

GLORIA MANCINI PALAMONI*

*Conoscibilità e comprensibilità pilastri del paradigma trasparenza in senso effettivo***

Nella prospettiva dell'effettività della «trasparenza come paradigma»¹ un rilievo centrale è occupato dai doveri pubblici di informare in capo alle amministrazioni².

Nell'ambito dei doveri di trasparenza i principi di conoscibilità e di comprensibilità rappresentano i cardini dai quali partire per riflettere su due considerazioni che muovono in senso circolare dalla pretesa del cittadino all'oggetto della pretesa e poi ritornano nuovamente al cittadino che si relaziona con l'amministrazione, nell'ottica, appunto, di una trasparenza effettiva.

Il paradigma trasparenza, dall'entrata in vigore del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33³, ha spostato il baricentro della questione dall'accessibilità ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni alla conoscibilità e comprensibilità delle scelte compiute dal potere amministrativo.

È conseguentemente mutata la prospettiva soggettiva: da un accesso alle informazioni dell'amministrazione basato sul presupposto dell'istanza promossa dal cittadino si è passati

* Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Camerino.

** A proposito di Enrico CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazione, informazione, democrazia* (Bologna, Il Mulino, 2022) p. 320. Rielaborazione delle osservazioni esposte durante l'incontro con l'A., in occasione della presentazione del volume svoltasi il 30 novembre 2022 presso la Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Camerino.

¹ E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazione, informazione, democrazia*, cit., 16.

² A questo tema E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., 201 ss. dedica il capitolo quinto.

³ “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, noto anche come “Codice della trasparenza”.

ad un sistema in cui diventa cruciale il comportamento proattivo dell'amministrazione, in altre parole, si è passati dalla *accessibilità* alla *disponibilità*.

La *disponibilità* è caratterizzata dalla messa a disposizione, oggi prevalentemente in modalità telematica, di tutti i dati e le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria secondo la legislazione vigente e fa nascere il diritto a conoscere in capo a chiunque, a prescindere dall'esistenza di una particolare legittimazione e posta la pubblicità del dato, del documento o dell'informazione.

A questo diritto all'informazione amministrativa, come diritto fondamentale ad essere informati, a sapere e ad avere piena notizia sull'organizzazione e sull'azione amministrativa corrisponde un dovere di informazione in capo alle pubbliche amministrazioni.

L'elemento che qualifica la conoscibilità di una informazione è passato dal piano soggettivo al piano oggettivo, ovvero dall'elemento della situazione giuridica soggettiva del destinatario dell'informazione all'oggetto dell'informazione richiesta, che diventa il primo parametro dal quale dedurre il regime applicabile⁴.

In questa cornice, la prima considerazione verte sulla diversa inclinazione della pretesa del cittadino a conoscere che non è più limitata al solo interesse individuale (per la cui protezione è comunque attivabile il diritto di accesso disciplinato dalla legge generale sul procedimento amministrativo⁵), ma assume le fattezze di un diritto anche (e soprattutto) collettivo ad una buona amministrazione, cioè ad una amministrazione che dà conto ai cittadini di come viene esercitato il potere per il raggiungimento delle finalità di interesse generale.

Il parametro della trasparenza insiste sia sul diritto del cittadino e sulla correlata pretesa azionabile, sia sulla corrispondente azione amministrativa, ossia sui *doveri*, tra i quali il dovere pubblico di informare in capo ai funzionari e all'amministrazione come apparato anche oltre gli obblighi di pubblicazione⁶.

Questo induce ad interpretare estensivamente il paradigma trasparenza che si inserisce nei rapporti (che spesso diventano contrasti) tra amministrazione e cittadino, non soltanto come «radice» del superamento del «paradigma bipolare di separazione», ma anche nell'ottica

⁴ A. BONOMO, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/4, 2013, 725 ss.

⁵ Artt. 22 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241.

⁶ E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., spec. 227 ss.

di una amministrazione proattiva che sperimenta processi di apertura all'esterno proprio per il perseguimento della *conoscibilità* e della *comprensibilità* dei comportamenti degli attori pubblici, prima che questa apertura sia in qualche modo forzata dall'iniziativa individuale *armata di specifici diritti a conoscere* (indistintamente nelle forme dell'accesso ai documenti o dell'accesso generalizzato)⁷.

Il paradigma, insomma si rinnova in forme e con meccanismi che incidono sulla dimensione organizzativa, ma sulla quale non devono gravare per non rischiare di diventare adempimenti insostenibili: il dovere per i singoli funzionari di rendersi trasparenti⁸, la doverosità di essere trasparente in capo all'organizzazione dell'amministrazione quale prima e ineludibile sede di garanzia⁹, il dovere pubblico di informare come dovere di diffondere determinate informazioni attuativo di un meccanismo di trasparenza attivo o proattivo¹⁰, la pianificazione, l'attenzione ai doveri e ai comportamenti del funzionario pubblico, un diverso rapporto tra amministrazione e cittadini in una ottica di responsabilizzazione della prima (la c.d. *accountability*) e di potere di controllo dell'operato della stessa da parte dei cittadini (accessibilità e conoscibilità)¹¹.

La seconda considerazione sui cardini della conoscibilità e della comprensibilità passa per la qualità delle informazioni: il dovere di informare deve declinarsi non solo in senso quantitativo (con il rischio di una opacità per confusione) ma anche qualitativo.

Qualità che va oltre l'«affidabilità/certezza dei contenuti»¹² potendosi e dovendosi coniugare con la chiarezza e la agevole comprensione delle informazioni.

La trasparenza effettiva si realizza infatti mediante informazioni di qualità al fine di attuare l'art. 3 Cost. come abbattimento delle diseguaglianze che precludono il godimento dei diritti.

⁷ *Ivi*, 231.

⁸ *Ivi*, 202.

⁹ *Ivi*, 203.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., 236 ss.

¹² *Ivi*, 205.

In questo senso la trasparenza effettiva è sia semplificazione del linguaggio amministrativo a sostegno del cittadino comune o del cittadino svantaggiato, sia dovere di chiarezza di linguaggio¹³.

Non tutti i destinatari dell'azione amministrativa hanno pari strumenti per la conoscibilità dell'azione dell'amministrazione, né tutti hanno la stessa capacità nella comprensione della motivazione di un provvedimento amministrativo.

La trasparenza effettiva si esprime così anche con la chiarezza e la linearità della lingua utilizzata e con la semplificazione dei linguaggi adoperati dalle pubbliche amministrazioni: una maggiore comprensione dell'atto è sintomo di una migliore, profonda e consapevole conoscenza del potere esercitato.

Da questa considerazione si sviluppano due corollari: la lingua utilizzata dagli apparati amministrativi, spesso di ostacolo alla trasparenza, e i nodi legati alla conoscibilità e alla comprensibilità nel contesto della trasparenza algoritmica¹⁴.

In ordine al primo, il linguaggio burocratico rappresenta ancora un ostacolo alla trasparenza.

In questo caso, quello che rileva in termini di comprensibilità ai fini di una trasparenza effettiva è la qualità formale delle decisioni amministrative.

Per quanto possibile, esse (le decisioni amministrative), come pure le regole, devono essere chiare, coerenti e accessibili, tutti caratteri che concorrono a rendere l'informazione comprensibile e contribuiscono ad elevare il grado di legittimità percepita dell'azione istituzionale¹⁵.

Per garantire la comprensibilità l'amministrazione deve porsi in relazione con il destinatario del provvedimento in senso proattivo¹⁶.

Sul punto, la Corte costituzionale¹⁷ da tempo riconosce la scusabilità dell'errore inevitabile sulla legge penale, valido, in virtù del principio di trasparenza, anche per l'atto amministrativo, qualora questa (la legge) sia caratterizzata da «oscurità» o «vi sia una mancata

¹³ Ivi, 233.

¹⁴ In argomento, D.U. GALETTA, J.G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 2019, 3, 6 febbraio 2019.

¹⁵ G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, Bologna, Il Mulino, 2022, 214.

¹⁶ E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza*, cit., spec. 207 ss.

¹⁷ Corte cost. 23-24 marzo 1988, n. 364.

concreta possibilità di conoscerla» o quando vi sia una «difficoltà di interpretazione della legge stessa», spronando le istituzioni ad una «comunicazione proattiva che ponga le condizioni di una conoscenza effettiva degli atti dei pubblici poteri».

Il secondo corollario poggia sul fatto per cui la comprensione di un atto richiede sempre più competenze specialistiche.

Mi riferisco in questo caso ai cardini della conoscibilità e della comprensibilità in seno alla trasparenza declinata in senso algoritmico.

Su questo tema recentemente si è espresso il giudice amministrativo¹⁸ ricordando come la comprensibilità e la conoscibilità siano elementi di effettività del paradigma trasparenza nell'utilizzo dell'algoritmo per le decisioni amministrative.

La scelta dell'impiego dello strumento algoritmico da parte dell'amministrazione è sempre più frequente all'interno dei procedimenti amministrativi soprattutto se caratterizzati da procedure seriali o standardizzate dove occorre gestire un numero notevole di istanze.

Il vantaggio è senza dubbio una maggiore velocità, efficienza ed (almeno apparente) imparzialità tanto che la decisione "imposta" dall'algoritmo pare essere una decisione «spogliata da ogni margine di soggettività»¹⁹.

La prospettiva, dunque, non è solo quella della semplificazione, ma anche della buona amministrazione; alle tecnologie si guarda non solo in vista del miglioramento del processo decisionale, ma anche della qualità della decisione.

In queste procedure è doveroso un rispetto rigoroso del principio di trasparenza che impone l'obbligo di motivazione a carico della pubblica amministrazione, declinato nella conoscibilità e nella comprensibilità del meccanismo algoritmico utilizzato al fine di consentire, da un lato, il pieno esercizio del diritto di difesa da parte del soggetto inciso dal provvedimento, ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost., dall'altro, il pieno sindacato di legittimità da parte del giudice amministrativo.

¹⁸ TAR Campania, Napoli, III, 14 novembre 2022, n. 7003.

¹⁹ L. M. AZZENA, *L'algoritmo nella formazione della decisione amministrativa: l'esperienza italiana*, in *Riv. brasileira de Estudos Políticos*, 2021, 123, 511.

Davanti ad una decisione fondata sull’algoritmo, occorre pertanto che sia assicurata una declinazione rafforzata del principio di trasparenza, da intendersi come piena conoscibilità della regola espressa in un linguaggio differente da quello giuridico²⁰.

Più in particolare, si è osservato come il principio di conoscibilità comporta che ognuno ha diritto, sia a conoscere l’esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardano, sia a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata, così come previsto dagli artt. 13 e 14 del Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali (c.d. GDPR)²¹.

Tale conoscibilità dell’algoritmo deve essere garantita in tutti gli aspetti: gli autori, il procedimento usato per la sua elaborazione, il meccanismo di decisione, comprese le priorità assegnate nella procedura valutativa e decisionale e i dati selezionati come rilevanti.

In questi casi oltre ad indicare quale sia stato il meccanismo informatico di decisione impiegato (quindi la conoscibilità), l’amministrazione è tenuta a spiegare il suo funzionamento in termini comprensibili per l’utente non dotato di competenze tecniche (ovvero la comprensibilità).

Questo tanto più data la difficile “spiegabilità” dell’algoritmo ai soggetti privi di una specifica competenza tecnica: spesso infatti accade che il funzionamento dell’algoritmo, seppure comprensibile agli “addetti ai lavori”, non sia illustrabile in modo tale da renderlo comprensibile all’interessato prefigurando una opacità “tecnica” dell’algoritmo, la cui scarsa (o nulla) intelligibilità è legata alla particolare complessità della tecnologia impiegata nella sua costruzione²².

In questo caso la motivazione diventa il principale strumento di attuazione della trasparenza in senso effettivo.

Passando attraverso queste due considerazioni si chiude il percorso circolare indicato all’inizio con il rafforzamento in senso effettivo del paradigma trasparenza, ossia in punto al modo in cui tale principio è attuato, parametro non solo di legittimità dell’azione amministrativa ma elemento per il consolidamento di un rapporto aperto, di collaborazione e fiducia,

²⁰ Cons. St., VI, 8 aprile 2019, n. 2270.

²¹ Cons. St., VI, 13 dicembre 2019, n. 8472.

²² TAR Campania, Napoli, III, n. 7003 del 2022.

tra amministrazione e amministrati, rapporto che, ancora oggi, è troppo spesso percepito come in contrapposizione.

Camerino, dicembre 2022.