successiva: relazione Milazzo).

---

<sup>1</sup> Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 33/2013 (tuttora vigente): “La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”.

#### **4. Trasparenza e privacy, nell'era di internet: un compito ancora più arduo per il diritto costituzionale.**

Trasparenza come valore costituzionale indispensabile, ma – ovviamente - non assoluto.  
Va perciò necessariamente bilanciato con altri valori.

Internet, i social media, l'aumento esponenziale dei dati e la riduzione di coloro che li possiedono rendono necessaria un'opera di regolazione costante, articolata, coordinata a livello (almeno) europeo e tutt'altro che facile, a tutela di altri diritti e principi costituzionali.

L'esempio del diritto all'oblio e la sua influenza sulla trasparenza dei processi politici e amministrativi.