

Il valore costituzionale della trasparenza nello Stato di Colima

di Vincenzo De Falco

Abstract: **The constitutional value of transparency in the State of Colima** – The work analyzes the evolution of the principle of transparency in the State of Colima, starting from the setting in Mexico and then verifying the particularities in the State. The author studies the connections between the development of fundamental rights in the Ibero-American context and the affirmation of the open government model in the constitution of Colima highlighting the main reasons for which the State has given particular importance to transparency.

Keywords: State of Colima Principle of Transparency; Constitutional Settings; Fundamental Rights.

1. Diritti fondamentali e recezione del modello dell'*open government*

3755

La rilevanza attribuita ai diritti fondamentali nell'impianto costituzionale dello Stato di Colima segue per lo più l'impostazione federale¹. Si riscontrano gli stessi principi guida di universalità, indipendenza, indivisibilità e progressività². Già dall'osservazione delle prime disposizioni costituzionali emerge una particolare attenzione verso la tutela della persona ed il libero sviluppo della personalità, in una chiave, però, marcatamente sociale. Questo assetto, oltre che dai vari e numerosi indirizzi forniti al legislatore per la tutela dei diritti sociali, si riscontra anche nelle disposizioni relative all'istruzione, che va protesa verso il rafforzamento dei valori della giustizia, della tolleranza, bontà, rettitudine, onestà ed il dialogo, nell'idea che gli individui vadano formati attraverso la cultura della pace e della legalità, intesi come principali forme per un'armoniosa vita sociale³.

¹ M. Carbonnel, *Los Derechos fundamentales en México*, Unam, México, 2004. 53 ss. J.R. Padilla, *Garantías individuales*, México, 2000, 829 ss. L. Bazdresch, *Garantías constitucionales*, México, 1999.

² La tutela della dignità della persona non può trovare ostacoli di origine etnico o di nazionalità, di genere, di età, rispetto alle condizioni sociali, di salute, alle preferenze religiose o sessuali, o in base alle opinioni espresse. Una particolare tutela va garantita alle persone disabili, alla famiglia, ai minori di 18 anni o di età maggiore ai 60. Art. 1 Costituzione Colima.

³ Il novero dei diritti sociali è ampio. Si va dal diritto al lavoro, alla salute, ad un ambiente sano ed equilibrato, ad un'alimentazione sufficiente e di qualità, al diritto all'acqua per un consumo personale e domestico sufficiente, fino ad un uso equilibrato e sostenibile delle risorse naturali.

Sebbene si tratti di un piccolo Stato, con un'estensione territoriale grossomodo simile alle minori regioni italiane, Colima ha comunque sottolineato con forza la propria composizione pluriculturale sostenuta per lo più dai popoli indigeni, che dopo la colonizzazione hanno conservato proprie istituzioni sociali, economiche e culturali⁴.

I diritti fondamentali, come è riscontrabile anche in altre Costituzioni degli Stati federati del Messico, sono racchiusi in un catalogo unico⁵ di natura non tassativa, ma colpisce l'inserimento del diritto di accesso tra i diritti fondamentali, avvenuto con l'approvazione dell'art. 1 bis, nella riforma del 2013, interamente dedicato ai principi che regolano l'accesso e la trasparenza amministrativa. Colima sembra dunque conferire una propria identità all'assetto istituzionale interno che, a differenza di quanto avviene in relazione ad altri Stati, non è identificabile nelle norme relative ai poteri del Governatore o ad i suoi rapporti con il Congresso, né tantomeno nella disciplina della funzione giudiziaria o nei contenuti dei diritti fondamentali, quanto piuttosto nella netta posizione assunta per contrastare il fenomeno della corruzione attraverso l'espansione del principio di trasparenza⁶.

Sebbene questa idea interna si riscontri per lo più anche a livello federale, soprattutto per effetto della costante pressione della Corte interamericana⁷, lo Stato di Colima mostra di voler enfatizzare il ruolo della libertà di informazione soprattutto con la finalità di combattere il fenomeno della dilagante corruzione.

2. L'impostazione costituzionale

Anche in Colima l'affermazione del principio di trasparenza registra, come è avvenuto diffusamente nel mondo, un'evoluzione progressiva che parte da un

⁴ La supervisione della salvaguardia dei diritti umani è affidata alla componente politica attraverso l'istituzione della relativa Commissione, che è pensata come un organismo autonomo ed indipendente, con personalità giuridica ed un proprio patrimonio. L'organismo, come avviene nelle previsioni federali, possiede il rilevante potere di sollevare la questione di incostituzionalità nell'ipotesi in cui ritenga illegittime le leggi approvate dal Congresso su questioni che concernono i diritti fondamentali.

⁵ Art. 1 Costituzione Colima.

⁶ C. Botero Marino, *El modelo mexicano de transparencia en el contexto latino americano*, in <http://biblio.juridicas.unam.mx.bjv>, XXVII ss.

⁷ In America Latina, la Corte interamericana sui diritti umani connette la libertà di espressione ed il diritto di accesso, sulla base dell'art. 13 della Convenzione americana sui diritti umani. Cfr. *Claude Reyes y otros v. Chile*, Inter American Court on Human Rights (2006) che afferma il collegamento tra la libertà di manifestazione del pensiero ed il libero accesso alle informazioni pubbliche, fissa il principio in base al quale eccezioni devono essere prestabilite con precisione per evitare possibili arbitri e possibili soltanto per rispettare altri diritti fondamentali, l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute o la pubblica moralità. Tutte le eccezioni vanno interpretate in senso restrittivo. Sul tema E.A. Bertoni, *The Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights: A Dialogue on Freedom of Expression Standards*, in *European Human Rights Law Review*, n. 3, 2009, 332 ss. Cfr. Anche Inter American Court on Human Rights (2010), caso *Gomes Lund Y otros vs. Brasil* che connette il principio di trasparenza con il sistema democratico e caso *Pluebo indigena Kichwa de Sarayaku y sus miembros* (caso 12465) contra Ecuador del 15 gennaio 2015 che conferma la stretta relazione tra il diritto alla trasparenza e la partecipazione ai processi decisionali.

modello in cui il segreto costituisce la regola, passa attraverso un diverso modello in cui il diritto di accesso è per lo più concesso ai titolari di un diritto di partecipazione ai procedimenti o a coloro che intendano esercitare il diritto di difesa nei confronti dell'azione amministrativa, fino a raggiungere la forma maggiormente avanzata dell'*open government* che, a sua volta, presenta differenti gradi di affermazione⁸.

Alla fine del regime di segretezza si è per lo più consentito di esercitare il diritto ad accedere agli atti amministrativi soltanto a coloro che fossero in grado di dimostrare l'esistenza di un interesse specifico e fornissero la prova del collegamento tra la lesione della propria posizione giuridica ed i documenti per i quali effettuavano la richiesta, secondo un procedimento alquanto standardizzato: l'amministrazione esamina l'istanza, che va adeguatamente motivata, e concede l'accesso soltanto qualora ravvisi l'esistenza dell'interesse all'esercizio del diritto di accesso.

Di norma nei Paesi che hanno preferito questa forma di esercizio del diritto all'informazione, vi è dunque un procedimento che si conclude con un provvedimento di accoglimento, di differimento o di rigetto, avverso il quale sono esperibili i tipici rimedi impugnatori. È una forma di trasparenza per lo più garantita ai destinatari dei provvedimenti amministrativi che intendano partecipare al procedimento, e la conoscenza è quindi finalizzata ad esercitare il diritto di difesa nell'ambito del procedimento che potrebbe incidere sulla posizione giuridica del richiedente. L'accesso richiesto successivamente alla conclusione del procedimento sarà invece utile per conoscere gli atti e documenti sui cui si è fondata l'azione amministrativa al fine di consentire un'efficace difesa nel momento dell'impugnazione del provvedimento finale.

Piuttosto raramente, in questa fase del processo evolutivo, si giunge a consentire il controllo diffuso e generalizzato sull'azione pubblica, che caratterizza invece il modello dell'*open government*, che tuttavia, e diffusamente nel panorama comparatistico risente ancora eccessivamente degli effetti provenienti dal sistema ad accesso riservato e dalla tendenza a conservare ampi spazi del segreto amministrativo⁹. È una circostanza resa evidente da numerose disposizioni contenute nelle leggi sulla trasparenza adottate in molti Paesi, e che ancora prescrivono che i richiedenti debbano informare le autorità in merito ai motivi delle richieste di accesso e riservano all'amministrazione un rilevante potere discrezionale nel decidere quali informazioni possano essere rese pubbliche e quali vadano invece mantenute segrete.

⁸ Sul modello dell'*open government*, R. Tarchi, *Il diritto di accesso nella prospettiva comparata*, in C. Colapietro (eds), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli, 2012, 161 ss. Di recente V. De Falco, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Milano, 2018, 121 ss.

⁹ J.M. Ackerman, I.E. Sandoval-Ballesteros, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, in 58 *Admin. L. Rev.*, 2006, 97-98, 112-113. A. Florini (eds), *The Right to Know. Transparency for an Open World*, New York 2007, 1-16; V. Zeno-Zencovich, *Freedom of Expression: A critical and comparative analysis*, Abingdon (UK), 2008, 11 ss. J.J. Piñar Mañas, *Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio*, Laboratorio Alternativas, Fundación Alternativas, 2009, 31-33.

Lo Stato di Colima, rispetto alle tante esperienze giuridiche che nel costituzionalismo contemporaneo aprono a questo modello, fornisce un elemento in più, indispensabile per comprendere l'effettiva portata conferita al principio di trasparenza in questo Paese. Ci si riferisce alla circostanza che già a partire dal testo costituzionale viene affermata l'idea che tutte le informazioni in possesso degli enti pubblici siano già di per sé pubbliche, mentre il regime di riserva potrà essere imposto da disposizioni di leggi, in modo temporaneo e soltanto per motivi di sicurezza o per prevalenti interessi pubblici. Il modello dell'*open government* è ulteriormente rafforzato dalla regola costituzionale che impedisce che l'obbligo di trasparenza possa essere subordinato alla dimostrazione di uno specifico interesse alla conoscenza delle informazioni pubbliche. È così allora che un cittadino che intenda accedere ai dati e documenti amministrativi non sarà tenuto né a specificare i motivi della richiesta né tantomeno a dimostrare di possedere un interesse particolare per l'accesso agli atti.

L'impostazione costituzionale supera così radicalmente il modello ad accesso riservato, con un approccio alquanto raro nel panorama comparatistico, e tenta di evitare che la consolidata tradizione che negli anni addietro registra la drastica affermazione del principio di segretezza possa ancora costituire un forte ostacolo alla piena evoluzione del principio di trasparenza¹⁰.

3. La forza del principio di trasparenza

Questa forza emerge evidente anche da ulteriori profili. Le disposizioni costituzionali prevedono un'espressa riserva di legge, assoluta e rinforzata, che nel costituzionalismo contemporaneo è tipica delle libertà particolarmente rilevanti, come quella personale o di corrispondenza. La garanzia che la disciplina della trasparenza debba avvenire nel rispetto di norme chiare e precise già delineate a livello costituzionale e soltanto per mezzo di atti legislativi o con pari forza di legge, evita che le strutture del potere esecutivo possano imporre limitazioni al diritto di accesso attraverso atti normativi secondari, che di norma sfuggono al dibattito tra le forze politiche nelle Assemblee legislative. A sua volta la violazione di una disposizione costituzionale da parte di una disciplina legislativa apre la strada al giudizio di incostituzionalità.

Il diritto alla trasparenza è dunque inserito con forza tra i diritti fondamentali che lo Stato di Colima riconosce e garantisce. La svolta verso il modello dell'*open government* è pertanto netta ed evidente. Le informazioni in possesso degli organismi pubblici sono pubbliche e nell'attività interpretativa va sempre preferita quella che possa stimolare la loro massima pubblicità. È una disposizione che aggiunge un'ulteriore garanzia e fornisce il viatico che obbligherà gli interpreti e le amministrazioni ad esercitare i propri spazi discrezionali sempre

¹⁰ La Corte interamericana ha affermato con forza che il principio di trasparenza è strettamente funzionale allo sviluppo del controllo democrático da parte della società civile e promuove la responsabilità dei funzionari nello svolgimento delle funzioni pubbliche. Cfr. Inter American Court on Human Rights, Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentenza 31 agosto de 2004. Serie C No. 111.

e comunque con l'idea di un particolare *favor* verso la maggiore trasparenza possibile.

Nel panorama comparatistico, inoltre, non di rado l'oggetto del diritto alla trasparenza è per lo più costituito da atti e documenti già formati e soltanto nelle forme maggiormente avanzate può essere esteso ad informazioni non ancora elaborate. Si tratta di un aspetto di estremo rilievo per l'identificazione del grado di trasparenza che un Paese intenda garantire.

Lo Stato di Colima assume una posizione netta su questo punto. Le disposizioni costituzionali si riferiscono a tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche, ragion per cui l'esercizio del diritto di accesso non potrà essere limitato soltanto ad atti o documenti già formati, perché l'oggetto del diritto è costituito dall'informazione, che va dunque rilasciata anche se non è formalmente contenuta in un documento. In questa esperienza costituzionale, come capita esattamente nelle forme più avanzate del modello dell'*open government*, le informazioni costituiscono beni pubblici e le autorità sono obbligate sia a predisporre archivi da aggiornare costantemente che a pubblicare tutti i dati in proprio possesso per quanto concerne la gestione e l'esercizio delle risorse pubbliche.

Questo principio è affermato con decisione nelle disposizioni costituzionali dell'art. 1 bis che presentano, sotto tali aspetti, un contenuto sufficientemente preciso ed incondizionato che non richiede alcuna disposizione di legge per la sua attuazione. Il rinvio ad ulteriori indicazioni da parte della legislazione attuativa è infatti limitato ai casi in cui la gestione e l'esercizio delle risorse pubbliche siano conferite a persone fisiche o giuridiche, diverse quindi dagli enti pubblici, per i quali vale il valore di bene pubblico per tutte le informazioni in loro possesso.

La tutela del diritto all'informazione trova poi un ulteriore elemento di forza nelle competenze conferite all'Istituto per la Trasparenza, Accesso all'informazione pubblica e protezione dei dati, istituito con la finalità di garantire il diritto di accesso all'informazione pubblica ed alla protezione dei dati personali. L'organismo è pensato autonomo, specializzato, imparziale e di natura collegiale, con una personalità giuridica propria ed un proprio patrimonio. Le stesse norme costituzionali interne si occupano, in seguito alla riforma del 2016, della composizione dell'organismo, che viene integrato da tre commissari con un mandato unico di sei anni che non potrà rinnovarsi¹¹. Le nuove disposizioni conferiscono all'Istituto per la trasparenza la possibilità di proporre azione di illegittimità costituzionale quando una disposizione di legge interna risulti in contrasto con la Costituzione di Colima, per quanto concerne il diritto di accesso all'informazione pubblica e la protezione dei dati personali.

¹¹ Al Governatore spetta la loro designazione che sarà poi definitivamente confermata dal Congresso dello Stato, con il voto dei due terzi dei membri presenti. Il presidente sarà eletto dai Commissari con voto segreto e durerà in carica tre anni con la possibilità di essere rieletto per lo stesso periodo. All'Istituto è poi connesso un organismo consultivo integrato da tre consiglieri che saranno eletti con le stessa modalità previste per i commissari ma per i quali tuttavia non è previsto il potere di designazione del Governatore.

Le modifiche avvenute nel 2015 e nel 2016 hanno poi riportato il contenuto dell'art. 1 bis nell'ambito dell'art. 1, mantenendo quindi l'impianto originale che annoverava in un solo contesto tutti i diritti fondamentali. Con queste disposizioni lo Stato di Colima mostra un ulteriore rafforzamento della trasparenza amministrativa. L'obbligo di rendere pubbliche le informazioni relative alla gestione ed all'esercizio delle risorse pubbliche viene integrato con il dovere di pubblicare tutti gli indicatori che consentano alla società di conoscere gli obiettivi che ogni autorità si era prefissata di raggiungere attraverso quella specifica forma di utilizzo delle risorse, ed i risultati ottenuti. L'impianto costituzionale si arricchisce così con il dovere delle pubbliche amministrazioni di illustrare i fini politici delle loro azioni, i mezzi utilizzati ed gli obiettivi raggiunti. L'innovazione è di estrema rilevanza poichè sposta la valutazione delle politiche di gestione degli enti pubblici al momento della loro effettiva attuazione, mentre di norma questo controllo viene effettuato a cura di specifici organismi pubblici e raramente consente alla società civile di valutare le modalità con cui sono state gestite le risorse pubbliche.

4. L'accesso generalizzato come sistema di contrasto al fenomeno della corruzione

Se si osservano congiuntamente pertanto le innovazioni sull'elettorato passivo anche al di fuori dei contesti partitici e la radicale affermazione del principio della trasparenza, ci si avvede che lo Stato di Colima abbia inteso sottolineare che l'idea interna di cittadinanza è in piena evoluzione verso forme in cui la società civile potrà essere maggiormente consapevole delle scelte politiche che compie, e rivestire un ruolo diretto nella gestione delle risorse pubbliche. L'ampia trasparenza prevista nell'impianto costituzionale consente infatti di poter conoscere e valutare l'azione pubblica anche in maniera indipendente dal potere degli organi di divulgazione delle informazioni, oltre quindi e finanche in contrasto con le interpretazioni rese dai quotidiani o nei telegiornali nazionali. I cittadini e le loro organizzazioni hanno così accesso diretto alle fonti primarie di informazione, e la possibilità stessa di formare liberamente la propria opinione¹². È un'impostazione che fa ritornare in mente le argomentazioni teoriche che condussero nel 1766 l'illuminismo svedese ad affermare per la prima volta l'idea che la democrazia rappresentativa dovesse assumere una forma diversa dal mero utilizzo del mandato elettorale, verso una nuova idea del rapporto tra Stato e società civile fondata soprattutto sulla consapevolezza attenta delle scelte politiche¹³. Attraverso la massima trasparenza i cittadini possono formare le

¹² J. García Hernández, *La transparencia en México: ventajas y desventajas XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Nov. 2011, disponibile in www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5069/xvii_congreso_clad_transparencia.pdf, 5 ss.

¹³ J. Manninen, *Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act*, in Idem (eds), *The world's first freedom of Information Act*, Kokkola, 2006, 18-53.

proprie idee in maniera quanto più libera possibile da condizionamenti esterni ed, a loro volta le scelte politiche vengono influenzate dall'approfondita conoscenza che la società possiede sulle modalità di gestione delle risorse pubbliche, a partire dalle informazioni a cui di norma, senza un'azione trasparente, non avrebbero mai accesso. L'impostazione che si è affermata in Svezia collega la libertà di informazione a quella di stampa e apre un circuito di libera informazione che rappresenta una tra le forme maggiormente avanzate del modello dell'*open government*.

I principi affermati nella Costituzione dello Stato di Colima sembrano produrre gli stessi effetti, ma si fondano su motivazioni totalmente differenti e più vicine allo sviluppo che l'istituto della trasparenza ha assunto negli Stati Uniti. In questa esperienza al momento dell'approvazione dell'*Administrative Procedure Act* del 1946 è prevalso il modello ad accesso riservato che garantiva la conoscenza degli atti e documenti in possesso delle agenzie americane soltanto a coloro che fossero in grado di dimostrare uno specifico interesse all'accesso. Quando nel 1966 è stato approvato il *Freedom of Information Act* la drastica svolta compiuta verso il modello dell'*open government* non è stato altro che l'effetto della pressione esercitata dalla società civile per la conoscenza degli oscuri aspetti collegati a delicati momenti politici della storia americana. Stesso effetto hanno provocato le conseguenze economiche delle crisi finanziarie, dove la domanda di maggiore trasparenza è collegata alla conoscenza esatta degli strumenti finanziari per consentire ai consumatori di effettuare analisi serie circa il rischio che si assumono in conseguenza del loro acquisto. Motivazioni strettamente politiche, dunque, piuttosto che ideologiche.

Colima, come del resto tutti gli Stati messicani, convive con il dilagante fenomeno della corruzione che incide fortemente sullo sviluppo delle proprie economie. La legge interna n. 16 del 12 marzo 2016 attua il precetto costituzionale e fornisce un impianto normativo dettagliato per la disciplina della trasparenza. Nel preambolo è espressamente indicato che la finalità delle nuove disposizioni è prima tra tutte proprio quella di affrontare con decisione le problematiche della corruzione. Questo fine è talmente forte nella logica delle nuove disposizioni che sono perfino riportati nel preambolo alcuni episodi di corruzione avvenuti nello Stato di Colima, per indicare espressamente il fenomeno che si intende scoraggiare e combattere¹⁴. L'aspetto essenziale è individuato nella cattiva gestione delle risorse pubbliche che sorge per effetto dei fenomeni di corruzione, e che consentono il rapido transito di denaro dalla sfera pubblica a quella privata. In perfetta aderenza al dato costituzionale la legge ribadisce il carattere pubblico delle informazioni governative, il diritto di chiunque alla trasparenza amministrativa e

¹⁴ Tra i quali è stato espressamente riportato il caso del leasing contratto dal 2012 al 2014 per la realizzazione di una proprietà che non è poi mai stata utilizzata. Si stima un danno erariale intorno ai 584 mila pesos, ottenuti presumibilmente a favore di una donna vicino all'allora governatore e la cui società ha anche beneficiato di quattro contratti assegnati direttamente dall'Esecutivo per oltre 263 mila pesos. Viene anche riportato l'esempio di due contratti stipulati direttamente dal governo per circa 3 milioni di pesos a favore di un noto mercante di birra e carne, fratello di un politico.

l'idea che il modello dell'*open government* rappresenti un elemento preventivo e correttivo per proteggere la funzione pubblica, generando governi efficienti e maggiormente affidabili.

5. L'implementazione normativa tra approccio ideologico e formazione culturale

Il tasso di trasparenza che si registra in ogni Paese al mondo muta costantemente ed è influenzato da una vasta serie di fattori. L'espansione della trasparenza è sicuramente un ottimo sistema per contrastare la corruzione. Tuttavia il modello dell'*open government* è di difficile implementazione, soprattutto nei Paesi in cui l'idea della segretezza si mostra ancora particolarmente radicata¹⁵. Di norma, quando occorre bilanciare l'interesse pubblico con la tendenza ad espandere i diritti di accesso, gli spazi di discrezionalità concessi all'amministrazione consentono alle autorità di mantenere segrete numerose informazioni. Un ulteriore ostacolo è poi fornito dalla circostanza che gli obblighi di trasparenza vengono solitamente imposti senza un'adeguata formazione dei funzionari pubblici, in assenza di adeguate misure organizzative e di preventivi finanziamenti; talvolta anche senza la previsione di efficaci sanzioni. I diffusi ritardi nell'elaborazione delle richieste, l'interpretazione espansiva delle disposizioni relative alle eccezioni, le disfunzioni in merito alle procedure seguite ed una costante inerzia rispetto alle domande formulate riducono notevolmente la portata applicativa del modello¹⁶.

È ancora l'esperienza degli Stati Uniti a mostrare che il modello dell'*open government* è flessibile e che il suo processo evolutivo è caratterizzato anche da ampi momenti di regressione. Le note vicende del settembre 2001 hanno dimostrato che il modello costituisce un pericolo per la sicurezza interna, dal momento che consente ai gruppi terroristici di conoscere agevolmente i meccanismi di funzionamento delle agenzie e pianificare con successo le proprie azioni criminali¹⁷. Il modello poi comporta notevoli costi per una gestione efficiente, richiede un'organizzazione attenta per la soddisfazione delle richieste degli utenti e non di rado un ingente impiego di personale e di risorse finanziarie. Lo sviluppo della trasparenza necessita inoltre di un'analisi sul bilanciamento tra costi e benefici, la comparazione tra interessi pubblici e quelli privati, ed una costante attenzione alla protezione del diritto alla riservatezza¹⁸.

¹⁵ R.G. Vaughn, *Transparency in the Administration of Laws: The Relationship Between Differing Justifications for Transparency and Differing Views of Administrative Law*, in *American University International Law Review*, Vol. 26, n. 4, 2011, 969-982.

¹⁶ La situazione in Messico è ultimamente analizzata in A.C. Ruelas Serna, *La transparencia en México: un trabajo colectivo*, in 4 ANÁLISIS, 2016, 14.

¹⁷ K.E. Uhl, *The Freedom of Information Act post- 9/11: Balancing the Public's Right to Know, Critical Infrastructure Protection, and Homeland Security*, in *American University Law Review*, 2004, 269 e ss. A.S Roberts, *Too Much Transparency? How Critics of Openness Misunderstand Administrative Development: The Fourth Global Conference on Transparency Research*, disponibile in www.transparency.uso.ch, 2015.

¹⁸ Cfr. J. Shkabatur, *Transparency with(out) Accountability: Open Government in the United States*, in 31 *Yale Law and Policy Review*, 2102, 80-140. B. Sullivan, *FOIA and the First Amendment*:

L'analisi delle disposizioni attuative dei precetti costituzionali mostra che lo Stato di Colima ha affrontato con notevole precisione la maggior parte delle problematiche che solitamente condizionano l'affermazione dell'*open government*. Le norme disciplinano in dettaglio tutti i casi in cui specifiche autorità, tra cui la Commissione per i diritti umani, il Tribunale elettorale statale, i partiti politici, gli organi del potere esecutivo, legislativo e giudiziario sono obbligate a pubblicare i dati in loro possesso, molti dei quali si riferiscono anche alle attività di gestione delle risorse pubbliche. Le eccezioni riguardano per lo più informazioni relative a processi giudiziari in corso o opinioni espresse nell'ambito di organismi deliberativi, quelle che possono porre in rischio la pubblica sicurezza, l'ambiente o la stabilità economica e finanziaria dello Stato, o la vita e la salute dei cittadini¹⁹. La legge consente pertanto poteri discrezionali alle autorità amministrative che concernono ipotesi di pericolo per l'interesse pubblico o per la sicurezza dei funzionari pubblici in settori delicati, come la sicurezza pubblica o nelle indagini e procedimenti giudiziari o di terze persone che potrebbero essere danneggiate dalla divulgazione delle notizie che li riguardano. Vi sono poi le eccezioni relative al diritto alla riservatezza.

Questi spazi concessi alla discrezionalità amministrativa si riscontrano ovunque nel panorama comparatistico, ma è dalle modalità dell'esercizio di tale discrezionalità che è possibile verificare il grado di apertura alla trasparenza che esiste in ogni Paese. All'impianto normativo nello Stato di Colima va sicuramente attribuito il merito di aver predisposto anche un sistema per l'implementazione della cultura della trasparenza nei pubblici funzionari, attraverso seminari, lezioni al personale amministrativo, che giunge ad indirizzare le Università statali all'organizzazione di specifici corsi, addizionali ai piani di studio, con l'evidente scopo di promuovere e diffondere il modello dell'*open government*. Stessa funzione è conferita all'Istituto per la Trasparenza, accesso all'informazione pubblica e protezione dei dati che è pensato autonomo, indipendente, con personalità giuridica, con un proprio patrimonio finanziario e con poteri di controllo e d'indirizzo sull'applicazione della legge. L'impianto normativo è poi completato dalla dettagliata disciplina del procedimento per l'esercizio del diritto alla trasparenza, delle possibili azioni giudiziarie e da un ampio ventaglio di sanzioni che possono essere imposte ai funzionari inadempienti.

Se si osservano allora le previsioni costituzionali e le relative norme di attuazione predisposte, ci si avvede che lo Stato di Colima mostra una notevole dedizione ad impostare il rapporto tra potere pubblico e società civile su un piano particolarmente incline a favorire il controllo dei cittadini sulla gestione delle risorse finanziarie. L'effettiva partecipazione al governo del Paese attraverso il consueto meccanismo della rappresentanza politica è incrementata dalla concreta possibilità, per chiunque ne abbia interesse, di verificare la corrispondenza tra le azioni politiche preannunciate e quelle effettivamente poste in essere, con i relativi

Representative Democracy and the People's Elusive. Right to Know, in 72 *Maryland Law Review*, n.1, 2012, 1-84.

¹⁹ Art. 39 decreto 178 del 26 ottobre 2013.

risultati raggiunti o non conseguiti. Si rafforza così l'idea di democrazia e si limitano le condizioni che potrebbero indurre i funzionari pubblici a soddisfare il proprio personale interesse, piuttosto che quello pubblico, nell'esercizio delle loro funzioni²⁰.

C'è un dato che conferma questa specificità. Attualmente lo Stato di Colima costituisce uno tra i Paesi del Messico con il più basso tasso di corruzione²¹.

Vincenzo De Falco
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"
vincenzo.defalco@unicampania.it

²⁰ R. Cortés Ontivero, *La transparencia en México: razón, origen y consecuencias*, disponibile in www.juridicas.unam.mx, 28.

²¹ Cfr. Studio condotto dall'Istituto nazionale di Statistica e Geografia nell'ambito dell'inchiesta nazionale sulla qualità della regolazione e dell'impatto delle azioni di governo sulle imprese, disponibile in www.diariodecolima.com/nota/2017-07-04-colima-estado-con-menos-actos-de-corrupcion-negi.